



Comisión de Doctorado
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

Tesis

*“La especificidad del Estado y la Administración
Pública en las Provincias del área periférica de la
República Argentina”*

T O M O I I
A n e x o s

Autor: **Horacio CAO**
Director de Tesis: **Pedro PÍREZ**

Agosto de 2002

Í n d i c e

T O M O I I : A n e x o s

Anexo I	<i>La articulación entre los Estados Provinciales y el Estado Nacional</i>	Pág. 3
Anexo II	<i>Una descripción de los Estados Provinciales</i>	Pág. 12
Anexo III	<i>Supuestos epistemológicos y metodología de trabajo</i>	Pág. 30
Anexo IV	<i>Principales características de la Provincia de San Juan</i>	Pág. 42
Anexo V	<i>Estadísticas</i>	Pág. 55
Anexo VI	<i>Entrevistas</i>	Pág. 78

A n e x o I

La articulación entre los Estados Provinciales y el Estado Nacional

1. Las articulaciones regidas por la Constitución Nacional

Diferentes artículos de la Constitución Nacional se dirigen a regular las articulaciones entre el Estado Nacional y las Provincias. Estas articulaciones, según lo desarrollado por Cassagne (1998: 441 – 445), pueden clasificarse bajo tres tipos diferentes:

- a) Articulaciones alrededor de facultades **concurrentes** entre la Nación y las Provincias. Los artículos 125° y 75° Inciso 18° de la Constitución Nacional dan facultades a ambos niveles de gobierno para promover “la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables (...) la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros”. En resumen, constitucionalmente, ambos niveles tienen incumbencia en las tareas tendientes a promover el desarrollo económico.
- b) Articulaciones que, sin contradecir la autonomía provincial, generan una **subordinación** del nivel estadual frente al Estado Central. Esta subordinación se manifiesta en virtud de que los Estados regionales se someten a los principios básicos de la organización nacional, ello dado que el Estado Federal es el titular de la soberanía y prevalece en definitiva sobre las provincias. Un caso particular de esa subordinación se observa en el caso de las facultades concurrentes, en donde en caso de conflicto prevalece la decisión nacional (Artículo 31° de la Constitución Nacional).
- c) Por último se observan articulaciones Nación – Provincias en términos de **inordinación**. Este tipo de relaciones expresa que tanto la Nación como las Provincias integran un solo país, generándose atribuciones a las Provincias para que estas participen en la formación de la voluntad nacional. Dentro de este esquema, los gobernadores no sólo tienen a su cargo el ejecutivo provincial, sino que también son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes (Artículo 128° de la Constitución Nacional). Esto no los hace funcionarios nacionales ni subordinados del Presidente de la Nación, ya que la autonomía provincial impide la configuración de una relación de subordinación jerárquica. Otra relación emblemática de inordinación es la que se observa en la Cámara de Senadores de la Nación, que es un poder federal compuesto por representantes provinciales.

A título de ejemplo, veamos a continuación los principales casos en donde la Constitución Nacional regula específicamente la articulación entre el Estado Nacional y las Provincias:

- Existen toda una serie de acciones que las provincias no pueden realizar, ya que han delegado tales tareas a la Nación. Por ejemplo, no pueden expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado, etc. (Artículo 126°).
- Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella (Artículo 127°).

- Se establece que al 1° de Enero de 1997 se deberá promulgar una ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias (artículo 75°).
- No puede haber transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la Provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso (artículo 75°).
- El Congreso puede disponer la intervención federal a una provincia o al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 75°). El presidente de la Nación tiene la atribución de decretar la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, debiendo convocarlo para el tratamiento de esta acción (artículo 99°).
- Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación (artículo 116° – se amplía este análisis en el Anexo II).

2. Representación desproporcionada de las provincias en el Gobierno Nacional¹

Se habla de representación desproporcionada en los casos por los que - en algún sentido – se rompe el principio republicano de “un hombre un voto”. Por lo general este tipo de situación tiene el objetivo de sobrerrepresentar - y así proteger - minorías culturales, raciales, lingüísticas o territoriales. Existe un acuerdo general en sostener que el fenómeno de representación desproporcionada tiene importantes consecuencias en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Por regla general, las Cámaras territoriales de los países federales suelen tener un importante nivel de representación desproporcionada, ya que suelen dar igual cantidad de escaños a todos los Estados que son miembros de la federación. Como es lógico deducir, esta situación genera una sobrerrepresentación de los territorios con menor volumen de población.

El fenómeno de la representación desproporcionada es bastante notorio en el caso de la República Argentina, cuya desproporcionalidad involucra la existencia de electorados sobrerrepresentados como subrepresentados.

La Cámara territorial de nuestro país – llamada “Senado de la Nación” - se conforma con tres representantes por cada una de las provincias, independientemente de la cantidad de población o de las características de cada territorio. Así, considerando las Provincias con mayor y menor población, Buenos Aires coloca un senador cada 4.570.582 pobladores, mientras que Tierra del Fuego elige un representante ante el Senado cada 33.287 habitantes. Esto significa que, en las votaciones por senador, un voto en Tierra del Fuego equivale a más de 137 votos realizados en la Provincia de Buenos Aires.

Un estudio realizado en el trabajo citado en el título de esa sección, midió la desproporcionalidad en las Cámaras Altas de 25 países, llegando a la conclusión de que el Senado de la República Argentina es la Cámara de mayor representación desproporcionada.

¹ Esta sección fue trabajada sobre la base de Samuels y Snyders (2001: 25 y ss.). Sobre el tema ver también Escolar y Pérez (2001), Gibson y Calvo (2001) y Cabrera (2001).

Independientemente de las derivaciones de esta situación, la misma no es más que una consecuencia del poblamiento desigual del territorio nacional.

Tales apreciaciones no pueden hacerse extensivas a la Cámara baja Argentina - “Diputados de la Nación” – en donde también se verifica la existencia de un cierto nivel de representación desproporcionada.

Esta situación se debe a que el decreto ley 22.847/83 - que establece las reglas electorales para las elecciones nacionales - fijó un piso mínimo de cinco diputados por cada provincia. Esto genera un nivel de representación desproporcionada que no es trivial. Volviendo a considerar las provincias seleccionadas para ejemplificar el caso de los Senadores, en la provincia de Buenos Aires se eligen 70 diputados, lo que hace un diputado cada 195.882 habitantes. Por su parte, Tierra del Fuego, en virtud del piso mínimo envía cinco diputados a la cámara baja, lo que significa un diputado cada 19.972 habitantes. En resumen, cada voto en Tierra del Fuego equivale a 10 votos de Buenos Aires.

La representación desproporcionada de la Cámara Baja de la República Argentina es, según el estudio citado, la de mayores dimensiones para el caso de un país federal y la duodécima dentro del total de la una muestra, la que comprende setenta y cinco países.

La combinación de estos dos aspectos, esto es, la existencia en la Cámara de Senadores y de Diputados de un importante grado de sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, hacen que la Argentina sea uno de los países en donde este fenómeno adquiere mayores dimensiones.

En el Anexo V de este trabajo se presenta el número de Senadores Nacionales y Diputados Nacionales a ser elegidos por cada Provincia, como así también por cada área geográfica.

3. Las transferencias fiscales²

La asignación de recursos y de potestades tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, ocupan un lugar clave en los países federales.

Esta asignación involucra múltiples cuestiones técnicas y políticas, como por ejemplo las relacionadas con las externalidades generadas por los impuestos de acuerdo a su tipo y ámbito de cobro, el diferencial de ingreso entre las distintas regiones, la existencia de migraciones, etc. Asimismo toda esta problemática debe tomar en cuenta la institucionalidad y la historia desde una perspectiva horizontal (interregionales) y vertical (nación / provincias).

Para resolver estas cuestiones existen diferentes caminos, de acuerdo a las perspectivas ideológicas, el entorno institucional en el que se desarrolla la forma federal, la situación histórica, los intereses sectoriales y regionales involucrados, etc. De acuerdo con estas perspectivas debe decidirse, por ejemplo, si se priorizarán políticas de igualación del nivel

² Este tema, de impacto relevante en las relaciones Nación – Provincias, es tratado escuetamente pues ya ha sido analizado en un importante número de estudios. Al respecto ver la compilación realizada por Borgonovo y Cabanillas (1995), la publicación de los trabajos presentados en un seminario ad hoc realizado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas (compilación de Reig, 1996), los trabajos Cetrángolo y Jiménez (1995), Frías (1993), Tommasi y Saiegh (1999), Porto (1990), Pérez (1986), Zapata (1996), por citar sólo algunos ejemplos. En una alocución en la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado de la Nación que presenció el autor, el economista de la UCR Brodherson sostuvo – bajo la aprobación de los presentes - que sobre el tema “ya se había escrito demasiado”.

de desarrollo territorial o de igualación de oportunidades para cada ciudadano de la federación, si se va a inducir migraciones o si se buscará un cierto equilibrio demográfico, si se da prioridad a la eficiencia económica o la autonomía del nivel provincial, etc.

Considerando específicamente un régimen de coparticipación de impuestos, las principales dimensiones a tomar en cuenta son³:

→ **Dimensión Política**

- ✓ Objetivos económicos, sociales y políticos
- ✓ Marco institucional
- ✓ Diferencias interregionales (de desarrollo, sociales, culturales, etc.)
- ✓ Situación Política (parlamentaria, gobiernos provinciales, tensiones interregionales etc.)

→ **Dimensión Técnica – Temática específica**

1. *En la distribución primaria (entre la Nación y las Provincias)*

- ✓ Asignación de funciones
- ✓ Asignación de fuentes tributarias
- ✓ Desequilibrios verticales (Nación / Provincias)

2. *En la distribución secundaria (entre las distintas Provincias)*

- ✓ Estructura impositiva y economía de las regiones
- ✓ Particularidades regionales (sociales, culturales, económicas, etc.).
- ✓ Desequilibrios horizontales (interregionales)

En la Argentina existen diferentes tipos de partidas en concepto de transferencias fiscales producto de un proceso de continuas negociaciones políticas. En el Anexo V se presentan los montos transferidos por el gobierno federal a cada una de las provincias durante el año 1997, discriminado por tipo de transferencias.

La estructura que determina los contenidos de estas partidas conforman un todo ininteligible que en la jerga se conoce como “el laberinto”, el que es presentado en la Figura N° 1. En “el laberinto” se detallan los diferentes conceptos transferidos y cuál era la forma en que se financiaban las distintas partidas en el año 1997.

Antes de pasar a su detalle, es necesario distinguir dos tipos de transferencias:

- a) Las que se originan en fondos que si bien son recaudados por el nivel nacional, forman parte de fuentes tributarias compartidas (como la coparticipación federal de impuestos) o tienen una distribución automática (como el fondo de desequilibrios provinciales). La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias realiza un seguimiento diario de estas transferencias en la página web del Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar). En el presente apartado nos referimos a este tipo de transferencias financieras⁴.
- b) Las que se producen en el marco de la coestión de programas entre el Estado Nacional y las Provincias (como es el caso de la mayoría de los programas sociales). Estas transferencias se caracterizan por:

³ Sobre la base de Musgrave y Musgrave (1989: 211 y ss.), Porto (1998: 76) y Zapata (1996: 19)

⁴Una descripción de todos los conceptos que componen este grupo de transferencias puede verse en Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998: 91 y ss.

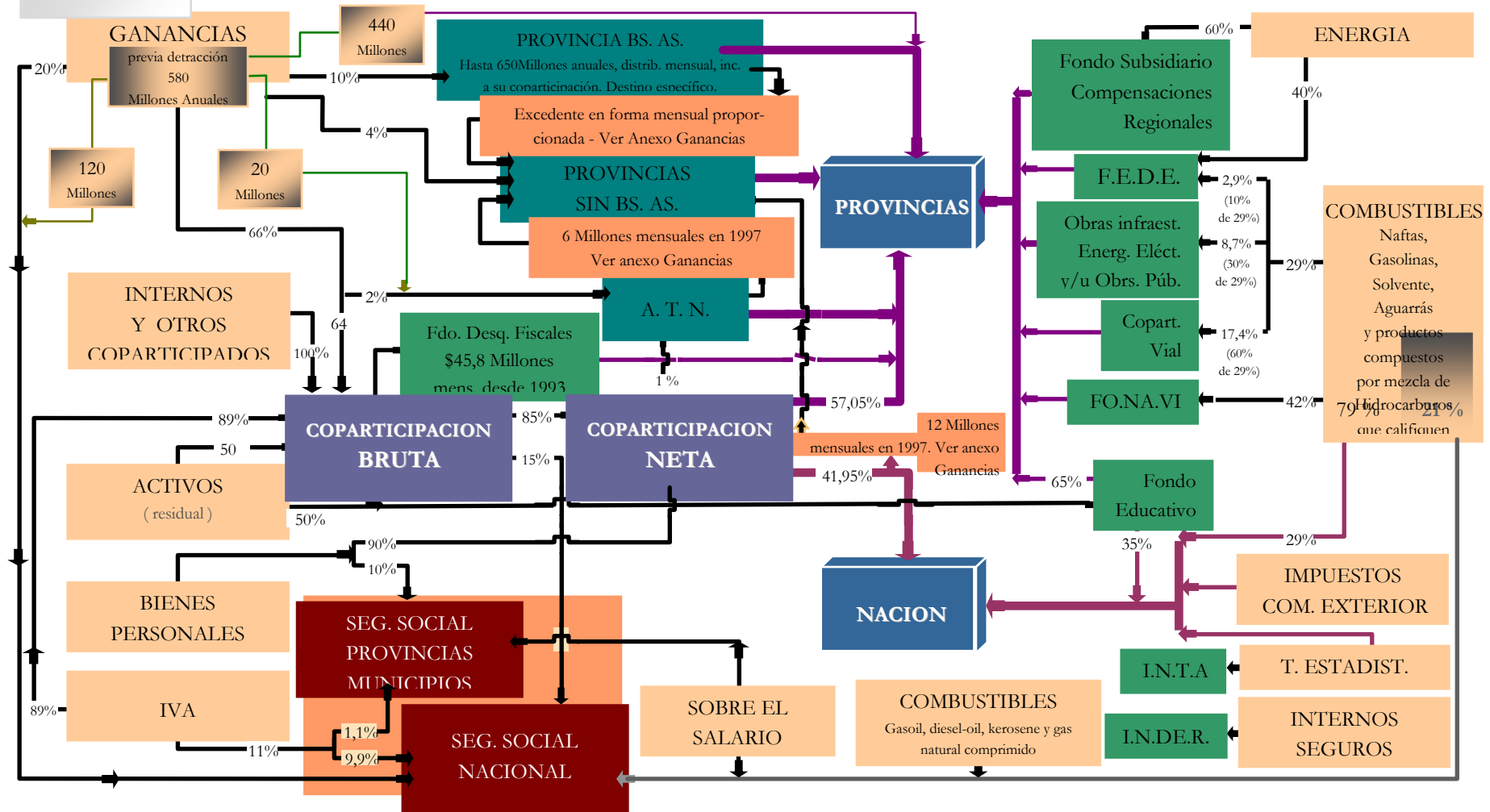
1. Tener una distribución que es prerrogativa del gobierno nacional
2. Ser aplicadas a la consecución de los fines que desarrolla el programa en cuestión, y
3. Estar sujetas a la auditoría del gobierno central. Cuando se haga referencia a este tipo de transferencias se hablará de transferencias de cogestión.

Las provincias no podrán recibir, a partir de 1996 un importe menor al percibido durante 1995 en concepto de coparticipación federal de impuestos, conforme a la ley 23.548 y la modificación de impuesto a las ganancias, así como también los pactos fiscales I y II

Figura N° 1
Asignación de Recursos Tributarios Nacionales
Análisis Formación de la Masa Coparticipable – Distribución

CLAUSULA DE GARANTIA

Ingreso mínimo garantizado por el Estado Nacional
\$740.- millones mensuales



Fuente: Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica

Dentro de este complejo entramado, la coparticipación federal es la principal partida de transferencias, involucrando más del 60% del total de las transferencias financieras (año 1997, Ver Anexo V). Es el tema de la próxima sección.

La Coparticipación Federal en la Argentina

Bajo diferentes nominaciones y regímenes, de Coparticipación Federal Impuestos, ha sido durante los últimos setenta años un elemento clave en las relaciones entre la Nación y las Provincias.

El régimen de coparticipación se origina en los años '30 cuando la parálisis del comercio internacional, inducida por la crisis mundial, hace descender agudamente los ingresos del nivel nacional que históricamente se habían sustentado en gravámenes aduaneros⁵.

El régimen de Coparticipación vigente está regulado por la ley N° 23.548 que distribuye primariamente un 42% para la Nación, un 57% para las Provincias y un 1% a un fondo para atender situaciones de emergencia, el que es manejado por el gobierno federal.

El 57% que le corresponde a las Provincias es, a su vez, prorrateado entre las diferentes jurisdicciones sobre la base de coeficientes fijos. Estos coeficientes, si bien tomaron en cuenta los niveles históricos de las transferencias financieras, fueron fruto de arduas negociaciones políticas que se llevaron adelante en el proceso de aprobación de la ley 23.548.

Como se vio en la figura N° 1 existen múltiples correcciones a la ley de Coparticipación Federal, las que han desvirtuado los guarismos originales de distribución primaria y secundaria. Además de esta falta de cumplimiento de lo prescripto por la norma, el régimen vigente presenta una serie de deficiencias:

- ✓ Un nivel de complejidad que lo hace ininteligible
- ✓ No está basado en registros objetivos, lo que le quita legitimidad, y castiga a algunas provincias que no tuvieron peso político en el momento de discusión de la ley 23.548
- ✓ Al basarse en coeficientes fijos, no ha podido acompañar los cambios ocurridos desde su sanción
- ✓ Deja muy pocas potestades tributarias en manos de las provincias
- ✓ Fue reformulado innumerable cantidad de veces, muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional
- ✓ No promueve conductas fiscales responsables, al no generar contraprestaciones para las jurisdicciones que tienen una posición ventajosa

En los capítulos V y VI del cuerpo principal de la tesis se han trabajado estos temas desde perspectivas de largo plazo y de la diferente situación de las Provincias del área periférica con respecto a las provincias del área central.

⁵ En 1930 los impuestos sobre el comercio exterior representaban casi el 60% de la recaudación del gobierno nacional. La participación había sido del 95% en 1865, y del 90% entre 1870 – 1880 (Porto, 1998: 75).

B i b l i o g r a f í a

- Borgonovo, Félix (Dirección) Cabanillas, Ernesto (Coordinación) (1995) **“El federalismo fiscal a partir de la Reforma Constitucional”** – Asociación Mutual Federal de la DGI de la RA – Buenos Aires
- Cabrera, Ernesto (2001) “La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en al República Argentina” en **“El federalismo electoral argentino”** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires
- Cassagne, Juan Carlos (1998) **“Derecho Administrativo”** - Abeledo Perrot - Buenos Aires
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan (1995) “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias” - **Serie Estudios N° 9** - CECE - Buenos Aires
- Escolar, Marcelo y Pérez, Pedro (2001) **“¿La cabeza de Goliat?”** Trabajo presentado en Congreso LASA – Septiembre de 2001 – Washington - EEUU
- Frías, Pedro J. (1993) “Federalismo y reforma del estado en la Argentina”, en **Revista Contribuciones N° 4** - Konrad Adenauer Stiftung / Centro interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano CIEDLA – Buenos Aires
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001) “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica Argentina” en **“El federalismo electoral argentino”** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires
- Jefatura de Gabinete de Ministros (1998) “Informe N° 17 del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (25 de Junio de 1997)” en **“Informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación Año 1997”** - Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires,
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggi (1989) **“Public finance in theory and practice”** McGraw-Hill Book Company, New York
- Pérez, Pedro (1986) **“Coparticipación federal y descentralización del estado en la Argentina”**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires
- Porto, Alberto (1990) **“Federalismo fiscal. El caso argentino”** Editorial Tesis– Buenos Aires
- Porto, Alberto (1998) “Nacimiento, evolución y crisis del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos” **Revista Aportes N° 11** – Buenos Aires
- Reig, Enrique J. (1996) **“Coparticipación y Federalismo”** - Seminario realizado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas – Instituto de Economía Aplicada – Buenos Aires, 14 de Agosto de 1996
- Samuel, David y Snyder, Richard (2001) “El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial” en **“El federalismo electoral argentino”** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

- Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (1999) “Why is Argentina’s fiscal federalism so inefficient?” en **Journal of Applied Economics Volume II N° 1** – CEMA – Buenos Aires
- Zapata, Juan Antonio (1996) “Coparticipación y Federalismo” en **Seminario de Coparticipación y Federalismo** realizado el 14 de Agosto de 1996 en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires

A n e x o I I

Una descripción de los Estados Provinciales en los '90^(*)

1. El Marco constitucional⁶

La Constitución Nacional dedica buena parte de su contenido a demarcar las potestades y restricciones de las Provincias. En este sentido, un título de nuestra carta magna - el segundo - está íntegramente dedicado a los Gobiernos de Provincias (Artículos 121° a 129°).

Las principales disposiciones referidas al papel de las provincias se encuentran en los artículos 1°, 5°, 121° y 122°.

El artículo 1° establece la forma federal de gobierno, mientras que el artículo 5° determina que los gobiernos provinciales se organizarán bajo el sistema representativo republicano.

El artículo 121° establece una suerte de subsidiariedad del Estado Nacional, que hace que sean facultades exclusivas de las Provincias todas aquellas no delegadas constitucionalmente en el gobierno federal. Esta situación se complementa con la determinación de las provincias como la entidad con el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios (Artículo 124°).

El artículo 122°, por su parte, establece que las Provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan. La base de la autonomía esta dada por la capacidad de administración y el dictado de su ordenamiento jurídico. Esta cualidad provincial quedó definitivamente afirmada en la reforma constitucional de 1860, al suprimirse de la Constitución la necesidad de que fuera el Congreso Nacional quien aprobara las constituciones provinciales y al derogarse el sometimiento de los gobernadores provinciales al juzgamiento por parte de autoridades nacionales.

En el artículo 125° se enumeran una serie de acciones que las provincias pueden realizar, como por ejemplo, celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal. Este artículo también detalla otras acciones como las de promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, etc.

Estas acciones se plantean dentro de un marco general de promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (Artículo 125°).

Los gobernadores de provincia además de tener a su cargo el nivel subnacional, son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación (Artículo 128°).

(*) Este Anexo reconoce como antecedente a los trabajos realizados por Cao y Pérez (1999 y 2002).

⁶ Esta sección fue realizada sobre la base de Cassagne, 1998 páginas 441 a 455. Los artículos citados refieren a la Constitución Nacional Argentina de 1994.

Un elemento novedoso incorporado en la Constitución de 1994 es la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social. Estas regiones podrán celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación (Artículo 124°).

Dentro de las jurisdicciones subnacionales, vale la pena resaltar el caso de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene un régimen especial desde la reforma constitucional de 1994. El artículo 129° le reconoce autonomía y, en un diseño institucional parecido al de una provincia, le otorga facultades propias de legislación y jurisdicción y la elección directa de su jefe de gobierno y de su legislatura. En 1996 la ciudad se institucionalizó por medio de una Constitución de la Ciudad y de la elección de su Jefe de Gobierno y un año después reconvirtió el Poder Legislativo al reformar íntegramente el histórico Consejo Deliberante, hoy Legislatura de la Ciudad Autónoma.

Las Constituciones Provinciales, por su parte, se caracterizan por tener grandes parecidos entre sí y adecuarse a las reformas de la Constitución Nacional, a la que, deben subordinarse (Artículo 5° y 123°). Esto no impide que algunas constituciones provinciales contengan prescripciones particulares. Por ejemplo, las Constituciones de La Pampa y Catamarca prevén en forma expresa la responsabilidad del Estado por los actos y hechos de sus agentes.

2. La estructura de los gobiernos provinciales

2.1. El ejecutivo: papel, composición y forma de elección

El poder ejecutivo de las Provincias está a cargo de un órgano unipersonal de elección popular directa, llamado Gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno y la administración de la provincia. Desde el punto de vista administrativo sus atribuciones son similares a las del Presidente de la República, y de igual manera, desde lo formal y lo real, replican a escala provincial el presidencialismo de nuestra Constitución y forma de gobierno.

Los gobernadores, mientras ejercen el cargo, no pueden ser enjuiciados ante el Poder Judicial de la Nación. Para ello deben ser destituidos de su cargo mediante juicio político llevado adelante por la legislatura provincial.

A semejanza del nivel nacional, en las elecciones provinciales se elige una fórmula compuesta por gobernador y vicegobernador. Este último encabeza la sucesión de gobierno en caso de renuncia, muerte, incapacidad, juicio político o destitución del Gobernador. El Vicegobernador no pertenece, en lo formal, al ejecutivo provincial, pero suele participar de las reuniones de gabinete y ser uno de los personajes clave del gobierno provincial.

A cargo de las diferentes organizaciones de la Administración Pública se encuentran los gabinetes provinciales, conducido por el gobernador y conformados por Ministros y Secretarios de rango ministerial. Este gabinete, que replica en buena parte la modalidad de trabajo del gobierno central, es en los hechos el equipo de trabajo que conduce el Sector Público Provincial.

2.2. El legislativo provincial

Se vio en el punto 1. que las Provincias tenían el derecho de darse sus propias instituciones (Artículo 122°), en el marco de la Constitución Nacional (Artículos 5° y 123°). Va de suyo que de esto implica la reproducción de los tres clásicos poderes republicanos, entre ellos el parlamento.

El Poder Legislativo de las Provincias es uno de los lugares en donde es más notorio que la organización de los poderes republicanos es una prerrogativa provincial. Así, por ejemplo, hay parlamentos provinciales unicamerales y bicamerales; en estos últimos la cámara de diputados responde al pueblo de la provincia (elegidos por sistema proporcional con la provincia como distrito único) y la de senadores a los municipios (una determinada cantidad de senadores por cada uno de ellos). Sin embargo también se observan sistemas mixtos, como el de la Provincia de San Juan, cuyo parlamento, si bien es unicameral, cuenta con diputados proporcionales (de acuerdo al porcentaje de votos en toda la provincia) y diputados municipales (de acuerdo a la lista ganadora en el departamento). Igualmente, cada provincia tiene, en cada parlamento, diferente cantidad de legisladores, procesos de aprobación de leyes, periodos ordinarios de trabajo, reglamentos, facultades, etc.

Todas las jurisdicciones admiten la reelección de sus parlamentarios, pero algunas ponen límite a una reelección indefinida. Por ejemplo Formosa, después de una primera reelección, el diputado en cuestión no puede volver al parlamento por un periodo de cuatro años.

Por lo general (salvo el caso de Tucumán y Santiago del Estero) el Vicegobernador provincial es presidente del Parlamento. En el caso de sistemas bicamerales, al menos de una de las Cámaras.

La duración de los mandatos de los parlamentarios es de cuatro años. La mayoría de las provincias tienen cláusulas de renovación bienal de la mitad del parlamento. Otras lo renuevan totalmente cada cuatro años, y el Senado de la Provincia de Corrientes se renueva por tercios cada dos años.

En general, y como reflejo de prácticas y tradiciones de larga data en el país, que concentran poder en la cabeza del Poder Ejecutivo las legislaturas tienen, dentro de la política y la administración pública provincial, un peso menor que el que podría deducirse de las prerrogativas que las diferentes Constituciones Provinciales les asignan. Así, en los hechos, cuentan con un poder acotado, generalmente subordinado a la iniciativa del Gobernador.

2.3. El Poder Judicial Provincial⁷

La Constitución Nacional establece la existencia de dos estructuras judiciales que marchan conjuntamente: la justicia nacional y las provinciales, teniendo ambas origen constitucional: la primera en el artículo 108° y las segundas en los artículos 5°, 75° inciso 11 y 121°.

La existencia de dos órdenes u órganos jurisdiccionales podría suscitar conflicto, por lo que se ha determinado la supremacía de la ley federal. Pero esta supremacía, en virtud del principio de subsidiariedad del Estado Nacional y del artículo 116° que fija la incumbencia del nivel central sólo en los casos que le estén asignados por la Constitución Nacional, hace

⁷ Este acápite toma en cuenta el análisis de Castorini de Tarquini, 1989: 202/205.

que la competencia del Poder Judicial Provincial sea amplísima. Esto es, la jurisdicción federal es excepcional.

Conviene agregar un párrafo a esta relación, si bien la Ley N° 48 establece que los jueces provinciales y demás autoridades de las provincias deben cumplir los encargos de los jueces federales, esto no significa que la jurisdicción federal puede cercenar las autonomías locales. En este sentido, la Corte Suprema y los tribunales inferiores de la Nación no constituyen en principio órganos de control de las provincias.

Como en el caso de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Judicial tiene las características que cada Constitución Provincial y normas complementarias determine. Es común que las características del tribunal superior – equivalente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación – estén fijadas por las respectivas constituciones provinciales, mientras que leyes provinciales estructuran y regulan las cuestiones referidas a los tribunales inferiores.

Por lo general los jueces son nombrados bajo diferentes mecanismos que involucran a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Provincial. En los últimos años varias provincias han incorporado la figura del Consejo de la Magistratura, conformado por integrantes de los tres poderes del gobierno y por representantes gremiales de los abogados.

Por ejemplo, la Provincia de San Luis, establece un Consejo de la Magistratura integrado con miembros del Superior Tribunal, representantes de los legisladores, representantes de los abogados y representantes del Poder Ejecutivo. Este Consejo de la Magistratura propone en terna los magistrados de los Tribunales Inferiores y los funcionarios del Ministerio Público. Dentro de esta terna, el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, designa al funcionario en cuestión (artículos 196° y 197° de la Constitución de la Provincia de San Luis).

3. Las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

3.1. La estructura organizacional tipo

Con algunas diferencias menores, los Sectores Públicos Provinciales presentan estructuras organizacionales similares, las que remiten a una organización funcional, característica en la mayoría de las Administraciones Públicas. Así, las principales funciones de las APP tienen como contrapartida un Ministerio, una Secretaría de rango Ministerial o un Organismo Descentralizado.

En la Figura N° 1 se presenta un organigrama tipo de las Administraciones Provinciales, el que tiende a repetirse, con mínimas variaciones en todas las jurisdicciones. Cabe acotar que muchas veces los cambios a este modelo de estructura orgánica son inducidos por cambios en el nivel nacional que producen modificaciones en cadena en muchas provincias.

Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurría en los '80, casi no existen Ministerios de Obras Públicas, situación que se hizo cada vez más común a partir de cambios en este sentido en la Administración Nacional. Las otrora importantes estructuras de este tipo en casi todos los casos han pasado a ser Secretarías del Ministerio de Economía.

Igualmente es dable destacar que varias jurisdicciones han creado Secretarías de Seguridad, sacando la policía del ámbito del Ministerio de Gobierno. Por último se hace notar que en algunas provincias, Economía y Hacienda funcionan como una única jurisdicción,

replicando una vez más el esquema nacional, que junto a los procesos de ajuste ha tendido a incrementar la importancia de las funciones hacendarias.

Figura N° 1

**Organigrama Tipo de las Administraciones Públicas Provinciales
Década del '90**



El peso relativo de las jurisdicciones que muestra este organigrama, esta dado por la preeminencia del control de los recursos por parte de economía, y como veremos en términos presupuestarios, en el mayor gasto por finalidad y función que tienen cuatro sistemas de gran complejidad, implantados en una amplia extensión geográfica y que cumplen tareas consideradas fundamentales para el Sector Público: salud, bienestar social, educación y seguridad.

Cuadro N° 1

Ejecución Presupuestaria por Finalidad. Consolidado 24 Jurisdicciones En % - Año 1997

Finalidad y Función	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	\$	%
Administración Gubernamental	8.152,8	24,9
Servicios de seguridad	2.675,7	8,2
Salud	3.693,5	11,3
Promoción y asistencia social	1.536,5	4,7
Seguridad social	617,8	1,9
Educación y cultura	9.334,9	28,5
Ciencia y técnica	27,1	0,1
Trabajo	73,6	0,2
Vivienda y urbanismo	1.352,7	4,1
Agua potable y alcantarillado	414,4	1,3
Otros servicios urbanos	292,6	0,9
Servicios económicos	3.506,0	10,7
Deuda pública	1.052,2	3,2
TOTAL	32.729,9	100,0

Fuente: *ProvInfo, 2001*

Desglosando estos valores consolidados, se observan diferencias sustanciales en la incidencia porcentual de ciertas funciones en virtud de causas estructurales o a la forma en que se contabilizan las partidas. Un ejemplo del primer caso es el guarismo referido al sector salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ostensiblemente mayor que el que se observa en el resto de las Provincias. Esta situación se origina en que la red de hospitales de la ciudad constituye un centro de referencia y derivación para el resto de los efectores del país. Un ejemplo del segundo caso está dado por la forma en que se registra el gasto salarial del personal administrativo de los subsistemas de educación, salud y seguridad. Algunas jurisdicciones contabilizan este gasto como parte de cada uno de los subsistemas y otras lo asignan al rubro “Administración Gubernamental”.

Realizando un breve comentario de cada sistema, vemos que el sistema educativo fue un punto neurálgico de las administraciones provinciales durante la década pasada, ya que concentra un alto nivel de recursos y ha sido atravesado por un importante grado de conflictividad. Este sistema concentra toda la oferta educativa pública y es el encargado del seguimiento de la oferta privada (exceptuando el nivel universitario). Tiene a su cargo los niveles pre-primario, primario, secundario, terciario no universitario y de educación especial.

En el sistema de salud la tarea que demanda mayores esfuerzos es la administración de la red de efectores, cuya organización tiene una estructura piramidal. En su cúspide jerárquica se encuentra el hospital provincial de máxima complejidad, que generalmente se encuentra en la principal ciudad de la jurisdicción y que tiene, por sí sólo, un peso determinante en todo el sistema hospitalario.

Paralelo a esta estructura existen áreas de planificación del sistema y de desarrollo de programas de prevención. La complejidad de la red de efectores, las urgencias por las que pasan, las presiones de los diferentes actores sociales involucrados en el sistema, hacen que estas áreas tengan un desarrollo mucho menor que el aconsejable.

El sistema de seguridad también ocupa un lugar importante en la estructura organizativa provincial, generalmente dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno. Durante algunos años que este sector pasó casi inadvertido pero, diferentes hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos y con la incapacidad de las policías provinciales para frenar el incremento de los índices de delictuosidad, han determinado que se estén analizando políticas de profunda reforma y fortalecimiento institucional para las policías provinciales.

Con una relevancia similar a la del sistema de salud, se organiza el sistema de desarrollo social (promoción y asistencia social, trabajo, vivienda y urbanismo, etc.). Los diferentes organismos ocupados en estos temas, se dedican fundamentalmente a la implementación de programas financiados desde la órbita nacional. Pocas provincias tienen programas propios y las que los tienen carecen del alcance y penetración de los provenientes de la órbita nacional.

Una unidad fundamental de la organización provincial es el Ministerio de Hacienda, que contiene básicamente tres áreas; la que realiza el seguimiento y negocia transferencias desde el nivel federal, la que hace seguimiento del gasto (Hacienda propiamente dicha) y la que genera ingresos tributarios (Dirección de Rentas). El área de Hacienda, adicionalmente, funciona como disciplinador fiscal del conjunto de la administración.

Otro bloque de funciones tienen que ver con las tareas de promoción, fomento y regulación de la estructura productiva y la construcción y mantenimiento de la infraestructura pública. Dentro de este espacio se encontraban las empresas públicas provinciales. Sin embargo, y en virtud de los procesos de ajuste estructural y privatizaciones, se ha producido una reducción en el peso y jerarquía de estas oficinas. En particular debe destacarse la notoria baja de personal de las direcciones de Arquitectura que, dedicadas a la Obra Pública, solían ser las unidades orgánicas de mayor cantidad de empleados de toda la Administración Provincial.

Por último, las tareas más ligadas a la coyuntura político partidaria y la relación con el Parlamento Provincial son llevadas adelante por el Ministerio de Gobierno, el Vicegobernador y el Secretario General de la Gobernación. Este último funciona como mano derecha del Gobernador en el gabinete.

La organización federal ha ido evolucionando hacia una forma “cooperativa”. Esta modalidad que adquiere la forma federal se caracteriza por hacer compartir a los diferentes niveles (nacional, estadual y municipal) la responsabilidad en la realización de procesos clave del Sector Público, bajo el paraguas institucional de instrumentos que facilitan la participación de todos los poderes afectados utilizando criterios de interconexión. Aunque hay diferencias de grado, todos los federalismos actuales consolidados tienden hacia una modalidad coordinada (Aja, 2000: 38/9 y Vergottini, 1986: 65).

Esta forma cooperativa tiene su correlato en el espacio administrativo, promoviendo una estrecha cercanía de trabajo entre unidades del gobierno central y de los gobiernos provinciales.

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 la particular relación entre cada provincia y sus municipios.

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

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

4. El presupuesto Provincial

4.1. Los ingresos

Una primera división de los ingresos provinciales se establece entre aquellos originados en las transferencias desde el nivel nacional y los ingresos originados en la propia provincia.

Si bien se trata de dos sistemas que trabajan de manera autónoma, son necesariamente interdependientes, ya que el espacio productivo sobre el que obtienen los recursos se encuentra necesariamente superpuesto. Esto hace que los ingresos provinciales deban verse a la luz de la distribución de potestades tributarias Nación – Provincias y del régimen de coparticipación de impuestos.

A grandes rasgos los principales recursos de carácter tributario recaudados por los estados provinciales en Argentina se originan en los siguientes impuestos:

- ✓ ingresos brutos: imposición a las ventas con una base similar a la del impuesto al valor agregado pero que, al gravar los valores brutos, se piramida
- ✓ inmobiliario: grava el valor fiscal de las propiedades (en algunos casos es cobrado por los municipios)
- ✓ sellos : grava el registro de los contratos y otros actos legales
- ✓ automotor: imposición al patentamiento de los vehículos (en algunos casos es cobrado por los municipios)

Según la visión casi unánime de los especialistas, la estructura impositiva provincial presenta varios problemas. En primer lugar, existe un bajo nivel de correspondencia fiscal, definida ésta como el grado de superposición entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que realiza las erogaciones. La falta de correspondencia fiscal tiende a producir el denominado fenómeno de “Ilusión fiscal”: la creencia de que parte del costo de los servicios públicos locales será financiado por no residentes en la comunidad. De esta forma, la autoridad encargada de las erogaciones no asume el costo político del

financiamiento, teniendo incentivos adicionales para expandir el gasto más allá del “objetivo a lograr” (Porto, 1990: 67 y 74).

Una parte importante de esta falta de correspondencia fiscal se explica por las escasas potestades tributarias de las provincias, las que no son suficientes para financiar las tareas de las que son responsables.

En cuanto a los tributos en sí, en el cuadro siguiente se observa la recaudación obtenida para cada uno de los principales tributos en el consolidado de 24 provincias, destacándose dentro del mismo el importante peso del impuesto a los ingresos brutos.

Cuadro N° 2

**Ingresos tributarios provinciales – por tipo de impuesto
Consolidado 24 Jurisdicciones
Año 1997**

Impuestos	Consolidado 24 Jurisdicciones	
	\$	%
Ingresos Brutos	6.010.639	55,16
Sellos	1.812.285	16,63
Automotor	942.932	8,65
Inmobiliario	925.329	8,49
Otros	1.206.035	11,07
TOTAL	10.897.220	100,00

Fuente: *ProvInfo, 2001*

De esta lista de impuestos, los dos de mayor volumen son considerados perniciosos para la actividad económica. El principal (por volumen) impuesto provincial, ingresos brutos, es considerado un tributo negativo para la economía, ya que premia las actividades de menor elaboración o realizadas por firmas integradas. En efecto, al ser un impuesto que grava todas las transacciones por el total del monto involucrado, premia a aquellos bienes que han tenido, antes de llegar al consumidor final, una menor cantidad de operaciones de compra – venta intermedias.

Otro tributo perjudicial para la actividad económica es el impuesto a los sellos, que grava el registro de los contratos y otros actos legales, castigando aquellas actividades que requieren mayores actos jurídicos. En suma, este impuesto como el de Ingresos Brutos, viola el principio de neutralidad, esto es, aquél que sostiene que los tributos no deben afectar precios relativos. Por otro lado tiene un efecto contraproducente al poner una prima a las actividades que se realizan sujetas a derecho, premiando de esta manera a las actividades que operan por fuera de estos circuitos.

Por último, los ingresos producidos por los impuestos inmobiliario y automotor generan ingresos menores a los que podría esperarse dado la base imponible. De todas formas, y si bien pueden incrementarse notoriamente con una mejor administración y control, aún considerando una máxima recaudación potencial son a todas luces insuficientes para sostener el nivel de gasto de las administraciones provinciales.

Dentro de este registro consolidado, se observan guarismos muy diferentes, de acuerdo a la provincia que se trate. Igualmente, es muy diferente el peso de estos tributos dentro de la estructura general de ingresos. Así, en el año 1997, en el área central los ingresos por tributos provinciales representaban el 52% de los ingresos corrientes, mientras que en el área periférica este guarismo apenas superaba el 15% (ProvInfo, 2001).

4.2 El gasto por clasificación económica

Analizando ahora los rubros hacia los cuales se dirigen las erogaciones provinciales es de observar el importante nivel de asignación hacia el gasto corriente. En una alta proporción este gasto se asigna al pago de salarios públicos, tanto desde la propia partida de personal, como a través de una serie de torsiones contables que hace que otras partidas presupuestarias terminen teniendo como destino el financiamiento de la planta de empleados públicos. Por ejemplo, en la provincia de San Juan se detectó que por la partida llamada “Plan de Obras Públicas” – asignada a la cuenta “gasto de capital” - se pagaba el sueldo de personal que, si bien formalmente figuraba trabajando en la Dirección de Arquitectura, ocupaba puestos administrativos en diferentes lugares del Estado sanjuanino.

Otro ítem que compone el gasto corriente es el gasto en Bienes y Servicios no personales. Este rubro es muy heterogéneo y comprende desde el gasto de funcionamiento y pago de servicios (electricidad, teléfono, artículos de oficina, etc.) hasta los inherentes a las diferentes funciones específicas que cumplen las distintas áreas de la Administración Pública (insumos de oficina para toda la administración, alimentos para el área de desarrollo social, material didáctico para educación, por citar sólo algunos ejemplos). Dentro de estos es de destacar el importante nivel de gasto que exige la red hospitalaria – especialmente medicamentos -, que es la que ejecuta la mayor proporción de esta cuenta.

En el quehacer cotidiano de las diferentes Administraciones Públicas Provinciales se sufre una continua falta de elementos mínimos para su funcionamiento rutinario (papel, bolígrafos, tintas para impresora, carpetas, etc.), lo que está ligado a un bajo nivel de gasto en este rubro y la existencia de circuitos de compras contaminados con prácticas poco transparentes.

En cuanto al gasto en la deuda pública (en el gasto corriente se contabilizan los intereses) en el año 1997 su peso, si bien creciente, era bastante marginal.

Analizando el gasto de capital, hay que resaltar el bajo peso proporcional, tomando en cuenta que las provincias han quedado a cargo de la casi totalidad de la infraestructura pública.

Una importante cantidad de recursos se ejecutan bajo el rubro de “Transferencias”. Dentro de ellas se destacan las correspondientes al “Sector Público” que comprenden partidas dirigidas a los Municipios, la educación privada y cubrir el déficit del sistema de previsión social, en aquellas provincias que lo no han transferido a la Nación.

Cuadro N° 3

Ejecución Presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto Consolidado 24 Jurisdicciones Año 1997

Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones
I. INGRESOS CORRIENTES	30.771.776
. <i>Tributarios</i>	27.225.895
. <i>No Tributarios</i>	1.945.937
. <i>Vta. Bienes y Servicios de la Adm. Púb.</i>	332.276
. <i>Rentas de la Propiedad</i>	196.365
. <i>Transferencias Corrientes</i>	1.071.302
II. GASTOS CORRIENTES	27.561.778
. <i>Gastos de Consumo</i>	19.184.749
- Personal	15.646.808
- Bienes de Consumo	871.692
- Servicios	2.666.250
. <i>Renta de la Propiedad</i>	1.052.210
. <i>Transferencias Corrientes</i>	7.324.816
- Al Sector Privado	2.746.880
- Al Sector Público	4.565.623
- Al Sector Externo	12.313
III. RESULTADO ECONOMICO	3.209.998
IV. RECURSOS DE CAPITAL	1.800.489
V. GASTOS DE CAPITAL	5.124.832
VI. INGRESOS TOTALES	32.572.265
VII. GASTOS TOTALES	32.686.609
VIII. RESULTADO FINANCIERO	-114.345
IX. RESULTADO FINANC. SIN PRIVATIZACIONES	-1.378.900

Fuente: *ProvInfo, 2001*

Dentro de este registro consolidado, se observan guarismos muy diferentes, de acuerdo a la provincia que se trate.

Por último cabe acotar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países federales, no existen limitaciones formales al gasto, tanto en la asignación por función o por clasificación económica, como en el nivel total. Inclusive en el caso de transferencias con fines específicos, esto es, ligadas a programas cogestionados con la Nación, las auditorías que corresponde que haga el Gobierno Central no las cumple, o se realizan de manera muy laxa.

Paralelamente, y tomando distancia de lo ocurrido durante los '90 en México y Brasil, la Nación se ha corrido del lugar de "prestamista de última instancia" que tradicionalmente ocupaba; esto es, ante las crisis fiscales la Nación rescataba a la provincia con auxilios extraordinarios negociados en el ámbito político. Es claro que políticas de este tipo impulsan el incremento del gasto público.

Desde principios de los '90, este mecanismo dejó de ser medianamente automático como en el pasado. Inclusive la Nación (apremiada por sus propias penurias fiscales y por el corsé que significaba la convertibilidad) no ha actuado, permitiendo en algún sentido, que se desplegaran crisis fiscales que concluyeron en explosiones sociales y políticas.

4.3. El Stock de Deuda Provincial

La potestad de endeudamiento de las provincias es un tema que ocupa un lugar preponderante dentro de la teoría fiscal de los países federales. Así, en la teoría existen posiciones que van desde proponer una absoluta libertad de endeudamiento para los niveles subnacionales, a otras que postulan su prohibición tajante, pasando por otras que sostienen la necesidad de diferentes condiciones para que los Estados subnacionales puedan acceder al mercado de créditos (por ejemplo, permiso de endeudarse cuando existe una cierta relación ingreso, déficit y stock de endeudamiento, cuando se aplica a un gasto de capital, hasta comprometer un ciertos nivel de los ingresos, etc.

En nuestro país, durante los '90, para acceder a crédito bancario el nivel estadual precisó de un previo permiso de la jurisdicción nacional el que, salvo en situaciones límite (el caso de la Provincia de Córdoba en 1995), fue otorgado de manera casi automática.

Hacia 1997 las provincias tenían un stock de deuda pública que superaba los \$ 16 mil millones. Si bien es una cifra apreciable, en términos del total de recursos provinciales y en comparación con el guarismo que muestra la Nación, se trataría de una situación global bajo control.

Cuadro N° 4

Deuda Publica Nacional y Provincial – Año 1997 En miles de millones de Pesos y como % del total de Recursos

Concepto	Stock Deuda	Total Recursos	% Sotck / Recursos
Total Provincias	16,1	31,1	52 %
Nación	101,1	55,4	183 %(1)

Fuente: *ProvInfo*, 2001; *Nación: Secretaría de Hacienda*, 1999.

Nota: (1) Si se consideran los recursos netos de transferencias a Provincias la relación stock/recursos asciende al 215%.

En cuanto a los ítems que componen la deuda pública, cabe destacar el peso de las entidades bancarias, la creciente utilización de la modalidad de emitir títulos públicos provinciales, el importante nivel de deuda flotante – que en la mayoría de los casos implica incumplimientos del Estado Provincial – y el bajo nivel –de endeudamiento con el Gobierno Provincial respecto a la media histórica.

Cuadro N° 5

Deuda Publica Provincial Consolidado 24 Jurisdicciones En \$ y % – Año 1997

Total	Stock de deuda	
	\$	%
Entidades Bancarias	4.513.900	28,1
Títulos Públicos	3.638.000	22,7
Deuda Flotante	2.888.300	18,0
Organismos Internacionales	2.266.700	14,1
Deuda Consolidada	1.929.100	12,0
Privatización Banco	434.800	2,7
Gobierno Nacional	389.100	2,4
Total	16.059.900	100,0

Fuente: ProvInfo, 2001

5. Las Empresas Provinciales

5.1. La Banca Provincial⁸

A lo largo de los '90, diferentes estudios destacaron guarismos negativos de la Banca Oficial de Provincia (BOP) en comparación con el resto del sistema financiero:

- El costo de intermediación (gastos administrativos sobre depósitos totales) era en febrero de 1993 un 33% más alto en los bancos de la BOP que para los Bancos Privados de Capital Federal, a pesar de las ventajas que significa tener como cliente cautivo a los gobiernos provinciales.
- Los créditos irregulares de la BOP se concentran en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Datos correspondientes a febrero de 1993, tomado de Reyes, 1993).
- La cartera en gestión judicial de algunos de estos bancos alcanzaba proporciones escandalosas. Por ejemplo, en el caso del Banco de la Provincia de Santiago del Estero era el 57% de la cartera total y en el Banco de la Provincia de Formosa el 27% (Subsecretaría de Promoción Económica Regional, 1994a y b).

En general, el pobre desempeño de estas instituciones se ligaba a tres tipos de prácticas:

- su rol de fomento sobre las PyMEs, realizando préstamos a actores económicos que en la década del '90 tuvieron muchas dificultades para sobrevivir.
- su rol de agente financiero provincial, lo que hizo que muchas veces sus operatorias tuvieran el objetivo de cubrir déficits provinciales.

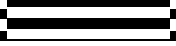
⁸ Sobre la base de Cao y Rubins (s/f).

→ administración poco transparente, sobre todo en préstamos hacia personajes provinciales influyentes⁹.

Las crisis de los bancos provinciales ya fue ostensible durante los '80, pero el boom de crecimiento de los recursos fiscales de la primera etapa de la convertibilidad alejó los peligros de una liquidación que parecía inminente (ver Página 12, 20/01/92 e Interdiarios 12/11/91).

La crisis conocida como “efecto tequila” sirvió de catalizador de la situación. El Poder Ejecutivo Nacional constituyó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), que servirá principalmente para sanear las carteras de la BOP y permitir su privatización. En el Cuadro N° 6 puede observarse el avance del proceso de privatización hacia 1998, en donde catorce bancos provinciales habían sido privatizados y cuatro más se encontraban en proceso de hacerlo.

Cuadro N° 6
Situación de los Bancos de la BOP
Año 1998

Provincias	Privatizado (1)	No Privatizado	Provincias	Privatizado (1)	No Privatizado
Buenos Aires			Mendoza	11/96	
Catamarca			Misiones	1/96	
Córdoba			Neuquén		
Corrientes			Río Negro	3/96	
Chaco	11/94		Salta	3/96	
Chubut			San Juan	11/96	
Entre Ríos	11/94		San Luis	8/96	
Formosa	11/95		Santa Cruz		
GACBA			Santa Fe	6/98	
Jujuy	1/98		Sgo. del Estero	9/96	
La Pampa			Tierra del Fuego		
La Rioja	4/93		Tucumán	*	

Referencias:

(1)	Fecha de Privatización
	Privatizado
	Privatización en proceso
	No Privatizado
*	7/96 Banco de Tucumán. En 1998 se privatizaría el Banco San Miguel de Tucumán

Fuente: *Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1998*

⁹ Gallo y Angaramo comentan la forma en que en operatorias del Banco de Catamarca se usaron testaferros. Así, una empleada doméstica de un conocido dirigente político provincial accedió a un préstamo por varios cientos de miles de pesos, que no pudo pagar y que, por supuesto, no tenía bienes con que respaldar lo adeudado (1996: 227).

Los bancos de la Banca Oficial de Provincia (BOP) tienen características muy diferentes. En primer lugar debe destacarse el Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO), el más antiguo del país, una de las instituciones financieras con mayor nivel de depósitos y número de sucursales. Sin llegar a las dimensiones del BAPRO, el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, también es una institución de una importante inserción en el mercado financiero nacional. Estas diferencias hacen que muchas de las características de la BOP no siempre se verifiquen en estas dos instituciones.

Exceptuando al Banco de la Provincia de La Pampa, el resto de las instituciones de la BOP tuvo, a lo largo de los 90, dificultades para mantenerse en funcionamiento, y la crisis del tequila terminó induciendo procesos privatizadores en casi todos ellos.

5.2. Otras empresas provinciales

Las provincias tienen las prerrogativas jurídicas necesarias para la creación de empresas provinciales. Al amparo de esta potestad, existen en los Estados provinciales diferentes tipos de empresas, muchas de ellas creadas durante la ola desarrollista de los '60s. Otras empresas quedaron bajo potestad provincial a partir de procesos descentralizadores realizados por el Gobierno Central (por ejemplo, la de la empresa "Obras Sanitarias de la Nación" transferida a las provincias durante los '70s).

En la segunda mitad de los '90, e inducida por políticas nacionales, se observa una tendencia hacia la privatización, concesión y/o cierre de empresas provinciales.

En el Cuadro N° 7 se muestra el estado de situación de los diferentes servicios cada una de las provincias hacia el año 1997.

Cuadro N° 7

**Situación de Empresas Provinciales Seleccionadas
Año 1997**

Provincia	Electricidad (1)		Agua Potable (1)		Casinos (2)		Hoteles (2)		Transportes (2)	
	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv	Privat	No Priv
Buenos Aires	6/97					S/D		S/D		
Catamarca	1/96									S/D
Córdoba			4/97			S/D		S/D		
Corrientes			8/91				4			S/D
Chaco						S/D		S/D		
Chubut						S/D		S/D		S/D
Entre Ríos	5/96							S/D		
Formosa	2/95		12/95					S/D		S/D
Jujuy	12/96									S/D
La Pampa								S/D		S/D
La Rioja	5/95					S/D		S/D		S/D
Mendoza	6/98		6/98					S/D	1	
Misiones					1					
Neuquén										
Río Negro	8/96							S/D		
Salta	7/96		7/98							S/D
San Juan	1/96						4			S/D
San Luis	3/93						1			S/D
Santa Cruz						S/D		S/D		S/D
Santa Fe			8/95					S/D		S/D
Sgo Estero	1/95		9/97							S/D
T. del Fuego						S/D				S/D
Tucumán	8/95		7/95					S/D		S/D

Referencias:

(1)	Fechas de Privatización
(2)	Cantidad de unidades privatizadas o en proceso de privatización

	Privatizado o Concesionado		No privatizado
	Privatización o Concesión en proceso		No posee
	Servicios están a cargo de cooperativas		Descentralizada a Municipios
S/D	Sin datos		

Fuente: *Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1998*

6. Las relaciones Provincias - Municipios

El artículo 5° de la Constitución Nacional establece que las provincias deben organizar su régimen municipal, sin indicar otra cosa que el respeto por el régimen republicano y representativo. En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se agregó el reconocimiento de la autonomía municipal la que, para entonces, ya había sido reconocida por la mayoría de las Constituciones Provinciales.

Los gobiernos municipales reproducen el modelo presidencial, organizando su poder ejecutivo de manera individual, en una institución generalmente electa de manera directa a la que se llama intendente. Su poder legislativo, por su parte, esta conformado por un sujeto colectivo denominado Concejo Deliberante, cuyo número de miembros varía según las provincias y, en algunas de ellas, según la categoría municipal. Ambas autoridades son elegidas por períodos de cuatro años.

Si bien en los últimos años los municipios se han modificado notablemente, se trata aún de instituciones gubernamentales de muy limitada presencia, dedicadas fundamentalmente al desarrollo económico local junto a la atención de la población de menores recursos (Pérez, 1991).

En general se reconoce una gran dependencia financiero – política de los municipios con respecto a los gobiernos provinciales. En este sentido, muchas provincias han desarrollado leyes de coparticipación provincia - municipios que han permitido una mayor autonomía de estos últimos.

B i b l i o g r a f í a

- Aja, Mario (2000) “Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico” - **Revista de Occidente N° 229** - Madrid
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (s/f) “**Apuntes para analizar los cambios regionales: La situación de la Banca Oficial de Provincia**” (mimeo) - Biblioteca INAP, código INAP-AR: C.1/301, Buenos Aires
- Cao, Horacio y Pérez, Pedro (1999) “Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: El caso de un federalismo centralizado en transición” – Trabajo presentado en el Seminario “**Fortalecimiento y Democratización de los Gobiernos Regionales**” Organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung el viernes 23 de Julio de 1999 - Santiago de Chile
- Cao, Horacio y Pérez, Pedro (2002) “Una descripción de los Estados Provinciales en los ‘90” **Cuaderno CEPAS N° 12** – AAG/CEPAS - Buenos Aires
- Cassagne, Juan Carlos (1998) “**Derecho Administrativo**” Abeledo Perrot, Buenos Aires
- Castorini de Tarquini, María Celia (1989) “Las Provincias en juicio” en “**El Poder Judicial**” Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos - Pérez Guilhou (Director) – Ediciones De Palma – Buenos Aires
- Gallo, Marcelo y Angaramo, Roberto (1996) “**Catamarca. Después del silencio**” Narvaja Editor – Córdoba, Argentina
- Pérez, Pedro (1991) “**Municipio, necesidades sociales y política local**” Editorial IIED-AL – GEL, Buenos Aires
- Porto, Alberto (1990) “**Federalismo fiscal. El caso argentino**” Editorial Tesis– Buenos Aires
- ProvInfo (2001) “**Base de Datos de la Unidad de Información Integrada**” Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires
- Reyes, Gustavo (1993) “Evolución de los Bancos Públicos Provinciales” **Revista Novedades Económicas** - IEERAL, Año 15 N° 155/56, Argentina
- Secretaría de Hacienda (1999) “**Boletín Fiscal Año 6 N° 24**” Buenos Aires
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1998) “**Situación de las Provincias Argentinas**” Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – MEyOySP, Buenos Aires
- Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994a) “**Informe Económico y Social - Provincia de Formosa**”, Buenos Aires
- Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994b) “**Informe Económico y Social - Provincia de Santiago del Estero**”, Buenos Aires
- Vergottini, Giuseppe de (1986) “La Distribución Territorial del Poder Político” - En “**Revista Vasca de Administración Publica**” - Oñati - N° 16 - España

Diarios

- Página 12, 20/01/92 “Un misil contra las provincias”
- Interdiarios 12/11/91 “Bancos Provinciales: Hacia una estructura mixta”

A n e x o I I I

Supuestos epistemológicos y metodología de trabajo

1. Los supuestos epistemológicos¹⁰

Ningún estudio puede desplegarse discutiendo hasta sus últimos determinantes todos los conceptos que contiene; esto haría que el texto fuera una continua vuelta sobre sus principios filosóficos y epistemológicos. En estos casos lo que aconseja la *buena ciencia* es hacer explícito los supuestos en los que se basa, haciendo un recorrido que dedique algunos párrafos a describir cuales son los principales elementos epistemológicos que se asumirán, el que debería ir ganando en profundidad en la medida que se acerque a los temas de relación más estrecha con las cuestiones que trata la tesis.

Con este objetivo en mente, a lo largo de esta sección consideraremos - en forma muy esquemática y sucinta - algunas pautas referidas a los supuestos epistemológicos y al nivel de corroboración que se espera para las hipótesis de la presente investigación.

Tomando en cuenta el estado actual de avance de las ciencias sociales o humanas - o como quiera denominarse a ese grupo de ciencias que se refieren a los hombres y a su vida individual y/o grupal - se abren una serie de cuestiones que es necesario abordar.

En primer lugar se quiere comentar el estatus de conocimiento que – se considera - alcanza el contenido de esta investigación. El objetivo a lograr es el de conocer y anticipar tendencias y rangos más probables y no el obtener los determinantes exactos de una cierta *realidad*. En este sentido, se sigue la estructura epistemológica de Marx, que hablaba de leyes que actúan como tendencias, es decir, que no tienen validez incondicional. Bajo esta lógica la existencia de contraejemplos aislados no refuta al enunciado, ya que aquellos pueden deberse a la existencia de influencias *contractuantes*, que cancelan localmente el efecto de la ley general (Gómez, 1995: 92/93).

Comenzaremos diciendo que la *realidad* tiene infinitas aristas y, por lo tanto, sólo un fragmento de ella puede ser captado. La forma en que delimitemos el área en la que fijaremos nuestra atención y el enfoque desde donde lo haremos presupone una concepción diferente de la ciencia, del ser humano, de la sociedad (Gómez, 1995: 9).

Frente a los diferentes campos de análisis, las ciencias sociales presentan más de un paradigma, ninguno de ellos con el estatus de hegemónico¹¹. Al no haber un acuerdo en la comunidad científica acerca de “la” concepción a utilizar, no se organiza una actividad común, generándose escuelas aisladas (Masterman, 1970: 74).

Se llega a una situación en donde cada escuela, presenta varias perspectivas paralelas, cada una de ellas ligada a un paradigma diferente. Bajo esta lógica ... *todos los hechos que pudieran ser*

¹⁰ En este acápite se utilizan algunas partes de los trabajos finales presentados en los módulos de Doctorado “Racionalidad y Acción Humana” dictado por el Dr. Pedro Pavesi (año 1998) y “Metodología de las Ciencias Sociales. Introducción crítica” del Dr. Ricardo Gómez (año 1997).

¹¹ Es una reformulación de la tesis de Khun, quien se pregunta acerca la existencia de alguna ciencia social que haya adquirido un paradigma común (1995: 13). Desde otra perspectiva, pero con un razonamiento en algún sentido paralelo, Bunge las considera como ciencias con campos de investigación *no totalmente estructurados* (1995: 213).

pertinentes... tienen probabilidades de parecer igualmente importantes. Igualmente la interpretación de cada hecho es diferente: ... no es extraño que... diferentes hombres, ante la misma gama de fenómenos... los describan y los interpreten de modos diferentes (Khun, 1995: 41/43).

Como consecuencia de la falta de un paradigma único, a cada paso de la investigación, y desde los niveles más abstractos hasta los más concretos, se tienen a mano enfoques alternativos para utilizar. Es que no existe un algoritmo imparcial, ni procedimiento sistemático de decisión que aplicado adecuadamente, nos permita seleccionar el mejor abordaje a un problema (Khun, 1995: 304).

Así, la necesaria elección de un camino, si bien justificable con mayor o menor fortaleza, no puede evitar dejar al descubierto un cierto carácter relativo. O sea, es imposible evitar la presencia de cierto subjetivismo en el momento de seleccionar los conceptos que se utilicen en una investigación (Carrillo Castro, 1981: 9/11).

Redman considera que las diferencias en las perspectivas de investigación utilizadas son atribuibles a la cultura, a la historia y a las políticas y economías vigentes (1991: 149 y ss.), lo que nos lleva a la dimensión sociopolítica del problema.

El desarrollo científico no sólo está impregnado por el espíritu de la época, sino también hubo (y hay) acciones directas por parte del Estado y de actores sociales en el sentido de determinar su derrotero. En términos generales puede decirse que las ciencias humanas, en comparación con las naturales, reflejan con mayor énfasis las presiones de factores de poder y de la ideología dominante.

Más allá de situaciones extremas en donde esta presencia se hace evidente – por ejemplo, la persecución y censura de algunas doctrinas y campos de investigación por parte de la última dictadura Argentina – en el aparato institucional de las Universidades más importantes tiende a existir una presión sutil que empuja hacia una determinada agenda de investigación. Los que no la aceptan, generalmente no llegan lejos en sus estudios (Redman, 1991: 156 y ss.).

Sobre el particular, es dable reconocer que si bien no hay una correspondencia mecánica, la citada agenda de investigación está relacionada con aquellos temas que la sociedad ha *problematizado*¹². Esto es, hay una tendencia a una mayor producción y difusión científica de temas y perspectivas de análisis cuyo desarrollo es motivo de preocupación por parte de actores con poder en la sociedad.

No obstante estas características las limitaciones del conocimiento científico, se considera a la ciencia como un espacio con grados de libertad necesarios como para que se genere cierta posibilidad de penetrar el cerrojo institucional y social.

Esta posibilidad se basa en la consideración de que es posible el acceso a lo real. Esta posibilidad se fundamenta en:

- 1) la facultad de raciocinio del hombre, y
- 2) el supuesto de logicidad de lo real

La posición realista de la que parte esta investigación genera una forma de entender el conocimiento científico que permite avanzar en la generación de teorías, más allá de

¹² Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender la totalidad de las necesidades, demandas y esperanzas de sus integrantes. Sólo algunas son *problematizadas*, en el sentido que ciertos actores sociales relevantes creen que puede y debe hacerse algo a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (O'Donnell – Oszlak, 1995: 110).

reconocer la existencia de perspectivas paralelas y de la imposibilidad de neutralidad en las ciencias sociales. Como ejemplo de esto se cita a dos autores claramente contrapuestos: *Cuando se es hombre de ciencia no se tienen ideales; se elaboran resultados científicos* (K. Marx, correspondencia con F. Engels, citado por Sebrelli, 1994 : 46). ... *ninguna autoridad humana puede establecer la verdad por decreto... **la verdad está por encima de la autoridad humana*** (Popper, 1994: 54 – resaltado en el original).

Por lo tanto, no se busca ni se cree posible obtener - al menos en el estado actual de las ciencias sociales - un marco conceptual *neutral*, cualquier sea el significado que se le dé a esta palabra. Lo que sí se quiere establecer es la validez de una serie de hipótesis. Para ello nos valdremos de un marco teórico – que debe cumplir ciertas reglas metodológicas - y de una serie de referentes empíricos que, definidos en el marco teórico, deben asumir valores tendenciales consistentes con las hipótesis.

Además, si se reconoce la posibilidad de condicionamiento por el grupo humano de pertenencia, la cultura, la clase social, etc. es más posible independizarse relativamente de ellas y lograr la objetividad (Bunge, 1985: 61).

De todas formas, no se minimizan los riesgos que, sobre los temas comentados en los últimos párrafos plantean para esta y otras investigaciones. Al trabajar construyendo leyes tendenciales sobre temas recorridos por diferentes corrientes ideológicas y poderosos actores sociales, pueden generarse distorsiones ya sea bajo el marco de hipótesis *ad-hoc* para sostener el marco teórico como a través de un tratamiento distorsionado de los resultados empíricos obtenidos. Reconociendo esta situación, se buscará todos los medios disponibles evitarlas¹³.

2. Metodologías utilizadas

2.1. Estrategias metodológicas

Bajo las condiciones que se comentan en el texto principal, las Provincias de la República Argentina son agrupadas en tres entidades llamadas Área Central, Área Despoblada y Área Periférica. Las hipótesis centrales del trabajo se aplican a los territorios subnacionales agrupados en ésta última área.

Se trabaja, básicamente, sobre tres tipos de abordajes:

1. El análisis en sí del Estado y las Administraciones Públicas Provinciales (APPs) de las provincias del área periférica
2. El análisis del Estado y las Administraciones Públicas de las provincias del área periférica a partir de su comparación con la situación del Estado y las Administraciones Públicas de las provincias del área central. Ésta última es una entidad cuya estructuración es imprescindible para comprender la situación en el área periférica (por el tipo de articulación que se da entre ambas) pero, además, hace las veces de entidad auxiliar que permite el despliegue de la metodología comparativa.

La técnica utilizada se encuadra dentro de la lógica de abordaje del tipo *más similares y más diferentes* (Collier y Collier, 1990: 15 / Prezworski y Tenue, 1970: 32/33). Recordemos que la lógica de “más similares” se basa en considerar que cuanto mayores sean las similitudes sistémicas entre los objetos a comparar, existe una mayor garantía de que las diferencias

¹³ Esto no significa que necesariamente se logre este objetivo. El debate en la comunidad científica calificará en última instancia el éxito que he tenido en esta tarea.

estén en función de la variable explicativa y no de una variable espúrea. En nuestro caso, la homogeneidad de la forma del Estado y de las funciones que se cumplen en el ámbito provincial.

Por su parte, la lógica de “más diferentes”, busca resaltar justamente los elementos que tienen mayor distancia entre sí dentro del grupo homogeneizado por la modalidad de “más similares”. De esta manera, el control de las variables ya logrado, permite hacer obvia las variables explicativas. En nuestro caso, se pueden explicar las diferencias en las burocracias públicas en el nivel de su determinación por parte de la sociedad, más específicamente, en la condición de centro o periferia de las áreas en que los Estados y las APPs se insertan.

3. El análisis de un caso modal, el del Estado y las Administración Pública de la Provincia de San Juan. La elección de esta provincia se realiza en virtud de hipotetizarse que la misma replica, a nivel de unidad, las características generales del conjunto de las provincias periféricas. Esta estrategia metodológica se circunscribe al Capítulo VIII, que tiene el objetivo de analizar los resultados obtenidos en los capítulos precedentes en un caso arquetípico. Esta modalidad de trabajo se inspira en la estrategia desarrollada por Suárez en su investigación sobre los profesionales argentinos, en la que se realiza una prueba de *razonabilidad* alrededor de indagar la situación de los economistas (Suárez, 1973: 73 - 74)

En cuanto a los datos que se utilizan en la tesis, ya se ha hablado en el Capítulo I acerca de las dificultades para obtenerlos en adecuados niveles de confiabilidad y validez¹⁴. Esta situación se origina en múltiples causas, como la decadencia de los sistemas públicos de estadística, la baja presencia de estos temas en la agenda de investigación, la existencia de elementos *sensibles* (corrupción, clientelismo, prebendalismo) cercanos a los ítems estudiados, etc.

Este diagnóstico nos llevó a trabajar sobre una batería de datos de diferente tipo y origen: cuantitativo, cualitativo, recopilados a partir de entrevistas semiestructuradas - en el estudio de caso - y recopilados en entrevistas abiertas a informantes clave. Con respecto a esta última actividad, se realizaron más de veinte entrevistas a funcionarios nacionales y provinciales, gerentes públicos de la Administración Pública Nacional y de diferentes provincias, sindicalistas de gremios de empleados públicos, gerentes de emprendimientos desarrollados bajo la modalidad de diferimientos impositivos, etc.

Un recuento de la forma en que se fue usando cada una de estas metodologías se presenta en la Sección 3 de este anexo.

En relación con nuestra definición de la Administración Pública, y consistente con lo expresado en el Capítulo II, consideramos a las APPs en un sentido amplio que, como ya dijimos, comprende los tres poderes: Judicial, Legislativo y Ejecutivo¹⁵. Toda la información estadística, salvo que expresamente se indique lo contrario, involucra a este espectro de organizaciones públicas. Seguramente, este nivel de dispersión conspira contra la profundidad que pueda adquirir el estudio, parte del inevitable costo analítico, por otro lado común a toda estrategia metodológica.

¹⁴ Para superar estos problemas, se consultó con expertos acerca de la confiabilidad de los distintos datos utilizados y sobre la forma de superar las dificultades que estos tuvieran. Por ejemplo, en la utilización de los datos de Producto Bruto Geográfico (el producto anual de cada provincia) si bien muchos informantes comentaron acerca de una cierta debilidad, en general lo consideraron consistente en términos de sus composición interna y, por lo tanto, una herramienta válida para analizar cambios relativos en las diferentes Grandes Divisiones.

¹⁵ Es dable reconocer que la gran mayoría de los datos cualitativos, las entrevistas y el estudio de caso se dirigen principalmente hacia el Poder Ejecutivo.

Para terminar este acápite, vale la pena realizar alguna aclaración adicional a las ya efectuadas en el texto principal en lo referente a la periodización utilizada. La etapa que involucra el grueso de la investigación se abre hacia mediados de los '70 con la crisis mundial que ocurre por tal fecha¹⁶. Este periodo se extiende, por lo menos, hasta Diciembre del 2001.

Sin embargo, el periodo de tiempo sobre el que se pone el foco de atención en cuanto al papel del Estado y las APPs del área periférica se concentra sobre los años 1991 – 1997. Esto ocurre porque en este último lapso de tiempo ya han producido efecto una serie de procesos (v.g., descentralización, consolidación de funcionamiento de instituciones federales, etc.) que justamente construyen el sistema que se modeliza.

2.2. La presentación de la tesis

La presentación de la tesis se divide en capítulos (“número”, utilizándose números romanos {I / II / III, etc.}), secciones (“número.” utilizándose números arábigos {1. / 2. / 3., etc.}), acápites (“número.número.” utilizándose números arábigos {1.1 / 1.2. / 1.3., etc.}) y apartados (“número.número.número.” utilizándose números arábigos {1.1.1 / 1.2.1. / 1.3.1., etc.}). En el caso de que se citen diferentes partes de la misma tesis se utilizará la nomenclatura definida en este párrafo.

El texto de la investigación fue corregido con la versión virtual del diccionario de la real academia española, intentándose evitar el uso de palabras que, no siendo sustantivos propios o términos técnicos, no fueran consideradas por tal obra.

Se utilizó la metodología de cita bibliográfica *harvard*. Siempre que fuera relevante, se colocó en la cita bibliográfica el año de la edición original del trabajo. Cuando se trató de un autor que se consideró poco conocido, en la cita del texto se colocó el año de la edición original.

Con el objetivo de facilitar la lectura de la bibliografía, la misma se presenta al final de cada capítulo, salvo en el caso de los capítulos III / IV y VI / VII. Esto se debe a que ellos son, respectivamente, parte primera y segunda de una unidad temática, por lo que al final del Capítulo IV se coloca la bibliografía referida a los Capítulos III y IV y del Capítulo VII a la referida a los Capítulos VI y VII.

3. Metodologías utilizadas en cada capítulo de la tesis

3.1. Capítulo II

El desarrollo de este capítulo se realizó alrededor de una investigación de tipo bibliográfica. Así, se estableció un diálogo entre las diferentes escuelas que analizaron:

- a) Las teorías del desarrollo
- b) El Estado y la administración pública

¹⁶ Simbólicamente, en la Argentina, la mayoría de los estudios inicia tal periodo el 24 de Marzo de 1976, con el golpe militar. También suele utilizarse el llamado “Rodrigazo”, una serie de medidas dispuestas por el Ministro Celestino Rodrigo el 4 de Junio de 1975, que significaron un shock económico.

Dentro de los diferentes enfoques disponibles, se tomaron principalmente en cuenta aquellos que, en su desarrollo, tomaron en cuenta la heterogeneidad del contexto social, económico y político. De esta recopilación y diálogo bibliográfico se desarrolló un esquema teórico que fue la base de los restantes capítulos de la tesis.

Además del rastreo de los autores clásicos y los propuestos por el tutor de tesis, la principal modalidad de trabajo fue la de rastrear todos los abordajes registrados en la Biblioteca del Ministerio de Economía y del INAP a lo largo de los últimos 20 años.

3.2. Capítulos III y IV

El desarrollo de estos capítulos involucró la realización de una investigación bibliográfica sobre los distintos periodos históricos de la colonia y la República Argentina. En particular se trabajó con:

- a) Diferentes obras de referencia que analizaran el contexto de cada periodo
- b) Trabajos que pusieran el foco de atención sobre la situación de cada una de las regiones.

3.3. Capítulo V

En el desarrollo de este capítulo se trabajó sobre una doble estrategia:

- 1. Comparar la situación antes y después del Estado Interventor
- 2. Analizar cómo variaron las diferencias entre área central y periférica antes y después del Estado Interventor

Esta tarea involucró la realización de una investigación bibliográfica sobre la situación actual del área definida como periférica. En particular se trabajó con:

- a) Trabajos que analizaron los procesos de reconversión de los '90
- b) Estudios sobre la economía regional
- c) Análisis de los procesos políticos provinciales

También se trabajó sobre el análisis de importante volumen de información estadística y documentación. Así se pasó revista a los bancos de datos del INDEC, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Secretaría de Programación Económica, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (todas estas del Ministerio de Economía), Secretaría de Provincias y Unidad de Información Integrada – ProvInfo (Ministerio del Interior), Grupo Provincias – Dirección de Asuntos Territoriales (Jefatura de Gabinete de Ministros), Consejo Federal de Inversiones, etc.

En el desarrollo de este capítulo y el siguiente, demás de la utilización de las metodologías de análisis de bibliografía y documentación, se aprovechó mi vinculación al tema provincial en mi rol de Administrador Gubernamental¹⁷, bajo la lógica de “observación participante”.

¹⁷ Durante el periodo 1990 – 2002, cumplí funciones de:

- 1. Coordinador de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública - Gobierno de la Provincia de San Juan.
- 2. Sectorialista del Programa BIRF-BID "Provincias II" (Transformación del Sector Público Provincial) de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Economía Provincial - Ministerio del Interior.
- 3. Miembro de la Comisión Especial de Coparticipación Federal del Senado de la Nación.

Se trata de una “participación natural” ya que la observación se realiza en el marco de cumplimiento rutinario de funciones dentro de las organizaciones citadas y no en virtud de una integración que tuvo el objetivo de realizar la investigación (Ander – Egg, 1980: 162).

Para el tratamiento de varios puntos de estos capítulos se desarrollaron entrevistas con interlocutores clave, con los que el autor había trabado relación en oportunidad de su desempeño profesional en las unidades citadas en la nota al pie.

En este capítulo y los dos siguientes se presenta abundante información estadística, especialmente de dos tipos:

1. La sumatoria de los registros de las 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y el del Gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires)
2. Los registros correspondientes a la sumatoria de las 14 provincias periféricas. En casi todas las ocasiones esta información se presenta comparada con los registros correspondientes a la sumatoria de las 4 provincias del área central.

3.4. Capítulo VI

La base de información estadística y de revisión bibliográfica fue similar a la utilizada en el capítulo anterior.

En cuanto a las políticas de ajuste inducidas por el Estado Nacional se trabajó sobre:

1. Los Pactos Federales de 1992 y 1993, texto de los pactos y diferentes documentos de análisis sobre sus resultados.
2. Convenios y documentos de los principales programas (por volumen de financiamiento comprometido) desarrolladas por el gobierno central.
3. Documentos de los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) referidos a la situación Argentina en general y de las provincias en particular. Los convenios de préstamo entre estas instituciones y el Estado Argentino por los diferentes programas co-ejecutados, documentos de la Fundación Mediterránea (dada la relación entre esta institución y funcionarios del Ministerio de Economía), pactos federales, documentación institucional y trabajos de divulgación e investigación del Ministerio de Economía, etc.

Para el análisis de actores sociales de las provincias del área periférica se recurrió al análisis de documentos de diferentes organizaciones sociales de 3° grado que se consideraron particularmente representativas: Federación Agraria Argentina (FAA), Coordinación de Actividades Mercantiles (CAME), Confederación General del Trabajo (CGT) y Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Adicionalmente, se rastreó documentación de entidades de 2° y 1° grado como UPCN, ATE, ATSA, CTERA, Cámara de Tabacaleros de Jujuy, Unión de Cañeros Independientes, Centro Azucarero Argentino, Federación de Viñateros, etc. Esta información se complementó con diferentes publicaciones referidas al papel de estos actores a nivel nacional y provincial y con la entrevista a interlocutores clave.

4. Coordinador del Grupo de Coordinación y Apoyo Técnico / Grupo Provincias de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

5. Encargado de la Unidad de Información Integrada / ProvInfo de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior.

En el análisis de los actores transregionales se utilizaron diferentes normativas y estudios sobre los resultados de la promoción minera y de las políticas de diferimientos impositivos. Asimismo se recurrió a fuentes periodísticas y a interlocutores clave para obtener información acerca del papel de estos actores y estas políticas.

Para el análisis de la situación de las Administraciones Públicas Provinciales se trabajó con diagnósticos organizacionales de diferentes jurisdicciones provinciales que, entre 1992 y 1995, se produjeron en el marco del “Programa de Transformación del Sector Público Provincial” (Convenio 3836AR/BIRF) que llevara adelante la Secretaría de Provincias. Igualmente se analizaron informes de proyecto que involucraban diagnósticos organizacionales en el marco de los programas de “Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID) y su complementario Programa de Desarrollo provincial (Convenio 3877 AR/BIRF).

Como ya se dijo, la utilización de esta batería de fuentes información tuvo el objetivo de garantizar un tratamiento ajustado sobre temas en los que existe poca información agregada y que son políticamente “sensibles” (clientelismo político, asignación arbitraria de recursos, alianza con actores corporativos, etc.).

3.5. Capítulo VII

En la realización de este capítulo, se construye un modelo sobre los datos de los capítulos precedentes y de indicadores indirectos y variables proxis. Las fuentes de información fueron, preponderantemente, secundarias, tales como información periodística, observación participante y entrevistas confidenciales. Las citadas dificultades de contar con otra información válida y confiable hicieron que se utilizaran estos insumos, los únicos disponibles en línea con los objetivos de la tesis en este segmento.

Se reconoce que el resultado obtenido es el de una corroboración “débil” (exploratoria) para esta etapa del trabajo, siendo justamente esta la razón por la cual se realiza el estudio de un caso (que se desarrolla en el Capítulo VIII).

3.6. Capítulo VIII

En este apartado se aborda el caso de la Provincia de San Juan, con el objetivo de analizar la *razonabilidad* de los resultados obtenidos en los capítulos precedentes.

Se tiene conciencia de que los resultados obtenidos no tienen el estatus de corroboración empírica, sino que eventualmente puede abrir las puertas para un desarrollo de este tipo en el futuro. En resumidas cuentas se trata de analizar un caso significativo no representativo (el de la Provincia de San Juan) a partir de entrevistas no estructuradas a interlocutores clave.

La significación del caso tiene que ver con el carácter emblemático de la Provincia como perteneciente al área periférica, tal como puede observarse en la Sección 1 del Capítulo VIII y en el Anexo IV.

Buena parte de los datos para la construcción del caso provinieron de una serie de entrevistas realizadas a informantes clave a propósito de esta investigación.

Estos instrumentos de recopilación de datos se diseñaron de manera tal de corroborar la correspondencia entre los mecanismos descritos en la tesis y la percepción de los entrevistados. Se parte del supuesto de considerar que el comportamiento de la esfera política y de la Administración Pública en Provincia de San Juan no difiere demasiado del comportamiento arquetípico de las provincias periféricas.

En cuanto al tipo de entrevistas utilizadas, se trabajó sobre la modalidad semiestructurada - focalizada. Esta decisión es consistente con la opinión de que tal metodología es la más adecuada cuando se trata de indagar una problemática poco conocida, cuando el interés de la investigación reside en la exploración de un proceso y cuando es particularmente relevante la propia formulación del asunto por parte del entrevistado y su visión al respecto (Seltz y otros, 1971: 291/297 – Ander - Egg, 1980: 175).

Los cuestionarios sobre los cuales se produjeron las entrevistas surgieron de los capítulos precedentes, teniendo el siguiente formato:

1. En el desempeño de sus funciones, ¿Era común que segmentos importantes de las mismas se hicieran de manera articulada con el Gobierno Nacional? Si es así,
 - 1.1. Ud. y/o la unidad en la que trabajaba ¿Qué objetivos tenía de la relación con la Nación?
 - 1.2. ¿Tenía objetivos de obtener sobreasignaciones de transferencias y/o bienes programas?
 - 1.3. ¿Qué oferta hacía a cambio de esa sobreasignación?
 - 1.4. ¿Qué observó Ud. que era importante para la Nación?
2. Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique y seleccione los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente tenía que tomar:
 - Gobierno Nacional
 - Actores sociales ligados a la producción agrícola (Federación Agraria, federación de viñateros, etc.)
 - Actores sociales ligados a la producción agroindustrial (APyME, Federación Económica, Unión Industrial Argentina, etc.)
 - Actores ligados a los servicios (CAME, etc.)
 - Sindicatos de trabajadores del Estado
 - Colegios Profesionales de trabajadores del Estado (Colegio de abogados, colegio médico, etc.)
 - Dirigentes políticos en tanto solicitaban recursos para aparatos político - partidarios
 - Proveedores del Estado
 - Actores ligados a diferimientos impositivos
 - Actores ligados a empresarios exportadores
 - Actores ligados a emprendimientos Mineros
 - Organizaciones vecinales
 - Asociaciones de consumidores
 - Otras ONGs
 - Otros actores (Nombrar):
3. Sintéticamente, defina los principales requerimientos de los actores seleccionados.
4. Si no fueron seleccionados comente los requerimientos de:

- Empresarios ligados a emprendimientos de punta
 - Productores Agrícolas, industriales y de servicios PyMEs
 - Sindicatos de trabajadores del Estado
 - Colegios Profesionales de trabajadores del Estado
 - Dirigentes que representaban aparatos político - partidarios
 - Gobierno Nacional
5. ¿Qué opinión tiene de la APP en tanto su eficiencia y eficacia como aparato burocrático?
 6. ¿En qué medida el segmento relevante de la APP pasa por canales formales?
 7. En términos generales, ¿qué rol ocupaban las relaciones personales en el funcionamiento administrativo del sector público? ¿Influye la relación personal con los diferentes funcionarios?
 - 7.1. Si influye, ¿Preponderantemente, en virtud de qué hechos? (por ejemplo, amistad, afinidad política, conocimiento previo, corrupción)
 8. ¿Existen funcionarios que sin pertenecer a la línea jerárquica influyen sobre la gestión administrativa?
 9. Normalmente, ¿Cómo es la carrera administrativa?
 - 9.1. ¿Cómo es el ingreso de personal a la APP?
 - 9.2. ¿Cómo es la carrera administrativa?

Al trabajarse sobre una modalidad semiestructurada no se siguió al pie de la letra este cuestionario, sino que se adecuo a las respuestas que iba desarrollando el interlocutor.

Concretamente, entre los meses de Marzo y Mayo de 2002 se llevaron adelante once (11) entrevistas semiestructuradas a los siguientes funcionarios (por orden alfabético):

- ✓ Alcoba, Francisco – Ex -Secretario de Hacienda
- ✓ Balverdi, Oscar A. – Ex Secretario de Salud (rango Ministerial)
- ✓ Benítez, Raúl – Ex - Ministro de Economía
- ✓ Caballero Vidal, Juan Carlos – Ex jefe de Policía de la Provincia (rango de Secretario de Estado)
- ✓ Esteso, Roberto – Ex –Ministro Coordinador
- ✓ León, Francisco – Ex – Secretario de Coordinación Administrativa y Financiera del Ministerio de Educación
- ✓ Mordacci, Sergio – Ex - Secretario de Planificación (rango Ministerial)
- ✓ Nieto de García, Ana María – Ex Ministra de Educación
- ✓ Prieto, Manuel – Ex -Ministro de Acción Social
- ✓ Rodríguez, Jorge – Ex -Secretario de Prensa
- ✓ Velásquez, Francisco – Ex - Secretario de Cultura

La elección de estos funcionarios se realizó en función de:

- a) haber ocupado puestos clave en el funcionamiento del sistema político y de la Administración Pública de la Provincia de San Juan en algún periodo de la década del '90, y

b) Considerar, las áreas más importantes del Estado Provincial.

A cada uno de los informantes, previo a las entrevistas se les comentaba las características generales del trabajo y los objetivos de la investigación. En particular se les hacía notar el anonimato de las mismas (se darían a conocer los nombres de los entrevistados y de las entrevistas, pero no podrían conectarse unos con otros) y del propósito de encontrar patrones de conducta globales, más que analizar ejemplos o hechos particulares. Estos elementos eran valiosos – a los fines de la investigación – únicamente en cuanto podían ejemplificar situaciones concretas. Las versiones definitivas de las entrevistas fueron revisadas y confirmadas por los entrevistados respectivos.

La versión de las entrevistas sobre las que se trabajó es presentada en el Anexo VI. Se omiten las partes que puedan permitir una identificación de los interlocutores ya que las entrevistas se realizaron bajo la consigna de anonimato.

B i b l i o g r a f í a

- Ander – Egg, Ezequiel (1980) **“Técnicas de investigación social”** El Cid Editor – Buenos Aires
- Bunge, Mario (1985) **“Racionalidad y Realismo”** – Alianza Universidad, Madrid
- Bunge, Mario (1995) “Rational Choice Theory: A critical look at its foundations”, en Götschl, J. **“Revolutionary Changes in Understanding Man and Society”**, Kluwer, Dordrecht
- Carrillo Castro, Alejandro (1981) **“Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública”** – Trabajo de Tesis Doctoral – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM – México
- Collier, Ruth y Collier, David **“Shaping the political arena”** – Princeton University Press – Princeton, New Jersey, USA, 1991
- Gómez, Ricardo J. (1995) **“Neoliberalismo y pseudociencia”** Lugar Editorial - Buenos Aires, 1995
- Khun, Thomas S. (1995) **“La estructura de las Revoluciones Científicas”** – Fondo de Cultura Económica, México – (Edición original, 1962)
- Masterman, M. (1970) “The nature of a paradigm” en **“Criticism and the growth of knowledge”** Lakatos and Musgrave Editores – Cambridge University Press - Cambridge
- O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” **Revista Redes N° 4** Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires
- Popper, Karl R (1994) “Sobre las fuentes del conocimiento y la ignorancia “- en **“Conjeturas y Refutaciones”** - Editorial Paidós - 4ª Reimpresión, España – (Edición original, 1960)
- Prezworski, Adam y Tenue, Henry (1970) **“The logic of comparative social inquiry”** – Wiley Interciencia – John Wiley & Sons – New York, USA
- Redman, Debora (1991) **“Economics and the philosophy of science”** Oxford Univ. Press - New York, Oxford
- Sebrelli, Juan (1994) **“El Vacilar de las Cosas”** – Editorial Sudamericana – Buenos Aires
- Selltz, C. - Jahoda, M. - Deutsch, M y Cook, S. (1971) **“Métodos de investigación en las relaciones sociales”** Ediciones Rialp – Madrid, España
- Suárez, Francisco (1973) **“Los economistas Argentinos. El proceso de institucionalización de nuevas profesiones”** EUDEBA, Buenos Aires

A n e x o I V

Principales características de la Provincia de San Juan¹⁸

1. Datos Generales de la Provincia de San Juan

Hacia el año 1997 la provincia de San Juan contaba con una población aproximada de 564.898 habitantes - el 1,6% del total Nacional – la que se concentraba en un territorio de 89.651 km² (el 3,22% de la superficie continental de la República Argentina).

La ubicación geográfica de esta Provincia está delimitada al norte por la Provincia de La Rioja, al este por las Provincias de La Rioja y San Luis y al sur por la Provincia de Mendoza. Hacia el oeste sanjuanino - cordillera mediante - se encuentra la República de Chile. La Ruta Nacional N° 150, conecta a las localidades de Las Flores, Iglesia y Rodeo (en San Juan) con La Serena (Chile). Esta ruta – abierta únicamente de noviembre a mayo - atraviesa el paso de Agua Negra, a una altura de 4.740 m. sobre el nivel del mar.

El clima de San Juan es semiárido con veranos muy calurosos e inviernos rigurosos y cortos. El territorio de la provincia es eminentemente montañoso, con dos áreas diferenciadas:

- ✓ La parte occidental, dominada por las altas cumbres cordilleranas y los cordones montañosos de la precordillera.
- ✓ La parte oriental predominan las travesías, zonas llanas y áridas con sierras aisladas.

En el territorio provincial se destaca la existencia de amplios valles surcados por cursos de agua (oasis) que han permitido el desarrollo económico y poblacional de esa franja de territorio. El valle de Tulúm es el principal oasis provincial, en donde se encuentra la capital provincial, San Juan de la Frontera. Otros oasis / ciudades se encuentran en el norte (Mogna - Jáchal), este (Valle Fértil), Sur (Media Agua), Oeste (Calingasta – Barreal) y Noroeste (Las Flores - El Rodeo – Iglesia).

Fuera de los oasis, en donde la mano del hombre ha permitido el surgimiento de una agricultura de regadío, la flora y fauna es escasa, haciéndose más abundante junto a las aguadas en donde pueden encontrarse Algarrobos, jarillas, vizcachas, pumas, guanacos, etc.

2. Referencias históricas

En los primeros tramos de la etapa colonial, el territorio de Cuyo formó parte del Virreinato del Perú - única estructura de este tipo que en ese entonces la corona española había conformado en América del Sur – bajo la dependencia de la Capitanía General de Chile.

En la segunda mitad del siglo XVI, Cuyo se dividió en tres jurisdicciones, correspondientes a las tres ciudades fundadas: Mendoza (1.561), San Juan de la Frontera (1.562) y San Luis

¹⁸ En la realización de este anexo se tomaron como modelos los informes sobre la Provincia de San Juan realizados por ProvInfo (2002) y por la Dirección de Asuntos Territoriales (2001).

(1.593). El poblamiento de estas tierras tuvo como objetivo principal la capturar de indios de la etnia Huarpe a ser encomendados en Chile.

Dentro de Cuyo, San Juan de la Frontera fue la Jurisdicción septentrional, extendida entre la Cordillera Nevada al Oeste y las Sierras de la Huerta -Valle Fértil al este, llegando su límite norte hasta la Gobernación de Tucumán. La etapa colonial muestra a San Juan como un área marginal, con algún desarrollo agropecuario ligado al engorde del ganado que, desde Salta y Tucumán, cruzaban la cordillera hacia los poblados del Pacífico. Como veremos, estos lazos regionales interandinos persistieron - bajo distintas formas - como principal articulación económica por varios siglos.

Desde 1.776 y hasta la declaración de la autonomía provincial, San Juan formó de Córdoba del Tucumán, una de las intendencias del naciente Virreinato del Río de la Plata.

Desde el inicio del proceso independentista (año 1810) Diputados de la provincia participaron en las distintas instancias político – jurisdiccionales que se fueron sucediendo: Junta Grande, Asamblea del Año XIII, Congreso de Tucumán (año 1816). En esta última instancia, los dos diputados sanjuaninos tuvieron un papel relevante: Narciso Laprida, presidió la sesión en que se declaró la Independencia Nacional y Fray Justo Santa María de Oro, fue uno de los principales defensores de la forma republicana de gobierno frente a quines proponían modalidades monárquicas absolutistas.

En 1813 el Directorio crea la Provincia de Cuyo, con capital en Mendoza. Esta provincia comprende, además, las ciudades de San Luis y San Juan. El 1 de marzo de 1.820, y en el marco de los convulsivos momentos que en ese momento ocurrían, San Juan declara su autonomía, separándose de Mendoza.

En el dinámico y contradictorio proceso histórico que se desplegó desde esa fecha y por más de treinta años, San Juan ocupó un lugar secundario. Coadyuvó a tal situación su bajo desarrollo relativo, su situación excéntrica y el prudente y paternalista estilo del Gobernador Nazario Benavides. La actitud de este gobernador posibilitó que la provincia quedara generalmente fuera de la cruenta guerra civil que llevaron adelante unitarios y federales primero y la pugna de intereses contrapuestos entre Buenos Aires y el Interior, después.

La caída de Rosas (1851) no modificó el equilibrio descrito, ya que el Gobernador Benavides adhirió a la Confederación presidida por Urquiza. Sin embargo, en 1858, y en el marco de la guerra entre Buenos Aires y la Confederación, partidarios de los primeros fusilan a Benavides, abriendo una etapa de inestabilidad institucional que distinguió a la Provincia hasta 1930: en ese periodo San Juan fue la jurisdicción que tuvo más intervenciones federales.

Con la llegada del ferrocarril – fines del siglo XIX – San Juan rompe su histórica articulación económica con Chile. Por esa época comenzó a desarrollarse el emprendimiento vitivinícola, el que paulatinamente fue desplazando a la producción de forraje como principal producto agropecuario.

Alrededor de la consolidación del proyecto vitivinícola, y de los procesos de democratización política de principios del siglo XX, surge Partido Bloquista como escisión de la Unión Cívica Radical. Este partido, que tendrá fuertes choques con el Gobierno Nacional de Irigoyen, propugnó importantes y novedosas medidas sociales y políticas; por ejemplo, San Juan será la primera jurisdicción en donde habrá voto femenino.

Un hecho crucial en la vida de la provincia fue el terremoto de 1944, que arrasó con la ciudad capital y que implicó la muerte de aproximadamente 10.000 personas. Las tareas de reconstrucción de la ciudad – que de una forma u otra se prolongaron por más de dos décadas y que fueran financiadas por el gobierno central – significaron una importante inyección de inversiones para la economía provincial.

Como se dijo, a lo largo de casi todo el siglo XX, la política sanjuanina estuvo signada por el Partido Bloquista, que de la mano de sus líderes (los hermanos Cantoni) se convirtió en uno de los partidos provinciales más importantes de la Argentina. Como casi todas las agrupaciones de este tipo, y a despecho de antecedentes ideológicos cercanos al ideario socialistas, a partir de la llamada Revolución Libertadora (año 1955), el bloquismo tendió a articularse con gobiernos militares y partidos conservadores.

Desde fines de los '50s, el liderazgo de los hermanos Cantoni fue heredado – dentro del propio Partido Bloquista - por Leopoldo Bravo, quien fuera varias veces gobernador provincial, tanto por voto popular como por designación de gobiernos militares.

El periodo posterior a la crisis de mediados de los '70s se caracteriza por un generalizado empobrecimiento provincial, el que se origina en los procesos de desguace de la intervención estatal que permitía el despliegue del emprendimiento vitivinicultor. Un indicador de esta situación es el agudo descenso absoluto y relativo de trabajadores rurales, tal como se observa en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

Población y Trabajadores Rurales de la Provincia de San Juan En número y porcentaje de trabajadores rurales en la población Años 1969-70 y 1988-91

Provincia de San Juan	1969-70	1988-91
Población	384.284	525.488
Trabajadores Rurales	47.757	22.737
% Trabajadores rurales en Población	12,4 %	4,3 %

Fuentes: *Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970 y 1991 y Censos Agropecuarios 1969 y 1988*

Con el retorno de la democracia en 1983, el bloquismo hace valer su supremacía electoral, según algunos análisis, a favor de aprovechar la maquinaria del Estado provincial que en el último tramo del gobierno militar había estado bajo su responsabilidad. Esta preeminencia se extiende al segundo periodo gubernamental (1987 – 1991), en donde nuevamente triunfa una fórmula de este signo político.

En 1991 la elección de gobernador genera un virtual empate técnico en el 30% de los votos entre tres fuerzas electorales: el Justicialismo (que por un margen estrecho finalmente accede a la gobernación provincial), la Cruzada Renovadora y el Partido Bloquista. Se abre así un periodo en donde no termina de consolidarse ninguna fuerza política como hegemónica.

La debilidad del gobernador en el parlamento provincial, en donde los pocos representantes con que contaba el partido oficial no le respondían directamente, la interna partidaria en el PJ y diferentes errores en la conducción provincial, llevaron a la caída del

gobierno del Lic. Jorge Escobar a menos de un año de su asunción. Las fuentes periodísticas de la época consideraron que su reemplazante, el Vicegobernador Juan Carlos Rojas, fue uno de los promotores de este recambio anticipado.

Si el gobierno de Jorge Escobar era débil, su sucesor lo fue más, ya que a la baja proporción de diputados oficialistas en el Parlamento provincial, se le agregaban problemas de limitada popularidad y legitimidad, en parte originada en la forma de acceso a la gobernación provincial

Esta debilidad repercutió en dificultades en la contención del gasto público, que creció de manera abultada. Hacia 1994 este incremento, se articuló con un derrumbe de los ingresos, en parte por deficiencias propias, y en parte por el impacto del llamado efecto tequila.

En este marco, y con una situación de desborde social y político que involucró diferentes conatos de estallido social, Jorge Escobar es repuesto como gobernador por un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo reelecto en tal función un año después.

El repuesto gobernador llevó adelante un duro ajuste que permitió equilibrar las cuentas fiscales de la provincia, y que – al menos en teoría – dejaba expedito el camino para el desarrollo de un programa de reconversión productiva y modernización, tal como había sido su propuesta original.

Sin embargo, una vez logrado este objetivo 1997, y en línea con cambios que ocurrían en el ámbito nacional (Escobar era visualizado con cercanías ideológicas al en ese momento renunciante Ministro Cavallo), el proyecto modernizador no terminó de desplegarse.

En 1999, Escobar volvió a presentarse como candidato a gobernador, pero fue derrotado por una heterogénea alianza (UCR, FREPASO, Cruzada Renovadora, Bloquismo y partidos menores) que invistió como Gobernador a Alfredo Avelín.

Cuadro N° 2
Gobernadores desde 1983 – 2001

Formula	Partido Político	Asume	Observaciones
Leopoldo Bravo Jorge Ruiz Aguilar	Partido Bloquista	11/12/83	Elecciones
Jorge Ruiz Aguilar	Partido Bloquista	15/11/85	Se hace cargo el vicegobernador por renuncia de Leopoldo Bravo
Enrique Gómez Centurión Wbaldino Acosta	Partido Bloquista	10/12/87	Elecciones
Jorge Alberto Escobar Juan Carlos Rojas	PJ	10/12/91	Elecciones
Juan Carlos Rojas	PJ	21/12/92	Juicio político al Gobernador Escobar. Asume el Vicegobernador
Jorge Alberto Escobar	Frente de la Esperanza (PJ)	30/12/94	Restitución del Gobernador Escobar por la justicia nacional
Jorge Alberto Escobar Rogelio Cerdera	Frente de la Esperanza (PJ)	10/12/95	Elecciones
Alfredo Avelín Wbaldino Acosta	Alianza	10/12/99	Elecciones

Fuente: *ProvInfo (2001)*

Una de las características propias de la provincia es un escenario electoral muy complejo y volátil, en donde además de las fuerzas nacionales (Justicialismo, Unión Cívica Radical), existen diferentes expresiones provinciales (Partido Bloquista, Cruzada Renovadora) y municipales (Desarrollo y Justicia – a cargo de la Municipalidad de Rivadavia – Lealtad Cordillerana – a cargo de la Municipalidad de Calingasta) de importante peso electoral. Esto se ve reflejado en las diferentes elecciones de autoridades provinciales y nacionales. Por ejemplo, en las elecciones de Octubre de 1997 la fuerza ganadora obtuvo solamente el 30% de los votos y cinco fuerzas políticas obtuvieron más del 5% de los votos (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 3

Elecciones del 26 de octubre de 1997

Partido Político	Diputado Nacional		
	Votos	%	Cargos
PJ	88.279	30,01	1
Desarrollo y Justicia	77.355	26,29	1
Alianza opositora ⁽¹⁾	73.075	24,84	1
Alianza Federal por el Trabajo, Educación y Justicia ⁽²⁾	35.228	11,97	-
Movimiento Unión para la Producción y el Trabajo ⁽³⁾	16.977	5,77	-

Fuente: *ProvInfo (2001)*

Referencias: *Los porcentajes son sobre el total de votos de la provincia*

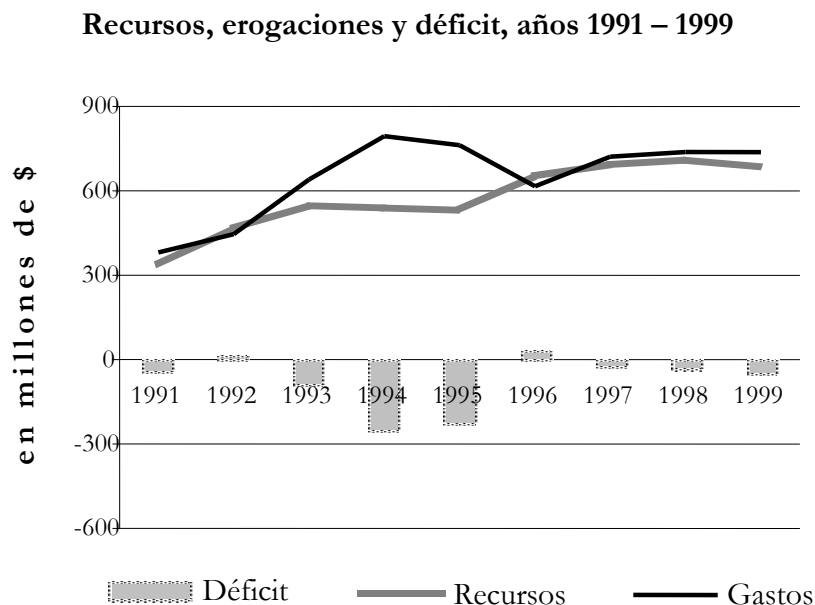
- (1) Alianza compuesta por Cruzada Renovadora y U.C.R. entre otros
- (2) Alianza compuesta por el FREPASO y el Bloquismo
- (3) Alianza encabezada por el ex gobernador Rojas (PJ)

3. Las finanzas públicas en la década del '90

Como en el caso de casi todas las jurisdicciones del área periférica, la década del '90 en San Juan muestra un incremento en la presencia del Estado Provincial, siendo su gasto vital para el funcionamiento de buena parte de su estructura económica.

Como puede verse en el Gráfico N° 1, a lo largo de la década se observa una tendencia creciente, aunque errática, en el total de recursos provinciales. Al respecto debe recordarse que el grueso de estos fondos está compuesto por transferencias financieras nacionales, las que, a su vez, están atadas al ciclo económico nacional. La evolución de las erogaciones, si bien también están influidas por este registro, tienen una cierta autonomía, como sucintamente se comenta a continuación.

Gráfico N° 1



Fuente: tomado de Dirección de Asuntos Territoriales (2001), sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

En el bienio 1991/1992, y a partir de una situación financiera relativamente estable que había dejado la administración bloquista, el entrante gobierno justicialista lleva adelante una gestión prudente de los egresos, lo que le permite trocar un déficit de casi \$41 millones, en un superávit presupuestario \$19 millones en 1992.

Con la destitución del gobernador, el periodo de inestabilidad política impulsa la expansión de las erogaciones, evidenciándose un acelerado deterioro (año 1993, 1994 y 1995). En el trienio 1993-1995 las necesidades de financiamiento representaron, en promedio, más del 26% de las erogaciones totales.

En el año 1996, se produce un importante ajuste en las erogaciones, coincidentes con la reposición del Gobernador Escobar y la difusión de la crisis conocida como “tequila” en todo el espacio nacional. La base de este ajuste fue la reducción salarial, las privatizaciones y la transferencia del sistema previsional provincial a la órbita nacional en 1996. Dicha transferencia, en virtud de tratarse de un sistema deficitario, implicó un importante alivio para el tesoro provincial. Estos vaivenes en el perfil fiscal de la provincia se observan en la evolución del ranking de fortaleza fiscal que realiza la Fundación Capital. Así, entre 1992 y 1995 la Provincia de San Juan baja doce lugares en el ranking, para recuperar diez puestos en 1996.

Cuadro N° 4

**Posición en el Ranking de fortaleza fiscal
Sobre 23 Jurisdicciones (1)
Años 1991 – 1997**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Media
San Juan	16	9	18	21	21	12	12	11	11	15

Fuente: ProvInfo (2001), sobre metodología desarrollada por la Fundación Capital

Estas medidas, si bien generaron importantes protestas sociales, permitieron la recuperación de la solvencia fiscal provincial y fueron la base política sobre la que fue reelegido el Gobernador.

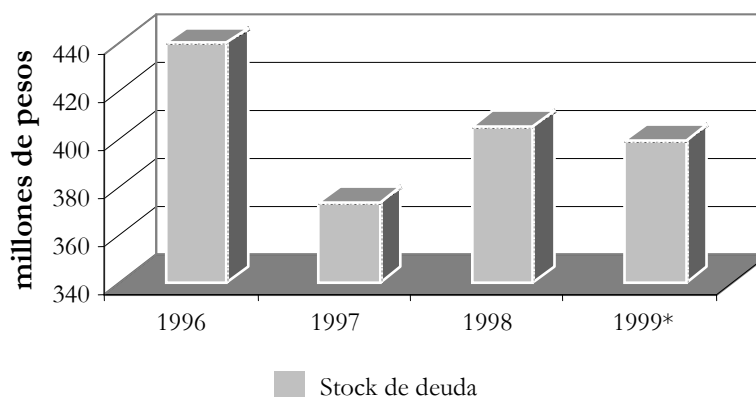
A partir de 1997 y hasta 1999, las erogaciones totales recuperan una tendencia creciente, aunque de manera leve. El déficit fiscal como porcentaje de los gastos totales para este período fue cercano al 5%, y su profundización se origina principalmente en la recesión que atraviesa todo el país.

Para cubrir los abultados déficits que se generaron entre los años 1993 y 1995, la provincia recurrió al endeudamiento y a la liquidación de activos financieros. En este contexto se llega a un financiamiento forzoso del erario público mediante la fórmula de diferir los pagos de sueldos, cargas sociales, aportes patronales, haberes jubilatorios y facturas de proveedores y contratistas.

La reducción del endeudamiento en 1997 tiene que ver con la reducción del déficit, la consolidación de deuda flotante en bonos provinciales y la posibilidad de contar con recursos extraordinarios en virtud de la privatización de la empresa de energía.

Gráfico N° 2

Stock de deuda



Nota: * A octubre de 1999

Fuente: tomado de Dirección de Asuntos Territoriales (2001), sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

4. Población y situación social

En el crecimiento demográfico de la provincia de San Juan se observa un punto de inflexión en la década del '50. Por esa época se aceleran los procesos de urbanización de la población Provincial, hasta llegar a 1991 en donde el 80% de la población vive en áreas urbanas. Esta relación es exactamente inversa a la que se observaba a principios de siglo XX (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5

Evolución de la Población Urbana y Rural En % - Censos Nacionales – 1869 – 1991

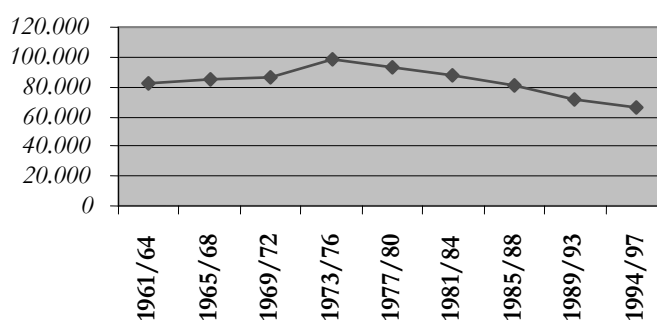
Años	Urbana	Rural
1869	13%	87%
1895	12%	88%
1914	19%	81%
1947	46%	54%
1960	53%	47%
1970	63%	38%
1980	72%	28%
1991	80%	20%

Fuente: *Censos Nacionales de Población y Vivienda 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980 y 1991*

Por otra si se analiza el sector agrícola, que sin duda constituye el segmento más importante de la economía real provincial, se observa que el año 1975 marca una cifra récord en cuanto a superficie agrícola cultivada. A partir de ese momento el área sembrada decrece, como reflejo de la crisis del sector agropecuario en general y de la vitivinicultura en particular. Al respecto es importante señalar que tal reducción se da a pesar de que por estos años en la Provincia se inauguran grandes embalses de agua (Ullum, Cuesta del Viento) que le permiten superar las crónicas crisis que ocasionaban las sequías.

Gráfico N° 3

Evolución del área sembrada En hectáreas años 1961 – 1997



Fuente: Años 1961 a 1989: *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1990).*
Años 1990 / 1995: *Instituto de Investigaciones Estadísticas (1997).*
Años 1996 / 1997: *Estimación propia.*

La crisis del sector agrícola acelera el fenómeno migratorio de la población rural, el que se dirige principalmente hacia el llamado Gran San Juan. De esta manera, mientras que la tasa de crecimiento provincial en las dos últimas décadas fue del 36%, los principales departamentos receptores de población - Chimbas y Rawson – crecieron a tasas del 155% y del 99%. Por otro lado, los distritos preponderantemente rurales – por ejemplo Ullum y

Angaco – incrementaron escasamente su población: el 1% y el 3% respectivamente (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6

**Variación de la Población por Departamento
Años 1970 – 1991**

Departamento	Incremento %	Departamento	Incremento %
Chimbas	155%	Albardón	25%
Rivadavia	99%	Caucete	22%
Rawson	57%	Valle Fértil	21%
9 de Julio	46%	Calingasta	20%
Zonda	38%	25 de Mayo	18%
Santa Lucía	38%	Iglesia	12%
Total Provincia	36%	Jáchal	7%
Sarmiento	36%	Capital	6%
San Martín	27%	Angaco	3%
Pocito	26%	Ullum	1%

Fuente: *Censos Nacionales de Población y Vivienda 1970 y 1991*

El crecimiento poblacional desmedido en algunos departamentos y la falta de una planificación adecuada por parte de Estado para la absorción de esta corriente migratoria interna, hizo que se fueran multiplicando los asentamientos poblacionales precarios (villas miserias) los que carecen en su mayoría de los servicios esenciales. Este fenómeno de migratorio se fue dando en forma espontánea, localizándose en general sobre terrenos fiscales como lo ejemplifica los asentamientos en el departamento de Rawson conocido como "Villa del Nailon", y que en la actualidad - por su tamaño - es considerado el segundo asentamiento de Cuyo. En estas áreas se registran los índices más elevados de empleo en negro, subempleo y desempleo y empleo temporal (changas), alcanzando este último al 78% de los jefes de familia.

Como podía esperarse, en la mayoría de los casos, la población con NBI se concentra en los departamentos que registran las mayores tasas de crecimiento de la población (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7

Población con NBI por Departamento Año 1991

Departamento	Población NBI	%	Departamento	Población NBI	%
RAWSON	15.621	17,4	25 DE MAYO	3.705	28,5
CAPITAL	14.972	12,7	CALINGASTA	2.941	38,9
CHIMBAS	12.650	24,3	VALLE FÉRTIL	2.038	36,8
POCITO	9.189	30,0	IGLESIA	1.930	35,3
RIVADAVIA	7.160	12,7	ANGACO	1.878	25,7
CAUCETE	6.582	23,5	SAN MARTÍN	1.814	19,8
SANTA LUCÍA	5.776	15,2	9 DE JULIO	1.790	30,1
ALBARDON	5.046	30,3	ZONDA	771	27,1
SARMIENTO	4.929	31,1	ULLUM	728	23,0
JACHAL	4.345	22,0			

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991

Intentando hacer un resumen de la situación social global de la provincia de San Juan, se observa que la misma presenta indicadores de mayor deterioro que los que se observan para el promedio del país. Así, existen un 20% más de viviendas deficitarias en comparación con el total de viviendas (datos del Censo 1991), se observa una menor esperanza de vida, su posición en el índice de desarrollo humano realizado en 1996 por el Senado de la Nación la coloca en una posición 16° dentro de las 24 jurisdicciones, un puesto similar ocupa en el operativo nacional de evaluación de la calidad educativa para el año 1998, etc.

En cuanto a la situación del empleo, del análisis de la Onda de Octubre 1997 de la EPH, se verifica una menor tasa de actividad y empleo que el que se observa en todo el país. La diferencia en la tasa de actividad es, justamente, la que se observa en el nivel de desocupación (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8

Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación, Onda octubre de 1997

Tasas	San Juan	28 Aglomerados
Tasa de Actividad	37,2	42,3
Tasa de Empleo	34,0	36,5
Tasa de Desocupación	8,6	13,7
Tasa de Subocupación Horaria	15,1	13,1

Fuente: ProvInfo (2001), sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, Onda Octubre de 1998

5. La economía provincial

El PBG de la Provincia de San Juan está estimado en algo más de \$3.000 millones para el año 2000, representando alrededor del 1 % del PBI nacional.

Desde principios de siglo, la principal actividad dentro de la estructura productiva de esta provincia es la vitivinicultura, la que hasta hace pocos años estuvo dirigida casi exclusivamente hacia el abastecimiento del mercado interno. El fin de la red de regulaciones y subsidios que sostenía el Estado Nacional y la caída en el consumo de vino por habitante registrado en los últimos años, ha impulsado profundos cambios en el sector.

Una importante fracción de los productores ha dejado de existir (como dijimos, la quiebra de productores es una de las causas de las migraciones internas) mientras que otros segmentos se encuentran en un complejo proceso de reconversión. Los factores que la dificultan están relacionados con los altos costos (la vid es un cultivo perenne que comienza a producir luego de cinco años de implantada), la antigüedad de la tecnología utilizada, la reducida escala de la base productiva histórica, el deficiente manejo del riego que se traduce en problemas de salinización de los suelos, etc.

La superficie bajo riego para el cultivo abarca unas 144.874 hectáreas, de las cuales sólo 66.185 se encuentran implantadas. La mayor parte de la superficie cultivada está destinada a la producción de uvas (48.178 has.). Cabe destacar que Mendoza y San Juan se reparten cerca del 95% de la producción nacional de uva para vinificar. La participación sanjuanina ronda en promedio el 26%, con un máximo de participación del 39% en 1993 y un mínimo del 22% en 1996.

En la década de los '80s ha habido una cierta diversificación productiva al amparo del régimen de promoción industrial. En 1989, la Ley de Emergencia Económica eliminó los beneficios para la industria, mientras que se mantuvieron para el Turismo y la actividad agropecuaria, lo que provocó un desplazamiento de las nuevas inversiones sobre todo hacia este último sector.

Los proyectos aprobados en este régimen sirvieron de soporte a un proceso de reconversión de cultivos que ya se venía realizando y que está centrado principalmente en la extensión y el mejoramiento de las etapas vitivinícolas y de los olivares. Estos últimos cubren una superficie de 3.400 hectáreas y su producción estimada es de 17.000 toneladas. También es importante la producción de ajo (8.912 tn) que ocupa alrededor de 1.200 hectáreas.

Cabe acotar que la mayoría de los emprendimientos desplegados bajo esta operatoria se desarrollaron bajo la lógica de enclave, con bajo o nulo encadenamiento con la estructura económica provincial.

En cuanto a la producción ganadera, la misma es de escasa relevancia. Predominan las especies bovinas y caprinas; la cría de esta última está destinada al autoconsumo.

En el sector manufacturero, se destacan las agroindustrias, que aportan el 47% del valor agregado bruto y absorben el 31% de los puestos de trabajo ocupados en la industria. Las principales actividades son aquellas dedicadas a la elaboración de vino y de conservas de frutas, legumbres y hortalizas.

Durante la vigencia del régimen de promoción industrial, se instalaron firmas en las ramas de cerámica y plástico, papel, autopartes y maquinaria agrícola. Con la reducción de

beneficios fiscales que se produjo en 1989 se cerraron el 37% de los establecimientos, principalmente en el sector textil y electrónico, con la consecuente reasignación de mano de obra en la provincia.

Luego de años de estancamiento la minería muestra una reactivación al amparo de los nuevos regímenes de inversiones mineras que impulsó el gobierno central a lo largo de los '90s. Se encuentran realizando tareas de exploración 21 empresas en una superficie cubierta de 3,3 millones de hectáreas. El proyecto minero más importante de la Provincia es el de la Mina El Pachón, el tercero en envergadura en el país luego de "Bajo la Lumbre" y "Cerro Vanguardia". Este yacimiento se encuentra a 180 kilómetros de la ciudad de San Juan, casi en el Límite con Chile. Su puesta en marcha involucra una inversión de aproximadamente \$ 423 millones, previéndose una producción de cobre y molibdeno destinada a la exportación. Cabe acotar que en virtud de que la explotación se hará casi íntegramente desde Chile y las características del régimen de inversiones mineras, el impacto que se espera genere este emprendimiento sobre el aparato productivo regional es casi nulo.

En cuanto a las exportaciones, las mismas alcanzaron los \$141,8 millones en 1999, registrando un fuerte aumento respecto del promedio 1988/1994 (\$33,1 millones). En este sentido, durante los '90s la provincia de San Juan incrementó notoriamente la exportación de productos primarios, principalmente en virtud de la expansión de sus ventas de frutas frescas, hortalizas y legumbres sin elaborar. A pesar de todos estos signos positivos, la provincia presenta montos de exportación poco significativos, aún dentro de la Región de Cuyo (Cuadro N° 9).

Cuadro N° 9

Exportaciones según Región Económica – en millones de \$

	1995	1996	1997	1998	1999
San Juan	85,8	110,5	136,6	138,8	141,8
Cuyo	1.153,3	1.120,2	1.430,9	1.389,9	1.319,8
Total País	20.963,1	23.810,7	26.430,9	26.433,0	23.332,7

Fuente: *ProvInfo (2001)*

En cuanto a los destinos de las exportaciones, el 70% de la uva se dirige al Mercosur y el 20% a la Unión Europea; el vino, casi el 60% va al Mercosur y el 30% al Japón. Las exportaciones de aceitunas y jugos de frutas se despachan principalmente a Brasil, a EE.UU. y a la Unión Europea.

B i b l i o g r a f í a

- Dirección de Asuntos Territoriales (2001) **“Situación de Provincias: San Juan”** Dirección de Asuntos Territoriales - Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires
- Instituto de Investigaciones Estadísticas (1997) **“San Juan en cifras”** Instituto de Investigaciones Estadísticas – Ministerio de Producción – Gobierno de la Provincia de San Juan – San Juan
- ProvInfo (2001) **“Base de Datos de la Unidad de Información Integrada”** Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires
- ProvInfo (2002) **“Informe sobre la Provincia de San Juan”** Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1990) **“Caracterización del Sector Agropecuario de la Provincia de San Juan”** Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca – Ministerio de Economía – Buenos Aires

A n e x o V

Estadísticas

1. Mapa de Provincias y Producto Bruto Geográfico por Área.
2. Mapa de regiones físico – geográficas de la República Argentina
3. Población - Año 1997 – 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
4. Ejecuciones Presupuestarias por clasificación económica y objeto del gasto – Año 1997 –24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
5. Ejecuciones Presupuestarias por finalidad – Año 1997 – 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
6. Recursos tributarios de origen provincial – Año 1997 – 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
7. Transferencias Nacionales – Año 1997 – 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
8. Deuda Provincial – Año 1997 – 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
9. Producto Bruto Geográfico – Año 1997 –24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
10. Cantidad de Senadores Nacionales y Diputados Nacionales electos por cada Provincia - 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias
11. Principales características de los parlamentos provinciales – según legislación vigente al año 1997 – 24 Jurisdicciones
12. Empleo Público Provincial – Año 1997 – 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias.
13. Ejecución de Programas Sociales – Año 1998 - 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias.
14. Empleo Público según datos del Censo 1991 – Discriminado por nivel de Estado - 24 Jurisdicciones, áreas y consolidado de Provincias

Fuentes: Defelippe, Bruno (1959) **“Geografía Económica Argentina”** - Ediciones Losange – Buenos Aires

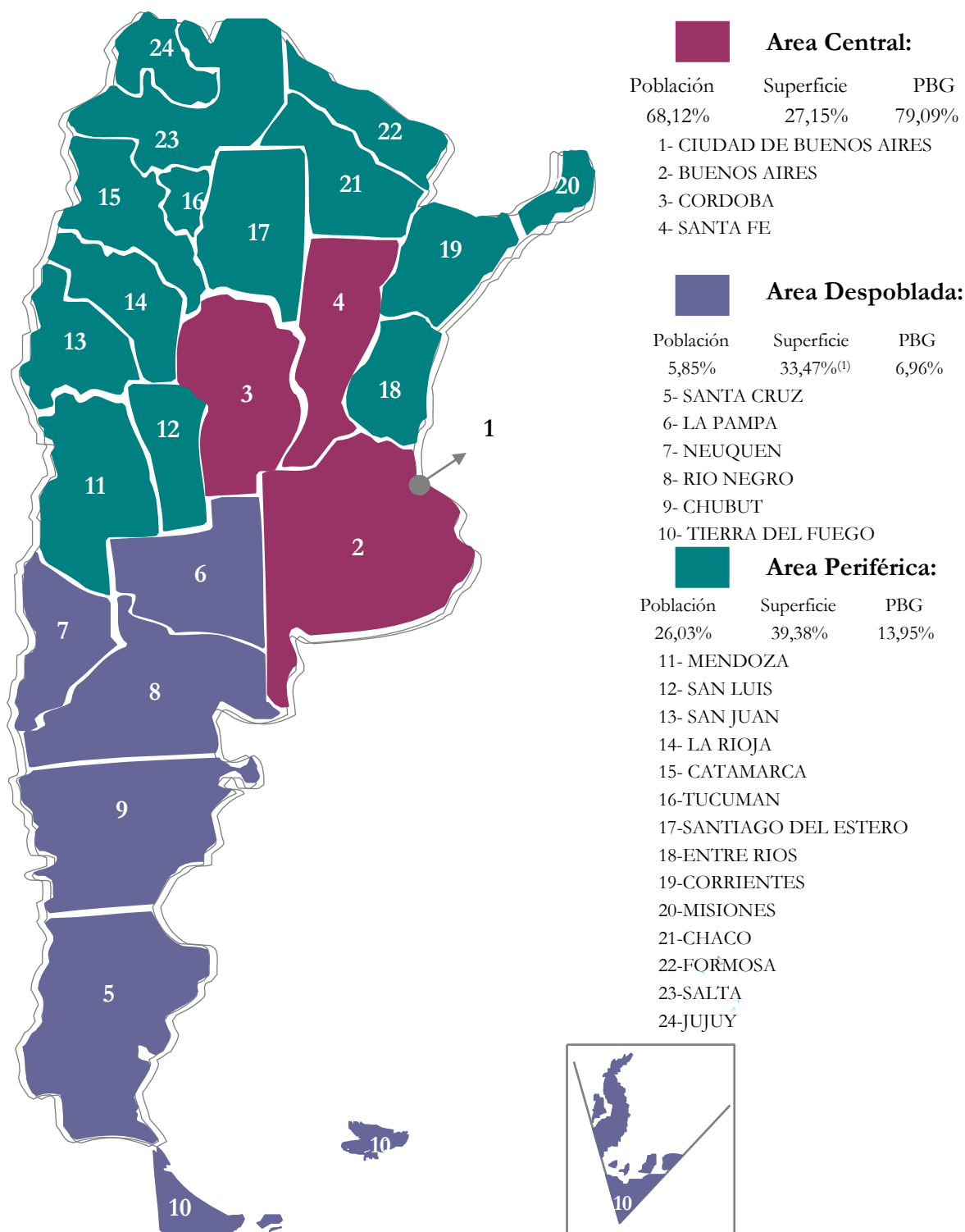
ProvInfo (2001) **“Base de Datos de la Unidad de Información Integrada”**
Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires

Nota: Eventuales discordancias entre resultados de las series que presentan datos fiscales se originan en la metodología de toma de datos en las diferentes jurisdicciones. Tales diferencias son marginales y no tienen influencia en las hipótesis que se plantean en la tesis.

1. Provincias y Producto Bruto Geográfico por Área

TOTAL PAÍS (Datos 1997)

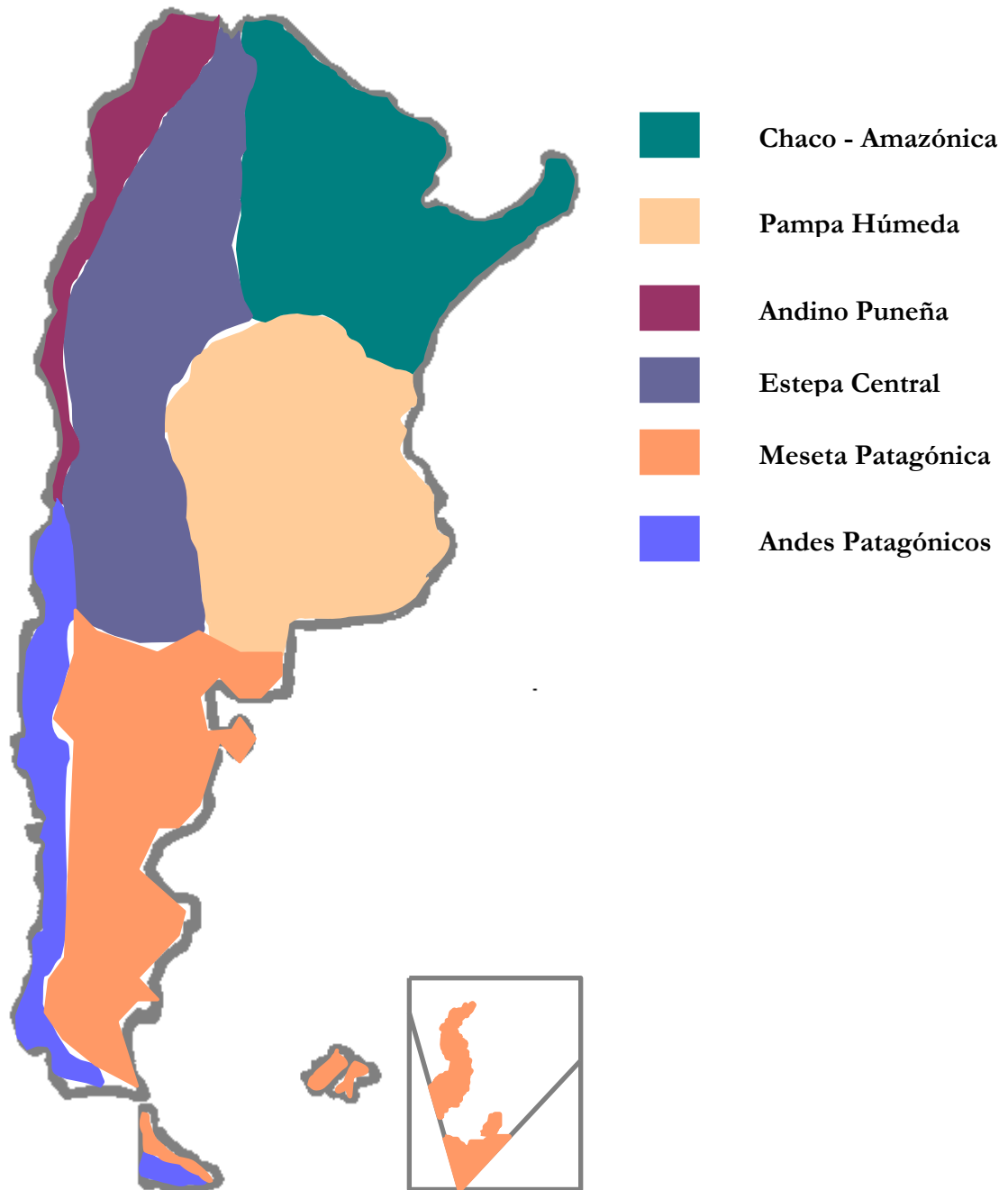
Población (hab.)	Superficie (Km ²) ⁽¹⁾	PBG (Mill. de \$)
35.671.892	2.780.092	326.766



Nota: (1) No incluye Antártida. De incluirse, el total país es de 3.761.274 Km² y los porcentajes serían: Central: 20,07%, Despoblada: 50,82% y Periférica: 29,11%.

Fuente: Elaboración propia sobre datos tomados de la base de datos de ProvInfo (2001)

2. Mapa de Regiones físico – geográficas de la República Argentina



Fuente: *Elaboración propia sobre la base de Defelippe (1959)*

3. Población

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de INDEC

AÑO	1.997
Consolidado 24 Jurisdicciones	35.671.892
Buenos Aires	13.711.746
Ciudad de Buenos Aires	3.036.891
Córdoba	2.994.848
Santa Fe	3.008.956
<i>Consolidado Centrales</i>	<i>22.752.441</i>
Catamarca	300.636
Corrientes	883.567
Chaco	918.711
Entre Ríos	1.087.274
Formosa	469.573
Jujuy	574.468
La Rioja	260.321
Mendoza	1.548.729
Misiones	928.076
Salta	1.000.983
San Juan	564.898
San Luis	338.269
Santiago del Estero	710.718
Tucumán	1.247.551
<i>Consolidado Periféricas</i>	<i>10.833.774</i>
Chubut	418.579
La Pampa	291.979
Neuquén	500.886
Río Negro	583.079
Santa Cruz	191.292
Tierra del Fuego	99.862
<i>Consolidado Despobladas</i>	<i>2.085.677</i>

4. Ejecución presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto

AÑO 1997 - en miles de \$

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía

Concepto	Consolidado 24 Jurisdicciones	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Consolidado Centrales
I. INGRESOS CORRIENTES	30.771.776	8.929.384	2.894.569	2.387.435	2.405.711	16.617.099
. <u>Tributarios</u>	27.225.895	8.353.897	2.649.303	2.251.623	2.236.600	15.491.423
- De Origen Provincial	10.897.221	4.510.174	2.455.773	849.752	875.844	8.691.543
- De Origen Nacional	16.328.675	3.843.723	193.530	1.401.871	1.360.756	6.799.880
- Distribución Secundaria - Ley 23548 y mod.	10.219.321	2.199.082	157.000	889.181	894.967	4.140.230
- Otros de Origen Nacional	6.109.354	1.644.641	36.530	512.690	465.788	2.659.649
. <u>No Tributarios</u>	1.945.937	353.999	161.051	58.676	87.603	661.329
- Regalías	838.319	0	0	0	0	0
- Otros No Tributarios	1.107.618	353.999	161.051	58.676	87.603	661.329
. <u>Vta. Bienes y Servicios de la Adm. Púb.</u>	332.276	77.253	56.163	32.695	21.069	187.180
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	196.365	73.815	2.267	15.155	13.808	105.045
. <u>Transferencias Corrientes</u>	1.071.302	70.420	25.785	29.286	46.631	172.122
II. GASTOS CORRIENTES	27.561.778	8.133.668	2.727.084	2.073.487	2.097.277	15.031.516
. <u>Gastos de Consumo</u>	19.184.749	5.184.814	2.365.231	1.391.532	1.375.223	10.316.800
- Personal	15.646.808	3.991.144	1.723.284	1.180.495	1.213.386	8.108.309
- Bienes de Consumo	871.692	260.610	66.134	87.544	56.949	471.237
- Servicios	2.666.250	933.060	575.813	123.493	104.888	1.737.254
. <u>Renta de la Propiedad</u>	1.052.210	229.980	126.380	81.813	28.217	466.390
. <u>Transferencias Corrientes</u>	7.324.816	2.718.874	235.473	600.142	693.836	4.248.325
- Al Sector Privado	2.746.880	1.188.715	220.706	168.019	241.396	1.818.836
- Al Sector Público	4.565.623	1.517.846	14.767	432.123	452.440	2.417.176
- Al Sector Externo	12.313	12.313	0	0	0	12.313
III. RESULTADO ECONOMICO	3.209.998	795.716	167.485	313.948	308.434	1.585.583
IV. RESULTADO ECON. SIN RECUR. AFEC. A OBRAS	1.705.237	557.936	155.749	219.449	209.930	1.143.064
V. RECURSOS DE CAPITAL	1.800.489	1.352.169	588	28.640	34.342	1.415.739
. <u>Recursos Propios de Capital</u>	90.511	0	588	90	20	698
. <u>Transferencias de Capital</u>	178.117	75.614	0	0	9.189	84.803
. <u>Disminución de la Inversión Financiera</u>	1.531.861	1.276.555	0	28.550	25.133	1.330.238
VI. GASTOS DE CAPITAL	5.124.832	1.735.351	258.881	287.256	274.535	2.556.023
. <u>Inversión Real Directa</u>	3.453.956	1.193.336	155.541	180.575	160.138	1.689.590
. <u>Transferencias de Capital</u>	420.814	285.726	3.340	3.861	37.565	330.492
. <u>Inversión Financiera</u>	1.250.062	256.289	100.000	102.820	76.832	535.941
VII. INGRESOS TOTALES	32.572.265	10.281.553	2.895.157	2.416.075	2.440.053	18.032.838
VIII. GASTOS TOTALES	32.686.609	9.869.019	2.985.965	2.360.743	2.371.812	17.587.539
IX. RESULTADO FINANCIERO	-114.345	412.534	-90.808	55.332	68.241	445.299
X. RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	-1.378.900	-808.786	-90.808	55.332	68.241	-776.021
XI. FUENTES FINANCIERAS	5.547.368	537.107	593.202	390.188	143.662	1.664.159
XII. APLICACIONES FINANCIERAS	5.041.000	949.637	502.395	445.520	211.902	2.109.454

Concepto	Catamarca	Chaco	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Rioja	Mendoza
I. INGRESOS CORRIENTES	490.953	859.049	710.650	1.134.364	611.609	589.390	612.538	1.187.722
. <u>Tributarios</u>	451.784	812.745	664.369	1.036.335	558.616	496.822	346.432	1.031.511
- De Origen Provincial	38.691	111.982	72.564	298.434	27.912	54.386	23.634	375.560
- De Origen Nacional	413.093	700.763	591.805	737.901	530.704	442.436	322.798	655.951
- Distribución Secundaria - Ley 23548 y mod.	275.820	499.562	372.260	488.953	364.545	284.499	207.347	417.587
- Otros de Origen Nacional	137.273	201.201	219.545	248.948	166.159	157.937	115.451	238.364
. <u>No Tributarios</u>	26.692	9.706	14.026	45.902	26.081	16.303	24.353	107.068
- Regalías	0	0	9.126	7.494	2.994	299	0	80.970
- Otros No Tributarios	26.692	9.706	4.900	38.408	23.087	16.004	24.353	26.098
. <u>Vta. Bienes y Servicios de la Adm. Púb.</u>	1.927	7.814	3.482	14.996	0	0	113	25.168
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	1.256	3.696	532	10.644	14	316	0	8.464
. <u>Transferencias Corrientes</u>	9.294	25.088	28.241	26.487	26.898	75.949	241.640	15.511
II. GASTOS CORRIENTES	467.417	789.964	651.688	952.217	566.995	570.319	488.294	1.178.344
. <u>Gastos de Consumo</u>	333.098	597.346	491.702	667.817	413.508	363.930	334.055	795.900
- Personal	275.998	526.144	439.106	568.596	355.518	327.064	287.491	645.900
- Bienes de Consumo	13.005	30.878	17.908	29.663	16.237	10.036	10.990	41.250
- Servicios	44.095	40.324	34.688	69.558	41.753	26.830	35.574	108.750
. <u>Renta de la Propiedad</u>	19.421	29.740	22.530	55.380	59.578	20.938	3.313	106.430
. <u>Transferencias Corrientes</u>	114.898	162.878	137.456	229.020	93.909	185.451	150.926	276.014
- Al Sector Privado	29.320	36.588	45.734	86.476	22.602	43.343	25.101	72.669
- Al Sector Público	85.578	126.290	91.722	142.544	71.307	142.108	125.825	203.345
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0	0
III. RESULTADO ECONOMICO	23.536	69.085	58.962	182.147	44.614	19.071	124.244	9.378
IV. RESULTADO ECON. SIN RECUR. AFEC. A OBRAS	-16.576	2.997	-6.326	117.678	-12.499	-25.754	89.942	-52.785
V. RECURSOS DE CAPITAL	15.460	21.848	15.785	34.407	15.134	20.657	5.663	33.920
. <u>Recursos Propios de Capital</u>	824	14.240	6.270	2.425	495	6.591	0	15.640
. <u>Transferencias de Capital</u>	12.453	2.903	2.345	24.183	5.394	2.373	1.669	0
. <u>Disminución de la Inversión Financiera</u>	2.183	4.705	7.170	7.799	9.245	11.693	3.994	18.280
VI. GASTOS DE CAPITAL	53.480	175.191	141.972	241.854	159.053	71.776	62.590	112.623
. <u>Inversión Real Directa</u>	45.850	132.268	121.267	52.336	124.169	63.969	48.452	48.470
. <u>Transferencias de Capital</u>	1.012	1.997	363	13.634	1.751	349	6.871	3.883
. <u>Inversión Financiera</u>	6.618	40.926	20.342	175.884	33.133	7.458	7.267	60.270
VII. INGRESOS TOTALES	506.413	880.897	726.435	1.168.771	626.743	610.047	618.201	1.221.642
VIII. GASTOS TOTALES	520.897	965.155	793.660	1.194.071	726.048	642.095	550.884	1.290.967
IX. RESULTADO FINANCIERO	-14.484	-84.258	-67.225	-25.300	-99.305	-32.048	67.317	-69.325
X. RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	-14.484	-84.258	-67.225	-25.509	-99.305	-32.048	67.317	-69.325
XI. FUENTES FINANCIERAS	50.582	142.790	236.741	236.701	624.389	144.001	96.807	419.550
XII. APLICACIONES FINANCIERAS	36.096	58.533	169.516	211.403	525.084	111.954	164.121	350.225

Concepto	Misiones	Salta	San Juan	San Luis	Santiago del Estero	Tucumán	Consolidado Periféricas
I. INGRESOS CORRIENTES	731.266	793.921	673.429	487.218	759.716	960.191	10.602.016
. <u>Tributarios</u>	647.656	722.352	599.510	446.008	716.534	876.373	9.407.047
- De Origen Provincial	120.185	130.543	91.389	80.535	82.945	166.957	1.675.717
- De Origen Nacional	527.471	591.809	508.121	365.473	633.589	709.416	7.731.331
- Distribución Secundaria - Ley 23548 y mod.	330.791	383.833	338.506	228.564	413.730	476.416	5.082.413
- Otros de Origen Nacional	196.680	207.976	169.615	136.910	219.859	233.000	2.648.918
. <u>No Tributarios</u>	23.563	33.778	36.366	15.795	19.458	12.138	411.229
- Regalías	5.410	32.363	0	0	0	0	138.656
- Otros No Tributarios	18.153	1.415	36.366	15.795	19.458	12.138	272.573
. <u>Vta. Bienes y Servicios de la Adm. Púb.</u>	3.045	10.289	0	710	365	20.539	88.448
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	96	4.304	0	20.177	0	240	49.739
. <u>Transferencias Corrientes</u>	56.906	23.198	37.553	4.528	23.359	50.901	645.553
II. GASTOS CORRIENTES	676.205	705.641	590.406	276.590	608.948	913.578	9.436.607
. <u>Gastos de Consumo</u>	478.500	545.375	410.579	224.827	420.245	618.059	6.694.941
- Personal	405.300	458.324	347.126	197.061	372.161	538.765	5.744.554
- Bienes de Consumo	17.963	26.085	13.325	6.601	12.136	19.775	265.852
- Servicios	55.237	60.966	50.128	21.165	35.948	59.519	684.535
. <u>Renta de la Propiedad</u>	28.600	23.294	27.738	3.587	25.750	56.426	482.725
. <u>Transferencias Corrientes</u>	169.105	136.972	152.089	48.176	162.952	239.093	2.258.939
- Al Sector Privado	28.224	58.691	60.364	19.694	68.066	62.009	658.881
- Al Sector Público	140.881	78.281	91.725	28.482	94.886	177.084	1.600.058
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0
III. RESULTADO ECONOMICO	55.061	88.280	83.023	210.627	150.768	46.613	1.165.409
IV. RESULTADO ECON. SIN RECUR. AFEC. A OBRAS	-9.755	30.853	32.458	161.192	89.523	-15.958	384.989
V. RECURSOS DE CAPITAL	22.765	32.098	24.235	18.252	14.251	6.911	281.386
. <u>Recursos Propios de Capital</u>	920	0	338	17.723	653	6.408	72.527
. <u>Transferencias de Capital</u>	452	2.572	17.377	0	2.840	503	75.064
. <u>Disminución de la Inversión Financiera</u>	21.393	29.526	6.520	529	10.758	0	133.795
VI. GASTOS DE CAPITAL	157.958	184.781	129.410	110.769	96.073	115.883	1.813.413
. <u>Inversión Real Directa</u>	91.993	129.360	68.707	110.597	79.994	105.820	1.223.252
. <u>Transferencias de Capital</u>	3.565	120	1.754	0	5.299	0	40.598
. <u>Inversión Financiera</u>	62.400	55.301	58.949	172	10.780	10.063	549.563
VII. INGRESOS TOTALES	754.031	826.019	697.664	505.470	773.967	967.102	10.883.402
VIII. GASTOS TOTALES	834.163	890.422	719.816	387.359	705.021	1.029.461	11.250.019
IX. RESULTADO FINANCIERO	-80.132	-64.403	-22.152	118.111	68.946	-62.359	-366.618
X. RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	-91.322	-87.504	-22.152	118.111	65.446	-62.359	-404.618
XI. FUENTES FINANCIERAS	125.131	137.153	140.380	248.753	121.313	556.603	3.280.894
XII. APLICACIONES FINANCIERAS	45.000	72.749	118.228	366.864	190.259	102.225	2.522.258

Concepto	Chubut	La Pampa	Neuquén	Río Negro	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Consolidado Despobladas
I. INGRESOS CORRIENTES	511.768	473.196	941.440	642.237	650.234	333.786	3.552.661
. <u>Tributarios</u>	358.589	404.807	457.168	533.786	370.513	202.562	2.327.425
- De Origen Provincial	62.132	93.004	140.177	129.721	63.405	41.522	529.961
- De Origen Nacional	296.457	311.803	316.991	404.065	307.108	161.040	1.797.464
- Distribución Secundaria - Ley 23548 y mod.	158.371	188.059	173.802	252.674	158.371	65.401	996.678
- Otros de Origen Nacional	138.086	123.744	143.189	151.391	148.737	95.640	800.787
. <u>No Tributarios</u>	110.995	54.540	414.044	46.642	200.638	46.520	873.379
- Regalías	91.992	11.046	345.544	40.564	169.861	40.656	699.663
- Otros No Tributarios	19.003	43.494	68.500	6.078	30.777	5.864	173.716
. <u>Vta. Bienes y Servicios de la Adm. Púb.</u>	4.295	0	9.632	34.445	0	8.276	56.648
. <u>Rentas de la Propiedad</u>	6.366	0	2.153	0	33.062	0	41.581
. <u>Transferencias Corrientes</u>	31.523	13.849	58.443	27.364	46.021	76.427	253.627
II. GASTOS CORRIENTES	450.341	404.855	726.803	653.410	552.728	305.518	3.093.655
. <u>Gastos de Consumo</u>	347.382	293.478	515.744	479.485	326.781	210.138	2.173.008
- Personal	290.411	218.575	430.314	383.556	281.666	189.423	1.793.945
- Bienes de Consumo	17.427	34.663	29.746	29.738	19.820	3.209	134.603
- Servicios	39.544	40.240	55.684	66.191	25.296	17.506	244.461
. <u>Renta de la Propiedad</u>	19.873	4.456	17.772	53.374	1.678	5.942	103.095
. <u>Transferencias Corrientes</u>	83.086	106.921	193.287	120.551	224.269	89.438	817.552
- Al Sector Privado	33.457	34.993	76.479	35.698	59.184	29.352	269.163
- Al Sector Público	49.629	71.928	116.808	84.853	165.085	60.086	548.389
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0
III. RESULTADO ECONOMICO	61.427	68.341	214.637	-11.173	97.506	28.268	459.006
IV. RESULTADO ECON. SIN RECUR. AFEC. A OBRAS	15.034	31.896	154.929	-68.714	50.615	-6.576	177.184
V. RECURSOS DE CAPITAL	5.914	24.009	20.657	7.773	23.733	21.278	103.364
. <u>Recursos Propios de Capital</u>	202	9.032	6.498	457	0	1.097	17.286
. <u>Transferencias de Capital</u>	0	13.188	3.894	1.168	0	0	18.250
. <u>Disminución de la Inversión Financiera</u>	5.712	1.789	10.265	6.148	23.733	20.181	67.828
VI. GASTOS DE CAPITAL	177.792	73.419	212.116	75.226	127.182	89.661	755.396
. <u>Inversión Real Directa</u>	94.584	70.823	170.662	74.867	89.411	40.767	541.114
. <u>Transferencias de Capital</u>	17.954	0	17.106	359	14.305	0	49.724
. <u>Inversión Financiera</u>	65.254	2.596	24.348	0	23.466	48.894	164.558
VII. INGRESOS TOTALES	517.682	497.205	962.097	650.010	673.967	355.064	3.656.025
VIII. GASTOS TOTALES	628.133	478.274	938.919	728.636	679.910	395.179	3.849.051
IX. RESULTADO FINANCIERO	-110.451	18.931	23.178	-78.626	-5.943	-40.115	-193.026
X. RESULTADO FINANCIERO SIN PRIVATIZACIONES	-110.451	18.931	23.178	-83.861	-5.943	-40.115	-198.261
XI. FUENTES FINANCIERAS	133.853	3.409	64.514	231.001	31.823	137.715	602.315
XII. APLICACIONES FINANCIERAS	23.403	22.340	87.692	152.374	25.879	97.600	409.288

5. Ejecución presupuestaria por finalidad

AÑO 1997

-en millones de pesos-

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía

FINALIDAD Y FUNCION	Consolidado 24 Jurisdicciones	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Consolidado Centrales
Administración Gubernamental	8.152,8	2.179,0	421,7	705,7	685,2	3.991,6
Servicios de seguridad	2.675,7	1.035,8	0,0	242,9	233,5	1.512,3
Salud	3.693,5	946,1	835,4	215,9	184,4	2.181,8
Promoción y asistencia social	1.536,5	599,7	101,1	121,0	91,4	913,2
Seguridad social	617,8	256,6	0,0	66,2	123,2	446,0
Educación y cultura	9.334,9	3.252,3	924,6	672,9	757,1	5.606,9
Ciencia y técnica	27,1	11,5	0,0	6,1	0,7	18,3
Trabajo	73,6	63,2	0,9	0,0	0,0	64,0
Vivienda y urbanismo	1.352,7	220,2	42,0	70,6	73,8	406,7
Agua potable y alcantarillado	414,4	186,8	40,5	15,1	16,5	258,9
Otros servicios urbanos	292,6	0,0	291,9	0,0	0,0	291,9
Servicios económicos	3.506,0	887,9	201,6	162,4	177,6	1.429,6
Deuda pública	1.052,2	230,0	126,4	81,8	28,2	466,4
TOTAL	32.729,9	9.869,0	2.986,0	2.360,7	2.371,8	17.587,5

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía

FINALIDAD Y FUNCION	Catamarca	Chaco	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Rioja	Mendoza
Administración Gubernamental	139,6	304,3	202,3	274,2	194,2	179,3	204,4	387,1
Servicios de seguridad	35,6	76,0	71,7	97,7	49,4	53,0	45,4	100,6
Salud	51,2	102,1	66,9	112,1	61,1	62,9	50,8	133,0
Promoción y asistencia social	35,5	32,5	33,4	39,3	29,5	17,4	35,3	55,8
Seguridad social	0,0	16,0	22,0	34,2	11,6	0,0	0,0	0,0
Educación y cultura	135,9	240,9	211,2	299,7	141,8	167,2	113,5	362,8
Ciencia y técnica	0,0	0,6	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Trabajo	0,5	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0	2,0	1,2
Vivienda y urbanismo	26,3	67,9	82,6	61,8	82,6	37,1	35,0	55,8
Agua potable y alcantarillado	19,3	1,8	5,4	5,5	5,5	0,3	13,6	0,8
Otros servicios urbanos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios económicos	58,7	93,3	82,6	211,9	90,6	103,9	47,6	87,5
Deuda pública	19,4	29,7	22,5	55,4	59,6	20,9	3,3	106,4
TOTAL	522,0	965,2	800,9	1.194,1	726,0	642,1	550,9	1.291,0

FINALIDAD Y FUNCION	Chubut	La Pampa	Neuquén	Río Negro	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Consolidado Despobladas
Administración Gubernamental	119,7	125,1	239,5	265,2	159,5	128,7	1.037,6
Servicios de seguridad	48,3	32,3	72,7	79,9	52,6	24,5	310,3
Salud	69,3	59,4	95,5	117,4	63,9	41,7	447,2
Promoción y asistencia social	9,0	13,6	58,0	58,2	10,3	22,8	171,9
Seguridad social	12,1	8,1	1,6	0,0	60,1	0,2	82,0
Educación y cultura	143,4	116,6	250,6	212,2	147,7	77,0	947,5
Ciencia y técnica	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	1,3	1,6
Trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	2,2
Vivienda y urbanismo	35,3	26,7	37,0	43,8	27,6	32,2	202,7
Agua potable y alcantarillado	18,7	5,2	18,5	1,7	0,1	0,0	44,2
Otros servicios urbanos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7
Servicios económicos	152,5	86,7	147,6	130,3	156,4	57,9	731,6
Deuda pública	19,9	4,5	17,8	23,3	1,7	5,9	73,0
TOTAL	628,1	478,3	938,9	932,1	679,9	395,2	4.052,5

6. Recursos tributarios de origen provincial

AÑO 1997

- en miles de \$ -

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía

	Consolidado 24 Jurisdicciones	%	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Consolidado Centrales
Ingresos Brutos	6.010.639	55,16	2.113.650	1.592.108	461.332	490.784	4.657.874
Sellos	1.812.285	16,63	667.295	449.973	250.481	188.430	1.556.178
Automotor	942.932	8,65	484.631	257.727	35.000	7.385	784.743
Inmobiliario	925.329	8,49	418.865	0	95.836	133.092	647.793
Otros	1.206.035	11,07	825.733	155.965	7.104	56.154	1.044.955
TOTAL	10.897.220	100,00	4.510.174	2.455.773	849.752	875.844	8.691.543

	Catamarca	Chaco	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Rioja	Mendoza
Ingresos Brutos	29.392	76.784	51.096	147.580	22.291	36.155	15.763	213.790
Sellos	3.510	2.670	10.291	63.182	939	8.221	3.308	47.970
Automotor	2.197	0	0	30.850	0	0	2.066	55.620
Inmobiliario	3.591	7.583	10.325	29.444	3.537	6.043	2.270	46.730
Otros	0	24.945	852	27.378	1.145	3.968	227	11.450
TOTAL	38.691	111.982	72.564	298.434	27.912	54.386	23.634	375.560

	Misiones	Salta	San Juan	San Luis	Santiago del Estero	Tucumán	Consolidado Periféricas
Ingresos Brutos	63.466	96.006	51.461	48.146	44.848	91.826	988.604
Sellos	12.511	6.844	5.835	13.852	8.768	19.033	206.935
Automotor	2.196	0	9.227	5.632	4.948	16.863	129.599
Inmobiliario	9.873	19.693	8.986	10.655	7.624	27.548	193.901
Otros	32.140	8.000	15.880	2.251	16.756	11.687	156.678
TOTAL	120.185	130.543	91.389	80.535	82.945	166.957	1.675.717

	Chubut	La Pampa	Neuquén	Río Negro	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Consolidado Despobladas
Ingresos Brutos	48.804	42.870	107.142	73.570	52.129	39.646	364.161
Sellos	71	15.838	12.102	21.006	15	141	49.172
Automotor	0	14.387	0	14.203	0	0	28.590
Inmobiliario	12.093	18.132	20.930	19.913	11.187	1.382	83.636
Otros	1.165	1.777	3	1.029	73	354	4.402
TOTAL	62.132	93.004	140.177	129.721	63.405	41.522	529.961

7. Transferencias financieras nacionales

Año 1997

- en miles de \$ -

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía

PROVINCIAS	Coparticipación Federal Ley 23.548	Cláusula de Garantía	Transferencia de Servicios Ley 24049 y Dto 964/92	Impuesto a las Ganancias			Impuesto sobre los Bienes Personales	
				Ley 2.462 Excedente Fdo. Conurbano	Necesidades Básicas Insatisfechas	Ley 24.699	Ley 24.699	Ley 23.966 Art. 30
Ciudad de Buenos Aires (1)	157.000	0	86.560	0	0	0		
Buenos Aires	2.199.082	855	453.900	0	650.000	96.131	54.976	13.088
Córdoba	889.181	346	125.300	13.653	33.969	38.870	22.229	4.470
Santa Fe	894.967	348	135.489	13.741	38.169	39.123	22.374	4.825
Total Centrales	3.983.230	1.548	714.689	27.394	722.138	174.124	99.578	22.383
Catamarca	275.820	107	21.400	4.235	5.581	12.057	6.895	0
Corrientes	372.260	145	38.600	5.716	19.482	16.273	9.306	1.429
Chaco	499.562	194	33.600	7.670	23.074	21.838	12.489	1.124
Entre Ríos	488.953	190	67.500	7.508	18.785	21.374	12.223	1.939
Formosa	364.545	142	20.700	5.597	10.199	15.936	9.113	524
Jujuy	284.499	111	33.300	4.368	12.624	12.437	7.112	0
La Rioja	207.347	81	20.300	3.184	3.797	9.064	5.184	0
Mendoza	417.587	162	61.700	6.412	18.410	18.254	10.439	0
Misiones	330.791	129	34.100	5.079	16.891	14.460	8.270	614
Salta	383.833	149	39.800	5.893	19.607	16.779	9.596	0
San Juan	338.506	132	30.100	5.197	9.130	14.798	8.462	0
San Luis	228.564	89	18.900	3.509	4.298	9.991	5.714	1
Santiago del Estero	413.730	161	31.600	6.352	19.408	18.086	10.343	0
Tucumán	476.416	185	55.800	7.315	26.082	20.826	11.910	0
Total Periféricas	5.082.412	1.975	507.400	78.036	207.367	222.174	127.057	5.630
Chubut	158.371	62	24.200	2.432	5.602	6.923	3.959	440
La Pampa	188.059	73	19.200	2.888	2.847	8.221	4.701	379
Neuquén	173.802	68	17.400	2.669	5.996	7.598	4.345	276
Río Negro	252.674	98	14.600	3.880	9.344	11.045	6.317	0
Santa Cruz	158.371	62	8.500	2.432	1.747	6.923	3.959	358
Tierra del Fuego	65.401	493	12.000	1.051	409	2.993	1.711	32
Total Despobladas	996.678	855	95.900	15.350	25.945	43.703	24.993	1.484
Total	10.062.320	4.378	1.317.989	120.781	955.451	440.000	251.628	29.496

7. Transferencias financieras nacionales *(continuación)*

Año 1997

- en miles de \$ -

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía

PROVINCIAS	Fondo Educativo Ley 23.906 Arts. 3 Y 4	I.V.A. Ley 23.966 Art. 5 Pto.2	Impuesto a los Combustibles				Reg de la Energía Eléctrica Ley 24.065	Fondo Compensador Desequilibrios Provinciales	Suma Fija Ley 24.621	Total
			Ley 23.966 y Ley 24.699							
			Vialidad Provincial	Obras de Infraestructura	F.E.D.E.I.					
						FO.NA.VI.				
Ciudad de Buenos Aires (1)	415				0	12.771		0		256.746
Buenos Aires	3.686	60.811	92.687	7.789	6.686	130.616	6.840	0	0	3.777.147
Córdoba	1.020	20.767	24.419	15.280	3.787	51.013	8.071	6.000	23.738	1.282.112
Santa Fe	968	22.422	28.140	45.379	3.787	51.198	2.753	6.000	23.892	1.333.575
Total Centrales	5.674	103.999	145.247	68.447	14.261	232.827	17.664	12.000	47.630	6.392.833
Catamarca	276	0	7.862	4.740	8.548	18.961	4.767	26.400	7.363	405.012
Corrientes	458	6.640	9.302	6.397	4.896	44.693	3.685	18.000	9.938	567.221
Chaco	598	5.220	10.863	8.584	5.109	41.533	4.289	6.000	13.336	695.083
Entre Ríos	474	9.012	16.480	8.402	4.376	35.213	4.747	21.600	13.053	731.830
Formosa	322	2.432	8.828	6.264	5.904	36.116	4.468	26.400	9.732	527.222
Jujuy	294	0	7.843	4.889	5.008	27.087	3.651	26.400	7.595	437.217
La Rioja	237	0	7.138	3.563	5.543	18.058	4.394	26.400	5.535	319.824
Mendoza	503	0	14.548	7.176	4.323	36.116	3.320	26.400	11.148	636.498
Misiones	375	2.851	11.104	5.684	5.593	42.436	9.844	26.400	8.831	523.451
Salta	510	0	10.014	6.596	4.702	36.116	3.535	30.000	10.247	577.376
San Juan	288	0	7.576	5.817	4.217	32.955	4.103	26.400	9.037	496.718
San Luis	238	335	8.274	3.928	4.409	32.825	4.173	26.400	6.102	357.750
Santiago del Estero	481	0	10.278	7.109	5.034	38.824	2.839	26.400	11.045	601.690
Tucumán	436	0	12.592	8.187	3.871	37.921	2.656	26.400	12.719	703.317
Total Periféricas	5.489	26.491	142.704	87.335	71.534	478.851	60.472	339.600	135.681	7.580.209
Chubut	276	2.042	9.417	2.721	5.362	28.892	3.946	36.000	4.228	294.873
La Pampa	243	1.759	11.306	3.232	4.196	17.713	4.381	30.000	5.020	304.217
Neuquén	332	1.282	14.503	2.987	5.168	37.052	3.744	30.000	4.640	311.859
Río Negro	384	0	8.196	4.342	4.394	40.609	3.767	30.000	6.746	396.395
Santa Cruz	239	1.662	9.244	2.721	6.033	28.892	31.088	36.000	4.228	302.460
Tierra del Fuego	114	147	5.308	1.176	4.433	23.927	2.636	36.000	1.827	159.659
Total Despobladas	1.588	6.893	57.973	17.179	29.586	177.086	49.563	198.000	26.689	1.769.463
Total	12.750	137.384	345.923	172.961	115.381	888.764	127.699	549.600	210.000	15.742.506

Nota (1) Transferencia de Servicios Comprende Institutos terciarios y Hospital Garrahan

Fuente: ProvInfo 2001

8. Stock de Deuda Pública Provincial
A Diciembre del año 1997
- en miles de \$ -

***Fuente:** Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía*

Provincias y Áreas	
Consolidado 24 Jurisdicciones	16.059.900
Buenos Aires	1.487.300
Ciudad de Buenos Aires	2.624.400
Córdoba	1.182.000
Santa Fe	579.700
<i>Consolidado Centrales</i>	<i>5.873.400</i>
Catamarca	353.700
Corrientes	761.800
Chaco	832.300
Entre Ríos	523.500
Formosa	766.900
Jujuy	634.800
La Rioja	490.200
Mendoza	1.143.100
Misiones	636.300
Salta	494.500
San Juan	373.700
San Luis	86.700
Santiago del Estero	326.000
Tucumán	1.012.200
<i>Consolidado Periféricas</i>	<i>8.435.700</i>
Chubut	393.600
La Pampa	82.700
Neuquén	291.300
Río Negro	791.400
Santa Cruz	38.700
Tierra del Fuego	153.100
<i>Consolidado Despobladas</i>	<i>1.750.800</i>

9. Producto bruto geográfico (PBG)

AÑO 1997

- en miles de \$ -

Fuente: Base de datos ProvInfo sobre la base de datos del Ministerio de Economía

SECTORES	Consolidado 24 Jurisdicciones	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Consolidado Centrales
TOTAL	281.559.548	98.640.355	72.429.912	21.981.412	22.581.252	215.632.930
Agricultura	21.903.743	9.708.835	0	2.687.694	2.408.768	14.805.297
Minas y Canteras	6.056.052	145.645	0	36.639	3.893	186.178
Industria Manufacturera	68.654.160	32.099.447	12.619.487	5.193.048	5.181.812	55.093.795
Electricidad, Gas y Agua	9.306.570	4.990.464	1.140.502	522.043	582.226	7.235.236
Construcción	8.591.829	3.462.050	941.228	748.093	399.032	5.550.404
Comercio	43.225.326	10.198.799	15.707.494	3.272.380	4.804.420	33.983.093
Transporte	19.307.681	7.621.116	5.272.407	971.049	1.650.322	15.514.894
Estados Financieros	59.408.446	17.867.409	23.942.089	4.128.286	5.327.500	51.265.285
Servicios	45.105.740	12.546.589	12.806.705	4.422.179	2.223.277	31.998.750

SECTORES	Catamarca	Chaco	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Rioja
TOTAL	1.186.039	2.825.909	2.988.026	5.788.066	963.351	1.698.384	2.135.247
Agricultura	94.594	417.771	469.537	1.193.390	198.265	346.284	48.569
Minas y Canteras	9.108	3.249	12.807	34.859	72.667	59.239	5.222
Industria Manufacturera	272.124	365.408	575.574	983.931	60.912	485.778	715.658
Electricidad, Gas y Agua	13.869	74.482	77.189	381.822	9.692	53.341	22.918
Construcción	73.965	116.501	173.208	127.563	72.927	109.038	44.085
Comercio	98.688	420.092	216.080	1.372.905	136.524	126.220	268.064
Transporte	30.632	160.385	141.567	287.145	107.496	56.701	36.128
Estados Financieros	234.280	420.599	279.840	310.288	41.974	97.068	477.105
Servicios	358.778	847.421	1.042.224	1.096.163	262.894	364.715	517.499

SECTORES	Mendoza	Misiones	Salta	San Juan	San Luis	Santiago del Estero	Tucumán	Consolidado Periféricas
TOTAL	7.299.607	4.553.341	3.888.665	2.913.368	4.356.936	1.466.827	4.815.430	46.879.198
Agricultura	419.708	728.331	592.842	334.423	169.585	183.084	531.157	5.727.539
Minas y Canteras	445.781	4.182	94.568	72.509	144.865	1.360	13.688	974.104
Industria Manufacturera	1.701.544	914.312	1.006.282	583.700	2.494.198	102.146	1.083.197	11.344.762
Electricidad, Gas y Agua	253.087	199.676	136.319	77.503	56.623	52.195	114.722	1.523.437
Construcción	301.327	210.784	212.911	82.027	219.737	129.670	239.969	2.113.712
Comercio	1.399.696	841.624	557.194	396.344	235.547	228.958	609.580	6.907.518
Transporte	325.735	393.458	53.318	75.391	119.615	112.139	885.348	2.785.057
Estados Financieros	1.039.591	483.609	405.486	782.237	516.514	199.188	287.150	5.574.929
Servicios	1.413.138	777.365	829.745	509.236	400.255	458.087	1.050.620	9.928.140

SECTORES	Chubut	La Pampa	Neuquén	Río Negro	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Consolidado Despobladas
TOTAL	4.369.241	2.142.559	4.481.016	4.113.991	2.802.476	1.299.182	19.208.465
Agricultura	171.997	49.513	327.414	565.388	144.880	117.053	1.376.245
Minas y Canteras	1.379.940	4.989	1.809.684	355.711	1.039.683	308.604	4.898.611
Industria Manufacturera	838.625	716.449	258.409	169.118	273.646	66.763	2.323.010
Electricidad, Gas y Agua	131.532	22.588	197.880	150.467	26.777	19.925	549.170
Construcción	113.531	43.723	327.578	220.961	149.819	72.101	927.713
Comercio	423.816	271.535	344.744	799.412	293.403	209.109	2.342.019
Transporte	565.974	36.409	120.422	152.686	51.543	83.615	1.010.648
Estados Financieros	356.525	478.244	283.098	933.720	454.011	80.100	2.585.699
Servicios	387.302	519.108	811.787	766.528	368.714	341.912	3.195.351

10. Senadores Nacionales y Diputados Nacionales por Provincia

Fuente: Base de datos ProvInfo

Distrito	Senadores	Diputados
Consolidado 24 Jurisdicciones	72	257
Buenos Aires	3	70
Ciudad de Buenos Aires	3	25
Córdoba	3	18
Santa Fe	3	19
<i>Consolidado Centrales</i>	<i>12</i>	<i>132</i>
Catamarca	3	5
Chaco	3	7
Corrientes	3	7
Entre Ríos	3	9
Formosa	3	5
Jujuy	3	6
La Rioja	3	5
Mendoza	3	10
Misiones	3	7
Salta	3	7
San Juan	3	6
San Luis	3	5
Santiago del Estero	3	7
Tucumán	3	9
<i>Consolidado Periféricas</i>	<i>42</i>	<i>95</i>
Chubut	3	5
La Pampa	3	5
Neuquén	3	5
Río Negro	3	5
Santa Cruz	3	5
Tierra del Fuego	3	5
<i>Consolidado Despobladas</i>	<i>18</i>	<i>30</i>

11 Principales características de los Parlamentos Provinciales según legislación vigente al año 1997

Fuente: Base de datos ProvInfo

	Distrito	Presidente	Inicio	Cierre	Duración	Renueva	Reelección
Buenos Aires Diputados	Sección Electoral	Electo por la Cámara	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
Buenos Aires Senadores	Sección Electoral	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
Catamarca Diputados	Único	Electo por la Cámara	19-May	30-Nov	4 años	2 años	si
Catamarca Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	19-May	30-Nov	4 años	2 años	si
Chaco	Único	Electo por la Cámara	01-Mar	15-Dic	4 años	2 años	si
Chubut (a)	Único	Vice Gobernador	01-Mar	15-Dic	4 años	Total	si
Ciudad de Buenos Aires (b)	Único	Vice Jefe de Gobierno	01-Mar	15-Dic	4 años	2 años	si (b)
Córdoba Diputados (c)	Único	Electo por la Cámara	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
Córdoba Senadores (d)	Departamentos	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
Corrientes Diputados	Único	Electo por la Cámara	01-May	30-Sep	4 años	2 años	si
Corrientes Senadores	Único	Vice Gobernador	01-May	30-Sep	6 años	3º parte c/ 2 años	si
Entre Ríos Diputados	Único	Electo por la Cámara	01-Jul	Cuatro meses	4 años	Total	si
Entre Ríos Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-Jul	Cuatro meses	4 años	Total	si
Formosa (e)	Único	Vice Gobernador	01-May	31-Oct	4 años	2 años	si (e)
Jujuy	Único	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
La Pampa	Único	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
La Rioja	Departamentos	Vice Gobernador	01-Mar	15-Dic	4 años	2 años	si
Mendoza Diputados	Sección Electoral	Electo por la Cámara	01-May	30-Sep	4 años	2 años	si
Mendoza Senadores	Sección Electoral	Vice Gobernador	01-May	30-Sep	4 años	2 años	si
Misiones (g)	Único	Electo por la Cámara	01-May	31-Oct	4 años	2 años	si
Neuquen	Único	Vice Gobernador	12-May	31-Oct	4 años	Total	si
Río Negro (h)	Mixto	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
Salta Diputados	Departamentos	Electo por la Cámara	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
Salta Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
San Juan (i)	Mixto	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	Total	si
San Luis Diputados	Departamentos	Electo por la Cámara	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
San Luis Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
Santa Cruz (j)	Mixto	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
Santa Fe Diputados (k)	Único	Electo por la Cámara	01-May	31-Oct	4 años	Total	si
Santa Fe Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-May	31-Oct	4 años	Total	si
Santiago del Estero (l)	Mixto	Electo por la Cámara	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
Tierra del Fuego (m)	Único	Vice Gobernador	01-Mar	15-Dic	4 años	Total	si
Tucumán (n)	Único	Vice Gobernador	01-Abr	31-May	4 años	Total	si (m)

Notas:

- a) *Chubut:*
16 bancas al partido más votado, 11 por sistema proporcional. Comisión de receso.
- b) *Ciudad de Buenos Aires*
Si son reelectos no pueden ser reelegidos para un nuevo período sino con un intervalo de 4 años.
- c) *Córdoba Diputados*
36 bancas al partido más votado, los 30 restantes se distribuyen entre los cuatro que sigan y superen el 2% de los votos emitidos:
20 bancas al segundo, 5 al tercero, 3 al cuarto, 2 al quinto. Si no alguno de los 4 partidos no alcanza el 2%, el número de representantes que le corresponde por su orden es adjudicado entre las minorías que han alcanzado ese mínimo en forma proporcional.
- d) *Córdoba Senadores*
Los departamentos cuya población no exceda los 60.000 habitantes eligen 1 senador; entre 60.000 y 100.000 eligen 2 para la mayoría, entre 100.000 y 300.000 eligen 6 correspondiendo 3 a la mayoría, 2 al partido que sigue en orden y 1 al tercero. Los que tengan más de 300.000 eligen 8, 4 a la mayoría, 3 al partido que le sigue y 1 al tercero.
- e) *Formosa*
Podrán ser reelectos sólo por un nuevo período. Si son reelectos no podrán ser reelegidos sino con el intervalo de un período de 4 años.
- f) *La Rioja*
Comisión Permanente durante el receso.
- g) *Misiones*
Comisión Permanente durante el receso.
- h) *Río Negro*
Comisión Permanente durante el receso. Distrito: Representación regional con un número fijo e igualitario de legisladores por circuito electoral y representación poblacional tomando la provincia como distrito único.
- i) *San Juan*
Sistema mixto: un diputado por cada municipio y el resto por distrito único.
- j) *Santa Cruz*
14 bancas a razón de una por cada municipio y los 10 restantes elegidos por distrito único.
- k) *Santa Fe Diputados*
28 diputados al que obtenga mayoría, 22 a los demás partidos proporcionalmente.
- l) *Santiago del Estero*
22 bancas por distrito único, régimen proporcional. 28 por circunscripción electoral.
- m) *Tierra del Fuego*
Comisión Permanente durante el receso.
- n) *Tucumán*
Son reelegibles con el intervalo de un período. Dos períodos de sesiones ordinarias.

12. Cantidad de empleados públicos por provincia AÑO 1997

Fuente: Base de datos ProvInfo

Provincia	1.997
Consolidado 24 Jurisdicciones	1.246.030
Buenos Aires	377.821
Ciudad de Buenos Aires	100.786
Córdoba	67.681
Santa Fe	99.296
<i>Consolidado Centrales</i>	645.584
Catamarca	22.548
Corrientes	44.076
Chaco	44.098
Entre Ríos	48.927
Formosa	31.696
Jujuy	25.803
La Rioja	24.730
Mendoza	47.236
Misiones	27.970
Salta	40.039
San Juan	27.680
San Luis	14.721
Santiago del Estero	34.825
Tucumán	47.407
<i>Consolidado Periféricas</i>	481.756
Chubut	19.840
La Pampa	14.200
Neuquén	31.020
Río Negro	29.154
Santa Cruz	17.025
Tierra del Fuego	7.451
<i>Consolidado Despobladas</i>	118.690

13 Gasto en programas sociales
AÑO 1998
Inversión en miles de \$

Fuente: Grupo Provincias, 1998

Area	Consolidado 24 Jurisdicciones
Alimentación	66.138,56
Salud	147.761,30
Capacitación, Empleo y Des. Productivo	311.623,46
Educación	199.742,26
Integración Social y Desarrollo Comunitario	47.699,80
Subsidios al Ingreso	6.764,15
Vivienda e Infraestructura Social	244.384,97
TOTAL	1.024.114,51
POSOCO Y PROSONU	195.700,00
Fondo Nacional de la Vivienda	885.363.700

Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Consolidado Centrales
9.300,67	389,28	5.461,84	4.812,46	19.964,25
43.930,23	19.497,20	10.874,29	9.891,77	84.193,49
72.429,50	9.284,06	22.733,34	3.590,30	108.037,20
12.931,03	3.817,99	14.160,16	31.656,58	62.565,76
3.586,99	689,20	1.601,17	2.248,84	8.126,20
918,32	921,01	685,99	523,06	3.048,38
40.796,00	78,80	29.457,44	20.481,68	90.813,92
183.892,74	34.677,55	84.974,23	73.204,67	376.749,19
44.600,00	2.200,00	13.500,00	15.000,00	75.300,00
130.398,30	11.700,00	50.817,60	50.810,70	243.726,60

Area	Catamarca	Chaco	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Rioja	Mendoza
Alimentación	484,35	5.846,27	3.414,12	2.572,65	1.962,60	3.066,48	1.814,92	1.684,79
Salud	820,61	4.295,67	4.272,60	8.212,39	4.051,77	8.335,22	900,38	6.689,42
Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo	5.190,01	21.535,19	13.142,39	15.233,59	9.215,81	13.855,24	8.416,26	13.117,27
Educación	4.729,78	11.892,50	11.882,50	11.365,19	5.551,53	5.980,51	3.945,20	11.750,24
Integración Social y Desarrollo Comunitario	1.248,14	5.587,53	2.946,25	1.055,43	1.973,37	5.134,76	821,59	977,71
Subsidios al Ingreso	10,04	304,29	116,65	561,23	130,30	91,77	50,56	510,39
Vivienda e Infraestructura Social	1.958,71	10.612,43	9.687,52	14.600,67	2.862,53	15.640,58	6.859,77	10.051,95
TOTAL	14.441,65	60.073,88	45.462,04	53.601,15	25.747,92	52.104,57	22.808,69	44.781,78
POSOCO Y PROSONU	4.200,00	12.700,00	8.900,00	8.200,00	7.300,00	7.300,00	3.100,00	7.700,00
Fondo Nacional de la Vivienda	18.887,30	41.373,70	44.521,60	35.077,70	35.977,10	26.982,90	17.988,50	35.977,10

Area	Misiones	Salta	San Juan	San Luis	Santiago del Estero	Tucumán	Consolidado Periféricas
Alimentación	1.926,01	4.616,31	1.802,90	1.263,69	3.410,13	3.345,64	37.210,86
Salud	6.562,89	2.213,50	715,62	389,53	865,05	5.292,72	53.617,37
Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo	16.171,41	13.694,73	6.290,35	3.995,92	10.080,81	17.622,37	167.561,35
Educación	9.801,76	9.601,51	7.373,78	2.720,69	9.072,03	10.809,22	116.476,44
Integración Social y Desarrollo Comunitario	2.834,49	4.238,43	740,64	328,63	3.024,06	2.743,26	33.654,29
Subsidios al Ingreso	244,71	100,18	200,26	72,44	191,05	635,80	3.219,67
Vivienda e Infraestructura Social	7.695,18	16.374,77	8.220,92	1.566,70	15.431,35	13.459,73	135.022,81
TOTAL	45.236,45	50.839,43	25.344,46	10.337,60	42.074,49	53.908,75	546.762,86
POSOCO Y PROSONU	9.200,00	9.900,00	5.500,00	3.100,00	6.700,00	10.200,00	104.000,00
Fondo Nacional de la Vivienda	42.273,10	35.977,10	32.829,10	32.692,60	38.675,40	37.775,90	477.009,10

Area	Chubut	La Pampa	Neuquén	Río Negro	Santa Cruz	Tierra del Fuego	Consolidado Despobladas
Alimentación	893,06	3.164,93	1.910,79	2.390,87	315,22	288,56	8.963,43
Salud	4.364,14	326,91	621,93	4.330,77	212,44	94,21	9.950,40
Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo	6.280,44	5.829,12	11.365,78	9.025,93	1.761,44	1.762,19	36.024,90
Educación	4.677,12	3.949,02	4.654,43	4.890,23	1.961,65	567,58	20.700,03
Integración Social y Desarrollo Comunitario	1.457,56	928,49	1.247,96	1.489,04	317,78	478,44	5.919,27
Subsidios al Ingreso	77,70	48,68	264,30	95,17	2,41	7,81	496,07
Vivienda e Infraestructura Social	8.302,60	235,30	4.342,93	3.388,07		2.279,31	18.548,21
TOTAL	26.052,63	14.482,45	24.408,13	25.610,09	4.570,95	5.478,10	100.602,35
POSOCO Y PROSONU	2.900,00	2.500,00	3.500,00	5.700,00	1.500,00	300,00	16.400,00
Fondo Nacional de la Vivienda	28.781,70	17.628,70	36.827,20	40.474,20	28.781,70	23.834,80	176.328,30

14. Empleo Publico por Provincia y Jurisdicción según Censo '91

AÑO 1991

Fuente: Indec - Censo 1991 - Serie C

Provincia	Jurisdicción Nacional	Jurisdicción Provincial	Jurisdicción Municipal	Ignorado	Total
Ciudad de Buenos Aires	134.742	13.971	56.542	8.862	214.117
Buenos Aires	284.088	274.787	124.738	43.136	726.749
Córdoba	50.841	96.008	23.470	7.421	177.740
Santa Fe	46.447	89.615	25.298	9.319	170.679
<i>Consolidado Centrales</i>	516.118	474.381	230.048	68.738	1.289.285
Catamarca	4.561	21.790	7.076	1.624	35.051
Corrientes	13.914	37.448	7.005	3.451	61.818
Chaco	9.297	37.659	8.780	3.194	58.930
Entre Ríos	18.408	44.810	11.458	4.740	79.416
Formosa	5.344	26.044	3.932	1.926	37.246
Jujuy	8.666	29.026	5.443	2.184	45.319
La Rioja	3.515	19.214	8.263	1.434	32.426
Mendoza	27.225	52.483	11.630	3.311	94.649
Misiones	8.541	28.325	4.409	2.351	43.626
Salta	13.799	42.399	5.471	3.471	65.140
San Juan	9.465	27.190	3.416	1.695	41.766
San Luis	6.158	15.144	2.142	1.163	24.607
Santiago del Estero	7.128	29.101	7.250	3.023	46.502
Tucumán	17.576	47.878	11.399	4.780	81.633
<i>Consolidado Periféricas</i>	153.597	458.511	97.674	38.347	748.129
Chubut	12.890	17.812	3.400	1.193	35.295
La Pampa	5.050	14.218	2.923	763	22.954
Neuquén	10.718	25.647	4.601	1.129	42.095
Río Negro	10.039	26.458	4.448	1.759	42.704
Santa Cruz	10.036	15.959	4.052	767	30.814
Tierra del Fuego	3.830	4.528	1.383	312	10.053
<i>Consolidado Despobladas</i>	52.563	104.622	20.807	5.923	183.915
TOTAL	722.278	1.037.514	348.529	113.008	2.221.329

A n e x o V I

Entrevistas

Entrevistado “a”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

En gobierno nacional tenía una importancia grande. En esa época era importante poder articular un plan que fuera mostrable, consensuarlo con el gobierno nacional, de manera tal que el gobierno nacional luego te allanara el camino para poder transitar, te cumpliera una serie de pautas macro. Había una serie de promesas que eliminaban las incertidumbres que uno pudiera tener respecto del envío de fondos y en este caso el rol del gobierno nacional si era muy importante. Hay que ubicarse en el tiempo; en el año '92 la provincia de San Juan venía de un período muy tumultuoso en término de finanzas públicas, muy desordenado, bueno todo el país era desordenado. De repente en ese año nos encontramos con la provincia jugando en primera porque fuimos capaces de articular un plan consistente en términos fiscales. Pudimos dejar de correr detrás del peso para tratar de pagar a fin de mes – lo que tiene un valor incalculable - y además permitió también tener un oxígeno en el gobierno nacional donde teníamos mucho espacio. Bueno, yo recuerdo que venir de San Juan era una cuestión muy importante, nos ponían alfombra roja.. estábamos jugando en primera

¿Y dentro de los objetivos que Ud. tenía en su relación con el gobierno nacional, había objetivos de conseguir más recursos?

La verdad es que todos los recursos extraordinarios se los llevaba La Rioja por una cuestión de regalías presidenciales de aquellos momentos. Nosotros jugamos no tanto de llevarnos una porción más de una plata que mal administraba el Ministerio del Interior - con el cual no teníamos en principio buenas migas - sino de garantizarnos una dotación de recursos que nos permitiera desarrollar el programa en San Juan de manera tranquila. Recuerdo una anécdota; hacia principios del '92 salgo de mi casa con mi auto, y como era costumbre nuestra, levantamos la gente que estaba en la ruta para llevarla al centro. Resultaron ser unas maestras, y ya llegando al centro, pasamos por el Banco San Juan. Debe haber sido día seis o siete de febrero, una cosa así, yo pregunté que hacía esa gente: me respondieron “están cobrando”, no era una respuesta con doble intención por que no sabían quien era yo. Yo les dije “que pasaría si el próximo mes cobran el día dos o tres o uno una cosa así o el 31”, “no”, me dijeron, “ese día Argentina año verde”. Bueno, esos primeros meses logramos cerrar una serie problemas fiscales y en Marzo, efectivamente, lo pagamos en esa fecha.

Ud. tenía ciertos objetivos en su relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

En realidad lo que nosotros queríamos era certidumbre y lo que ofrecíamos a cambio también era un plan económico, un plan fiscal sustentable, nada más, y yo creo que lo hubiéramos hecho, por lo menos yo estaba dispuesto a hacerlo con o sin el Ministerio de Economía de la Nación digamos por que para mi eso era bueno, eso tenía un valor en sí mismo, entonces yo lo que ofrecía era eso, no me demandaban cosas adicionales.

Para la Nación lo importante era que vos fueras ordenado, mostrar que las provincias podían ser ordenadas. Estoy hablando del año '92, por que en el año '95 cambiaron mucho las circunstancias.

¿Cómo fue en el '95?

En el '95 hubo la mar de las incertidumbres. Trabajamos en un programa justamente para dejar de correr detrás del peso, dejar de correr detrás de la coyuntura a los primeros meses, eso fue reprobado por la legislatura hicimos otro plan ahí sobre la marcha, también fue rechazado por la legislatura, entonces hicimos un plan electoral para ganar las elecciones, hicimos que nos dieran los números hasta ahí, hasta el momento de las elecciones, que después si tenía que explotar explotara, pero el objetivo fue ganar claramente las elecciones, ahí pasó dos cosas, por que efectivamente ganamos las elecciones por una cantidad de votos impresionantes, pero teníamos una bomba de tiempo, para desactivar la bomba de tiempo teníamos que mostrar algo creíble en el gobierno nacional. Lo "creíble" era volver a tener un plan económico fiscal sustentable. Los primeros meses no habíamos actuado bajo esta lógica y el crédito que nos dieron desde Economía de la Nación fue gracias al pasado, a cómo habíamos actuado en el año '92. Cuando ese crédito se acabó - y pasaron las elecciones - teníamos que venir con un programa fiscal coherente. Esto no fue así, el gobernador no estaba dispuesto a hacerlo.

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

Buena, era una cuestión muy importante. Yo creo que más que una cuestión de pensamiento económico acá había una línea política muy clara digamos, en el año '92 el Gobierno Nacional estaba alineado con el Ministerio de Economía de la Nación y el Gobierno Provincial, el gobernador de San Juan estaba alineado con ese pensamiento y tenía el Ministerio de Economía provincial alineado en ese sentido también. En el año 95 se produce una cuestión un poco loca por que estaba la crisis del Tequila si bien el Gobierno Nacional seguía y el Ministerio de Economía de la Nación seguían medio alineados a partir de las elecciones del 14 de mayo se produce un corrimiento fundamental de los actores por que en realidad le sacan el apoyo político a Domingo Cavallo a nivel nacional, Escobar que en un principio estaba alineado en términos políticos con Cavallo tiene esta información inmediatamente se alinea con el poder político esto era el Ministerio del Interior a nivel nacional reflejado por Corach.

¿Y cómo se reflejaban en la provincia estos cambios?

Desde que el Gobernador le quitaba el saludo a Cavallo hasta un sí rotundo a Carlos Corach. Esto se tradujo dos aspectos; por un lado la provincia de San Juan empezó a recibir más ATN apoyo del Tesoro Nacional y también empezaron a haber negocios particulares. Digamos te doy esta plata para que hagas esta obra y que la gane tal.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenía que tomar.

Bueno, en primer lugar, por todo lo que vinimos hablando, el Gobierno Nacional.

¿Y después?

Después, seleccionaría a los sindicatos ligados a la Administración Pública. El más fuerte de todos era Héctor Sánchez de ATE que tenía una muy mala imagen en la sociedad sanjuanina. Probablemente me haya equivocado, pero yo creo que los actores que realmente tomábamos las decisiones y éramos capaces de marcar un rumbo eran los actores políticos. Podíamos cosechar apoyo, podíamos cosechar rechazos pero nadie tenía tanto poder como para sostenerte o voltearte. Yo me sentí uno de los actores poderosos de la provincia, digamos yo sentí que había muy poca gente que tenía más poder que yo en la provincia. Está bien, yo dependía de un decreto y creo que también me lo hicieron sentir, pero no me lo hicieron sentir ninguno de estos otros actores del poder sino una pelea más bien hacia adentro del sistema político.

¿Y por que no marcó dentro de la lista “dirigentes políticos en tantos representantes de aparatos políticos partidarios”?

Bueno los tipos tenían cierto poder de manejo partidario pero lo que no tenían era inteligencia detrás no habían hecho una acumulación de materia gris entonces no tenían nada para discutir y confrontar. En ese sentido ellos corrían con desventaja por que nosotros éramos los que teníamos la iniciativa en términos de proponer las cosas de marcar el rumbo de que vamos a ir para allá y quedaban todos los demás a la defensiva o criticando.

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial: diferimentos y grandes emprendimientos mineros.

Estos actores hay que diferenciarlos de los agricultores que quedaron de la época de las economías regionales. Unos, los empresarios ligados a los emprendimientos de punta, estaban asociados con un proyecto más bien económico que podían estar alineados o no con los destinos de la provincia y otros, los agricultores PyMEs vitivinícolas, peleaban por la supervivencia. Eran una suerte de empleados públicos que buscaban subsidios.

¿Y los actores de servicios?

Los actores más importantes del sector comercial venían a preguntar cuando pagábamos los sueldos por que ellos vendían más en esos días, nada más, esta era la preocupación. Eran, si se quiere, una suerte de sindicato más del Estado. En cambio aquella gente que venía, por ejemplo, por las licitaciones de las áreas de reserva minera, buscaban otra cosa. Estos tipos buscaban un proyecto de seguridad jurídica un proyecto, de que la provincia no se fuera de madre.

Sintéticamente, ¿Qué pedían los sindicatos y los actores ligados al Estado?

Bueno, los sindicatos aumento de sueldo o no recorte de sueldo. Algunos, con más confianza, pedían alguna que otra cuestión adicional como que manijeáramos a fulano de tal o que zutano tuviera más importancia para no perder legitimidad con sus representados. Los proveedores que le pagaras en la medida de lo posible En el año '95 tuvimos alguna incertidumbre respecto de lo que se iba a poder pagar

¿Y los PyMEs agropecuarios?

Pedían la clásica tasa de interés subsidiada, precio sostén y todo lo demás. En realidad son proyectos más bien ligados a la subsistencia que proyectos ligados al desarrollo capitalista. Yo recuerdo que en el año 95, en que todo que representaba un esfuerzo económico, había una feria económica en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia. Entonces agarré al Vicepresidente de la Federación de Viñateros y le dije “mirá, vamos a tomar el avión de la provincia y nos vamos a ir con seis o siete viñateros o productores de acá. Encargate de organizarlo, de seleccionarlo. El Estado va a pagar el viaje, y allá les vamos a pagar el hotel, encárguense ustedes de llevar los productos y todo lo que quieran llevar para allá”. Tuvimos un par de reuniones organizando ese tema y unos 15 días antes de la reunión, se desaparecen, ni siquiera respondían los llamados telefónicos. Cuando lo engancho un par de días antes de las ferias le digo: “Bueno, vamos o no vamos?”. Me contestó cualquier cosa, cualquier excusa, no tenían ningún proyecto, concretamente me dijo que se le había incendiado la farmacia a la esposa.

¿Y los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial - diferimentos y grandes emprendimientos mineros -?

Los grandes no, los grandes pedían seguridad jurídica básicamente y que no se descontrolara socialmente la provincia.

Gastos de capital no pedía nadie.

No, no había demanda en este sentido. Por ejemplo los mineros están acostumbrados a hacer huellas mineras y todo lo demás. Hay que ver que ellos también manejaban otros tipos de relaciones. Estos tipos llegaban al Ministerio de Economía de la Nación entonces cortaban el bacalao a otro nivel. O sea, si de repente necesitaban infraestructura, seguro que la infraestructura que demandaban escapaba a las posibilidades de la provincia pero si la podía hacer el Gobierno Nacional, ahí si me consta que hacían lobby. Pero en la provincia sólo que la cosa no se desmadrara. Por ejemplo, yo recuerdo que los mineros tenían mucho temor a que los municipios aplicaran impuestos excesivos. Era un hecho curioso por que estamos hablando de que a lo mejor un municipio de 2.000 habitantes los toreaba a estos tipos que estaban dispuestos a invertir U\$S 60 millones con aplicarles una tasa municipal. Las empresas extranjeras tenían cierto temor, yo recuerdo lo que hicimos para aventar este tipo de temores fue introducir una normativa en unos convenios que hicimos con los municipios que si ellos producían o introducían impuestos por fuera de los acordados le íbamos a restar de la coparticipación en la misma magnitud al impuesto cosa que a ellos les resultara neutro en término de cobrarlo o no cobrarlo. Para mi era una locura abuyentar una inversión de cientos millones de dólares por sacar 30.000 pesos.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático?

La administración pública tiene todo un entrenamiento, toda una capacidad para hacer una serie de cosas, lo que no puede hacer es formular un proyecto de provincia. Pero si responden a lo que se le pida. Si uno le dice “mirá, a ver formulemos la legislación que nos permita descontarle a los municipios en caso que quieran aplicar este tipo de impuesto” si lo hacen. En verdad, uno no se relaciona con toda la administración pública, sino que se termina moviendo con un núcleo muy reducido de gente dentro de la administración pública. La administración pública mueve todo el papeleo, lo traduce luego en un expediente y eso queda registrado va a la tesorería y todo lo demás pero hacer la norma y todo lo demás recae en un conjunto muy pequeño.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos, en qué medida existen canales informales alternativos?

Las cosas más importantes se manejaban dentro de un grupo muy menor, no se si informal. Tratábamos de tener unas reuniones más participativas para informarle a la gente y todo lo demás pero las cosas se delinean, resuelven, y ejecutan en un alto porcentaje por parte de un conjunto muy reducido de funcionarios de la confianza de uno. Dos o tres funcionarios de la administración pública que son los que te siguen.

¿Quedaba claro para todos hacia abajo que eran esos tres eran los que definían?

Si

¿Se respetaban aunque esas dos o tres personas no tuvieran el poder formal?

Si, se respetaban. Hay canales informales dentro de la administración pública – también hay canales formales – y esta claro quienes en ellos tienen el poder y quienes no.

Y eso lo señalaba Ud.

Si eso lo señalaba yo. Aunque, no hacía falta señalarlos explícitamente, eran las personas que siempre aparecían. Digamos que siempre estaban en estos temas no hacía falta digamos señalar.

¿Y podía torcer la normativa?

No, no eso no. Si podías acelerar los tiempos de la burocracia es decir no me importa si tenía que poner 18 sellos, que se pongan ya, y aparecían los 18 sellos.

¿Cómo es el ingreso del personal a la administración pública?

Ingresan por acomodo, todos

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

No, carrera administrativa no hay. Hay una cierta movilidad, pero uno entra por acomodo y asciende por acomodo. También hay ascensos por el paso del tiempo; la rotación de puestos hace que algunos suban. Los que son más listos, más despiertos tienen un espacio para ascender, pero no pasa siempre, no es absoluto.

Entrevistado " b "

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

En mi experiencia, hay una absoluta Nación - dependencia. Pero más dependencia de la que puede tener un drogadicto en estado terminal. Puede ser que exista algún condicionamiento cultural, no se si el quiebre fue con el terremoto del '44. Indudablemente que la economía de San Juan en algún momento tuvo autosuficiencia, con épocas buenas y malas como toda economía regional, pero lo concreto es que por lo menos desde los años '50 en adelante San Juan ha vivido permanentemente prendido del presupuesto nacional, agravándose esta dependencia desde el año '88 cuando se sanciona la última ley de coparticipación federal. En ese momento San Juan tuvo la capacidad - según unos - o la suerte - según otros - y el factor adverso - digo yo - de obtener un coeficiente de coparticipación secundaria por encima de lo que hubiese correspondido si se hubiera calculado en función de la población, nivel de desarrollo, etc. Se hicieron algunos jueguitos, algún tipo de maniobra con lo que se consiguió este coeficiente, que para mi es una de las causas fundamentales de nuestra chatura, ya que nos acostumbró a que las cosas nos venga de arriba, a que cuando tenemos un problema el papá Estado Nacional nos tiene que solucionar por el solo hecho de ser sanjuaninos. Nos ha llevado a que tengamos una actitud de absoluto quedantismo quejoso, lastimero, siempre la culpa la tiene otro, o nuestros vecinos mendocinos, o la Nación e inclusive llegamos a pensar que existe una conspiración internacional que efecta todos los argentinos, pero particularmente en San Juan. Esto autojustifica la dependencia que tenemos del gobierno central y nos hace incapaces de poder forjarnos nuestro propio rumbo. Así, no tenemos un modelo de provincia, un modelo de sociedad, simplemente tratamos de vivir de la coparticipación federal y con aquella vieja fórmula que está muy presente y es: estado nacional recaude que yo gasto.

Si Ud. tuviera que decir en esta relación cuál era el elemento crucial, éste era el pedido de recursos

Si, recursos, más bienes programa - si es un programa de desarrollo social - o lo que fuese. Inclusive aunque no hubiera un programa, que venga la plata, con eso acá nos la íbamos a arreglar

Ud. tenía ciertos objetivos en su relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

Distintos elementos, desde una cuestión simbólica, nos llenábamos la boca de federalismo reclamando que tenía que haber un criterio distributivo en la asignación de recursos, de manera que aquellos que estábamos más atrasados teníamos que acceder a más plata para poder ponernos a la altura de las provincias avanzadas. También utilizábamos el elemento comparativo: "porqué a aquella provincia le dieron y a nosotros no". Luego algún elemento político circunstancial que nos hacía quedarnos en mejor posición negociadora sobre todo en el sistema anterior de senadores cuando había dos senadores por provincia y no había mayorías absolutas en el Parlamento Nacional. En situaciones un senador te definía una ley, lo que te permitía una posición negociadora más fuerte, que yo le llamo chantaje o extorsión. Es decir, los métodos eran varias, el objetivo común era "dame más dinero".

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenía que tomar.

En primer lugar gobierno nacional, en segundo lugar sindicatos de trabajadores del Estado, en tercer lugar proveedores del Estado

Del gobierno nacional más o menos ya charlamos. Por favor, coménteme en que términos se daba la relación con los sindicatos de trabajadores del Estado

La articulación con los Sindicatos de trabajadores del Estado, está relacionada con nuestra nación – dependencia y es muy parecida a la que se tiene con los Proveedores del Estado. En la medida que se achicaba la economía real, la Administración Pública era cada vez más importante, como forma de tapar la desocupación. Como la parte privada no daba empleo lo que se hacía era incrementar la planta de personal del Estado. Esto también hace que el Estado - que tiene más de un tercio de la participación en el producto del bruto geográfico de San Juan - sea crucial para todo el aparato productivo. Es que los fondos que vuelca todos los meses lo convierten en el principal proveedor de dinero, de circulante, a través de los proveedores y de los empleados públicos. Su gasto es cada día es más grande y cada vez es más fuerte la confluencia de sectores detrás de los reclamos salariales y el pago a los proveedores.

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial: diferimentos y grandes emprendimientos mineros.

Bueno, estos sectores han tenido en la última década una participación de relativa importancia. La verdad, yo esperaba una mayor participación, una mayor incidencia en la política económica provincial que la que han tenido. Quizás se trate de una percepción sesgada, por lo que podrían haber significado para el desarrollo de la provincia. Pero en verdad, pasaban muy rápidamente por el Estado provincial, en este sentido de ver de cómo obtenían la autorización legal para funcionar. Una vez resuelto el problema, las empresas continuaban por su lado tratando de hacer este su negocio. Desgraciadamente, si hago un análisis a vuelo de pájaro creo que muchas de estas inversiones fueron más pensadas como una ventaja financiera que con un pensamiento productivo. Por lo tanto estos sectores que vinieron a la provincia de San Juan - no todos pero si la gran mayoría - no venían pensando en hacer un polo de desarrollo agroindustrial, sino en beneficiarse de un régimen de promoción que por las épocas que se vivieron se convirtió en un hermoso negocio financiero.

¿Y cuáles eran los requerimientos del segmento productivo que históricamente estuvo ligado a las economías regionales?

Pasaban menos por el Estado, por que era menor su poder de lobby. Es decir, eran mayor número de productores, pero de menor importancia. Además, entre ellos existe una carencia de unión, de espíritu cooperativo para trabajar en conjunto, y esto se reflejaba cuando tenían que efectuar reclamos o hacerse presentes frente al Estado. Si bien hay algunas cámaras que los representan, en definitiva estas cámaras terminaban representando a los dirigentes más que a los verdaderos afectados. Mi percepción es que estos productores quedaron abandonados en un mundo que cambió, no supieron entender como ni por que, y se quedaron esperando simplemente que el Estado viniera a ayudarlos para subsistir un año más. Estos emprendimientos generan mercaderías que no son rentables, productos que no son demandados, que no tienen valor. Cíclicamente, dado que estos emprendimientos son de base agrícola, tiene una estacionalidad en donde piden subsidios para la molienda, el acarreo, la producción, etc y ahí se quedan. No los juzgo ni los critico, pero aparecen así, esporádicamente, mientras tanto poco a poco la realidad los va exterminando.

¿Y de los dirigentes políticos, no tanto como intermediarios de intereses social, sino como miembros de aparatos políticos?

Si, por supuesto que pasaban por el Estado, sobre todo bajo la lógica de aparato, que podríamos llamar como corporativa. Yo la verdad que vi muy pocos dirigentes políticos con una visión global de la provincia. Generalmente se limitaban a pensar en segmentos muy acotados, digamos a un sector inclusive hasta a una empresa. Y siempre era bajo una cuestión de la política diaria, demagógica. Nunca noté, salvo con

excepciones, esto de tener una visión más global, de armar algún tipo de acción programada para solucionar problemas de fondo.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

Colapsada, con mucha cantidad de empleados, sin ningún rendimiento ni productividad. Ya habíamos dicho antes que se convirtió en un seguro de desempleo. Así, se da en todas las dependencias que poca gente es la que se encarga del manejo diario, de los trámites burocráticos y el resto no tiene función específica o tiene funciones muy difusas. Bueno, hacen lo que pueden... matan el tiempo, un verdadero seguro de desempleo. Además esta esto de que una organización de muchas personas no hace falta que hagan una tarea, ellos mismos se la crean. Pero hay algo fatal que siempre se da, y es que no importa el tiempo que se tarde, y así pasa que cada trámite tiene un sinnúmero de intervenciones de pases y más pases y vueltas y sigue y continúa.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos, en qué medida existen canales informales alternativos?

Si existe, un canal informal, no lo niego, no lo tengo bien analizado. No quiero opinar sobre este tema porque en este sentido mi experiencia es muy poca. El otro canal, me tapó.

¿Y Ud. cómo hacía en su unidad cuando tenía urgencias?

Mi experiencia fue en un año muy particular, con la crisis del tequila, menos grave que la que tenemos ahora, pero que en aquel momento la sentíamos como muy dura. En ese momento, más que valernos de canales informales, lo que tuve que hacer fue armar un grupo más cercano que me acompañaba, un equipo de cinco o seis personas. Muy poco personal, de planta permanente o que yo había llevado a la unidad, y que era el que hacía todo el trabajo.

¿Cómo es el ingreso del personal a la administración pública?

Mirá, para entrar a la Administración Pública, lo primero que tenés que hacer es hacerte amigo de algún funcionario. Mientras mayor es el rango del funcionario, más alta tu probabilidad de ingresar o más altos los cargos a los que apuntás. Hay matices, hay otros gobiernos que han tratado de cambiar esto, pero tuvieron el efecto que tendrías vos si te pones frente a una locomotora a pararla con las manos. Podés estar muy bien intencionado, pero el tren te pasa por encima. Por desgracia, la referencia política fue casi siempre el factor fundamental, a pesar de que existe un estatuto del empleado estatal, que prevé ingreso y carrera. Tanto es así que la Constitución Provincial, habla de que el agente estatal está seis meses a prueba en su tarea y si no tiene mala conducta recién ahí adquiere la estabilidad. La propia Constitución establece también que la forma de ingreso es por concurso; entonces si el ingreso es un acto es nulo en su inicio sus consecuencias posteriores no pueden ser válidas: si fuiste nombrado mal, no podés luego argumentar tu estabilidad. A pesar de lo que dice en nuestra propia carta magna los hechos la desmienten. En la provincia de San Juan - contando los agentes municipales - estaríamos en unos 37.000 agentes, yo no se si los dedos de la mano me alcanzan para contar personas que han ingresado por concurso.

¿Hay excepciones en subsistemas?

Existen subsistemas - por ejemplo salud pública - donde los médicos para ganar un cargo tienen que hacerlo por concurso. Sin embargo, este concurso ha quedado tan desactualizado en el tiempo e inclusive es utilizado de tal manera que lo único que a hecho es - guardando la forma - que siga primando el favoritismo político, las relaciones, el nepotismo. El otro subsistema con concursos es el docente. Abí hay juntas clasificadoras, hermosos nombres donde todo está tabulado, pero bueno, es lo formal, lo real es que si viene un dedo directriz, entrás sin ningún problema

¿Pero, estos concursos, no generan aunque más no sea un umbral mínimo?

No, no funciona así. El umbral mínimo sería, para estar en el cuerpo médico tenés que ser médico, y para ser docente, tenés que ser docente. Ahora, si sos mejor docente o peor docente, peor médico o mejor médico - que es lo que puede avalar un concurso de antecedentes y oposición - esto no surge de los concursos. En salud, el elemento ponderador es el factor próstata, es decir a más años que tuviese mayores posibilidades. Es más, te voy a contestar con un ejemplo concreto. Hay una vacante, por ejemplo jefe de servicio de cardiología, ¿qué te dice el sentido común? Que quienes se van a presentar tienen que ser personas capacitadas, médicos profesionales en cardiología. Bien, se presentan médicos cardiólogos, se presentan médicos obstetras, se presentan médicos ginecólogos, reumatólogos y puede que lo gane un obstetra por que tiene 30 años de servicio y pasa a ser jefe del servicio de cardiología.

Pero ahí la distorsión no está generada por el favoritismo, por la relación política.

Esto que te describí se suma a lo político. Te daba un ejemplo de cómo funcionan los pocos subsistemas en donde algo existe. A esto hay que agregarle un condimento político que aparece como algo omnipresente, que está en todas las partes de la Administración Pública. No quería criticar lo político, lo doy como algo que cohabita, que está metido en todos los agujeritos de la vida de la Administración Pública.

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

No hay carrera adentro del Estado, sacando estos subsistemas específicos que tienen sistemas de calificación parecidos a los de ingresos. En lo que se llama administración central, no hay carrera. Lo más común es que te quedes donde lograste entrar. Después, habrá que esperar que tengas la buena suerte de otra modificación política o - lo que es más común - el ascenso por medio de una conquista gremial generalizada. Existe también de manera muy acotada, lo veo como un pequeño bolsón, de algunos que logran ir haciendo una cierta carrera de ir subiendo escalones realmente con muchísimo mérito y por que son muy necesarios. Son grupos pequeños de personas que en definitiva son los que terminan moviendo todo. Entonces hay una especie de reconocimiento, pero que se da en términos de gracia. O sea, gente muy laboradora, que se rompe el culo, y entonces el jefe le da un ascenso. Pero algo sistemático, algo objetivo algo que se pueda medir, algo donde todos puedan participar, algo donde los mejores puedan subir, ascender, no existe ni en estado embrionario.

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

El Estado Nacional siempre tiene una presencia fundamental. Nosotros no tenemos posibilidad de funcionarios independientes, nos cuesta un montón el destete del gobierno central. Y la Nación también nos trata con muy poco respeto. Recuerdo una reunión en donde había funcionarios de nivel de Secretario de todas las provincias de Cuyo; empieza la reunión y avisan que el Subsecretario de la Nación, no ha podido venir. Bueno, hablan todos, y como a la media hora me dicen "¿Ud. no va a hablar?". Y yo les digo "no, no tengo nada que hablar, por que si el nivel nuestro de Secretarios de las provincias no da para conversar o para que venga a el Subsecretario de Nación significa que nosotros no existimos y como yo no estoy dispuesto a perder tiempo al pedo directamente no hablo". La relación con Buenos Aires es siempre de mucha tensión. Lo que pasa es que la mentalidad del provinciano siempre es de dependencia absoluta entonces cuesta un huevo, cuesta un huevo el tomar la iniciativa para decir aunque sea "bueno, me abro".

En esta relación con la Nación, ¿Qué era lo Ud. que iba a buscar?

Hay que ser muy cuidadoso en la relación con la Nación y lograr un cierto equilibrio, no ir a pedir todo. Yo siempre me planteo que en las provincias, por un problema cultural, nos cuesta asumir el rol de tomar determinaciones, de fijar políticas, de hacer cosas a partir de lo nuestro. Por su parte, la nación tiene un esquema de paternalismo absoluto, te pone la pata encima de acuerdo a sus afectos o no afectos. Siempre termina en que ellos manejan la cosa y no hay un esquema donde a vos te permita una cierta interrelación. El problema son las dos partes. Ellos con su paternalismo, y que acá adentro hay de todo, muchas veces no nos ponemos de acuerdo entre nosotros y fomentamos que nos traten como a chicos. En muchos casos yo les daba espacios a diferentes sectores, y más se pelaban que hacían cosas concretas. No siempre, porque pudimos hacer algunas, que a veces salían muy bien, pero a veces se vivían peleando y así se hacía difícil armar cosas. Hay que ver que cualquier programa que se haga si vos no le metés la variable de la gente con la que contás para hacerlo es muy difícil de que salga algo. Entonces vos tenés que trabajar con ellos y cuidarte de Buenos Aires. Por eso te digo que, más allá de las expectativas que tenemos de ser independientes de Buenos Aires - lo que sería lo ideal, sería ideal que se fijaran políticas desde las provincias - no hemos podido armar una concepción clara, desde lo mental para juntarnos y trabajar sobre la realidad. Para mí lo fundamental es la existencia de un problema cultural.

¿Y dentro de los objetivos que Ud. tenía en tu relación con el gobierno nacional, había objetivos de conseguir más recursos?

Eso es utopía. Por que ¿Qué es lo que hace el burócrata en Buenos Aires? Yo no lo estoy criticando, si esta historia es así es porque en la relación las dos partes juegan su rol. Pero en el monstruo que se ha formado, no hay forma hoy de poder lograr un equilibrio de relación con las provincias, porque juegan más los intereses particulares y sectoriales. El pedir guita es una utopía, pero estas un poco obligado porque hacienda no te da un mango y después te piden güevadas. Además, acá adentro hay un curro constante. A la semana de estar, para una actividad nn me pide que mi unidad le dé una ayuda de plata. Yo a través de contactos le dije "te voy a conseguir lo que vos me pedís", y nn "no yo quiero la guita". Aparte, si vos le das a alguien, ya sale todo el mundo a pedirte. Así que dije no, trabajo sobre proyecto, sobre proyecto definido, pido la guita para ese proyecto, pero proyecto que tenga objetivo, que sea evaluativo y que se maneje bajo un esquema perfectamente claro.

Ud. tenía ciertos objetivos en su relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

La Nación te pedía güevadas. Mantener el status quo de lo que está. Guarda, hay algunos funcionarios que son diferentes, siempre hay excepciones.

¿Qué es mantener el status quo?

Y el mantener su quintita, para seguir manejando lo que a ellos les llega, seguir sobreviviendo en el esquema como está.

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

Y tener afinidad política ayudaba a tener buena relación, a conseguir recursos. Hay un esquema de trabajo, pero si vos tenés acercamientos, algún tipo de relación política, como pasó con Escobar con Menem, eso siempre ayuda. De todas formas te vuelvo a repetir, en el fondo está el problema cultural, que las dos partes están pensando en que esto tiene que funcionar así.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenías que tomar.

Antes de elegir actores sociales, te quiero comentar que yo siempre tuve la concepción de incorporar a las organizaciones sociales, pero también siempre estuve convencido de que la crisis dirigencial del país es muy fuerte, muy dura, muy grande y esto pasa en lo político, en lo nacional, en lo empresario, en lo sindical, en la iglesia, en el ejército, en todos lados. Al margen de esto, como te decía yo siempre busqué hacer participar gente que tuviera su grado de representatividad, más allá de representación institucional formal. Pero más allá de que tuviera sus intereses y pelear sus historias personales, la historia institucional o lo que fuera, yo pedía que hubiera un grado de una amplitud de criterio. Teníamos que terminar con la cosa de atomizar el asunto y en seguir eternamente con la lucha interna. No pensaba en actores sociales cuando hacía cosas.

¿Pero no habían actores sociales que le ponían límites, que tuvieran una especie de poder de veto?

Yo sigo convencido, y lo he hecho, y las veces que lo he hecho aún me ha ido bien, de actuar como te digo. Así tuve también algunos problemas pero te aclaro que no me cascotearon en la reputación, inclusive nunca fueron tan complicadas las cosas. O sea yo creo, y lo hice y lo hago, que cuando a vos te avalaba gente con piné propio, y hermano, vos sabés a quien se la peleás. Se la peleás al que se ponga y listo.

Por ahí no soy claro. Así como Ud. decía que era muy importante la relación con la Nación y que en muchas cosas tomaba en cuenta esta relación, no necesariamente por gente que lo condicionara, sino que las políticas que llevaba adelante tomaba en cuenta - en términos generales - la situación sectorial.

Yo he trabajado con varias instituciones. Inclusive pueden haber habido instituciones más pegadas o menos pegadas, pero yo cada vez que tome una decisión, nunca me fijé en la pegazón. Para mí era sólo eso, vos eras de tal institución hermano, yo me juntaba si me quería juntar, si no, no.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

Desastroso. Pero guarda, no le echo la culpa a la gente.

¿Y por qué funciona así?

Por que todo anda mal. Te cuento un ejemplo, yo en mi unidad me di un lujo, me hice un expediente diciéndole al contador general de la provincia que tenía que hacer malversación de fondos. Y si no quería autorizarme que me diera la fórmula para solucionarlo. Porque sino, encima un día de estos caía en cana. Nos habíamos comprometido a una actividad con una gente, y para los pagos era obligatorio el Cuil, pero

ninguno tenía y quien les iba a decir "no te pago". Entonces, ¿Qué se hacía? Para cerrar el tema con la contaduría se buscaba una empresa que facturara. Este ejemplo se multiplica por mil, en donde el contador de la provincia te termina explicando como saltar el problema. Supuestamente esos controles son para evitar el choreo, pero aquí seguimos con el control, el choreo sigue y se hace todo más difícil.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos? ¿En qué medida existen canales informales alternativos?

Canales de tramitación paralelos yo no vi. Yo he visto personas, que tienen capacidad de sacarte cosas más rápido, pero sistemas no.

¿Y cómo hacía Ud. en su unidad cuando tenía urgencias?

Sacaba las cosas a huevo.

¿Y por qué podía hacerlo, porque era poderoso?

Porque los mataba. Porque cuando tenían que hacer algo clavando a alguno lo clavaba y sabían que lo clavaba. Normalmente siempre hice cagar a uno de arranque. O sea, yo nunca tuve problemas en meter una sanción. A la semana saqué cagando a dos caudillos, les dije "vos me vas a venir a carajear, la puta que los parió". O sea, yo cuando he tenido que hacerlos mierda lo hacía, pero así también estaba al lado de los negros en todas y cuando tenía que poner el gancho lo ponía. Si un expediente tenía que salir en tres días, salía en tres días, y si era necesario yo estaba todo el día metido para que así fuera. He sido chino que me comía los asados con ellos, pero si al otro si los tenía que recagar a pedos los mataba. Pero los mataba en serio. Esto lo aprendí de la actividad privada, cuando llegaba a una obra siempre echaba a uno o dos y después andaba todo aceitado.

¿Existen personas que son importantes aunque no tengan el poder formal?

El trato personal es siempre importante. En general iba a golpear la puerta de una oficina y entraba, y esta forma de ser mía, la manera de manejarme, me sirvió de mucho.

¿Qué influye más en este peso personal, el conocimiento personal, la afinidad política, pertenecer a la misma línea partidaria interna?

Y un poco todo. Pero creo que cuando vos tenés claro lo que querés hacer se simplifica todo. Lo que pasa es que la mayoría de las veces las cosas se hacen a partir de las internas partidarias, es difícil dar fundamentos fuertes y se arma un quilombo en donde juega la política.

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

Por acomodo.

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

En general por acomodo.

E n t r e v i s t a d o “ d ”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

Si, en mi área era bastante común, porque gran parte del trabajo se vinculaba con tareas que se realizaban con el gobierno nacional.

¿Cuáles eran los principales objetivos de su relación con el gobierno nacional?

Por el tipo de tarea que realizaba, yo consideraba exitoso todo aquello que me permitiera incorporar la provincia a un programa y, para acceder a ellos, tenía que pasar por la instancia nacional.

Y dentro de los objetivos que Ud. tenía en su relación con el gobierno nacional, ¿Había objetivos de conseguir más recursos?

Si, siempre, todo el mundo tenía esta lógica. Por decirlo de alguna manera, había una distribución primaria formal y había otra de distribución llamémosle el caso del financiamiento externo que tenía que ver con la capacidad de lobby, con la capacidad de empuje, con la oportunidad, el mérito y la situación digamos.

Ud. tenía ciertos objetivos en su relación con el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio?

Nosotros nos mostrábamos ante el gobierno nacional como el ámbito institucional u organizacional que aceleraba el proceso de transformación en la provincia, ofreciendo acelerar este proceso. Más rapidez en los trámites, mayor asignación de cupo, agilidad digamos en el tratamiento y prioridad para los proyectos.

¿Qué era lo que Uds. veían que era importante para la Nación?

En términos más globales a la Nación lo que le interesaba era que el proceso de transformación se produjese. Concretamente, cada sector buscaba que lo acompañaras en su política. Que fueses consecuente con su política. Si vos te estabas vinculando con el Ministerio de Economía los tipos querían que te subieras a su ley de administración financiera, no discutir si era buena o mala, que te subas y no les crees problemas.

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

Había mucha presencia de lo político, era una cosa importante que se daba bajo múltiples formas. En este plano la Nación nos demandaba cosas; por ejemplo cuando se inauguraba una obra en donde se había trabajado en conjunto, había que hablar de la presencia del gobierno nacional mencionar la actividad del gobierno nacional. Ellos siempre decían algo así como “déjenos compartir el escenario político del éxito”. También, cuando había reuniones de todas las jurisdicciones y había que disciplinar a alguna provincia, nos pedían ayuda a las provincias aliadas. O ante una reunión con un organismo internacional nos pedían “muéstrense prolijas por que es parte de la venta que este gobierno le hace a los organismos internacionales”.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenías que tomar.

En primer lugar el gobierno nacional, en segundo lugar la opinión pública y en tercer lugar los sectores dinámicos de la economía: diferimentos, grandes emprendimientos mineros, etc.

Del gobierno nacional más o menos ya charlamos. ¿Cómo era la situación con la opinión pública?

Quiero aclarar que hablo de la opinión pública que se manifestaba en los medios de comunicación, no de la opinión pública medida en encuesta. El reflejo en los diarios de las cosas más emergentes.

La cresta de la ola.

Claro, la situación de la coyuntura. El pedido de coyuntura en un momento fue sobre la salud, en otro momento la educación, en otro momento la tasa de desempleo, etc. Siempre la cresta de la ola, y generalmente ligado a la cuestión social. Hay que ver que yo hablo desde la experiencia de una provincia pobre, donde la mayoría son pobres.

Por favor, coménteme en que términos se daba la relación con los sectores más dinámicos de la economía.

Bueno, en primer lugar, todos los que se acercan al Estado disputan por presupuesto, pero los sectores más dinámicos de la economía no tanto, pedían otras cosas. Te pedían acelerar el proceso de los diferimientos, los tipos de la minería te pedían caminos y energía, los tipos vinculados al tema agrícola te pedían mejoras en los sistemas de comercialización

Si lo principal eran estos requerimientos, estos sectores no parecen muy exitosos en su lobby.

No, no lo son en este aspecto.

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores que estaban ligados a las históricas economías regionales.

Esta gente te pedía que se subsidiara su modo de producción, ya que en su mayoría no estaban dispuestos a cambiar su forma de trabajo.

¿Los sindicatos de trabajadores del sector público?

Que subsidiara un modo de trabajo que ellos no estaban dispuestos a cambiar

¿Los colegios de profesionales de trabajadores del Estado?

Pedían que se mantuviera el status quo, actuaban como sindicatos.

¿Los aparatos políticos partidarios?

Había una frase que yo siempre rescataba y que un poco daba para teorizar. Ellos hablaban siempre de “dar una solución al compañero” en este caso por que se trataba de gobiernos justicialistas. La solución era un empleo, una ayuda económica. Otro término con el que se sublimaba el clientelismo era el de “solución política”. Por ejemplo, cuando un cadete de la escuela de policía no podía entrar por que no había aprobado el examen, entonces se pedía una solución política. Pero no era “política” entendiendo como la articulación del poder o del interés general, era sobrepasar por encima de lo que decían las normas. La solución política era entendida como buscar la solución por la vía de la excepción.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa cuestiones?

Te digo que en términos de aparato, en términos de organización la veo absolutamente deteriorada. Por supuesto que es una cosa heterogénea, con una fuerte primacía de la organización informal y con una gran incapacidad para resolver problemas. Existe una absoluta prioridad de los intereses del grupo y no de la organización, o sea priman los intereses de las personas por encima de los intereses de la organización. Así, se atiende en la administración pública en el horario que le resulta cómodo a los que trabajan en la Administración Pública y no en el horario que necesita la gente. La Administración Pública tienen equivocados los principios, los objetivos y los fines. Tiene una descomposición en términos de organización, muy profunda, la que creo que responde a cómo se ha construido esta organización. No se ha construido a partir de las necesidades de la organización sino a partir de las necesidades políticas partidarias.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos, en qué medida existen canales informales alternativos?

Se usan canales informales en una medida significativa, pero no en su totalidad. Las decisiones están te diría que están “influenciadas” por las normas y por las formalidades por un lado, pero tienen un componente informal de influencia de la interna política muy importante, te diría que tan o más importante que la formal. En muchos casos la informalidad modifica las normas. Muchas veces yo he percibido que existe un carril de lo formal que se hace para justamente cumplir con la formalidad y tiene un carril por donde se hacen las cosas. Vos mandás a pedir una resma de papel a la librería y te la mandan y después vos hacés un trámite formal y a lo mejor no podés comprar papel, entonces comprás, que se yo... servicio de computación y en realidad estás comprando papel.

¿Existen personas que son importantes aunque no tengan el poder formal?

Hay una fuerte preponderancia del cargo, es muy importante. Pero también, por otro lado, hay gente que sin pertenecer a la administración pública tiene una fuerte influencia en las decisiones, como pueden ser los sectores gremiales, como pueden ser la opinión pública, los medios de comunicación, dirigentes políticos, etc.

Me refería más a situaciones de las personas en el ámbito administrativo.

Si, hay gente que es importante, o se dan situaciones en donde importan las personas más que el cargo.

¿En virtud de qué hechos? ¿Amistad, afinidad política, conocimiento previo, etc.? ¿Cuáles eran los elementos importantes?

De todo un poco, pero sobre todo pertenecer a la misma orientación política. En mi caso particular, que por ahí no es el más significativo, yo tenía afinidades que hacía que me terminara vinculando con gente que una percepción parecida a la mía en cuanto hacia adonde debía ir la política provincial.

¿Cómo es el ingreso del personal a la administración pública?

El ingreso a la administración pública ha sido absolutamente ligado a situaciones personales y a padrinazgos políticos.

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

Mirá ha habido muy pocos ascensos en la última década, siempre se ha estado en emergencia económica. En este marco, los ascensos en ninguno de los casos tuvo que ver con carrera administrativa. Por ahí, vos tenías un colaborador y por su buen desempeño vos lograbas que lo ascendieras. Pero era a criterio tuyo, que por ahí podía ser un buen criterio o por ahí podría ser uno malo, absolutamente arbitrario.

Entrevistado “ e ”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

En la mayoría de los casos estaba presente el gobierno nacional. No te puedo decir una omnipresencia, pero sí muy relacionado o referenciadas las acciones con el gobierno nacional. Tenés que ver que hay procesos muy fuertes que se iniciaron como por ejemplo el de la Ley Federal de Educación y modificación de los sistemas educativos que no podías hacer en San Juan si no estaban referenciadas estrechamente con las políticas del gobierno nacional. Además - esto es muy subjetivo - cuando vos tenés un presidente con las características de Menen, que en San Juan durante cierto período era bienvenido, era un error no invocarlo o no traerlo a colación.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenías que tomar.

Bueno, en primer lugar los actores sociales ligados a la producción agroindustrial, en segundo lugar los colegios profesionales de trabajadores del Estado y en tercer lugar la iglesia.

¿Y cuáles eran los requerimientos de cada uno de ellos?

Mirá, en principio lo que ellos querían era saber antes que los otros, una cosa. Parecía infantil, pero querían estar informados si se iba a tomar una decisión importante. Y viceversa, saber cual iba a ser la respuesta de ellos cuando se tomaba una decisión que los involucraba. En este sentido, eran importantes. Hay otros actores, tal vez de más peso, pero esos ya habían tomado una decisión. Los sindicatos de trabajadores del Estado, por ejemplo, estaban sistemáticamente en contra, si remabas palos y si no remabas palos. Entonces no los tomaba mucho en cuenta.

¿Los empresarios ligados a sectores dinámicos de la economía: diferimentos, grandes emprendimientos mineros, etc.?

Las vinculaciones con ellos estaban casi exclusivamente centralizadas en la persona del Ministro de la Producción.

¿Los aparatos políticos partidarios?

La situación con ellos era terrible. Se notaba claramente una costumbre, un hábito de clientelismo, un hábito de la exigencia por ser militante o por ser dirigente. No les dábamos ni cinco de pelota. Ahora que lo pienso era una cuestión que en ese momento decidíamos y bueno, se ve que hemos decidido siempre lo mismo. Lo que pasa es que no se han generado cuadros en San Juan que se sentaran en una mesa y dijeran “mirá nosotros peleamos por esto”. El mensaje de la dirigencia política o es crítico y destructivo o de demandas sobre cosas puntuales.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

Bueno, realmente yo me acuerdo de la definición de Weber, que hablaba de la burocracia en términos positivos y lo vemos ahora cuando la gente habla de burocracia como una cosa de una degeneración digamos del aparato. Yo creo que no puede haber criterios de eficiencia cuando vos sabés perfectamente que la mayoría de la gente que ha ingresado al Estado lo ha hecho como un subsidio o como forma de empleo sin seguir los mínimos criterios. Si hoy, siguiendo al estatuto del empleado público de San Juan - que es recontra

viejo - le dicen a los empleados, miren, tienen que pasar la prueba de la máquina de escribir, yo digo que el 90% no la pasa.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos? ¿En qué medida existen canales informales alternativos?

La verdad es que si no existiera un canal informal, fortalecido por relaciones, por amistades por intereses económicos también, hubiese sido imposible mover un papel. Digamos, yo me acuerdo que un amigo me decía “mirá como sos vos te vas a volver loco por que la ansiedad y que las cosas se hagan rápido te va a traer problemas” y en los primeros momentos fue así. En mi tarea tenía, de manera directa 32 personas a cargo, de las cuales sólo 5 tenían alguna formación, pero muy desactualizada. Entonces vos tenés que cambiar eso y los tipos no querían cambiar. Querías cambiar los mecanismos de trabajo o los circuitos de información y los tipos no querían cambiarlos entonces tenías que seleccionar a 5 y caer en prácticas clientelistas: “mirá vos me vas a hacer esto... si bueno... mirá yo te consigo jornal de campaña, entonces al final en vez de cobrar 300 pesos, vas a cobrar 450 porque te voy a conseguir 5 jornales de campaña como si hubieses ido a Jachal”. Porque en realidad lo que necesito es alguien que me labore y de 32 personas termina laburando un puñado.

¿Y cómo terminaban funcionando las cosas?

Mirá, debo decir que, en la mayoría de los casos, las cosas funcionaban por la convicción que yo le trasladaba a las personas y también el miedo, por que lo primero que hice yo al entrar fue exonerar a un tipo de entrada, al segundo día. Entonces los demás lo que yo se los pedía lo hacían. El drama de una conducción así es que centralizabas mucho. Tenés que estar en todo, porque si no las cosas salen mal hechas.

¿Qué influye más en estos canales informales, el conocimiento personal, la afinidad política, pertenecer a la misma línea partidaria interna?

Es que si yo me hubiese quedado con el aparato burocrático formal que me entregaron no hubiese hecho jamás nada. Por ahí te encontrabas con delegados fiscales que te decían vos necesitás urgentemente sacar una orden de publicidad, entonces el delegado fiscal te decía “mirá te saco la orden de publicidad, pero hay tanto calor acá”, entonces tenías que hablar con un medio de comunicación y decirle “mirá che, a este ponele un ventilador de techo”. Y el tema de las afinidades es innegable. Es distinta la tensión o la protección digamos así que uno le puede dar a un amigo o alguien que es afín a una persona que está enfrentada y que era crítica de la gestión de uno. Como muchas veces te querían echar, uno no le iba a dar una mano al que lo quería sacar de su puesto. Al final se terminan fortaleciendo así los grupos, y quienes quedan afuera de esos grupos están muy desprotegidos.

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

Yo estoy seguro de que por amiguismo, seguro, segurísimo.

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

No hay carrera administrativa.

¿Y cómo son los ascensos?

Se deciden arbitrariamente. En términos generales, si querés andar bien en la administración, llevate bien con tu jefe y solucionale todo lo que te pida.

E n t r e v i s t a d o “ f ”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

La relación con la Nación tenía mucha importancia, especialmente por que gran parte de los recursos provenían de esa fuente. Por aquel entonces los programas nacionales eran muy numerosos y se ejecutaban en su totalidad (en la actualidad hay una gran cantidad de programas, pero casi no se ejecutan). Esto hizo que la relación con la Nación fuera importante en términos de partidas presupuestarias, no en definición de planes y de políticas por que no habíamos participado de esa etapa, pero si en las partidas.

En esta relación con la Nación ¿Qué era lo Ud. que iba a buscar?

Lo mismo que si estuviera hoy en la función, la Nación tiene dispuesto una determinada cantidad de programas y tiene un procedimiento para ejecutar esos planes, entonces la relación con la Nación consiste en mejorar o aceitar los mecanismos para que la ejecución de sus planes se den en un tiempo y una forma lo más adecuada posible.

¿Y dentro de los objetivos que Ud. tenía en su relación con el gobierno nacional, había objetivos de conseguir más recursos?

No hicimos ese tipo de gestiones, nos bastaba con que llegaran los recursos que estaban previstos. Como te comentaba, era una época especial en lo que hace a los recursos. Inclusive por ahí nos llegaban recursos que no habíamos gestionado, y nos preocupábamos: si lo hubiera gestionado hubiera llegado mucho más.

Ud. tenía ciertos objetivos en su relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

Nuevamente hay que hacer notar que era un escenario totalmente diferente al actual. En el año '92 era el momento en donde la recaudación superó la estimada. Así, desembarcar en Buenos Aires implicaba hablar con los funcionarios que tenían programas que se ejecutaban con las provincias y discutir su puesta en acción. Nosotros teníamos una carta de presentación inmejorable, que era que estábamos alineados con Menem. Sin esa condición, seguramente hubieran aparecido obstáculos que para nosotros no estaban en el escenario. Cuando venía alguien de San Juan, la carta de presentación era Escobar – Menem. Esto era sabido, incluso en los niveles más bajos.

Y concretamente, ¿qué ofrecían?

No ofrecíamos nada por que no teníamos conflicto a solucionar. No podíamos proponer alinearnos a una política por que ya los estábamos, acordémosnos que había un fuerte enamoramiento tanto hacia el presidente como hacia el ministro de economía que era Cavallo, como a Eduardo Menem, por lo tanto los vectores más importantes estaban en nuestra propia línea. Éramos los niños mimados del gobierno nacional, por lo tanto era poco el esfuerzo para entrar a un despacho, para tener acceso al ministro y, como te decía, sobraba dinero, las partidas eran generosas.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenía que tomar.

En primer lugar selecciona a los dirigentes políticos en tanto solicitaban recursos para el aparato los que, principalmente, solicitaban participar en la distribución de recursos alimentarios. En el gobierno bloquista se había consolidado un clientelismo político de proporciones injustificables en una provincia que tenía un bajo nivel de desocupación y de indigencia. Este acentuado clientelismo político ya era un sesgo marcado en

los sectores de bajos ingresos de la sociedad. Este sesgo tenía su origen en los gobiernos anteriores y su principal mentor era Ubaldo Montaña, que era un justicialista que había sido funcionario durante el gobierno bloquista. La dirigencia política estaba acostumbrada a este clientelismo, que se desplegaba aún sin campañas electorales. Siempre había algo que atender, desde postulaciones de dirigentes vecinales a candidaturas de dirigentes municipales, etc.

¿Y en segundo lugar?

En segundo lugar estaban los proveedores del Estado. Yo diría que tenían una participación a punto tal que casi manejaban la situación administrativa dentro del ministerio, que era una unidad compradora de unas cantidades muy importantes de bienes y servicios.

Un grupo de proveedores del Estado estaba administrando desde afuera esta situación, entonces cuando se llamaba a licitación para la compra de un bien “x” o se hacían las compras generales - que era una vez al mes aproximadamente – siempre ganaban los mismos. Entonces uno notaba que los contadores fiscales sabían no solo quien iba a ganar sino todos los defectos que tenía el proceso en sí. La contabilidad general de la provincia se había transformado en cómplice necesario de esto, a través de la permisividad que tenía con el procedimiento. Vamos a un ejemplo puntual. En aquella época se llamaba a licitación del bien “x”, nosotros sabíamos que había una marca que era la más barata en el mercado, pero resulta que se presentaba el fabricante y perdía frente a un proveedor que ganaba con esa misma marca.

¿Cómo podía ser?

¿Dónde estaba el truco? Era muy sencillo, licitaba 100 productos pero entregaba 80 o 70. Y podía hacerlo porque dentro de la ley de contabilidad no estaba previsto algo elemental que era revisar que la mercadería entregada era la comprada. Es que la ley de contabilidad como estaba estructurada en San Juan atacaba al procedimiento de compra en sí como expediente, pero no le interesaba, es más había que elaborar un sumario, si se detectaba que había sido entregada menos mercadería, y eso no era responsabilidad de la oficina de contabilidad. Esto me llevó a un fuerte conflicto con la Contaduría General de la Provincia (de donde dependen los Contadores Fiscales, que eran quienes auditaban los expedientes de compra), por que éramos los generadores de un fraude descarado a la comunidad, que para colmo se utilizaba para financiar a otro sector político, concretamente a quienes impulsaban el juicio político al mismo gobernador Escobar. Alrededor de esto tuve una disputa muy fuerte con el contador general de la provincia. Él me reprochó que los culpables éramos los justicialistas porque, según me dijo, él había presentado un proyecto de ley en el año ‘73 para modificar este aspecto de la ley de contabilidad y el diputado Leonardelli se lo había rechazado.

¿Y en tercer lugar?

El tercer actor eran los medios de comunicación que acentuaban clientelismo del aparato político y el papel de los proveedores.

¿En qué sentido lo acentuaban?

Lo acentuaban favoreciendo las acciones que involucraban estas compras. Recuerdo el hecho “x” en particular, cuya presentación la hacían tan importante que se competía por estar en el escenario. Era un evento político de tal magnitud que participaba el mismísimo gobernador en los eventos y los oradores eran seleccionados celosamente y los medios de comunicación que transmitían en directo el evento eran licitados puntualmente. A tal punto llegó la cosa que la sola posibilidad que mi presencia allí les provocaba a los medios un fuerte escozor. El hecho que yo no fuera a la presentación – a pesar de ser el responsable primario - fue una tranquilidad para ellos por que temían que en la tribuna yo pudiera llegar a decir algo en forma indirecta que los pudiera boicotear.

¿Algún otro actor más?

La Iglesia tuvo un protagonismo importante, por que yo lo puse como protagonista en la discusión de muchos temas. Yo soy de una formación justicialista tradicional, muy comprometido con la pastoral social de la iglesia. En esa época, y un poco por todo lo que venimos hablando, pasaban por San Juan eventos de mucha envergadura, que permitieron encuentros sumamente importantes, en donde participaba toda la sociedad y había la posibilidad de hacer un debate muy rico por que participaban importantes intelectuales provinciales nacionales. Abí la Iglesia cumplió un rol fundamental, de hecho un asesor mío era un sacerdote, un doctor de la Iglesia.

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial: diferimentos y grandes emprendimientos mineros.

No, no teníamos relación.

¿Los históricos productores agrícolas ligados a las economías regionales?

No, no había relación en absoluto.

¿Sindicato de Trabajadores del Estado?

Eran importantes, pero en menor medida. Su participación era muy disminuida. Estaban presentes en razón de que varios dirigentes sindicales integraban los cuadros políticos del ministerio en esa oportunidad, pero no estaban presentes estructuralmente, no estaban presentes institucionalmente.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático?

Yo tengo una imagen general de la Administración Pública por haber estado siempre en el sector privado. Al contrario de lo que pasaba con mis pares que estaban en el sector privado y que siempre se compraron la idea de un Estado ineficiente y la repiten como un loro, mi imagen fue siempre buena. Antes y después de haber estado en la función pública, debo decir que para mí el Estado es eficiente en término de grado de recursos. Eso sí, son ineficientes en el tiempo, por falta de planificación, entonces no logran objetivos a largo plazo por que no se los establece. Pero en la ejecución de las políticas y dentro de lo permanente son eficientes y tienen un alto grado de cumplimiento más allá de que podría ser mejor. No hay demora en los trámites, no hay mala calidad de atención, no hay mafias internas, es decir la administración pública provincial de aquella época de lo que puedo yo recordar de mi vida como ciudadano es realmente de muy buena calidad. Muchas empresas privadas quisieran tener ese grado de prestación, lo que pasa es que hay una visión distorsionada, se confunde hiperactividad con productividad, en el sector privado hay hiperactividad, es decir están histéricos, en el sector público, eso no existe, por que al tener estabilidad en el empleo, el tipo está relajado y trabaja muy lentamente, pero trabaja bien. Tiene muy pocas tareas asignadas, pero las hace bien, en el sector privado es vergonzosa la cantidad de errores que se comete y peor es que los que trabajan en el sector público veneran al sector privado como fantástico. No saben la cantidad de macanas que se hacen en un banco - yo he trabajado veintitantos años, y además siempre en posiciones gerenciales muy importantes - no las podría creer alguien del sector público. Lo peor que puede tener la administración pública, suponte un Registro Civil que se demora "x" tiempo en darte algo, en un banco es mucho peor. La imagen que tengo de ese aparato estatal es muy buena.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos, en qué medida existen canales informales alternativos?

Puede ser que el desarrollo de la pregunta me lleve a otra opinión, pero siempre he tenido la opinión que en el Estado se hacen las cosas totalmente estructuradas y todo va por el canal formal, absolutamente todo. Lo que podríamos tildar de informal es en la impronta, en la política que acelera las decisiones y apura los ritmos... pero cualquier compra cumple con la totalidad de los requisitos, cualquier acto administrativo tiene todas las fórmulas, todas.

¿Pero no hay, por ejemplo, situaciones en donde la urgencia impulsa a la utilización de canales informales?

Eso pasa por que la conducción política del gobierno da la impronta, la dirección más fina de lo que va a ocurrir. Pero dentro del Estado existe el presupuesto y se ejecuta rigurosamente y existe el procedimiento y se cumple rigurosamente, por lo tanto simplemente se le da ese pequeño diligenciamiento a determinados trámites que generalmente son muy pequeños, no debe representar ni el 1% del total de los trámites. Lo que ocurre es que hay funcionarios que solo atienden al gobernador, pero si miran para adentro del ministerio se van a dar cuenta que lo que le pide el gobernador es ínfimo. Ahora, si vos estás como funcionario público en función de estar chupando las medias para arriba te puede pasar caer en alguna informalidad.

¿Existen personas que son importantes aunque no tengan el poder formal?

Yo diría que esos extraños fantasmas que dan vuelta por ahí, con cara y nombre, pero que no tienen un lugar en la estructura, generalmente pertenecen a poderes económicos. Lobbyistas que dan vueltas por distintos objetivos, que incluso no están dentro de las estructuras por que no les interesa estar y que influyen e inciden en las decisiones permanentemente sobre quien tiene el uso de la firma para el acto administrativo. Es decir, cuando hablábamos de diferimiento agrícola, veíamos operadores políticos que estaban en busca de determinados decretos para el diferimiento, cuando veíamos el otorgamiento de créditos veíamos créditos grandes, veíamos operadores que aparecían en la escena. También había el caso de influyentes que te llamaban para decirte “mirá por que no atendés a fulano”. Esas entrevistas a ciegas no conducen a nada, nunca es una situación sencilla. El tipo recomendado viene y hace un cuento, pero vos te terminás dando cuenta al final que lo que está queriendo es favorecer a fulano o a sutano, o vienen con proyectos faraónicos de imposible realización o con financiaciones inexistentes y en el fondo todos persiguen quedarse con algo del Estado

Pero ¿Se llegaba al caso de lo que se conoce como “áreas capturadas”?

Solamente el caso que comente de los proveedores en las licitaciones. En el caso de los lobbyistas no; era una influencia externa, pero no al nivel de captura.

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

El ingreso a la administración pública es siempre político. Desde el mozo, el portero, hasta el profesional más destacado, al más bajo de los cabos de la policía ascendiendo hasta donde sea, son todas designaciones de estricto corte político y es razonable que así sea. No hay otra razón que anime a que no lo sea, muchas veces se defiende el llamado a concurso para determinados cargos es muy bueno y es muy sano llamar a concurso por que dentro del Estado existe estabilidad por lo tanto hay que poner a los más aptos para ello, pero en otros casos no se justifica. Hay que ser ingenuo al pensar que para mozos u oficinistas o computistas van a llamar a los más aptos, la misma calificación la puede tener alguien designado con criterio político. No es que diga que sea bueno o razonable, pero si digo que esto es una realidad en la administración pública provincial.

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

En términos generales, si bien no hay promoción sistemática en la carrera, los que son más capaces se destacan y los políticos siempre están atentos a captarlos y darles algún premio. También puede pasar que alguno le tome algo de rabia a alguna persona que es muy capaz, pero digamos que lo normal es que un muy buen administrador sea reconocido por sus compañeros, y por lo tanto también lo sea por el político de turno.

E n t r e v i s t a d o “ g ”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

En el caso mío, de nuestro equipo, ocupaba un lugar importante por un vínculo estrecho con el equipo económico del Estado Nacional. Básicamente, San Juan era una de las provincias que intentó una reforma con el apoyo del Estado Nacional, una de las provincias pioneras.

En esta relación con la Nación ¿Qué era lo Ud. que iba a buscar?

Más que buscar algo, en mi caso había una fuerte vocación de reforma en el sentido de que estoy convencido que si el Estado no funciona con alguna racionalidad y alguna relación costo beneficio parecida al sector privado, el Estado a la larga se convierte en una mochila de la sociedad. Esto deriva en una estrategia que da un lugar clave a la articulación con la Nación, por que es la forma de apalancarte y juntar un conjunto de actores. Así, sumás los que están fuera del Estado, los que están dentro del Estado, los que están dentro de tu partido, los que están adentro de tu oficina, a los que articulas con fuerzas nacionales y aun internacionales como los organismos internacionales, etc. Es una forma de sumar fuerza.

En términos concretos, ¿Qué significaba ese apalancamiento?

Primero, había una estrategia de premios y castigos, poner recursos a disposición de quienes generaran proyectos. Un segundo elemento, que no es menor, es que ellos ponían la cabeza política de todo el proceso. También hubo intercambio de experiencias, esta interrelación con la Nación te proveía de instrumentos, experiencia... y a su vez nosotros creo que le aportamos a la Nación. No era solamente chupar y tomar recursos de la Nación, sino ir generando una masa crítica de ideas, de instrumentos de reforma.

Ud. tenía ciertos objetivos en tu relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

Las solicitudes de Nación eran heterogéneas, y tenían interlocutores diferenciados. En mi experiencia, hasta el '96, yo creo que había sectores que tenían una vocación genuina de reforma y se esperaban avances concretos. En el resto del Estado había dos posiciones, uno que esperaba que vos manejaras políticamente la provincia, que no tuviera conflicto, y otra que explícitamente andaba buscando negocios. Estas diferencias se podían ver claramente. Por un lado había quienes te apoyaban en dar una organización racional de los recursos. Por ejemplo, si yo tengo un tomógrafo ¿Porque lo voy a usar seis horas si lo puedo usar doce? Estas acciones tenían una interlocución en el equipo económico. En el Ministerio del Interior, ante esta misma propuesta, miraban que no hubiera conflictos. Y después venía un grupo de gente atrás que decía “a quien le podemos vender esta cosa que vos estás haciendo”, y junto con una máquina de control de horarios para el tomógrafo te quería ofrecer la privatización del juego.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifica a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenía que tomar.

Ya hablamos de lo importante que era el Gobierno Nacional. Fuera de él, en primer lugar citaría a los sindicatos de trabajadores del Estado, en segundo lugar actores ligados a los servicios como la Cámara de Comercio y en tercer lugar dirigentes políticos en tanto representaban aparatos políticos partidarios. También eran importantes los medios de comunicación y la iglesia.

Por favor, coménteme en qué términos se daba la relación con los sindicatos de trabajadores del Estado

La dirigencia sindical vinculada al Estado tiene dos posiciones diferentes. Una es la posición pública, cuando salen de una reunión y le ponen el micrófono: ahí pide estabilidad, que no le toquen el salario a los empleados, etc. Adentro pide sin vueltas que si hay 10 pesos, que primero cobre la mutual, que se cumplan los compromisos del aporte sindical, la obra social, etc.

Con respecto a la primera posición, los sindicatos tienen necesidad de una presencia constante en los medios, por tanto todas las semanas las organizaciones sindicales tienen que tener una entrevista con el ministro, gobernadores, etc. Dentro de eso es claro que hay un código establecido de un doble discurso, por un lado las continuas reivindicaciones y adentro desde la cosa pequeña – que se admita el descuento por planilla de las mutuales - hasta cosas más pesadas que arreglan los actores sindicales con mandos importantes. Todo esto envuelto en un esquema donde la dirigencia - en la medida en que estaba vinculada al partido justicialista - ofrecía apoyo político.

¿Y para qué podía ser necesario ese apoyo?

En las provincias estas en campaña permanente, en la lucha interna por mover a alguien de un puesto, o por sostenerlo, etc. El sindicato es parte permanente de estas movidas, por que estas personas son las que van a sostener los actos políticos, si te van a crear un clima de tranquilidad o intranquilidad interna, etc. Ahí juega un bordado muy fino, en donde se definen las relaciones del aparato político con el poder en general de la provincia. Así, se definían si se toma o no la oficina del funcionario “x”, si se hacen o no escarches al funcionario “y” (en esa época no le llamaban escarches, pero eran escarches), etc. Todo ese juego con los aparatos políticos tiene a los sindicatos como un elemento principal, que es parte de la actuación política cotidiana. Y cuando a uno UPCN o ATE le pide entrevistas que, como te decía, es una situación cotidiana, sabe que tiene en carpeta las retenciones de las mutuales, los actos de campaña, la presión de la interna del PJ sobre el puesto que uno ocupa... y así sucesivamente.

Hablemos ahora del sector servicios

La Cámara de Comercio, tiene una presencia casi paralela a la de los sindicatos. Ahí lo que uno descubre es que el sector está vinculado a los flujos regulares del Estado, fundamentalmente, con la masa salarial.

Los partidos políticos.

En la cosa cotidiana pesaba mucho la relación con el justicialismo y sobre todo con la interna política. En el poder ejecutivo lo que más pesaba era como los dirigentes ocupaban espacios en el aparato estatal; en ese plano, la gestión se politiza al máximo. Entonces cuando, por ejemplo, uno está tomando una decisión de trasladar al empleado que está en el Municipio de Rivadavia, en realidad no está tomando una decisión relacionada con la gestión, sino que está pensando como afecta eso a la unidad básica que maneja xx o ww. Este tipo de situación también se da con los otros partidos en sentido que uno tiene una entrevista con un funcionario del bloquismo y en el fondo termina hablando del puesto contratado de “x”, si lo va a tocar o no. Cuando tenés una reunión importante sobre qué hacer con un organismo del Estado, uno piensa que va a hablar de la reforma y termina hablando de que pasa con el compañero “y”, y como esto influye en la interna del partido en un espacio sumamente reducido.

Una cosa capilar.

Si, capilar. Obviamente, también a veces estas reuniones sirven para discutir temas estratégicos, a veces para impulsar algunas medidas y en otros casos para desgastar a algún funcionario y limitar su accionar. Pero estas situaciones son raras. La mayoría de las veces, en los ámbitos más altos del Estado se tratan temas de traslado de personal, reasignación de horas extras, etc. Al final vos te reunís con el presidente del partido y

el tipo más importante es el jefe de Vialidad que trabaja en la zona “x” porque tiene armadas estas redes capilares con la que sostiene el aparato político de alguien importante.

Los otros partidos pesan poco

En el Poder Ejecutivo sí. En los otros poderes había relación con los demás partidos. Por ejemplo el bloquismo tenía mucho peso en el Poder Judicial, o con el resto de los partidos por la obvia representación proporcional en el Poder legislativo.

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial: diferimientos y grandes emprendimientos mineros.

En mi tarea no tenía asociación directa con esta gente, pero la impresión que tengo es que, en general, este sector tiene un vínculo escasísimo con el Estado, que se hace alrededor de dos tipos de actores. Está el actor del capital que en general es extraterritorial – que es el que no tiene casi presencia en el Estado Provincial – y está el actor del lobbyismo el que maneja los intersticios del peaje local. Aún con estos últimos, la relación tiende a encapsularse. Un diferimiento o la adjudicación de una zona minera es una cosa que funciona en una cápsula muy pequeña. Todos los días discutíamos sobre los temas que tienen que ver con empleados públicos, y los temas que involucraban a los diferimientos o a la minería – que fueron importantes, por que en los ‘90s hubo de todo – estaba ausente para casi todo el gabinete. A lo mejor uno se enteraba “esta tarde va a haber una apertura de sobre de la zona para explotación minera” pero del esquema de cómo se había llegado a eso nadie sabía nada.

¿Y cuáles eran los requerimientos del segmento productivo que históricamente estuvo ligado a las economías regionales?

El sector agrícola, industrial golpeado por el proceso de reconversión tiene una demanda permanente sobre el Estado. Hay un sector que, desde el punto de vista de las ideas, sigue pensando con esquemas de los ‘60. Todos los años pide los famosos créditos para cosecha y acarreo, regulaciones variadas, exenciones impositivas; hasta el objetivo máximo de precio sostén. Estas demandas forman parte del folklore provincial, pero la verdad es que consiguen poco. La situación global hace que la provincia no tenga instrumentos para atender a este sector, lo más que puede hacer es derivar un recurso marginal del presupuesto para facilitar la cosecha o hacer una presión sobre el Banco Nación por créditos preferenciales.

Hablemos ahora de los Colegios de Profesionales de Trabajadores del Estado.

Hay una presencia muy fuerte del Estado de dos Colegios: el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y el Colegio Médico. También está el Colegio de Abogados, pero en menor medida, tienen más importancia en la relación con el Poder Judicial.

El Consejo Profesional de Ciencias Económicas tiene mucha incumbencia en todo el sistema de gestión. Cualquier decisión, hasta la que uno cree que puede llegar a ser marginal genera impacto en la relación con el Consejo.

Con el Colegio Médico hay una relación de doble vía; por un lado los médicos que son asalariados del Estado, y por otro los médicos que dan servicios por la vía de la Obra Social. Uno podría pensar que son dos temas distintos, una cosa es que le facturen al Estado y otra cosa es el asalariado en función de trabajo, pero en los hechos estos dos temas funcionan juntas, con un evidente predominio de la de Obra Social. Entonces te pueden admitir que bajes el salario a los profesionales que están en el Estado, siempre que logres arreglar con los prestadores de servicios, cuya lógica no tiene que ver con la cantidad de prestaciones ni con la situación sanitaria de la población. Uno termina arreglando 200.000 pesos para los bioquímicos, 300.000 para los farmacéuticos, tanto para el Colegio. Daría la impresión de que lo que tiene que ver con cantidad y calidad de las prestaciones es absolutamente secundario.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

Te diría que tiene un alto deterioro de sus rutinas. Es un aparato que cada vez más funciona por excepción. Da la impresión - sobre todo en aquellos aspectos que tienen que ver con alguna regulación de cosas sensibles - que ha perdido su lógica de rutina. Es decir, no tiene que ver con la eficiencia, o que tarda más en producir resultados que lo que debería tardar según ciertos estándares. Lo que estoy diciendo es que funciona solamente cuando el trámite tiene algún sponsor, que lo hace andar alrededor de algún componente de excepcionalidad, que no necesariamente está asociado a ilegalidad. Porque normalmente la sociedad tiende a ver esto como ilegalidad “si no hay coima no sale”, y no es así, funciona en relación con conocer a la Juanita que está en mesa de entradas, con conocer a la otra Juanita que es la que va a dictaminar, con conocer al arquitecto que va a ir a inspeccionar, etc.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos? ¿En qué medida existen canales informales alternativos?

La definición de burocracia es que funciona sin ira y con razón, es decir, no por afecto o simpatía, funciona por normas. En estas organizaciones las cosas son exactamente al revés, la norma es lo secundario y lo importante es el mecanismo excepcional, que en algún caso tiene que ver con pasar un billete, y en otros casos tiene que ver con alguna situación especial. Cuando alguien quiere hacer un trámite no se preocupa por preguntar cual es el horario de atención, o cómo se hace. La pregunta es “¿Conocés a alguien en tal lugar?”. Esto creo que es decisivo, porque no es un problema de normas, de sanciones, es un problema instalado en la cultura del Estado y de la sociedad.

¿Qué influye más en estos canales informales, el conocimiento personal, la afinidad política, pertenecer a la misma línea partidaria interna?

Yo creo que cada vez se parece más a las sociedades mafiosas, en el sentido de que son como redes de relaciones. Lo que es decisivo - y lo que justifica la definición de mafiosa - tiene que ver con que este mecanismo tiende a segmentar la sociedad, por que al único que sanciona es al que está afuera del mecanismo. La burocracia, el capitalismo tiende a generar mecanismos en donde da lo mismo - si tengo que hacer un trámite de inscripción de mi hijo en la escuela normal de San Juan - que me llame “x” y tenga ocho generaciones de antepasados ricos, que si me llamo Kim Wo y soy un coreano que llegó ayer. Tiene que ser igual pero el problema es que este coreano que llegó ayer no puede ni instalar un quiosco porque está fuera de estas redes. Y cuando transita algún lugar donde hay algún recurso, entra la coima, la valija.

¿Existen personas que son importantes aunque no tengan el poder formal?

En los hechos, uno sabe que lograr que internen a tu tía en el hospital público se resuelve en el hospital privado a las 7 de la tarde un señor que no es de la Administración Pública. Y las cosas más grandes, uno sabe que el tema de las inspecciones se resuelven en un estudio que está instalado en la esquina de Pérez y Rodríguez. La estructura de poder de este sector medio profesional, no está ni el negocio afuera ni en la organización jerárquica en el Estado, está en cómo se articula el Estado con los colegios profesionales. Por supuesto que es importante tener a alguien adentro de las oficinas. Por ejemplo, en el tema de la Junta Médica - que controlaba el ausentismo - el cargo de responsable era menor, despreciable desde el punto de vista del salario. Ahora, en la época en que la provincia tenía caja de jubilaciones, el control de ese aparato era decisivo, y ese cargo, en virtud de las relaciones que armaba con las clínicas que manejaban el tema, era de suma importancia. Todo esto te lleva a pensar que trabajar sobre el aparato formal, haga que algunos elementos cruciales te queden afuera.

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

Si uno mira el caso San Juan, en los '90 el ingreso a planta se da principalmente por la vía de contratos. Hay un mecanismo clientelar vinculado a la estructura política, en donde se ingresa como meritorio o pasante, en forma gratuita, después se consigue un contrato y, a largo plazo, se accede a la planta permanente.

Otros segmentos de la Administración Pública tienen reglas más claras. El más parecido a una estructura burocrática es la policía, que tiene un sistema de convocatoria anual. En el caso de la salud el ingreso es por un sistema de residencia en el último escalón, y una carrera que se recorre por medio de un sistema de concursos. Este sistema tiene reglas escritas razonables... pero uno ve que siempre aparece haciendo una carrera de jefe de servicio el hijo del que ya fue o el socio de la clínica privada, pero no me he metido a investigar como. Uno ve el final de la película y dice "aquí pasa algo en el medio" pero no sabe bien que.

Educación tiene un sistema también pautado, burocrático que funciona a mitad de camino, con alguna distorsión sofisticada parecida a la de salud. El problema central está en donde te asignan, si estás vinculado a ciertos mecanismos, te quedás en el centro, si no estás vinculado vas a parar a Jáchal. Las reglas son razonables, pero de nuevo, cuando uno ve la película se da cuenta que los resultados están de acuerdo con las otras reglas de las que hablamos.

¿Y en la administración central, hubo concursos?

Existe un régimen de la función pública que lo prevé, pero la experiencia por lo menos de la década de los '90 (intuyo que en los '80 fue igual) no ha habido concursos.

Entrevistado “ h ”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

En la tarea cotidiana que yo desarrollaba, la Nación ocupaba un papel muy importante, principalmente por los fondos que se distribuían a partir de los distintos programas. Por ejemplo, un pilar fundamental de la relación tenía que ver con un programa de apoyo a la reforma administrativa del Ministerio, el que en algunas provincias dio muy buen resultado. En ese marco se elaboraron algunas bases de datos, se hizo un estudio de toda la planta funcional del Ministerio para que la reestructuración se hiciera a partir de determinar qué cantidad de personal hacía falta. También se implementaban varios programas más, que no eran una dádiva que daba la Nación, sino inversiones que se conseguían a través de proyectos que la provincia presentaba.

En esta relación con la Nación ¿Cuáles eran sus objetivos?

El objetivo era tratar de aprovechar al máximo los recursos que la Nación ofrecía. Conseguir que todos los programas que tenía la Nación se ejecutaran en la provincia y con el máximo posible de acciones.

Ud. tenía ciertos objetivos en tu relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

A mi me da la sensación de que lo importante para la nación era la coincidencia programática. Las cosas funcionaban bien porque había una correspondencia entre las acciones que llevaba adelante el ministerio provincial y las que impulsaba el ministerio nacional.

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

La contracara política era indudablemente importante. La provincia de San Juan era muy bien vista en esa época en función de cómo iba elaborando cada uno de los programas en distintos sectores. Además, había un muy buen feeling entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, entonces daba gusto ir a cualquier despacho nacional. Te cuento como anécdota; cuando uno iba a una oficina de algún ministerio veía las antenas que les hacían hacer a otras provincias; pero llegaba uno de San Juan y era al primero que atendían.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifica a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente tenía que tomar.

En primer lugar, por todo lo que hemos hablado, el actor social más importante era el gobierno nacional.

¿En segundo lugar?

En segundo lugar, estaban los dirigentes políticos. A mi me dio mucha satisfacción la importancia que la tarea que llevábamos adelante tomó para los dirigentes políticos. Muchas veces venían los dirigentes políticos o un diputado a pedirte de regalo: “quiero que me llevés una máquina” o “quiero que me llevés una computadora”. También iban a pedir para que incrementara la infraestructura, o ver la forma de cómo ampliar o refaccionar tal edificio. Es decir la política sustantiva del Ministerio se transformó en una verdadera política de Estado que era tomada por todos los dirigentes políticos.

Al respecto quiero aclarar que este halo de corrupción de que tanto se habla en la administración pública, en ningún momento hubo presiones en este sentido. La única presión la hacíamos nosotros desde el Ministerio para que la obra fuera llevada adelante por empresas sanjuaninas, para darle posibilidad de trabajo a la gente de San Juan.

¿En tercer lugar?

Los sindicatos de trabajadores del Estado. Era una situación complicada porque los planes que llevaba adelante en algunos aspectos trastocaban intereses de los gremios, que habían hecho su quintita. Entonces, los sindicatos de trabajadores del Estado combatieron la política que se estaba llevando adelante. Es decir, luchaban por intereses sectoriales que nada bien hacían a la política provincial.

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial: diferimientos y grandes emprendimientos mineros.

En la tarea sustantiva del Ministerio se dio el espacio para que todos participaran y opinaran sobre las políticas que se llevaba adelante. Recuerdo que en la época del auge de los diferimientos impositivos, cuando se estaban instalando en casi todos los departamentos, fueron consultados sobre las políticas a seguir. Se trabajó con todos los actores sociales. En particular, me acuerdo que los colegios de profesionales tuvieron una activa participación.

¿De qué forma se vio reflejada esa participación?

A través de diferentes consultas que se hicieron, y que luego se tomaron en cuenta.

¿Y cuáles eran los requerimientos del segmento productivo que históricamente estuvo ligado a las economías regionales?

Más o menos en los mismos términos que ya hablamos.

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

Burocrático por excelencia, donde los empleados están encasillados en su tarea diaria. Hacerlos cambiar su mentalidad de trabajo cuesta muchísimo. Creo que lo que debe hacerse es revertir esta situación a través concursar cada uno de los cargos. La gente tiene miedo de que los cambios administrativos, de procedimientos, termine en que le usurpamos un lugar que ocupan desde hace años. A nosotros nos costó muchísimo hacerles ver que los cambios no eran para perjudicarlos sino para mejorar al Estado.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos, en qué medida existen canales informales alternativos?

Yo manejaba las cosas urgentes a través de un director administrativo y el contador de la repartición. Por ellos pasaba la mayor parte de los trámites, y yo les marcaba a cuales había que darle urgente tratamiento o un trámite en particular. Ellos tomaban el trámite como personal y lo gestionaban oficina por oficina.

¿Existen personas que son importantes aunque no tengan el poder formal?

En este caso lo que ocurrió fue que al Director Administrativo, que siempre en el Ministerio fue una simple figura, nosotros le asignamos mucho poder. Así, pasó de ser un mero instrumento de cumplir órdenes a ser un instrumento de decisión. Y lo mismo pasó con el contador, que paso a autorizar pagos sin necesidad de estar preguntando a la conducción política que cosa hacer. El ya sabía cual era la línea que nosotros habíamos bajado, así que sólo consultaban cuando había que tomar decisiones mayores. Estas personas eran las que pasaban las trabas que se producían en los canales burocráticos.

¿Qué era específicamente lo que les daba poder a estas personas?

Primero el apoyo de los funcionarios políticos y segundo los años de trabajo y experiencia que tenían dentro del Ministerio.

¿Cómo es el ingreso del personal a la administración pública?

Hay que diferenciar el personal administrativo del sustantivo, que tiene su propio escalafón.

Bueno, ¿Cómo es el ingreso del personal administrativo?

Durante la etapa en que yo estuve el ingreso en la parte administrativa del Ministerio no existió. Desde el ochenta y pico que no hay ingreso a la carrera administrativa en el ministerio. Igualmente, tampoco hay una carrera administrativa.

Y el personal del área administrativa, ¿De dónde proviene?

Una parte era personal que cumplía tareas administrativas antes de las transferencias de funciones desde la Nación, y ahora quedaron en la Administración Central. Además, está el caso de determinada personas que piden el traspaso desde áreas sustantivas al edificio del Ministerio. Estos casos están casi siempre amparados en un favoritismo político. De todas formas, desde el año '95, hubo una descentralización para que la gestión administrativa - que antes se hacían en el Ministerio - se empezara a realizar a través de estas unidades de gestión en las áreas sustantivas.

¿Cómo es el ingreso del personal sustantivo?

Según lo establece el estatuto, a través de puntajes. Todos los concursos son públicos, por listado único con exhibición de los listados. No puede haber acomodados. Los puntajes se basan en los antecedentes profesionales, antigüedad, proyectos presentados, etc. Son de 15 o 20 ítems con los que se elabora la puntuación de cada persona.

E n t r e v i s t a d o “ i ”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

Mire, había en ese momento y en la actualidad también una fuerte relación con nuestra contraparte nacional. En ese entonces, por citarte un ejemplo, teníamos como mínimo una reunión mensual con la contraparte nacional y todos mis pares de las diferentes provincias. Toda la tarea se coordinaba fuertemente, bajo el paraguas de un convenio de nivel nacional, que nace como un convenio interprovincial. Sobre todo en lo que hace a comunicaciones, algunas tareas, espacios de información, etc. Todas estas tareas están coordinadas por el órgano nacional.

En esta relación con la Nación ¿Cuáles eran sus objetivos?

Bueno, Ud. sabe como son las provincias y sobre todo como se da en el caso de San Juan, que es muy nación - dependiente. Para nosotros, uno de nuestros logros era conseguir - por ejemplo - cursos de capacitación a dictarse en San Juan o eventualmente becas para que nuestro personal se capacitara allá. También algunos elementos materiales que la nación - en algunos períodos - ha entregado a la provincia con cierta generosidad. Yo recuerdo que durante mi gestión el Ministerio de la Nación nos entregó dos unidades muy modernas, que tenían en ese momento un precio cercano al medio millón de dólares cada una. Estas unidades para San Juan eran inalcanzables, nunca las hubiera podido comprar.

Ud. tenía ciertos objetivos en tu relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

Mire, como pasa muchas veces en estas cosas, lo importante era la relación política y las relaciones de amistad. Durante mi gestión el gobernador era una persona con mucha llegada a la Presidencia de la Nación y con amigos en todo el esquema del gobierno nacional. En ese sentido, me pudo haber beneficiado no solo ese contacto con el gobernador si también que yo venía de afuera del sector, con otro tipo de formación profesional. Esto me permitió armar mis propias relaciones - que también fueron excelentes - con la nación. Estas relaciones sobre todo me sirvieron porque trabajamos no solamente con mi contraparte nacional, si también con otras áreas en donde igualmente se podían acceder a programas.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenía que tomar.

Tal vez mi respuesta esté condicionada por el momento que me toco actuar, en donde había una situación fiscal muy mala, lo que hizo que tuviera mucha relación con los colegios profesionales, sobre todo con el foro de abogados y el colegio médico. Con estos últimos la relación estaba condicionada porque en ese momento las obras sociales estaban quebradas, y yo tenía que atender cuando algún empleado de la repartición tenía algún trastorno grave de salud, algún accidente laboral, algún episodio. En principio los hospitales estatales no funcionaban, los colegios médicos no atendían la obra social que prácticamente no existía y bueno, me tocaba hacer medio de padre de tres mil hombres que estaban a mi cargo

¿Existía algún pedido específico de estos actores?

No había cosas así, muy específicas. Por ejemplo lo común de los abogados era alguna queja, algún reclamo con respecto a la actividad del personal a mi cargo en algún episodio de la crisis. Y los médicos, lo que comentaba de solucionar el problema de que se atendiera al personal en la obra social.

¿En segundo lugar?

Los representantes políticos. Hay que ver que el año 95 fue un momento de mucha efervescencia política, por lo que tuve que atender y escuchar con mucha frecuencia a dirigentes políticos, si bien yo me ocupé de marcar mucho que en mi tarea era profesional y que la instancia política no estaba en mis manos.

¿Y cuáles eran los requerimientos de estos actores?

Sobre todo pedían cosas concretas, casos específicos. Investigar algo, algún hecho que ellos imaginaban tenía algún entretelón político. Tener la confianza o la seguridad de que las acciones del personal no estaban siendo manipuladas políticamente.

¿En tercer lugar?

También por una cuestión de la coyuntura fiscal de la que le hablaba, tuve mucha relación con los proveedores del Estado. Yo llego en el momento en que se salía de un gobierno que había dilapidado mucho dinero a los proveedores del Estado, y me encontré con una cosa que todavía cuesta mucho entenderla. Quien proveía carne y verdura, que es un gasto de cierta importancia, había cobrado por adelantado aproximadamente lo que se gasta en tres meses y no me entregaba la mercadería. Fue un dolor de cabeza muy grande, tuve que hacerlo buscar, hablar con él, presionar. Logré de ése modo que fuera lentamente cumpliendo hasta llegar a un punto de cierta razonabilidad. Si vamos a los números quedó siempre en rojo, pero por otro lado el hombre argumentaba que si bien había recibido ese pago por adelantado, la cifra que había llegado a su bolsillo era sensiblemente inferior. También tuve que dedicarme a negociar mucho con los proveedores de combustible, el escaso parque automotor en ese momento estaba casi parado por falta de combustible, y así con cada uno de los proveedores... pero siempre con un cuadro muy similar

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial: diferimentos y grandes emprendimientos mineros.

En ese momento no hubo relación

¿Y cuáles eran los requerimientos del segmento productivo que históricamente estuvo ligado a las economías regionales?

Tampoco hubo relación

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

Mire, yo tengo una visión muy crítica en ése sentido. Si bien San Juan tiene una larga historia en la formación de todos los niveles, orgánicamente tiene déficits muy graves. Por otro lado, la función sustantiva del área, que en alguna época estuvo muy jerarquizada, la situación actual es totalmente la opuesta. El personal se recluta como una salida laboral, como una solución que en algunos casos no solo es para él en lo personal, sino para toda la familia. Pero no nos engañemos, esto no es lo ideal. Si bien yo sigo pensando que el nivel de corrupción es relativamente escaso en comparación con lo que pasa en otras provincias, falta de una educación más fina, más adecuada. Hay una escasez de medios increíble. Le pongo un ejemplo, cuando yo llego a la función en 1995, la última adquisición de tecnología databa del año 1974. Durante 20 años no se había comprado nada de importancia en el área científica, e incluso cuando yo llego no había nadie que supiera manejar el aparato que se había comprado en 1974 y además estaba fuera de servicio por que tenía una lámpara quemada que costaba cien pesos.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos, en qué medida existen canales informales alternativos?

Mire, ése es un drama que yo creo que es común a la mayor parte de éste tipo de organizaciones. La unidad que yo dirigía es muy reglamentarista. Formalmente se tiende a cumplir estrictamente todo lo que dicen ellos que expresan los artículos e incisos del reglamento, pero subterráneamente siempre hay otros tipos de influencia. Esta es una de las razones por las que yo no creo conveniente que esté a cargo del área alguien de afuera. Se corre el riesgo de que aún una persona capaz y de muy buena voluntad pueda ser copada por algún sector y en definitiva él pone la cara, pone la firma y se hace responsable por acciones manejadas por otros. Yo he pasado una parte de mi vida trabajando en el tema, conociendo o más o menos adivinando los grupos que manejaban la cosa. Ahí tiene usted un abismo muy grande entre lo reglamentario, lo legal, lo que estrictamente se escribe y se firma y lo que se mueve...

¿Y cuál es la base de ése poder real?

Y alrededor de trenzas, que en algún caso extremo pueden ser económicas, pero que generalmente, son de grupos de gente que aspira a trepar, asumir cargos, honores, etc.

¿Cómo es el ingreso al sector?

El personal del estamento más alto, partir de un examen físico e intelectual que lo habilita para ingresar al curso de formación. Con el personal subalterno en épocas normales tendría que ocurrir otro tanto, pero hace tiempo que no se hace.

¿Qué grado de transparencia tienen estos ingresos?

Depende mucho del momento. Ha habido épocas en que ingresaba aquel que en su legajo tenía la tarjeta de recomendación de un funcionario del Estado.

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

Volvemos a lo anterior. Formalmente es muy estricta, pero está la influencia de las trenzas de las que le hablé

Entrevistado “j”

En el desempeño de sus funciones rutinarias, ¿Era común que partes importantes de su tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

La relación era importante, pero particularmente nosotros no teníamos una buena relación con la nación. Creo que la nación tenía amigos, menos amigos y no amigos. Los amigos se enteraban de las cosas que habían, de lo que se podía hacer y de una serie de cosas y los que no éramos amigos nos teníamos que enterar por otras personas. Además, había superposiciones, yo por lo menos nunca logré definir cual era la diferencia que había entre programas que tenían el mismo objetivo. Hasta tenía la sensación de que cuando iba a Buenos Aires había una rivalidad entre la gente que los manejaba. En mi opinión se perdían recursos con esas superposiciones ¿no? Ya sé que se financiaba de otro lado, todo lo que vos quieras, pero me parecía que había una superposición de cosas.

En esta relación con la Nación ¿Cuáles eran sus objetivos?

En mi área habían un par de programas que eran muy atractivos, a los que nos interesaba acceder. En un momento la Nación invirtió en equipamiento, si vos te enterabas podía haber algo y si no quedabas afuera; el objetivo era no perderse cosas que nosotros necesitábamos. De todas formas, este programa fue bastante irracional, en algunos casos repartieron partes del equipamiento a diferentes jurisdicciones, cuando las partes por separado no servían para nada. Yo trataba de meterme en todos lados, al margen de que creo que las cosas no deben ser así. La verdad que cuando uno se empezaba a meter podía conseguirlas las cosas. Había que estar, buscar, ir, venir, perder tiempo como se pierde cada vez que se va a Buenos Aires. Por ejemplo, hubo un programa financiado por el BID, que tanto hice que al final logré incorporar a la provincia. Y un día fui y lo apretamos a Corach y saqué la plata de un ATN para poder financiar toda la actividad. En resumen, cuando vos te metías, peleabas, te buscabas un amigo, más o menos se podían obtener más cosas.

Ud. tenía ciertos objetivos en su relación el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué era lo que veían que era importante para la Nación?

A mi no me gustaba tener la sensación de que uno iba a rapiñar las cosas ¿me explico? Y allá te atendía el supremo que te decía “a vos te voy a dar y a vos no te voy a dar”. Yo lo que ofrecía era seriedad, que en San Juan se iban a hacer seriamente las cosas. Pero no eran así los códigos, se podía pedir lo que fuera que por ahí te lo daban. Yo he visto a ministros ir puerta por puerta entrando a ver que es lo que hay, una cosa anárquica. Te vuelvo a repetir, nosotros tratábamos de tomar pocas cosas, pero ser serios en la responsabilidad a ejecutarlo. Tal es así que las cosas que nosotros tuvimos las ejecutamos al 100%. En cuanto a qué era importante para la Nación, la verdad que el Ministro de la Nación fue para mi un misterio, nunca supe bien que es lo que él quería. Si me di cuenta que él tenía cuatro o cinco que eran amigos y esos iban como balazos y los otros... bueno a hacer lo que pudieran.

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

Te vuelvo a repetir, me era difícil encuadrar al Ministro nacional en algo. Yo creo que es un tipo muy hábil para hacer sus cosas, para pasar un medio desapercibido, hoy nadie se acuerda de él, a pesar de que manejó muchos fondos.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista, identifique a los tres actores más importantes, en cuanto a su influencia en las decisiones que, cotidianamente, tenía que tomar.

En primer lugar los colegios de profesionales, con los que tuve una pésima relación. A mi me tocó una etapa muy difícil. Cuando asumí se venía de ocho meses de paro de la actividad en el sector. Bueno, asumí, y al otro día dije “señores no se puede hacer más paro, por que el colegio profesional no es un gremio, no tiene

personería gremial". Eso era romper un mito de treinta años que suponía que el colegio profesional podía hacer paro, y la verdad que era ilegal por que la huelga que ellos lanzaban no tenía ningún fundamento jurídico, pero te imaginás que fue un choque... . Segundo, había un enfrentamiento ideológico muy profundo, a pesar de que ellos sabían que las cosas estaban muy mal. Eso era lo que yo les decía "miren, si quieren seguir de paro, si quieren seguir sobregastando, viva el festival, vamos a seguir pésimo y ustedes no van a ganar plata y los afiliados no van a tener nada". El tercer punto fue terminar con una vieja costumbre de acá, que implicaba que para ser ministro tenías que tener el aval del colegio profesional, que se sentaba con dos sillas al lado de tu sillón de Ministro. No voy a decir que es una virtud, pero yo soy bastante idiota, y cuando el sillón me lo dan a mí, es mío.

Muchos conflictos juntos

Si, y hubo más. Con el apoyo del gobernador traje a mi unidad a la Obra Social, que en ese momento dependía del Ministerio de Economía y que tenía un muerto de diez millones de pesos de deuda. Yo pido que me la pasen, no por que fuera suicida, sino por que entendía que no se podía despegar esa unidad de la tarea central del Ministerio. En esa unidad, además, cambio otro concepto histórico al poner un administrador y no un hombre del sector. Yo les daba ejemplos de empresas privadas, que no son manejadas por un médico, sino por un administrador de empresas un contador, un master en economía. Fue una cosa de cambiar veinte años de historia de cómo se manejaban ese tipo de cosas. Y lo mismo hice en los diferentes efectores de mayor complejidad, en donde el administrador pasó a tener jerarquía de director. Otro punto de conflicto era que no teníamos un mango. Así, que había que ver como se achicaba el gasto con más eficiencia. No era para pegarle una patada en el traste a nadie, sino para dejarse de malgastar la plata. Había que sacar el concepto de que "yo gasto y alguien de atrás me tiene que mandar la plata para que yo gaste. Si la gasto bien o no, no es problema mío". Cuando más o menos se estabilizó la situación empezó la pelea cotidiana por el gasto y el personal. Así, te venía un tipo que te decía "necesito cuatro profesionales más", y vos le sacabas un papel y le decías "te sobran catorce". Entonces el tipo no entendía nada como podía decir que fuera a pedir cuatro y vos le decías que le sobraban catorce, y menos cuando le demostrabas técnicamente que esto era así. Y lo mismo con los bienes y servicios. Entonces, todo terminaba en que eras el Rasputín.

Resumiendo un poco lo que dijo, su percepción fue que la ruptura con el Colegio Profesional fue alrededor de sus intentos de reformas el sistema.

Si. Yo sigo sosteniendo - y creo que lo demostré - que había que romper el sistema para poder mejorarlo, y eso produjo un fuerte enfrentamiento con el Colegio Profesional.

¿Y en segundo lugar, cuál era el actor más influyente?

Los dirigentes políticos. Por un lado la oposición, básicamente del radicalismo y de la Cruzada Renovadora, que eran una máquina de acusarte de huevadas. Yo abí empecé a aprender de la política. Antes yo quería salir y pegarle un tiro por que no entendía que las cosas se hicieran así. Después vos te lo encontrabas al tipo a solas y te decía "hermano esas son cosas de la política, vos sabés esto hay que decirlo". Yo no podía entender que un tipo saliera y dijera semejante disparate por la televisión y a puertas cerradas te diga no, estas cosas son así. Para mí era una cosa descerebrante. Pero lo más difícil fue la relación con la dirigencia política propia, yo no soy peronista, es más vengo de la UCeDe. Yo tenía muy mala relación con la dirigencia política del partido, por que, por ejemplo, yo tenía 400 cargos vacantes guardados en un cajón. Está bien que no sea político pero no soy estúpido ¿Sabés el poder que da nombrar 400 tipos? Salís a la calle y sos Gardel. Pero yo sabía que 400 cargos implicaban un aumento grande del presupuesto, y el personal no me hacía falta. Por supuesto, los políticos no pueden entender en la puta vida que te manden a la Clotilde para que vos se las nombrés y vos no les nombrés a la Clotilde aunque no tengas necesidad de personal. Y no porque yo sea malo, es por una cuestión de decir "che, vamos a reformular un poco al Estado", entonces hay que guardar los cargos.

¿Este aspecto de la relación con los dirigentes políticos era muy importante?

Si era vital, era una cosa que yo no lo podía entender. Mirá yo me fui y no nombré a un solo pariente. Obvio, terminé con dos primos peleados conmigo por que no le nombré los hijos. Con mi rango yo tenía poder para hacer una resolución y decir “nómbrenlo a este señor” y a los 5 minutos estaba nombrado. Otra cosa; los políticos no entendían que había ciertos procedimientos para nombrar profesionales. Si el hijo de un compañero tiene 3.90 de promedio en la facultad no me podés pedir de que lo haga entrar, por que será hijo del compañero pero tiene 3.90 y hay gente que tiene otros promedios y es el que ganó y lo siento en el alma. Otra más; no podían entender que nombrara a un radical como director. Pero yo lo puse porque era el tipo más capaz. Si a la noche quería gritar “viva Balbín” a mi me iba a importar un pedo, ¿entendés? Pero me interesaba que su trabajo lo hiciera bien. Yo tuve una muy mala relación con la parte política, de lo que me salvó que miraba para atrás y estaba el gobernador. Yo conté con muchísimo apoyo del gobernador, debo haber sido el ministro que más apoyo le ha dado, en el sentido de que nunca se ha metido en mi área y he podido hacer en verdad las cosas que a mi se me han ocurrido. Un día lo mandé a la mierda al senador, no es ningún mérito ni nada por el estilo, pero a mi no me van a hacer decir güevadas. Yo conozco lo que él piensa; él piensa que el Director del Banco Central puede ser uno que no sabe sumar, pero siempre que sea compañero y haya trabajado en la Unidad Básica, sirve para el puesto. Mirá si era poder esta cuestión de nombrar personal que me he cansado de decir no, 80 mil veces he dicho que no, lo manejaba con cuentagotas, cuando veía que y no podía más y por que era un compromiso le tiraba un cargo. Pero también se entendió el aborro que se hizo; en el primer año - con aborro y todo - logré pasar un millón quinientos mil pesos de la planilla de sueldos a insumos. Esto es la clase política interna, no entendió nunca.

¿Y en tercer lugar?

Los proveedores del Estado, La verdad que yo con ellos trabajé bastante bien. En un principio tuve problemas con algunos, pero después pude ajustar las cuentas. En este aspecto fue muy importante arreglar con el personal que cuidara el equipo, cuidara las raciones de comida. Cuando llegué se daba de comer a todo el mundo, hasta los que pasaban por la puerta, no se controlaba nada, porque parecía que la plata era infinita. Era esto que te decía que era el concepto de que alguien paga, yo gasto y no importa. Yo cambié ese concepto. Por darte un dato, un tipo que vendía de insumos por 120 mil pesos mensuales en la época de paro, yo en la época de máximo trabajo llegué a pagar 45 mil pesos por mes. Mirá el desfase de plata que había dando vueltas ahí, pero te juro que yo nunca le eché la culpa al proveedor, se la eché a los boludos que le compraban, le recibían o malgastaban las cosas y hacían que el otro entregara y entregara...

¿Y estos proveedores no intentaban volver a la situación anterior?

Siempre hacen operaciones, pero vos tenías como manejar la situación. Cuando vos le demostrás que no sos tarado y decís “mire, usted me está sobrefacturando acá” las cosas empiezan a cambiar. Yo siempre le dije “quiero que sepa una cosa, no les hecho la culpa a ustedes, culpo al huevón que pide sin sentido. Pero eso sí, quiero que sepan que desde hoy yo voy a controlar todos los insumos y si vienen mal le arranco la cabeza”. Una cosa que me ayudó fue poder pagar a los cuatro o cinco días, lo que me permitió decirle “bueno, ahora yo pago, ahora las reglas del juego las voy a poner yo”. Te operan, te mandan emisarios, pero gracias a dios yo tenía el apoyo del gobernador y podía ignorar los emisarios.

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales, para que me diga cual es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los Sindicatos de trabajadores del Estado

Yo tuve muy buena relación con ellos, hasta me apoyaron cuando eché a 32 empleados públicos que no servían para nada. Por supuesto que de la puerta para afuera decían dos o tres macanas, de la puerta para adentro me decían si, la verdad es que este tipo no sirve para nada, lo podés sacar tranquilamente.

¿Y porqué era ese apoyo digamos?

En primer lugar ellos estaban desarrollando una política de capacitar a su personal y yo los apoyé mucho en los cursos de capacitación que armaban al respecto. Por otro lado, creo que ellos se dieron cuenta que si la cosa se ordenaba, se trabajaba y se cobraba.

También hay que ver que a ellos les interesaba mucho que la obra social anduviera bien por que al andar bien disminuiría la parte que se hacía cargo el coseguro. Cuando la obra asocial no funciona el coseguro mata al Sindicato. En mi gestión como la obra social andaba bien ellos gastaban poco en su coseguro. Yo sabía que eso, era una variable que ellos consideraban.

¿Actores ligados a diferimientos impositivos y grandes emprendimientos mineros?

No, no hubo relación

¿El segmento productivo que históricamente estuvo ligado a las economías regionales?

No, tampoco

Vamos ahora a analizar a la administración pública provincial. ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

Mi opinión, es malísima, mala. Yo creo, que el problema es un 50% económico y un 50% de actitud. Yo creo que un 50% de las cosas no pasan por la plata y que se podrían solucionar millones de cosas sin necesidad de poner un mango. Creo que los que trabajamos en el Estado no las queremos hacer, si te las dicen la escuchás, pero después cada uno sigue con lo suyo. El tipo sabe que malgasta no le interesa corregir el malgasto. Te nombro un ejemplo: en un concurso, en el lugar de trabajo nos nombraron una nueva secretaria. Bueno, teníamos 5, no se para que queríamos más, pero apareció una más. Para hacértela cortita, después de un año de trabajar, esta secretaria se apareció con 33 días de licencia por recargos horarios. No la licencia anual, sino por horas adicionales que había trabajado. Vos decime como se puede recargar de trabajo a una secretaria en un lugar en donde sobra tanto personal. Bueno, a nadie le importó, yo me recontra calenté por que dije “muchachos, estos 30 días lo estamos pagando todos nosotros... esta mina nos está currando”. Cuando uno hace eso te miran como diciendo “este es tarado, como nos viene con eso”. Y yo creo que así debe pasar en rentas, debe pasar en la municipalidad, no tomamos conciencia de ese tipo de cosas.

¿En qué medida se usaban los canales burocráticos, en qué medida existen canales informales alternativos?

El Estado tiene más leyes que el diablo, si vos te dejás apretar con las leyes, si decís que vas a estudiar un papel, aparecen 50 tipos para decirte como se hace para no escribir este papel. Ahora, si vos, vas y luchás, resulta que el papel si se puede escribir, pero tenés que empujar de acá para allá, hasta sacar ítem por ítem para decirle si se puede escribir el papel. Creo que existen demasiado controles que lo único que hacen es aumentar más la ineficiencia y la corrupción. Son hechos para bajar la ineficiencia y para que no haya corrupción, y lo único que logran es hacer que cada vez más haya más obstáculos que hay que sobrepasar. En el Estado, cuando vos tomás una decisión, los canales burocráticos te lo traban en tanto que en cuanto vos no le pongás el pecho y hagás que las cosas se hagan, no sale nada. Te cuento la anécdota. Un profesional de rango de jefe me dijo un día sonriendo “mirá como es el Estado, hace seis meses que he pedido insumos y todavía no ha salido el pedido de la unidad” y el lo contaba como que fue una gracia. A mi me resultó el tipo más ineficiente y más inservible que podían tener, por que para creía que firmar el pedido ya era suficiente. Y a lo mejor eso sea en Noruega, pero acá si vos dejás las cosas por los canales normales no salen nunca.

¿Y cómo se manejaban las urgencias?

Bueno, lo arreglé a partir de poner un especialista en administración. Él se tenía que encargar de resolver los problemas. Pero no la dejaba solo, al lado de esto me ponía yo, y él me decía a quien había que ir a hablarlo ¿A Pérez? Bueno, nos subimos al coche y vamos a hablarlo a Pérez y lo vamos a sacar allá, yo no era que firmaba el expediente y ya va a salir.

¿Y cuál era el elemento que agilizaba las cosas?

La chapa de mi cargo, y el apoyo explícito o implícito del gobernador. Es que muchos sabían que yo tenía mucho aval, entonces se me facilitaban las cosas. Escasísimas veces tuve que pedir un aval explícito, creo que una vez o dos veces en toda la gestión.

¿Existen personas que son importantes aunque no tengan el poder formal?

Si. Y ese poder lo tienen sobre todo en base a la información que manejan. Te doy un ejemplo, yo quería poner en funcionamiento una ley de la época de los bloquistas, o sea que debe tener 15 años, 20 años que nos permitía generar ingresos. Bueno, desde esa época se creó una oficina y nunca pudieron cobrar. Se alegaban errores triviales “no, que está remarcado”, “tiene cambio de tinta”, etc. Bueno, yo empujaba para cobrar y no pasaba nada, estaba todo parado. Te decían “xx debe 3 millones”, “zz debe esto”, etc. y yo no lograba descifrar como es que no nos pagaban. Hasta que descubrí que había un tipo en la oficina que les explicaban lo que tenían que hacer para no pagarte. Por supuesto, era un empleado de la administración pública que tenía una cuatro por cuatro que vos no la tenés.

¿El poder de estas personas, no está inducido por elementos externos al Ministerio?

En algunos casos, si. Había algunos que tenían apoyo político, yo la verdad que no les llevaba el apunte, pero quieras o no te trancan el laburo. Y se aprovecha de que vos tenés cincuenta mil áreas para mirar, entonces un día le ponés pilas a una cosa y das instrucciones. Pero en cuanto le quitaste la atención surge algún problema que es aprovechado por los que te quieren parar las cosas y cuando te querés acordar, tenés que empezar desde el principio.

¿Cómo es el ingreso en el sistema?

En la parte no profesional, por acomodo y relaciones, si vos conocés a alguien importante, te hace entrar.

¿Y en los profesionales?

En los profesionales hay una trampa. Te nombran primero como interino, hasta tanto se llame a concurso. Te quedás hasta que tengas la antigüedad suficiente y después ganás el concurso. Siempre quisimos cambiar el sistema. No podía ser que vos ganaras y fueras subiendo en la carrera sólo por antigüedad. Además no queríamos que se ganaran lugares para siempre. Hoy ganás un concurso y es para toda la vida, nosotros queríamos que cada tres o cada cinco años se concursara tu cargo, cosa que el que estaba abajo tuviera posibilidad de subir. Si vos estabas arriba tenías posibilidades de bajar, no digo quedarte afuera del sistema, pero si que alguien te ganara

Resumiendo, a ver si lo entendí bien. En el escalafón profesional se entra vía interinato por relaciones. Después de un tiempo, cuando se tiene la antigüedad suficiente, se concursa

Si, básicamente es así.

¿Y cómo es la carrera?

Hoy en día no tenés ninguna herramienta para premiar o castigar. Por ejemplo, ponele que hoy viene un profesional y putea al jefe. Si le quiero llamar la atención – ni hablemos si lo quiero echar - le tengo que hacer un sumario. Si el sumariado es grado 8, yo tengo que buscar otro médico que sea grado 8 o superior a 8, para que actúe de sumariante. Cuando vos lo encontrás, te dice “¿A quién hay que sumariar? No, yo me inhibo por que soy amigo”. No hay nadie que puedas conseguir. No te digo si querés sumariar a un jefe, porque jefes o superiores habrá 20 o 30 en todo el sistema. O sea nunca le podés hacer nada a un jefe. Antes tenías poder por que era indigno que nada más te iniciaran un sumario. Hoy se lo pasan por las bolas. Yo quería modificar esto, pero me fue imposible.

Entrevistado “k”

En el desempeño de sus funciones rutinarias ¿era común que partes importantes de la tarea estuvieran articuladas o tuvieran que ver con el gobierno nacional?

Sí. Una gran parte de las tareas del Ministerio se hacían con el Gobierno Nacional. Sobre todo para la implementación de la Ley Federal, las asistencias técnicas, la elaboración de proyectos para conseguir los aptos técnicos que nos abría las puertas al financiamiento de las reformas, como por ejemplo la de plantas funcionales, las administrativas, infraestructura, becas, etc. Todo estaba articulado con la Nación.

En esta relación con la Nación ¿Cuáles eran sus objetivos?

Mi objetivo era implementar la Ley Federal, entonces la relación entre Provincia y Nación debía estar muy aceiteada, porque los Programas y la capacidad técnica del Ministerio Nacional era crucial para nosotros. Yo era un ministro que hablaba diariamente a la Nación, a las distintas oficinas para conseguir cosas, para pedir las asistencias técnicas, interiorizarme o apurar algún apto financiero, capacitación, mobiliario o lo que fuera. Es verdad que mi gente trabajaba muchísimo, pero era vital la buena relación con la Nación.

En resumen los objetivos eran que estuvieran en marcha todos los programas y que estos tuvieran la mayor ejecución posible

Exactamente.

Ud. tenía ciertos objetivos en su relación con el Gobierno Nacional ¿Qué ofrecía San Juan a cambio, o qué veían que era importante para la Nación?

La pregunta es difícil de responder, porque un ministro provincial de mi área tiene poco para ofrecer a la nación. En ese momento la contraparte nacional estaba muy interesada en que las cosas se dieran en los plazos previstos y también en que hubiera una imagen ejecutiva, eficiente y exitosa de la realización de las cosas. A la Nación le convenía, por ejemplo, que cuando se hicieran las evaluaciones de los diferentes programas, hubiéramos avanzado en cada uno de ellos: en infraestructura, en normativa, etc. El motivo también era que los datos del avance ayudaban a que la Argentina se pusiera a la par de los otros países de América que ya habían implementado reformas similares. Lo que nosotros garantizábamos ejecutar proyectos. Prácticamente era un pacto de transferencias de fondos a cambio de compromiso por la ejecución y el éxito de la implementación de las reformas. También para la Nación era importante el rol de los Ministros Provinciales en el Consejo Federal de Educación, en donde había que aprobar normas de carácter general, reglamentarias de la Ley. Ahí eran muy importantes las manos que se levantaban y las voces que se elevaban para fundamentar las normas. En ese sentido yo fui uno de los ministros que trató de colaborar con las autoridades nacionales en la fundamentación y hasta en el diseño escrito de las normas que se iban a someter al acuerdo del Consejo Federal. Esto es lo que la Nación vio como importante; y para nosotros el hecho de que San Juan ocupó un lugar destacado, era consultado, respetado y en definitiva beneficiado.

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

Hay dos periodos. El primer periodo es el de aprendizaje de uno como funcionario. En mi caso, era la primera vez que desempeñaba un cargo ejecutivo de este nivel, de tal manera que yo tuve que hacer aprendizajes de cómo manejar la relación Provincia / Nación sin haber tenido ninguna experiencia previa. En el primer momento estuve muy amparada bajo el paraguas del Gobernador. Si hablaba por teléfono decía: “Habla la Ministro de San Juan, ¿hay transferencias para tal programa? Mire, le voy a informar al Gobernador de tal situación”. Evidentemente hubo un primer periodo donde el paraguas político funcionó para poder abrir el canal, un surco. Ahora, una vez que el surco estuvo abierto, que en la nación sabían que el Gobernador me respaldaba, que me conocieron como persona y por mi trabajo, las cosas cambiaron. En el segundo periodo como le llamo yo a esa etapa, me fue menos necesario invocar o recurrir al Gobernador para que él apurara las cosas. En este periodo la responsabilidad de mantener aceiteada la

relación fue mía y de mi equipo. Las autoridades nacionales sabían que podían contar conmigo. Por ejemplo cuando en Nación se vivía una situación delicada por lo que fuera, era el primer ministro en hablar por teléfono y en solidarizarme con las autoridades nacionales o en ofrecer colaboración. Así lo hizo también Nación conmigo, las autoridades nacionales estuvieron presentes en los momentos más difíciles y ayudaron en todo, por ejemplo cuando fue el conflicto con el Gremio, cuando surgieron emergencias. La buena relación fue recíproca. Realmente, el canal fue tan fecundo que han pasado los años y sigo vinculada con toda la gente que estuvo en la gestión.

Le voy a mostrar una lista de actores sociales. Dentro de esta lista , identifique a los tres actores más importantes , en cuanto a su influencia en las decisiones que cotidianamente tenía que tomar.

En primer lugar, por todo lo que hemos hablado, el actor social más importante era el Gobierno Nacional.

¿En segundo lugar?

En segundo lugar el sindicato mayoritario de los docentes por su influencia absolutamente negativa. Todo lo que hiciéramos, más allá de la racionalidad o bondad, acierto o desacierto de las acciones o decisiones que fuéramos a tomar, todo era motivo de oposición. Yo sigo sosteniendo que el Gremio tenía una oposición política con el Gobierno de la Provincia – hacia el modelo menemista para decirlo de alguna manera-personalizado en el gobernador de la provincia a quien acusaban de soberbio, etc.

Esto lo digo con fundamento, porque en la primera toma del Ministerio una autoridad gremial se comunicó conmigo para aclararme que el problema no era conmigo, yo les pregunté “¿qué es lo que quieren? Si vamos a dar capacitación, se están pagando los sueldos, las escuelas están recibiendo lo que nunca antes recibieron, por qué todo es oposición?” La respuesta fue que a mi me conocían y respetaban porque me conocían desde antes de asumir la función y que lamentaban que lo hubiera asumido: “No es con usted. La reforma y la Ley no se si van a servir, y tampoco me importa. Esto es una lucha política contra el modelo y en esto no vamos a ceder”. En esas condiciones a mi no me quedaba otra alternativa, o resistía aplicando la ley, o me iba. Opté por lo primero, la sociedad toda venía trabajando desde 1985 por la Ley y yo estaba y estoy convencida de sus beneficios. En los cuatro años y medio que duró mi gestión hubo que trabajar en esas condiciones, pero la docencia y los niños se beneficiaron. A la hora del balance eso importa más que la lucha que uno haya tenido que soportar.

¿En tercer lugar?

En tercer lugar pondría a las universidades. Se venía de una historia de no vinculación, de autismo de las autoridades provinciales con respecto a las dos universidades: la nacional y la católica. Como yo pertenecía al cuerpo docente de las dos universidades, traté de involucrarlas. Lo que se logró fue justamente la participación de las dos universidades en una serie de tareas como reestructuración de gabinetes, convenios para tecnicaturas a término en los departamentos alejados, es decir me permitió traer cosas positivas para el sistema y además significó contar con un punto de apoyo en el CIN y en el Consejo Regional de Universidades Nacionales (el CRUN), eso era importante para el Consejo Federal y para San Juan. Otro actor fundamental fue el parlamento provincial.

¿Cómo fue la relación con esa institución?

Con la Cámara de diputados hubo que hacer una cosa así como convenios. A mí me interesaba la aprobación de varias normas sustantivas, de las que tenía una fuerte oposición de la UCR y de otros sectores. Yo asistía regularmente a la Comisión de educación del parlamento provincial, a persuadir o a explicar a los diputados la necesidad y el contenido de las normas. En este sentido digo que hubo convenios: yo sabía que políticamente ellos en la sesión iban a tomar una actitud crítica absoluta, pero... de alguna manera me aseguraba poder convencerlos antes de la sesión del beneficio de la norma que se iba a tratar. Mi relación con los diputados se dio por el contenido y diálogo sobre la norma y no por contraprestación de

favores. Me golpeaban verbalmente, algunas cosas modificaban, otras aprobaban; pero si miro todo el trayecto y no un segmento, puedo decir que las relaciones fueron muy buenas y que logramos sacar todas las normas que necesitábamos, incluida la fundamental: la Ley Provincial de Educación que fue elaborada por todos los actores sociales y partidos políticos y sancionada por unanimidad .

Le voy a citar puntualmente algunos actores sociales , para que me diga cuál es su percepción con respecto a su relación con el Estado. Empecemos con los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial: diferimientos y grandes emprendimientos mineros.

Desde el ministerio armamos una buena relación con algunos empresarios, a través de ofrecerles alfabetización a sus empleados. Hicimos un relevamiento en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y empresas privadas para detectar bolsones de adultos no alfabetizados. Con las empresas se firmó un Convenio para superar esta situación, en donde la empresa disponía de un día a la semana dos horas reloj para que sus empleados estuvieran liberados del trabajo y pudieran asistir a las clases que se dictaban en la misma empresa. El Ministerio ponía todos los recursos materiales, incluidos el material para el alumno y los docentes. Esto también fue importante para nuestra área porque nos permitió ocupar docentes de planta que tenían muy pocos alumnos, así que al reestructurar el sector, pudieron abocarse a esta tarea. Precisamente algunas de esas empresas fueron Minera Tea, Frutos de Cuyo y unos diferimientos de Ullúm.

¿Y cuáles eran los requerimientos del sector productivo que históricamente estuvo ligado a las economías regionales?

Lo que tengo presente es que el sector productivo tradicional, especialmente vitivinícola, reclamaba al gobierno igualdad de condiciones para competir con lo producido y los precios de los diferimientos. Lo que pasa es que si bien el estado nacional creó líneas de crédito (por ejemplo para la reconversión de viñedos) el problema es que nuestros productores no estaban en condiciones de acceder a ellos, por distintas razones, entre ellos también por una cuestión cultural, al productor sanjuanino le cuesta asociarse, no conoce al hilo fino las dinámicas de mercado, etc. En cambio los que tomaron los emprendimientos eran empresarios, gerentes de empresa, que en ese momento se hicieron empresarios vitivinícolas. Creo que por ahí va el tema de los requerimientos: igualdad de condiciones, pero debió también capacitarse y ayudar a los productores para que ellos también fueran empresarios de lo suyo.

Con dirigentes partidarios en tanto representarán aparatos políticos

Sobre todo citaré a los intendentes

¿Y qué era lo que requerían?

En primer lugar información de todas aquellas cosas que el Ministerio hacía o entregaba y que les pudiera dar rédito político, también pidieron que las becas fueran entregadas por ellos mismos. El problema es que el diseño del sistema de becas se hace en la escuela y pasa por los padres y la escuela, eso costó que se entendiera. Lo que hicimos fue invitarlos a todos los actos, ellos participaban, decían el discurso, eran copartícipes. Los intendentes apoyaron la transformación educativa, la tomaron como una política de Estado, se interesaban en el tema, pedían información. Hicimos con ellos 2 o 3 Jornadas para explicarles en que consistía la aplicación de la Ley y escuchábamos a través de ellos sus dificultades y también los intendentes eran para nosotros la voz de la Zona. Se comprometían a apoyar refaccionando un aula, o con transporte para alumnos de zonas alejadas, pintura, etc.- Si bien ésta no fue la actitud todos, sí lo fue de una mayoría. La relación con ellos fue muy buena.

Vamos ahora a analizar la Administración Pública Provincial ¿Cuál es su opinión acerca de sus características como aparato burocrático que procesa problemas?

En términos de eficiencia y eficacia la administración pública es ineficiente e ineficaz. Hay varios factores que inciden para ello. El primero es que, en general, la gente que está en la administración pública provincial ha entrado de cualquier manera y con cualquier nivel de capacitación. Cuando implementamos el programa de alfabetización y el de terminalidad primaria para adultos me encontré que en todas partes, incluido nuestro ministerio, había empleados administrativos que no tenían la primaria completa. Entonces, la primer cuestión es que el ingreso a la Administración Pública históricamente ha sido un ingreso sin ninguna exigencia previa de capacitación previa y a eso se suma que tampoco tuvieron ninguna capacitación una vez que estuvieron dentro. La segunda de las causas es un tema que hay que investigar y determinar por qué, cuándo y cómo sucede, y sobre todo cómo se arregla. Y es la fractura que se da entre la estructura que toma decisiones y la estructura que ejecuta. Me da la impresión que no ha habido canales que permitan que se arme un circuito. Y este corte debe ser histórico. Entonces cuando una autoridad nueva quiere manejar el nivel de ejecución para que funcione, la estructura se defiende, no produce respuesta o las produce mal. Dentro de este esquema hay una situación de encubrimiento, de corrupción incluso. Hay una cobertura en forma de capas de niveles de la administración y además actúan en forma de red, por lo que es muy difícil desarmarlas. Por ejemplo hay expedientes que desaparecen o se traspapelan y ud. puede ser el superministro que nunca se va a entrar que pasó. Y así como hay expedientes que desaparecen, otros funcionan a la velocidad de la luz.

Entonces habría como dos canales, hay un canal burocrático, común que a veces funciona y a veces no, y otro canal informal, jerárquico.

Hay como dos circuitos, incluso hay personas de afuera del ministerio – que no son autoridades de planta ni políticas- que tienen mucho poder en los empleados. El canal burocrático común es lento, el otro, el informal, se mueve en base a influencias en empleados claves de la administración pública y suele ser mucho más efectivo.

¿Y cuál es la base de poder de los canales informales?

La influencia de determinadas personas en determinados empleados claves, no se a cambio de qué. Siendo autoridad muchas veces para que una cosa anduviera, tuve que responsabilizar personalmente a alguien: “lo hago responsable a usted de que esto salga y usted verá como se las arregla, pero debe estar hecho y bien” Esto me ha pasado con informes que debía llevar al Gobernador o presentar a Nación que venían más de una vez mal hechos y a destiempo. Eso no era accidental. Cuando responsabilizaba personalmente a un jefe de oficina o empleado, las cosas empezaban a andar mejor.

¿Cuál era el elemento entonces, alrededor del cual se superaba la ineficiencia?

A mí lo que me dio resultado es lo que le dije personalizar la responsabilidad y hacer sentir que estaba identificado dónde estaba el problema. Fíjese que a veces cuando un trámite estaba trabado en una oficina, y yo tomaba conocimiento, hablaba directamente con ese despacho y para gran sorpresa del empleado le decía: “Habla la ministro, se que usted tiene tal expediente desde tal fecha en su oficina. Yo lo necesito, le parece que dentro de dos horas podrá entregárselo a mi secretaria?”. También capacitamos al personal a través del Programa PREGASE de reforma administrativa; la informatización del ministerio también debe haber mejorado la situación. Habría que evaluar.

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

En mi provincia toda la vida ha sido por prebendas políticas, creo que algunos sectores tienen un poco más de exigencias.

¿Cómo es el ingreso del personal sustantivo de su área?

El personal docente – maestro- ingresa por concurso de antecedentes, para la titularidad y el ascenso es por concurso de antecedentes, oposición y en 1998 implementamos la residencia. También los profesores itinerantes de EGB 3 tienen una norma de exigencias y condiciones para el ingreso. En cambio el docente del nivel medio solo se inscribe con antecedentes, así ingresa y una vez que ingresa como interino con el tiempo se titulariza, debiera ingresar por concurso. La norma en los primeros casos, sobre todo maestros, funciona bastante bien, aunque puede mejorarse. Los procedimientos en general, se cumplen aceptablemente.

¿Cómo es la carrera de ese personal?

Aquí falla la norma, el estatuto del docente y en este aspecto: una vez que usted concursó y ganó entra como titular, es per vitam, no lo toca nadie salvo que hubiera cometido un hecho grave o robo. Esto es un impedimento serio para la calidad del sistema educativo. El docente tiene el derecho y el deber de capacitarse, y las autoridades cuando hacen la evaluación de los aprendizajes de los alumnos, debieran poder tomar decisiones con el personal que no hace bien las cosas, como es en todas partes del mundo. No puede ser que el sistema deba soportar una persona hasta su jubilación sin poder exigirle capacitación, y buenos resultados. Esto es terrible. Si yo no encuentro una causal de máxima gravedad, puede ser el más ineficiente, incumplidor, desactualizado, que no puedo hacer nada, a lo sumo si el supervisor no lo protege, convivirá con un concepto bajo que sólo le impide ascender a cargos jerárquicos, pero hay que bancarlo dentro del sistema. ¿Qué es lo que yo creo que se debe hacer? Yo no estoy en contra de la titularidad, pero debe ser una titularidad a término, es decir ser titular por 4 o 5 años y luego tendrá que revalidar su condición de titular, tendrá que dar concurso de antecedentes, oposición y rendir cuenta de su actuación en el sistema, innovaciones, aprendizaje de sus alumnos, etc. Y esto tendría que ser no sólo para el maestro o el profesor, sino para todo el personal sustantivo, incluidos los directores y los supervisores. Entonces se rompe otra maraña de encubrimiento y de bajo rendimiento que ya no está en los administrativos, sino en el personal sustantivo. Esto es posible, de hecho algunas provincias lo están aplicando. En San Juan el Gremio no lo va a aprobar jamás porque, entre otras cosas, los titulares son personal cautivo del sindicato.