

LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PROVINCIALES: BALANCE DE LA DÉCADA DE LOS 90 Y NUEVA AGENDA^{*}**

Roberto Esteso^{*}**

Horacio Cao^{**}**

Contenido

Introducción

LA CRISIS DEL ESTADO INTERVENTOR

LAS DIFERENTES VISIONES SOBRE EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LAS PROVINCIAS

LOS RESULTADOS

RESULTADOS Y DETERMINANTES

LA AGENDA DE LA REFORMA DE LAS APP

Bibliografía

ANEXO I: una clasificación de provincias

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario – Taller homónimo, realizado en el Instituto de Investigación y Formación de Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, los días 29 y 30 de Junio de 2001. La presente versión incorpora algunos temas, observaciones y comentarios que surgieron en el mismo, por lo que agradecemos a los organizadores y participantes del mismo, liberándolos, por supuesto, de todo compromiso con las ideas y opiniones contenidas en aquí.

** Publicado con autorización del autor

*** Abogado, Master en Administración Pública, ex Investigador del CIDE de México y del CONICET, Profesor de Administración Pública y Teoría de las Organizaciones de diversas Universidades Argentinas y de México, Consultor de Gobiernos y Organismos Internacionales sobre temas de Reforma de los Gobiernos Locales, ex Ministro de Coordinación y Planeamiento y ex Secretario de la Función Pública de la Provincia de San Juan, actualmente a cargo del Instituto de Capacitación del Banco de la Nación Argentina. Ha publicado diversos artículos en Libros y Revistas especializadas en diversos países, sobre Administración Pública y Reforma del Estado.

**** Licenciado en Ciencia Política, Doctorando en Administración (FCE/UBA), Investigador del CEPAS/AAG y ex – director y miembro del staff de la Revista APORTES. Como Administrador Gubernamental trabajó en temas relacionados con la Reforma del Estado Provincial en la Secretaría de Provincias, el Gobierno de la Provincia de San Juan, la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Ha publicado más de 20 artículos sobre la problemática de los Estados Provinciales y sus administraciones públicas en revista especializadas nacionales y de México, Venezuela, Brasil y Chile.

LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PROVINCIALES: BALANCE DE LA DÉCADA DE LOS 90 Y NUEVA AGENDA

Roberto Esteso

Horacio Cao

Introducción¹

El propósito que se persigue en este trabajo es el de analizar los cambios operados en los Estados provinciales en la última década, contextualizando dicho análisis en el marco del proceso más complejo de cambio de las relaciones Estado - sociedad - economía a escala global.

No se tiene como objetivo realizar una revisión minuciosa de los enfoques e instrumentos, ni mucho menos profundizar en casos puntuales de reforma, sino el de situar la problemática de las Administraciones Públicas Provinciales (APP) desde el punto de vista de sus enfoques más generales, de sus tendencias y de la agenda pendiente.

En este marco se desarrollará una introducción que tiene como objetivo ubicar el contexto de la reforma provincial dentro de un ámbito más general dado por la reestructuración del modo de intervención y gestión pública. Así, se comienza diferenciando las dos etapas en que suele dividirse la aproximación al tema: la llamada fase uno, o etapa de “ajuste estructural” y la fase dos, o “reingeniería” de las organizaciones públicas.

A continuación se ordenan los enfoques e instrumentos de reforma en función de los actores que los impulsan. Básicamente se trata de identificar enfoques e instrumentos provenientes de los Organismos Financieros Internacionales (OFI), desde el Estado Nacional y desde los propios Gobiernos Provinciales.

Con este ordenamiento como antecedente, posteriormente se avanza sobre la evaluación de resultados e impactos de los procesos de reforma, para finalmente construir lo que se considera debería ser la agenda del problema de la Reforma provincial en los próximos años.

LA CRISIS DEL ESTADO INTERVENTOR

El contexto general

La década de los noventa, está signada por el agotamiento de un modo de relación Estado - economía. Este agotamiento comienza a plantearse en el área capitalista desde mediados de la década del '60, si bien con distintos ritmos y modalidades de acuerdo a las peculiaridades de cada situación.

¹ Agradecemos las observaciones que sobre una versión preliminar de este escrito hicieron Ricardo Luque, Sergio Moradacci y Angel Vaca. Desde ya, el contenido y las opiniones expresados son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Los diversos síntomas de esta decadencia se expresaban, entre otras maneras, en una recurrente crisis fiscal de los Estados. Como respuesta a esta situación, se fueron planteando caminos alternativos para su superación, todos ellos con impactos en las distintas esferas de las organizaciones públicas, pero básicamente redefiniendo las relaciones vigentes durante casi medio siglo, entre Estado - sociedad - economía. Esta situación da lugar a un nuevo modelo, caracterizado por la retracción del Estado de ciertas actividades y funciones que había desarrollado desde la década del treinta, por el fortalecimiento del rol del mercado como asignador de recursos sociales y, en general por la liberalización de las relaciones sociales, incluidas las relaciones laborales.

El nuevo modelo que paulatinamente se fue instaurando, se basó en una mayor apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales, en lo social por una tendencia al disciplinamiento de la fuerza de trabajo, mediante el afianzamiento de las reglas de mercado y de los flujos de movimiento poblacional, en la gestión de los Estados mediante una severa disciplina fiscal. En general tiende a predominar un enfoque político - cultural que supone que el mercado, funcionando sin restricciones, es el mejor asignador de los recursos y disciplinador de los comportamientos sociales.

Como resultado de la implementación de políticas dirigidas a esos objetivos, se debilitaron un conjunto de instituciones que tenían por objetivo garantizar un cierto nivel de empleo y de oferta de bienes sociales para toda la población. En la mayoría de los casos estos procesos produjeron como resultado paradójicos contrastes, entre el exitoso comportamiento de la economía global, medida por el incremento del PBI, y una creciente polarización social (Rofman, 2000).

En el caso Argentino los procesos de reforma aludidos reconocen, desde una perspectiva sumamente simplificada, por lo menos tres etapas, con orientaciones políticas e instrumentos diferentes:

Una primera, que da señales de la llegada de la crisis al país, a mediados de los '70, que opera como telón de fondo de la crisis del Gobierno Constitucional (1973-76) y sobre la que se asienta la última dictadura y su intento de reestructuración económica y social.

Una segunda, que va desde la recuperación de las instituciones democráticas (1983) hasta las explosiones hiperinflacionarias de 1989 y 1990. En este lapso, se observan políticas contradictorias de rescate de instituciones castigadas por la crisis y de promoción de un modelo industrial, acompañada por intentos estabilizadores y, sobre el final de este periodo, algunas iniciativas privatizadoras.

Una tercera etapa, que va desde 1991 hasta la actualidad, en donde se produce una profundización de las llamadas políticas de ajuste estructural. Estas políticas implican básicamente la apertura comercial y financiera, la desestructuración de los aparatos reguladores de la producción, las privatizaciones de las empresas públicas nacionales, la convertibilidad monetaria y los procesos de descentralización, poniendo fin definitivamente al modo de articulación social y estatal vigente desde la década del treinta.

El ajuste estructural

Como queda dicho, a partir de la crisis de mediados de los '70 el Estado Nacional, inicia el proceso de búsqueda de una redefinición de la inserción productiva del país en el mercado mundial. Las principales acciones en esta búsqueda se dan en el plano del sector público, en todas sus instancias y niveles, buscando variar sus funciones y modalidades de intervención y gestión, para desde allí, inducir cambios en el resto del entorno económico y social.

Tanto las visiones que guiaron la acción como los instrumentos de éstas, estuvieron condicionadas por las formas de manifestaciones de la crisis, esto es, la persistente escasez de recursos del Sector Público. Esta situación generó una secuela de impedimentos para el normal desempeño estatal, principalmente con la dificultad para el Estado Nacional de seguir cumpliendo su rol tradicional de redistribuidor de recursos, tanto el plano social como en el territorial.

Los principales contenidos de las políticas desplegadas frente a la crisis, desarrolladas a partir de los noventa estuvieron dados por; **la apertura comercial y financiera**, expresada como desmantelamiento de las restricciones cuantitativas o como rebaja de aranceles (Agosin y French Davis, 1993). En el caso argentino, la apertura que comienza con el gobierno militar 1976/1983, que da por tierra con el sistema económico protegido vigente a partir de la segunda guerra mundial, pasa por un intento de reversión entre 1982/88, para volver con más profundidad a partir de 1989, en donde puede hablarse de una apertura general, con algunas excepciones, como fue el caso de la industria automotriz.

Otro elemento importante fue la **política desreguladora**, cuyos principios rectores (Decreto 2284/91) son expuestos como la “derogación definitiva de normas legales que restringen la oferta y la información, limitan el ingreso o prevén la intervención estatal en la formación de precios ...”. Las acciones desreguladoras concretas (Decretos 817, 958, 1493, 1494, 1813 y 2293 de 1992 y Decreto 1187 de 1993) operan sobre la explotación pesquera, transporte terrestre (carga y pasajeros), reorganización portuaria, la navegación marítima y fluvial, correos y permisionarios postales, sector minero, comercio minorista, etc.

En cuanto a **las privatizaciones y concesiones de las empresas públicas nacionales**, se trata de un proceso que se había insinuado en el gobierno militar, había tenido inicio en la última parte de la gestión radical (petroquímicas Atanor y Río Tercero y Siderúrgica Siat-Commater, e intento en Aerolíneas Argentinas y ENTEL) y que se profundizó a partir de 1990. En los comienzos de esta etapa las privatizaciones se caracterizaron por su celeridad y discrecionalidad, luego tomaron un sendero de mayor racionalidad en cuanto a los resguardos regulatorios, considerándose al proceso privatizador argentino uno de los más completos e indiscriminados en el mundo (Iazzetta, 1995).

El Estado Nacional vendió las empresas siderúrgicas, petroquímicas, químicas, petroleras, de telefónicas, generadoras de electricidad, correos, aéreas, etc. A la vez concesionó ferrocarriles, carreteras, distribución eléctrica, subterráneos, etc. Con estas acciones se lograron varios objetivos, como capitalizar el sector público, reducir (momentáneamente) el nivel endeudamiento, desbloquear oferta de bienes y servicios clave que estaban colapsados, quitar presión sobre el erario (varias empresas eran deficitarias), generar una corriente de inversiones, etc. A mediano plazo, sin embargo, generó una serie de problemas, de los cuales se citarán dos de los más importantes (Azpiazu y Nochteff, 1994):

- El posicionamiento favorable desde el punto de vista de precios relativos y privilegios que lograron las empresas adjudicatarias – basado en alguna medida en las condiciones particulares en las que se dio el proceso privatizador – con respecto a los sectores productores de bienes y servicios transables internacionalmente.
- La nula o escasa competencia entre los proveedores de bienes o servicios privatizados o concesionados, que a mediano plazo generó una concentración del poder económico en un núcleo acotado de empresas que ejerce su influencia – entre otros aspectos – sobre la gestión de los marcos y entes reguladores.

Para finalizar este resumen de las principales medidas que tomó el Estado Nacional frente a la crisis, se describirá **la convertibilidad monetaria**. Bajo este régimen la base

monetaria tiene que estar íntegramente respaldada por reservas en dólares, lo que en los hechos significó que no habría más emisión monetaria para sostener el déficit fiscal. La convertibilidad permitió una abrupta reducción de la tasa inflacionaria que inducía distorsiones en el funcionamiento del aparato productivo. Por otro lado disciplinó al sector público, el que debió recurrir al endeudamiento como opción para cerrar el déficit, cerrándole el paso a la vía tradicional de financiamiento que había conducido a los procesos inflacionarios crónicos e hiperinflacionarios de 1989 y 1990.

Este disciplinamiento tiene especial importancia para el tema que nos ocupa, pues el impacto de esta situación en la relación Nación – Provincias (que históricamente era “lubricada” por transferencias extraordinarias de la Nación) es decisivo, en tanto hace desaparecer la herramienta de la “ilusión monetaria” creando un marco de transparencia y haciendo posibles mayores niveles de control.

Un párrafo aparte merece – por la temática que nos ocupa - la **desestructuración o desaparición de los entes o regulaciones que permitieron el desarrollo y/o el mantenimiento de ciertas economías regionales**, Si bien estas políticas son parte de un proceso gradual, iniciado en algunos casos hacia mediados de los '60, el mismo define su direccionalidad hacia mediados de los '70 y tiene una importante aceleración a partir de una serie de medidas tomadas en ocasión de lanzar la convertibilidad monetaria (1991). Dentro de ellas se destaca la desregulación y la paralela disolución de varios Organismos que fijaban cupos de producción (Dirección Nacional de Azúcar, Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate, Comisión Reguladora de la Producción Vitivinícola, etc.) la privatización o liquidación de bodegas e ingenios azucareros estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., etc.) y la apertura al ingreso de bienes competitivos desde el exterior.

Este proceso adquiere una importancia vital pues como consecuencia del mismo, la referencia de los históricos actores sociales regionales en el nivel nacional pierde buena parte de su sentido. En efecto, como fruto de la descentralización, en el nivel federal dejan de tomarse decisiones clave para la economía provincial, y así como algunas de estos elementos pasan a la órbita provincial, de igual manera se redirecciona el interés de los actores económicos hacia esta jurisdicción.

Esta serie de políticas de reforma y adecuación del Estado tuvieron un capítulo aparte en aquellos segmentos que involucraron a las Provincias. Pero antes de pasar a esa medular parte del trabajo, se quiere realizar una sucinta reseña acerca de lo que se conoce como primera y segunda reforma del estado, con la perspectiva de que sirva de base conceptual, para girar sobre ella en el resto del trabajo.

Fases de la Reforma

En los últimos años ha cobrado vigencia la diferenciación de los procesos de reforma en dos fases distintas, las que marcan procesos que tienen diferentes objetivos y distintos niveles de complejidad de implementación.

Dentro de este esquema, se denomina 1ª fase de reforma a aquellas tendientes a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado a las condiciones generadas por la “crisis fiscal del Estado” y a los cambios acaecidos en la relación Estado - Sociedad a escala internacional.

Por su parte, se entiende como 2ª fase todas aquellas acciones e instrumentos que se dirigen no tanto operar sobre la relación recursos – gastos y/o el tamaño estatal, sino sobre el aparato administrativo del Estado y los productos que este desarrolla, es decir, sobre todo

aquello que tiene relación con el Estado como organización compleja, sus estructuras, procesos, tecnologías, valores, etc.²

Va de suyo que para la realización de ambas fases de reformas se puede recurrir a marcos teóricos y modalidades diferentes acción. Así, a modo de ejemplo, no fue idéntica la estrategia que acompañó al Plan Austral de adecuación del Estado, a la que años después seguiría a la Convertibilidad. Igualmente, no son similares las propuestas de reforma de segunda generación que se proponen en el marco del paradigma gerencial que aquellas que se desarrollan dentro de esquemas más ortodoxos de la administración.

Es un sobrentendido que una de las claves de éxito de cualquier proceso de Reforma y de su viabilidad está dada por la congruencia entre el tipo de Reforma que se emprende y la situación estructural. Así, emprender Reformas de “reducción del gasto público” en aparatos estatales con solvencia fiscal no tiene sentido, como tampoco parece tenerlo plantear esfuerzos organizacionales a aparatos estatales amenazados en el cumplimiento de sus obligaciones financieras básicas. El intento de realizar estas dos tareas de forma concomitante (ajuste + fortalecimiento) no tienen, desde la experiencia histórica, buenos resultados, en ninguno de los dos objetivos buscados.

Una primera aproximación, casi apriorística y considerando las distintas experiencias internacionales y la opinión generalizada de los expertos, indica que resulta mucho más sencillo lograr cambios y transformaciones irreversibles cuando el objeto propuesto es solamente restablecer equilibrios fiscales y/o minimizar el Estado (1ª fase) que cuando se trata de mejorar su operación y la calidad de sus sistemas de planeamiento, ejecución y control (2ª fase).

La ola de reformas, iniciada en los '80 pero consolidada durante los '90, se caracterizó por priorizar objetivos del primer tipo. En efecto, el agotamiento del modelo intervencionista y proteccionista indujo readecuaciones en el papel del Estados alterando la forma en que se relacionaba con la economía y la sociedad. Los cambios operados en ese ámbito han sido de tal magnitud que en la actualidad la estructura del Estado, sus modos de intervención, sus culturas, las relaciones entre instancias, etc. son totalmente diferentes a las que imperaron durante casi cinco décadas.

No obstante, es pertinente puntualizar que en el espacio provincial las reformas vinculadas a la fase uno, como se intentará demostrar más adelante en este trabajo, estuvieron muy vinculadas a los condicionamientos “externos”, o a situaciones de “estado de necesidad” y que los intentos esporádicos de trabajar con instrumentos que impacten en la lógica de funcionamiento de las organizaciones, encontraron fuertes resistencia de los principales actores políticos locales.

Resumiendo; después de una década de reformas de 1ª fase, y a pesar de que muchas provincias todavía no han logrado un cierto piso fiscal, todo parece indicar que en la próxima década la realización de actividades vinculadas con la optimización del aparato del estado ocuparán un lugar relevante dentro de la agenda pública.

LAS DIFERENTES VISIONES SOBRE EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LAS PROVINCIAS

Para empezar a desbrozar el camino que nos lleva a un análisis de las políticas de Reforma del Estado en las Provincias, es importante puntualizar cuales fueron las diferentes visiones que sobre las necesidades provinciales tenían los diferentes actores involucrados en la definición de las políticas y en el manejo de los procesos e instrumentos.

² Este razonamiento fue desarrollado sobre la base de Oszlak, 1999.

En primer lugar hay que subrayar que el que plantea la necesidad de reforma en el nivel provincial fue casi exclusivamente el **Estado Nacional**. Esto se dio así, no sólo por la citada escasez de recursos que la crisis fiscal hacía sentir sobre el tesoro del Estado Federal, sino también por las características económicas, políticas y culturales de la relación Nación – Provincias, es decir, por las condiciones estructurales y tendenciales de funcionamiento del paradójico “federalismo centralista” argentino (Esteso y Capraro, 1989).

Como instancia receptora de las orientaciones surgidas desde la Nación se encuentran **las Provincias**, actor heterogéneo, que históricamente tenía un papel subordinado en el reparto de funciones, pero que en este proceso se le demandaban otros roles.

Por último, y como en todo el proceso de ajuste estructural que desarrolla la Argentina desde mediados de los '70, ocuparon un lugar importante los **Organismos Financieros Internacionales (OFI)**. Dentro de ellos, los que en mayor medida tuvieron injerencia en el tema que nos ocupa fueron el BID y el BIRF (Banco Mundial). En particular, los documentos realizados por esta última institución, serán los que se utilizarán para analizar la visión de los OFI en la Reforma de los Estados Provinciales.

La visión de los Organismos Financieros Internacionales (OFI):

La descentralización político - administrativa, como concepción vinculada con el funcionamiento de las organizaciones, reconoce múltiples antecedentes y enfoques³. Esquemáticamente puede decirse que las propuestas en este sentido reconocen dos vertientes; una que podríamos denominar “socialdemócrata” (en la Argentina signada por una fuerte marca del pensamiento español surgido del posfranquismo) y otra ligada a la llamada “visión neoliberal”. El ideario de los OFI, si bien reconoce matices, está más emparentado con esta última perspectiva, en la medida que la descentralización es un elemento estratégico, que implica cambiar los sistemas político - institucionales y de gobierno, estableciendo nuevas instituciones políticas, administrativas, fiscales, regulatorias, etc.

En general la prédica descentralizadora, independientemente de su origen conceptual se asienta en el argumento clásico a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos, entre concepción y ejecución, entre decisión, ejecución y control. Esto genera un conjunto de beneficios, tales como: 1) una mejora en las comunicaciones; 2) una mayor posibilidad de penalización de los malos gobiernos, o de las ineficaces conducciones en general; 3) una mejor posibilidad de detección y por ende de corrección de desvíos por cercanía del control y 4) una tendencia, por confluencia de factores de esa índole, hacia el desarrollo de círculos virtuosos político - administrativos - organizacionales que a la postre conducen a la eficiencia (para una visión crítica de esta concepción ver Coraggio, 1989).

Desde la perspectiva de los OFI, si bien se sostiene una visión general positiva de la descentralización, es necesario señalar que, sobre todo el BIRF, admite que no es una solución mágica y que realizada sin un adecuado diseño puede empeorar la situación de partida. Por último desde esta institución se considera que en los procesos de descentralización es clave el fortalecimiento de las instituciones receptoras, aunque reconoce que esta tarea es enormemente difícil (Banco Mundial, 1997)

Paralela a esta posición frente a las descentralizaciones, los OFI sostienen una visión que considera la expansión del sector público como uno de los principales factores que dificultaban el desarrollo de la economía. Según esta visión, la sociedad civil no podía desplegar su potencial creativo debido a que era cohercionada por una burocracia ávida por

³ Al respecto ver, por ejemplo Esteso (1989).

captar recursos, siendo estos los factores que impedían el surgimiento de un dinámico proceso de expansión económica.

Para superar estos problemas se planteaba como solución una importante reducción del tamaño y de la cantidad de funciones que cumplía el Estado, el que debería pasar a tener un rol subsidiario. Esta misma reducción le permitiría “especializarse” en tareas indelegables (salud, educación, justicia, seguridad) las que podría realizar en mayor cantidad y calidad.

La falta de disponibilidad de capital para dar el impulso original, podía ser sustituida por los ingresos producto de las privatizaciones y por la posibilidad de acceso a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento. En suma, la Reforma era un proceso “disparador” del crecimiento económico, el que se producía a partir de inducir el surgimiento de economías de mercado en el ámbito regional. La propia dinámica económica, más los ahorros producidos de la privatización de empresas deficitarias, mejorarían el perfil fiscal de las Provincias.

En el caso concreto de nuestro país, la perspectiva del BIRF, lo ubica como inmerso en un proceso de Reforma de su estructura federal, proceso que se profundizó a inicios de la década de los 90. Su diagnóstico considera que las dificultades para superar la recurrente situación de crisis provincial, se debe a la permanencia de conductas y modalidades de acción remanentes de etapas del Estado interventor y del pasado inflacionario, en donde las alzas generalizadas de precios y la ilusión monetaria producida por las constantes devaluaciones, permitían manejar las cuentas públicas con menores niveles de disciplina.

Atento a este diagnóstico, las medidas que se promueven son las de profundizar las reformas, en línea con lograr eliminar el déficit fiscal, fijar prioridades (para poder realizar recortes) y elevar la eficiencia del gasto y privatizar empresas públicas (Banco Mundial, 1996).

Hacia fines de la década del noventa el BIRF explicaba en cinco puntos la situación de mediano plazo del proceso de reforma en las Provincias argentinas, en cuanto a las acciones por realizar (Banco Mundial, 1998):

- a) Dar los pasos finales para terminar de transferir o consolidar los baches fiscales producidos por los Bancos provinciales y los Sistemas Previsionales.
- b) Financiar los costos que implican incrementar en tres años la escolaridad obligatoria
- c) Desarrollar políticas coherentes y modernas hacia el sistema de servicio civil, que permitan superar las traumáticas reducciones salariales realizadas por necesidades derivadas de la crisis del tequila, y la ola de irresponsable expansión de salarios de las primeras etapas de la convertibilidad
- d) Superar las dificultades que obstaculizan el total cumplimiento de los compromisos asumidos por las Provincias en los Pactos Fiscales.
- e) Sortear las perturbaciones presupuestarias que producen los ciclos electorales, que dificultan a las Provincias de objetivos permanentes y plausibles de ser cumplidos.

Las Provincias

Como consideración preliminar para avanzar sobre la perspectiva provincial de la Reforma, hay que hacer notar que es difícil y complejo compactar una visión de “las provincias”, ya que las mismas comprenden situaciones heterogéneas, involucrando actores con intereses y visiones diferenciados. Sin dejar de considerar estas diferencias, y reconociendo que se realiza una generalización que omite matices que en algunos casos pueden ser cruciales, en este acápite se trabajará sobre una visión desde la “clase política”

tradicional, por oposición a aquella que presentan los "cuadros técnicos"⁴. Esta visión, sus enfoques y sus discursos se asientan en tres contenidos clave:

- La evocación de un pasado federal aplastado militarmente por el puerto de Buenos Aires. Es decir, un fuerte componente de "federalismo cultural"
- La descripción de situaciones de extrema pobreza de segmentos de la sociedad provincial. Este componente discursivo, oculta más o menos explícitamente las condiciones de privilegio en que se desempeñan los grupos dominantes locales.
- El recuento de las dificultades y de las necesidades de apoyo que requiere el aparato productivo regional. Este recuento evita mencionar la situación de los diferentes programas que en este sentido se desarrollan desde hace décadas.

Alrededor de estos tres contenidos, se organiza un discurso que es, en términos generales, refractario a las políticas de reforma. Así, se sostuvo que: 1) Las turbulencias en las economías provinciales eran producidas por el ajuste estructural, y 2) Estas turbulencias terminaban por producir la crisis fiscal provincial.

Esto es, no consideraba justas las críticas referidas a la poca eficiencia en el gasto ni a la alta tasa de crecimiento de las plantas públicas y del gasto en personal. Esa era la forma de amortiguar la crisis, ya que la organización económica que dejaba el ajuste no dejaba espacios para ninguna respuesta en este plano. Por otro lado, si se hubieran respetados los acuerdos fiscales Nación – Provincia, esto es, si la Nación no hubiera hecho detracciones a la coparticipación federal, la situación fiscal de las Provincias sería desahogada. Por último, si son autónomas, los únicos que deben juzgar el comportamiento político del Estado provincial son los habitantes de la Provincia.

A la crisis fiscal, que como se vio se consideraba inducida, se le agregaban presiones que el gobierno nacional aplicaba sobre las autoridades provinciales para que estas realizaran el ajuste. Por lo tanto – se sostenía - no hay autonomía para tener políticas propias, ni hay decisión provincial en las acciones de reforma desarrolladas⁵.

La visión más tradicional de este discurso – fuertemente asentada en las provincias de menor desarrollo relativo - no pudo armar una propuesta alternativa al enfoque nacional y de los OFI, operando sólo como envoltura o factor de presión para obtener algunas concesiones a la hora de negociar los programas de reforma y de obtener subsidios extraordinarios. Concesiones, en la mayoría de los casos no directamente vinculadas con las economías regionales –que el discurso dice defender- o con los sectores "desplazados por el modelo", sino con los propios intereses de los grupos controladores de los aparatos estatales provinciales.

Situación distinta es la que se da en las Provincias avanzadas en la primera parte de la década de los 90, es decir, en los años previos a la crisis del "tequila". En efecto, en estas Provincias se intenta desarrollar un modelo de Reforma con fuertes rasgos diferenciadores de los impulsados desde la Nación y desde los OFI. En algunos casos como Mendoza, ya desde fines de la década del 80 se impulsaba un proceso privatizador con otras características – caso Bodegas Giol - o en otros como Córdoba se intentaba construir un enfoque global de reforma asentado sobre ejes distintos: la descentralización, los procesos participativos de planeamiento y gestión, etc.

Con posterioridad al "tequila" tanto Mendoza como Santa Fe alinean sus políticas con el modelo de la Nación y de los OFI. Con matices en cada caso, Buenos Aires y Capital

⁴ Ver al respecto Cao y Rubins, 1997. La visión de los cuadros técnicos se emparenta con la de los OFI.

⁵ Al respecto ver, por ejemplo, las opiniones de los Senadores Gioja y Gagliardi en la mesa redonda organizada por el INAP (1998).

conservan su autonomía, en tanto que Córdoba sigue con su planteo diferenciador que lo conduce a la crisis de 1995. El ajuste post – tequila que realiza esta provincia tiene un enfoque propio: evita las privatizaciones y la transferencia del sistema Previsional, por lo que descarga el ajuste casi exclusivamente sobre el gasto corriente y, dentro de él, sobre el gasto en personal.

También el caso de dos Provincias de las despobladas merece atención diferente, La Pampa y Santa Cruz. Aquí básicamente por razones vinculadas a sus fortalezas financieras se transitó la década sin aplicar ninguno de los enfoques de Reforma señalados. En el caso de Santa Cruz, con un fuerte ajuste sobre el gasto corriente al inicio de la década, o en el caso de La Pampa, asentada sobre un manejo ordenado de los recursos, hechos que luego les permitió a ambas transitar por una gestión “tradicional”.

Más allá de los matices señalados todas las Provincias, con la excepción de Córdoba mientras gobernó Eduardo Angeloz, manifestaron en el plano formal adhesión a los lineamientos de política explicitados desde la Nación a través de los sucesivos Pactos Fiscales. Situación que estaba expresando los límites precisos a políticas alternativas. En los hechos se asistió desde las provincias a tres situaciones:

1. Adhesión más o menos incondicional a los lineamientos nacionales, en algunos casos como condición para mantener estabilizados los flujos mínimos de funcionamiento de las APP, en otros como gesto formal pero sin implementar acciones.
2. Búsqueda de un modelo alternativo al ajuste inducido desde la Nación, sin mayores definiciones y acciones, salvo el caso Córdoba.
3. Buenos Aires y Capital Federal, con adhesión a las políticas nacionales sólo en los aspectos tributarios y en alguna medida de desregulación.

En ese entorno de condicionamientos y “adhesiones forzadas” se desarrollaron muchas políticas de “maquillaje” reformista, como por ejemplo múltiples cambios en el organigrama de las administraciones públicas, sin que esto significara nada más que un mero cambio en la nominación de diferentes unidades. También ocurrió que programas diseñados para complementar políticas de ajustes, terminaron financiando obras u otros rubros desvinculados de los objetivos, siendo esta situación el ejemplo más elocuente de hasta donde se forzaron las acciones de reforma.

Otro punto importante fue el desarrollo de acciones defensivas – de obstrucción de las reformas - en el plano organizacional. Uno de los casos más comunes en este sentido, son los casos de instrumentos de Reforma de probada calidad técnica, que terminaron en fracasos desde el punto de vista de resultados⁶.

La Nación

Como se dijo, en su carácter de primer receptor del impacto de la crisis fiscal y sus secuelas hiperinflacionarias, el gobierno central fue el primer y principal promotor de la reforma, aún de la que consideraba debía realizarse en las Provincias. En términos generales puede decirse que la estrategia discursiva de la Nación, básicamente del Ministerio de Economía

⁶ Ejemplo de estos casos son los Proyectos de Modernización de los Catastros emprendidos por muchas jurisdicciones. En San Juan, por citar una provincia ya que los proyectos se emprendieron en casi todas, se desplegó un proyecto (costo de aproximadamente \$ 5 millones) que permitió actualizar el Catastro y dejar instalada una poderoso instrumento que incorporó la más moderna tecnología registral de la propiedad. No obstante esta herramienta no sirvió para su propósito original de o elevar de manera sustancial el cobro del Impuesto Inmobiliario, ya que nunca se vinculó tecnológica y operativamente con el área de recaudación. ¿Hace falta decir que los costos de estas operaciones son mínimos frente a las erogaciones totales del proyecto?

hasta 1996⁷ era complementaria, cuando no idéntica a la que seguían los OFI. Esto se debe, entre otras causas a:

- a) la existencia de acuerdos firmados entre la Nación y los OFI, que involucran objetivos a cumplir por las Provincias como parte de las condiciones asumidas por el Gobierno Central.
- b) el desarrollo de medidas que se hacen bajo el impacto de tendencias o condicionamientos globales, que llegan primero a la Nación (v.g. privatización, desregulación) pero que se pasan a constituirse en parte del discurso político y por esa razón se proyectan al plano provincial, más allá de su pertinencia.
- c) la existencia de marcos conceptuales e ideológicos compartidos entre los cuadros técnicos del Ministerio de Economía y los OFI⁸.

Lo anterior hay que ubicarlo en el contexto de éxito que marcaban los indicadores macroeconómicos nacionales (importante incremento del PBI en la primera etapa del plan de convertibilidad). De esta manera tanto el peso de las acciones desde la Nación, como la baja resistencia provincial, estaba condicionada por un enfoque asentado sobre resultados exitosos.

Básicamente la Nación, en su relación con las provincias, tuvo dos tipos de objetivos:

Objetivos de corto plazo

- 1) Evitar que los desequilibrios fiscales de las Provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico,
- 2) Descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las Provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel

Objetivos de largo plazo

- 3) Generar condiciones para un mejor despliegue de las oportunidades de negocios en todas las regiones del país.
- 4) Elevar la calidad de los servicios que brinda el Estado, también como forma de expandir las condiciones para el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, en su despliegue hacia las Provincias, el Estado Nacional no solamente desarrolló acciones en este sentido, sino que en muchos casos abrió espacios para la sobrevivencia de actores provinciales que tenían posiciones antirreformistas.

Esta situación, aparentemente paradójica, es la forma en que salen a la luz articulaciones interregionales del poder político. No debe perderse de vista que en la forma federal de gobierno se expresan complejos equilibrios de poder interregional. Esto es, que cuando se refiere a regiones, provincias, estados, no solamente se está tratando de encadenamientos económicos, articulaciones de culturales y sociedades con algún grado de diferenciación, sino también que se está operando con equilibrios de poder que son parte vital de una formación nacional.

Esto se reflejaba en trabajosos procesos de negociación que por lo general concluían con instrumentos parciales, acciones progresivas – contrarios a shock aplicado en la Nación – y acuerdos sobre metas fiscales, la mayoría de las veces antagónicas con los objetivos de reforma.

⁷ Desde la asunción del Ministro Roque Fernández, la Nación abandona un rol activo frente a las Provincias, sosteniendo que serían los propios ciudadanos que habitan las Provincias quienes “castigarían” a los gobiernos que no avancen en las Reformas.

⁸ Estas coincidencias son analizadas en Cao/ Rubins, 1997

En concreto, en esta compleja trama, este tipo de acciones tuvieron como propósito, para el nivel federal, además de la obtención de los resultados de reforma esperados, mantener y consolidar mayores niveles de gobernabilidad y gobernanca⁹. Esto a partir de:

1. Mantener y reforzar la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional
2. Evitar situaciones de tensión social y política que podían afectar no sólo a las Provincias en cuestión sino a la estabilidad del conjunto.

Las diferentes olas reformistas

Relacionado con las acciones defensivas desarrolladas en el ámbito organizacional por algunos actores que operan en las estructuras de las APP y a las diferentes coyunturas de la Nación frente a la cuestión federal, es interesante ver como se fueron conformando diferentes capas u olas de reformas.

Con respecto a las diferentes olas reformistas, las mismas están relacionadas – entre otros elementos – con dos escenarios claramente diferenciados. Una primera etapa, que llega hasta el “efecto tequila”, incluyendo el año 1995, en donde se logran importantes avances, alentados por el Estado Central que tensionó, a veces de manera crítica, las relaciones Nación - Provincias. Efectivamente, en 1995 en el marco de las restricciones financieras severas por las que pasaron algunas jurisdicciones, se implementaron importantes acciones de reforma, sobre todo en el campo de las privatizaciones, transferencias de sistemas previsionales, baja de salarios, etc.

Una segunda etapa que, bajo un escenario más restringido en lo político para la acción nacional, desde el Ministerio de Economía –debilitamiento y salida de Cavallo -, se busca avanzar por medio de la negociación y seducción de actores sociales, con el único límite de no permitir desajustes fiscales, objetivo - por otra parte - no totalmente cumplido.

El inicio de los primeros programas de reforma provincial coordinados por el gobierno central tenían el supuesto - correcto según nuestro entender - de que algunos cambios de fondo en el Estado, aún los ligados a la reducción del gasto público, necesitaban financiamiento para su concreción. Este tipo de Programas, insertos en diversos Ministerios, transitan por varias etapas que explican en parte sus resultados:

- Una primera, de preparación de los Proyectos, de formación de las Unidades Ejecutoras, de familiarización de los nuevos núcleos burocráticos con la lógica de los Proyectos con OFI, etc.
- Una segunda, que llega hasta fines de 1996, donde muestran una dinámica de ejecución e implementación con una articulación razonable con sus objetivos de reforma y de creación de condiciones institucionales para el desarrollo del mercado.
- Una tercera, en la que globalmente se abandonan desde el Estado Nacional las políticas activas hacia las Provincias, quedando los Programas progresivamente sujetos a la lógica tradicional de funcionamiento de las respectivas APP, en el caso concreto de los programas PSFyDEPA y PDP, se transitó de Proyectos de fortalecimiento institucional e incorporación tecnológica hacia Proyectos vinculados con el equipamiento, la infraestructura y en general con la compra de bienes o contratación de servicios.

⁹ Se entiende por gobernabilidad la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Por gobernanca se entiende la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas (sobre la base de Bresser Pereyra, 1997).

En cuanto a los resultados obtenidos, puede rescatarse como aspecto positivo el papel que cumplieron estos programas en la modernización de la APP. Así, la gran mayoría de los proyectos de fortalecimiento institucional (de diferentes áreas del estado provincial, de los sistemas de salud, educación, finanzas, tributarios, catastro, etc.) significaron en los hechos la inversión de importantes sumas en hardware, software y capacitación, que permitieron la familiarización de importantes segmentos del Sector Público con las llamadas nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Más allá de este impacto positivo, cabe reconocer que estos programas se mostraron insuficientes para producir la Reforma de fondo que se estaba buscando. Es que con el correr del tiempo los proyectos financiados de esta manera fueron apartándose de los objetivos explícitos e introduciéndose progresivamente en la lógica político - administrativa de las respectivas APP.

Por otro lado, entre 1994 y 1995 comenzaron a implementarse programas que no tenían la lógica de proyectos, sino la de resultados. El Banco Mundial recomendaba que los programas de este tipo, que "... desarrollen objetivos fiscales, los que deberían ser acompañados por una serie de medidas necesarias para su obtención y con un cronograma de su despliegue" (Banco Mundial, 1996 – traducción propia). El razonamiento que sostiene este tipo de estrategia es que la única vía para obtener ciertos resultados fiscales es a través de desarrollar acciones de las conocidas como "ajuste estructural"¹⁰.

La primera experiencia de este tipo, mostró ya características contradictorias. Se trata de los citados acuerdos de compensación de créditos y deudas recíprocas Nación - provincias, por el cual la Nación transfiere hacia las Provincias \$ 2.000 millones (MEyOySP, 1994). Por tales acuerdos las jurisdicciones subnacionales se obligaban a la realización de diferentes reformas. La inexistencia de instancias de seguimiento sistemático, y la transferencia de los fondos en bloque al inicio del programa hizo que el plan de Reformas no llegara a realizarse, permitiendo, en algunos casos, que con los fondos "frescos" se prolongaran las situaciones distorsivas, que se querían corregir.

Un Programa con esta estrategia, financiado con fondos BIRF y provenientes de algunas privatizaciones, es el Programa de Reforma del Estado provincial (PREP). Para acceder a este programa las Provincias se comprometían a la aplicación de una serie de medidas. Muchas de ellas tenían que ver con equilibrios fiscales básicos, pero también debían realizarse Reformas en los sistemas de salud y educación, como así también privatizaciones y transferencias. Estas medidas estaban diferenciadas en metas que conformaban tramos. Contra el cumplimiento total de las metas de cada tramo se realizaban los desembolsos, que eran de libre disponibilidad para las provincias.

Si bien cosechó algunos éxitos, este plan también tuvo dificultades. En primer lugar, al inicio del despliegue del plan ocurrió el citado "efecto tequila", que hizo tambalear todos sus supuestos fiscales. Además, algunas de las metas eran muy ambiciosas y no se condecían con el financiamiento que brindaban (v.g. algunas privatizaciones, que finamente involucraban sumas muy superiores a las que se prestaban en el marco de este programa). Por otro lado también surgieron tensiones con las auditorías que realizaba desde la jurisdicción nacional la unidad ejecutora central del programa. En efecto, ante las graves dificultades que atravesaron algunas Provincias que habían ingresado (sobre todo en la etapa crítica del "tequila"), desde la esfera política se presionó para que se dieran por cumplidas algunas metas.

10 Esto no siempre funciona así. Se corre el riesgo de que en algunas ocasiones no se hagan las Reformas y se lleguen a los resultados por medio de un ciclo económico particularmente positivo que impacte sobre la recaudación, se pospongan gastos importantes pero no urgente (v.g. inversión en infraestructura), se reduzcan hasta límites mínimos gastos operativos del estado, etc.

A pesar de que no se aceptó que hubo mayor elasticidad en el tratamiento de las metas (v.g. se tomaron definiciones más permisivas para la evaluación de ciertos indicadores fiscales considerados metas). Desde fines de 1996 en adelante el Programa fue perdiendo compromiso con los objetivos originales, siendo progresivamente absorbido por la lógica general de “politización” de las relaciones Nación – Provincias.

Posteriormente surgió una nueva generación de programas, que se diferenciaban de los anteriores por relacionar directamente a las Provincias con el Banco Mundial. Estos programas tuvieron varias ventajas sobre la versión PREP:

- La contrapartida de los préstamos eran programas de Reforma bastante más completos, complejos y consistentes, casi programas de gobierno.
- El financiamiento comprometido era de mayor volumen
- La relación directa Banco Mundial – Provincia evitó el citado mecanismo de presión política, que tensionaba la auditoría de metas (aunque no pudieron neutralizarse totalmente este tipo de presiones).
- El fuerte impacto político y en general en el mundo de las finanzas y empresas, no sólo a escala provincial. Llevando a que algunas Provincias en sus estrategias promocionales de la inversión.
- Por primera vez el BIRF comienza a hablar de reasignación del gasto y no solamente de disminución.

Cabe destacar que la importancia del acceso directo a programas financiados por el BIRF excedía las ventajas de tasa y plazo de pago. La firma y cumplimiento de los mismos permite a la administración provincial exhibir un halo de eficiencia y seriedad, otorgándole una suerte de “certificado de calidad” al entorno político - burocrático provincial. En el ámbito económico local se lo utilizó como parte de una estrategia de atracción de inversiones, siendo estos logros un elemento favorable cuando se definen localización de inversiones.

Hacia inicio de la nueva gestión del Gobierno Nacional se firmó el llamado “Compromiso Federal” – Ley 25.400 que mantiene la lógica de dar financiamiento contra cumplimiento de programa. En este caso, lo que se brinda a las Provincias es la oportunidad de mejores condiciones de tratamiento de sus deudas.

LOS RESULTADOS

Se sostuvo que los objetivos reformistas eran en el corto plazo evitar que los desequilibrios fiscales de las Provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico y descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel; mientras que en el largo plazo se esperaba desplegar condiciones para el desarrollo económico, mejorando las oportunidades de negocios en todas las regiones del país y elevar la calidad y cantidad de los servicios que brinda el Estado. Es decir, objetivos de eficacia y eficiencia en la gestión pública.

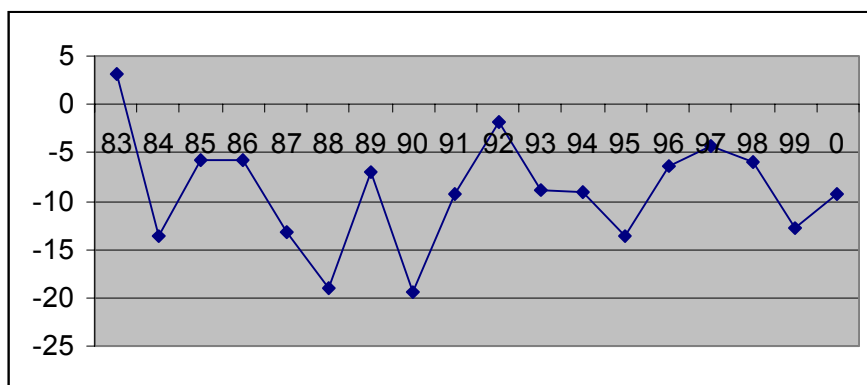
En ese entorno de objetivos, veamos los resultados obtenidos:

Evitar impacto sobre el equilibrio macroeconómico

En primer lugar debe decirse que este objetivo figuraba al tope de las prioridades nacionales, y de los OFI. En este sentido debe recordarse que el déficit del consolidado de provincias era el elemento central en la inestabilidad macroeconómica de los '80 y es considerado uno de los elementos principales que amenaza la continuidad de la convertibilidad (Banco Mundial, 1992).

Como se observa en el Cuadro N° 1, el objetivo a grandes rasgos se habría logrado, las Provincias como un todo no fueron un actor particularmente peligroso para la estabilidad macroeconómica. Si bien el déficit no pudo eliminarse se mantuvo por debajo del 15% de los ingresos, y en las etapas de crisis (tequila y recesión entre 1998-2000) no llegó a los críticos niveles de 1988 y 1991.

Gráfico N° 1
Evolución del Déficit Fiscal
Consolidado 24 jurisdicciones
Como porcentaje del total de Ingresos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Ministerio del Interior (2001)

De todas formas esta visión debería acotarse, ya que esta posición fiscal se da en el marco de un importante incremento de los recursos provinciales, que - en términos reales - se duplican en la década de los '90 (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Evolución de las Erogaciones
Consolidado 24 Jurisdicciones
Promedios Quinquenales 1981 - 2000
En \$ Convertibles (1)

	1981/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000
Erogaciones	13.990,9	15.425,3	25.095,3	33.667,3

Nota: (1) Años 1981 a 1990, en \$ de 1991. Años 1991 a 2000 en \$ corrientes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Ministerio del Interior (2001)

Esta visión global de un déficit bajo relativo control, se desarticula en situaciones muy diversas cuando se analizan situaciones puntuales. La fortaleza del agregado provincial tiene que ver con el desempeño de las jurisdicciones de mayor tamaño relativo.

A pesar de diez años de programas con el objetivo de lograr equilibrios fiscales, hay jurisdicciones con una situación financiera muy delicada, y otras que directamente han colapsado desde el punto de vista fiscal; la mayoría de ellas son las provincias de menor desarrollo relativo. Como puede observarse, además, si no se toma en cuenta la situación de las provincias despobladas, existe una importante correspondencia entre el tipo de provincia (ver Anexo I) y la situación fiscal.

Cuadro N° 2
Ránking Fiscal y Tipo de Provincia
Consistencia

Ránking Fiscal	Tipo de Provincia
MB = Muy Buena	A = Avanzada
B/R = Buena/Regular	I = Intermedia
M/MM = Mala / Muy Mala	R = Rezagada
----//----	D = Despoblada

X= Consistencia de escalas

Cuadro N° 2
Ránking Fiscal y Tipo de Provincia
(Continuación)

Provincia	Ránking Fiscal	Tipo de Prov.	Consistencia
Buenos Aires	MB	A	X
Capital Federal	MB	A	X
Catamarca	MM	R	X
Córdoba	MB	A	X
Corrientes	M	R	X
Chaco	M	R	X
Entre Ríos	B	I	X
Formosa	MM	R	X
Jujuy	MM	R	X
La Rioja	MM	R	X
Mendoza	R	A	
Misiones	M	R	X
Salta	R	I	X
San Juan	R	I	X
San Luis	MB	I	
Santa Fe	MB	A	X
Sgo. Del Estero	B	R	
Tucumán	M	I	X
Provincias Despobladas			
Chubut	R	D	
La Pampa	MB	D	
Neuquén	R	D	
Río Negro	MM	D	
Santa Cruz	R	D	
T. Del Fuego	MM	D	

Fuente: Ránking Fiscal = Fundación Capital (2000) / Tipo de Provincia = Ver Anexo I

Pongamos ahora el foco de atención en los tres casos en donde no se observa una correspondencia entre tipo de provincia y situación fiscal.

En el caso de Santiago del Estero, su fortaleza fiscal se explica por la disciplina en el manejo de la hacienda pública que han tenido los gobiernos que se sucedieron en la provincia a partir de la intervención federal de 1993. La principal diferencia de Santiago del Estero con respecto a las otras Provincias es el manejo del gasto corriente. Así se observa que en todo el periodo 1994 - 1999 este rubro se incrementa en un 2%, mientras que en el agregado de 24 jurisdicciones crece a una tasa superior al 20%. Sin la relevancia de este ítem, también se destaca el descenso en el peso de las transferencias al sector público (reflejo de la transferencia de la Caja de Jubilaciones y un manejo disciplinado de las relaciones con los

municipios). El buen desempeño fiscal redundaba en un bajo nivel de pago de intereses de la deuda. Finalmente debe remarcar que esta fortaleza fiscal de Santiago del Estero, si bien indiscutiblemente es una virtud, no le alcanzó para mejorar su perfil económico – social (Cuadro N° 3).

Por su parte la situación de la Provincia de San Luis - y más allá de la situación particular que ostenta por la Promoción Industrial - su fortaleza fiscal, al igual que en el caso de Santiago del Estero, se basa primordialmente en el desempeño del gasto corriente, las transferencias al Sector Público y el efecto sobre el pago de intereses que la solvencia fiscal induce. Esta situación le permite a la provincia, adicionalmente, aplicar una importante cantidad de recursos a la inversión (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Evolución del gasto en ítems escogidos
Provincias de Santiago del Estero, San Luis y Consolidado 24 Jurisdicciones
1994 – 1999 / En millones de \$, en % y para 1994 = 100

	Santiago del Estero			San Luis			Consolidado 24 Jur.		
	1.994	1.999	Dif. 1994 /99	1.994	1.999	Dif. 1994 /99	1.994	1.999	Dif. 1994 /99
Total de Gasto Corrientes	635	650	15	310	311	1	25.033	31.140	6.107
<i>1994= 100</i>	100	102	2%	100	100	0%	100	124	24%
Int. y Gastos de la Deuda	13	28	16	0	5	5	571	1.317	746
<i>1994= 100</i>	100	223	123%	n.c.	n.c.	n, c,	100	231	131%
Transf. Sector Público	130	106	-24	41	34	-7	4.117	4.723	607
<i>1994= 100</i>	100	81	-19%	100	84	-16%	100	115	15%
Gasto de Capital	82	90	8	135	193	58	4.529	4.230	-298
<i>1994= 100</i>	100	109	9%	100	143	43%	100	93	-7%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Ministerio del Interior (2001)

Por último, y dentro del proceso de reforma que ya se relató, la inconsistencia en el caso de Mendoza, puede atribuirse a la forma en que se encaró la resolución de la crisis del “tequila”, dentro de las que se destaca la caída de los Bancos Provinciales.

Descongestionar la jurisdicción nacional

Como se vio, la descentralización es uno de los pilares del modelo sostenido por los OFI. En el caso Argentino los procesos descentralizadores vienen de larga data - iniciándose hacia principios de los '60 – tomando una aceleración notable a partir del despliegue del plan de convertibilidad (año 1991)

Cuadro N° 4
Evolución relativa del Gasto federal y de las Provincias.
Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social
Por quinquenio, 1960- 1999

	1961/1964	1965/1969	1970/1974	1975/1979	1980/1984	1985/1989	1990/1994	1995/1999
Nación	81.42	78.46	77.06	74.32	73.11	69.15	61.08	57.46
Provincias	18.58	21.54	22.94	25.68	26.89	30.85	38.92	42.54

Fuentes: A) 1961 - 1979 Ministerio de Economía (1982) / B) 1980 - 1997 - MEyOySP (1999) / C) 1998 - 1999 Estimación Propia sobre la base de Ministerio de Economía (2000) y Ministerio del Interior (2001).

Cabe acotar que los registros de la década del '90 tienen algún nivel de distorsión con respecto a los otros años por el peso del sistema previsional en el gasto nacional¹¹. Así, mientras en el nivel nacional la participación en el gasto total más que se duplicó entre 1983 y 1997 (pasó de un 15% a un 38%), en el nivel provincial se mantuvo estable en el orden del 11% (MEyOySP 1999). Si se comparara el gasto nacional y provincial neto de estas erogaciones para el año 1997 – antes de que la crisis distorsionara los resultados - los registros resultantes serían mayores para las provincias que para el Gobierno Federal la Nación: aproximadamente 57 para las provincias un y 43 para la Nación (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Gasto federal y de las Provincias.
Total y neto de gasto en previsión social y servicios de la Deuda
Año 1997

	Gasto Total	Neto de Servicios Sociales y Deuda
Nación	46.310	21,703
Provincias	34.426	29,317

Fuente: MEyOySP (1999)

Desde lo fiscal debe recordarse que el Estado Nacional transfirió los Servicios Educativos a las jurisdicciones Provinciales con un acompañamiento parcial de las correspondientes partidas presupuestarias (Ley N° 24.049, Artículo N° 14). La Nación argumentó que el incremento en las transferencias fiscales a provincias había sido de tal envergadura que no eran necesarios aportes financieros adicionales. En efecto, fruto del crecimiento económico, las reformas impositivas y cambios en la gestión del organismo encargado del cobro de impuestos, las transferencias Nación – Provincias se incrementaron en términos constantes en más de un 25% entre los años 1991 y 1993 (elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior, 2001)

Desde lo político, estos procesos de “devolución” de competencias a Provincias tuvieron el objetivo de aislar en el ámbito regional los reclamos sectoriales, por ejemplo, evitar repetir la nacionalización del conflicto docente de 1987.

Por último, y tal vez más importante que los otros dos aspectos tratados, las tareas de descentralización permitieron elevar los niveles de operatividad de la estructura burocrática nacional. En efecto, la múltiple presión social y sindical, la crisis fiscal y el deterioro organizacional habían terminado por colapsar la capacidad de acción del aparato administrativo del nivel federal, y los procesos descentralizadores - entre otras cosas, al aliviar la carga de presiones y de responsabilidades organizacionales - coadyuvaron a reconstruirla.

Esa reconstrucción se dio de manera dispar en las distintas áreas. Mientras los avances en el sistema presupuestario y de ejecución del gasto fueron notables a partir de la implementación de la ley de administración financiera, en otras áreas como las vinculadas a las políticas sociales y los Programas de Asistencia, la dispersión, falta de información, superposición, etc. siguió siendo la regla.

Especial mención, por el significado social y por su peso en el total de gasto nacional merecen la ANSES y el PAMI. Estos organismos ejecutan entre ambos una porción sustancial

¹¹ Cabe acotar que una parte de este incremento se origina en la transferencia de catorce Cajas Provinciales al nivel federal.

del presupuesto nacional, y hasta el momento son áreas en las que el avance racionalizador ha sido escaso.

En resumen, luego del proceso de transferencias de facultades y funciones, el Estado Nacional quedó a cargo las funciones estatales esenciales (Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Federal) y el desarrollo de políticas globales que tienen que ver con la estabilidad macroeconómica (negociación de la deuda externa, la relación con los organismos multilaterales de crédito, la parte principal de la política tributaria, etc.). Las Provincias, por su parte, quedan a cargo de la gestión de los complejos sistemas que dan cuenta de casi todas las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos en su vida cotidiana, y en alguna medida de las funciones de promoción de la producción, sobre todo en lo que tiene que ver con la generación de condiciones “ambientales” – seguridad jurídica, capacitación y calidad de la fuerza de trabajo, ambiente cultural, etc.

El proceso de transferencia, además de las implicancias financieras conocidas significó, para algunos aparatos administrativos, sobre todo para los de las Provincias de menor desarrollo relativo, un gran esfuerzo organizacional, que no siempre pudo ser sobrellevado exitosamente, generándose una reducción, en calidad y cantidad, de la oferta de servicios públicos básicos, por incapacidad de los aparatos estatales de gestionar la ampliación de demandas, recursos y servicios. Ejemplo de ello lo constituye los aparatos centrales de los sistemas educativos provinciales, diseñados, provistos de recursos y entrenados para administrar cierta matrícula, currícula, personal, etc., pasando súbitamente a tener que gestionar volúmenes mucho mayor con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión.

Contemplar este aspecto del problema, no significa dejar de lado la cuestión de la magnitud de recursos y la discusión sobre si las transferencias de servicios fueron acompañadas de las correspondientes partidas, si no que implica poner el acento los aspectos organizacionales y de gestión, sin los cuales aún resolviendo el problema del financiamiento de la educación, la salud, la justicia, etc., no se resolvería el problema de fondo de la eficacia de gasto público provincial.

Generación condiciones para el funcionamiento del mercado

En cuanto al despliegue económico se observa una dicotomía entre las diferentes áreas que componen el país. Siendo el despegue económico - dadas las características de la etapa - segmentado, en algunas provincias los sectores que han logrado insertarse en las corrientes más dinámicas son capaces de arrastrar al aparato productivo regional, mientras que en otras regiones los segmentos dinámicos no cumplen tal función.

En particular, en las áreas de menor desarrollo relativo, no se observan resultados positivos. En efecto, en un marco de crisis generalizada, son pocos los segmentos que puedan mostrarse como exitosos, con la que los que pueden catalogárselos de tales tienen la característica de enclave (minería, petróleo) o su despliegue tiene que ver con subsidios estatales (diferimientos impositivos)¹².

Se ha dicho que la estrategia de reforma era generar condiciones para un mejor funcionamiento del mercado promoviendo cierto dinamismo y crecimiento en el país. Los resultados parecen mostrar que esto no ocurrió así en buena parte del territorio.

Podría sostenerse que la reforma no dio frutos debido a que las mismas no se implementaron con la profundidad necesaria. Si esto es así, se tendría que aquellas

¹² Al respecto ver, por ejemplo, Rofman (1999).

jurisdicciones que tuvieran un mayor avance en las Reformas habrían logrado una mayor fortaleza fiscal y/o un mayor avance en su desarrollo económico.

Con respecto al avance en las reformas se consideró que el elemento más representativo estaba dado por el cumplimiento del Pacto Federal, el que implicaba cuestiones que tenían que ver con la desregulación, las privatizaciones y la cuestión impositiva.

Cuadro N° 6
Ránking Económico y Desarrollo de la Reforma
Consistencia

Ránking Económico	Avance de Reformas
MB = Muy Buena	MD = Muy Desarrolladas
B/R = Buena/Regular	D/RD = Des. / Regularmente Des.
M/MM = Mala / Muy Mala	PD/ND = Poco Des. / No Des.

X= Consistencia de escalas / Z= Inconsistencia de escalas con más de una categoría de diferencia

Cuadro N° 6
Ránking Económico y Desarrollo de la Reforma
(Continuación)

Provincia	Ránking Económico	Desarrollo Reforma	Consistencia	Inconsistencia
Capital Federal	MB	ND		Z
Buenos Aires	MB	ND		Z
Catamarca	MM	ND	X	
Chaco	M	RD		
Chubut	B	PD		Z
Córdoba	B	PD		Z
Corrientes	MM	RD		Z
Entre Ríos	R	D		
Formosa	MM	RD		Z
Jujuy	MM	D		Z
La Pampa	MB	MD	X	
La Rioja	M	MD		Z
Mendoza	B	RD		
Misiones	R	D		
Neuquén	R	PD		
Río Negro	B	MD		
Salta	M	RD		
San Juan	R	PD		
San Luis	MB	D		
Santa Cruz	MB	ND		Z
Santa Fe	MB	PD		Z
S. del Estero	M	MD		Z
T. del Fuego	M	ND		
Tucumán	R	MD		Z

Fuente: Ránking Económico = sobre la base de Fundación Capital (1998) / Avance en la reforma = sobre la base de Fundación Capital, (1998) ¹³

Dado que no es posible encontrar correspondencias significativas entre avance de los procesos de reforma, en el sentido señalado, y desarrollo económico, se hace necesario –

¹³ Como el armado del ránking consideraba los avances en las reformas, los resultados que se tomaron en cuenta se netearon de estos registros para no caer en un modelo autodeterminado. El avance de reforma se tomaron datos de Fundación Capital, colocando las provincias en las categorías que se muestran en la referencia bajo metodología que utiliza la Fundación Capital para dividir las provincias en el Ránking.

cuestión que haremos en el punto final del trabajo- explorar en temas vinculados con la calidad de la gestión, como aspecto central de la reforma, y su relación con el desarrollo, más que quedarse en los aspectos fiscales, de desregulación, privatizaciones, etc.

Mejora en la calidad de los servicios y en la eficiencia estatal

En cuanto a la eficiencia organizacional y a mejorar de los productos generados por los Estados Provinciales, consistente con el bajo nivel de prioridad que se le ha dado a este objetivo en comparación con los referidos a reformas de 1º tipo, son pocos los avances que pueden mostrarse como consolidados.

Es de destacar que en algunas Provincias la salida de la crisis fiscal restituyó autoridad al Estado¹⁴ y, derivada de esta situación, se restablecieron ciertas capacidades mínimas del aparato administrativo.

Vinculado con la problemática de las reformas de 2ª fase hay que señalar, que los resultados están en consonancia con la baja prioridad que tuvieron con relación a los objetivos fiscales. Así, y con excepción de la citada incorporación de tecnología al calor de los Programas con financiamiento de los OFI, no se observa innovación importante ni en plano de los recursos humanos, ni en el de las tecnologías organizacionales, ni en los procedimientos y rutinas de trabajo.

En resumen, y según una visión de interlocutores clave que reconoce excepciones provinciales y sectoriales, en la década fue bastante común la declinación de la cantidad y calidad de los servicios públicos.

Un dato muy significativo al respecto, tiene que ver con la gestión de la planta de empleados públicos. En ella, si bien en década se observa un detenimiento de la tendencia expansiva del empleo público provincial manifestada en la década de los '80, no han existido políticas consistentes de transformación del esquema de relaciones laborales en las Provincias, ni desde el punto de vista de incorporación, carrera, capacitación, ni de los sistemas prestacionales y de remuneración.

Más aún, en términos generales, se puede observar que la brecha entre las condiciones generales de funcionamiento del mercado de trabajo – tendencias hacia la flexibilización, polivalencia y remuneraciones vinculadas al desempeño - se amplía abismalmente, llegando hasta el extremo de funcionar el mercado de trabajo, sobre todo en las provincias rezagadas, como dos sistemas que no se tocan. Uno, el privado, con reglas cada vez más “salvajes”, tendencias a precarización y sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Otro, en donde se mantienen la extensión de la jornada laboral y condiciones de trabajo, con ventajas o situaciones de hecho de verdadero privilegio (jornadas reducidas, extensión de licencias, prestaciones reducidas, controles inexistentes, etc.) alcanzadas en el marco del uso político – partidario, con un criterio “clientelar”, de la gestión de las plantas de personal.

Desde el punto de vista de la organización, procedimientos y procesos de trabajo, salvo las innovaciones introducidas como condición de acceso a los Programas con financiamiento externo, como los nuevos sistemas de Administración Financiera, las innovaciones son muy pocas.

Fruto de los compromisos de equilibrio fiscal y los consecuentes ajustes, la inversión en infraestructura nueva o mantenimiento de la existente se vio disminuida, razón por la cual no se

14 Sobre todo a partir de recomponer su capacidad de asignar recursos, lo que le brinda una cierta capacidad de disciplinamiento social que había perdido.

asistió a un aumento ni mejora sustancial de la infraestructura soporte del desarrollo, situación que se torna en una verdadera restricción, en algunos casos, preocupante para el desarrollo. Esta carencia se vincula a la falta de recursos, en términos absolutos, o a la tendencia a “resistir el ajuste”, evitando recortes en el gasto corriente, sobre todo en personal, y aplicando los ajustes sobre la inversión. Así, a pesar del importante incremento del gasto, el asignado a erogaciones de capital tendió a mantenerse relativamente estable, y ante las sucesivas crisis, reducir su participación proporcional.

Cuadro N° 7
Gasto de Capital y Gasto Total, Años 1990 - 1999
En Millones de \$ y para 1990= 100

Año	Capital	1990=100	Total	1990=100
1990	2,165.0	100.0	14,100.80	100.00
1991	2,188.1	101.1	16,246.50	115.22
1992	2,399.9	110.8	22,340.20	158.43
1993	3,345.7	154.5	27,264.70	193.36
1994	3,976.9	183.7	29,619.00	210.05
1995	4,251.1	196.4	30,005.90	212.80
1996	4,442.3	205.2	30,074.26	213.28
1997	4,383.8	202.5	32,521.31	230.63
1998	5,208.3	240.6	35,025.93	248.40
1999	4,638.1	214.2	36,364.80	257.89

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Ministerio del Interior (2001)

Como podría deducirse lógicamente de los datos que se han venido transcribiendo, la resistencia al ajuste es diferente según el tipo de provincia de que se trate. Así, si bien se observa una creciente aplicación de recursos al gasto en personal en todas las jurisdicciones, la misma es proporcionalmente diferente según el tipo de provincia, con una participación mayor en el caso de las Provincias rezagadas (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8
Gasto en Personal por tipo de provincia
Año 1997 - En %

	Avanzadas	Intermedias	Rezagadas	Despobladas	Total
% Gasto en Personal	46,37	49,98	52,09	46,61	47,87

Fuentes: Censo '91 – Leyes 23.548 y 22.071 – Ministerio del Interior (2001)

RESULTADOS Y DETERMINANTES

Las debilidades del discurso reformista

En primer lugar debe remarcarse que muchos instrumentos de reforma no cumplieron con los objetivos para los que fueron diseñados. Ya se vio la poca potencia de las acciones de reforma para impactar sobre la economía. En lo que hace a los resultados fiscales, del conjunto de instrumentos inducidos desde la Nación, únicamente aparecen como relevantes, la inducción de los procesos de transferencia de los Sistemas Previsionales a la órbita de la Nación y los procesos de privatización de los Bancos provinciales en crisis. En efecto, la implementación de estas acciones significó un importante alivio a las finanzas públicas provinciales y una posibilidad de canalización de los recursos liberados hacia otras áreas. En el resto de los casos, los resultados o son contraproducentes o tienen efecto neutro.

Mención especial merece la transferencia de los Sistemas Previsionales. Por un lado, si bien el resultado fiscal fue muy relevante, el impacto sobre los mercados de trabajo será decisivo hacia el futuro, en tanto generará una tendencia a la homogeneidad en este aspecto, eliminando los absurdos privilegios de algunos regímenes provinciales. Por otro lado no se pueden dejar de mencionar las groseras transgresiones a las condiciones de transferencia que fijaba el Pacto Fiscal, sobre todo en el caso de los sistemas transferidos a partir de 1996.

Como se desprende de lo dicho en el punto anterior, una de las principales debilidades de los enfoques predominantes fue la distancia que existía entre el contenido de los documentos conceptuales, en los que se ponía mucho énfasis en Reformas de 2ª generación, con aquellos en donde se realizan recomendaciones factuales, que se dirigen al desarrollo de Reformas de 1ª generación (al respecto ver las diferencias entre Banco Mundial, 1997 y Banco Mundial, 1998).

Esto puede deberse a que muchas provincias no han logrado establecer un piso fiscal lo suficientemente firme como para poder acceder a reformas de 2ª fase. Pero aún en el caso de provincias con una situación fiscal desahogada (La Pampa, San Luis, Santa Cruz, Buenos Aires en algunos periodos, etc.) no se indujo el desarrollo de programas de este tipo, sino que, desde la Nación o desde los OFI, se mantuvo como oferta la misma receta. Cabe acotar que desde las propias Provincias tampoco hubo avances significativos hacia reformas de 2ª generación.

Esta situación, es en apariencia un error crucial, ya que el propio desarrollo de los objetivos de las Reformas de primera generación induce esta segunda fase¹⁵. Pero a poco de adentrarnos en el análisis de la problemática provincial, se cae en la cuenta de que constituye el nudo central del conflicto político – administrativo de la década. En efecto, la reforma vista como ajuste y equilibrio fiscal es condición para avanzar en la mejora en la calidad de la gestión. Mientras no se cuenta con esos equilibrios mínimos los problemas de gestión aparecen opacados o subalternizados, pero una vez alcanzados esos pisos se pone en escena el verdadero problema político - administrativo, que da cuenta del modo de dominación local, de los vínculos entre poder político local y “clientela” social y política, etc.

De ahí que, sin minimizar los problemas técnicos, de diseño e implementación de acciones reformistas de las llamadas de “segunda generación”, hay que poner de relieve con suficiente énfasis el principal obstáculo que este tipo de acciones tienen y que está situado en las prácticas políticas, más que en los enfoques, instrumentos, etc.

Otro punto que debe resaltarse, es que, independientemente de la fase de la reforma a la que se aluda, el discurso reformista de los OFI y la Nación tuvieron la debilidad de realizar idénticas recomendaciones para regiones estructuralmente muy diferentes, para condiciones muy diversas como son las que conforman la República Argentina (ver Anexo I).

Ejemplo de lo anterior lo constituyen las “recetas” que indicaban los retiros voluntarios del estado en todas las situaciones y en todos los niveles. Esto, como es sabido, condujo en la mayoría de los casos a debilitamientos institucionales, no resolvieron los problemas fiscales que apuntaban a subsanar, y dejaron grandes vacíos, no siempre reemplazado por la sociedad civil.

Por otro lado hay que tomar en cuenta las características de los entramados institucionales a los fines de verificar su posibilidad de contener a actores sociales privados. En este sentido si bien se concuerda que, en términos generales, es más fácil estructurar

¹⁵ Esto es, para que el Estado pueda mantenerse en el tiempo como agente de la estabilización fiscal y desarrollo económico, se requiere que realice acciones para las que se precisan reformas del 2º tipo (Guiñazú, 1999).

adecuados organismos reguladores que desarrollan las acciones *per se*, en algunos casos esta situación no es posible de resolver. Así en algunos aspectos y temas, el problema deja de ser organizacional para ser un problema de poder: la empresa que ingresa a la Provincia, en virtud de su potencial financiero, de administración de la información, de conexiones con el mundo empresarial y político, de formación de cuadros gerenciales, etc., estructuralmente tiene más poder que la provincia (y el ente regulador) con el que tiene que negociar.

Además, en las Provincias de menor desarrollo relativo, en donde el sector público tiene un peso muy alto sobre la economía, el ingreso de actores privados, que se proveen de insumos fuera de la provincia y remiten las ganancias a casas matrices en otras regiones o países, tiende a producir lo que se ha denominado “desertización económica” (Posadas, 2001).

En virtud de lo expresado en esta sección, y de la conexión entre resultados y tipo de provincia, se podría alegar que se está ante una verdad de perogrullo: esto es que las provincias que tienen un mayor desarrollo son, a su vez, las que se muestran como más fuertes en lo fiscal y lo económico. Si esto es así ¿Para qué se llevan adelante costosos planes de reforma, que tensionan la relación Nación / Provincias, que agreden a actores sociales locales con fuerte impacto social y amenaza de la gobernabilidad?

La respuesta podría estar en una equivocada selección de los instrumentos de reforma. Esto es, la disciplina fiscal y la optimización del funcionamiento del aparato del estado podrían ser condiciones necesarias para el desarrollo, pero el tipo de instrumento utilizado para ello no es neutro con relación al objetivo. Por lo tanto lo erróneo del enfoque estaría en confundir objetivos con instrumentos para lograrlo.

En definitiva el intento de aplicación del “modelo nacional” –privatizaciones, desregulación, descentralización, etc.- no siempre resultó adecuado, sobre todo porque el Estado Nacional, a partir de la reforma fue quedando cada vez con menos instancias de relación directa con los ciudadanos. En tanto que esta “receta” aplicada en las Provincias, a veces sirvió para debilitar este nivel de la Administración que pasó a concentrar, junto con los Municipios, la casi totalidad de las funciones estatales que tienen relación directa con los ciudadanos.

En síntesis, un tipo de reforma, que en la órbita nacional pudo haber sido exitosa, en el ámbito provincial no siempre constituyó un instrumento adecuado, ni en el plano fiscal ni en el organizacional, por lo que el desafío principal está en diseñar instrumentos que permitan desmontar la relación –a veces perversa- entre “clase política” local y clientelismo político-administrativo.

Distribución interregional de recursos y control de las APP

Más allá de la uniformidad de políticas de reforma, en el terreno de la distribución de recursos y por medio de una amplia gama de instrumentos, se han desplegado a lo largo del tiempo innumerables acciones tendientes a contemplar el desigual desarrollo relativo regional, estableciendo subsidios, transferencias extraordinarias, regímenes especiales etc. Al respecto, para sólo citar algunos de los vigentes en la actualidad, se mencionan: Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 23.548), Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N° 23.966), Fondo de Obras de Infraestructura Eléctrica (Ley N° 23.966), Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales (Ley N° 24.130), etc.

Todos estos dan lugar a transferencias interregionales. lo que determina una diferente disposición de recursos públicos per cápita en el nivel provincial de acuerdo al área geográfica. Esta situación es de larga data en la historia nacional. A continuación (Cuadro N° 9) se transcriben los registros correspondientes a las últimas dos leyes de coparticipación y a lo

efectivamente transferido, comparado con la población de cada una de las áreas en que se clasificó a la Nación.

Cuadro N° 9
Población total y Distribución Secundaria de Coparticipación por tipo de provincia
Leyes 22.071 y 23.548 y transferencias de 1999
En porcentaje

Tipo de Provincia	Ley 22.071		Ley 23.548		Transf. 1999		Pob.
	%	%/pob	%	%/pob	%	%/pob	%
Avanzadas	50.68	0.77	44.02	0.66	45.28	0.68	66.21
Intermedias	17.17	1.32	19.17	1.48	18.37	1.41	12.99
Rezagadas	23.04	1.52	27.49	1.81	26.20	1.73	15.17
Despobladas	9.11	1.62	9.32	1.65	10.16	1.80	5.64
TOTAL	100.00	N/c	100.00	N/c	100.00	n/c	100.00

Fuentes: Censo '91 – Leyes 23.548 y 22.071 – Ministerio del Interior (2001)

Sin embargo, no se han logrado generar un crecimiento acelerado en regiones "beneficiarias" de estos regímenes. En efecto, todas las mediciones del desempeño económico de las últimas décadas de las diferentes regiones verifican que este ha sido relativamente similar, no observándose la esperada convergencia en el nivel de desarrollo regional¹⁶.

Según nuestro análisis esto se debe a la forma en que se procesan estos recursos extraordinarios en la sociedad regional. Por ejemplo, los gobiernos provinciales, en conjunto, emplean poco más de la mitad del gasto corriente en personal, rubro que en las provincias rezagadas llega a más del 65% (Cao y Vaca, 1999). Esa información indica que el empleo público es, con mucho, el mayor gasto de los gobiernos provinciales y que, en gran medida ello es así gracias a los recursos que le vienen desde el nivel federal.

Lo anterior permite aventurar la hipótesis de que esas transferencias federales han operado, predominantemente, como subsidios que garantizan la reproducción de un cierto ordenamiento social de las Provincias más rezagadas, sirviendo, además, como estímulo al mantenimiento de las condiciones estructurales que frenan el desarrollo provincial.

Dentro de estas condiciones generales están, sin lugar a dudas, un sistema de dominación que articula los intereses regionales en forma subordinada a los de los grupos gobernantes, aprovechando las prerrogativas que obtiene a partir de la forma federal de gobierno.

Si este razonamiento es válido, entonces puede inferirse que no siempre que se descentraliza se acerca a la ciudadanía. A veces el gobierno de menor nivel (v.g. provincia o municipio) es más cerrado, responde a ciertos intereses encriptados, siendo menos permeables que el nivel nacional a la acción de la sociedad civil.

En suma, las políticas de desarrollo de las regiones rezagadas, lejos de disparar un proceso de crecimiento más equilibrado, en general han generado las condiciones para el

¹⁶ Al respecto ver Vaca / Francés / Cao (1997). Se analizaba la performance (principalmente social) de los últimos años en las Provincias de menor desarrollo relativo y en el resto del país. También ver G. Porto (1995) y Bolsa de Comercio de Córdoba (1998), en donde se analizan los resultados económicos de las diferentes regiones de la Argentina a lo largo de varias décadas. En ambos casos se comprobaba que, al menos, el desempeño había sido similar, refutándose la hipótesis de convergencia.

surgimiento y/o fortalecimiento de grupos dominantes, los que mediante el control de las APP se están convirtiendo en verdaderas “oligarquías”, cuya función central es maximizar su capacidad de presión y negociación sobre el Gobierno Nacional para obtener recursos, para luego distribuirlos localmente con instrumentos que garanticen el control político-social de los que los reciben (empleados públicos, proveedores, contratistas, etc.).

Retomamos el concepto de “oligarquía” en su acepción clásica, que refiere a un “gobierno de pocos”, y que fuera resignificado a principios del siglo XX, para identificar a un grupo que además de ostentar una posición de fuerza y privilegio, se hace con el poder político para desde esta situación, utilizar las potestades estatales en el sentido de inducir circularmente a una creciente interdependencia entre grupo de control de la APP y grupos sociales que operan como “clientela”.

Queda claro que no estamos refiriendo a las tradicionales clases terratenientes del interior, sino de un estamento que, alrededor de los partidos políticos y del aparato estatal provincial, acumula poder por el hecho de apropiarse de recursos de origen extrarregional. A este elemento, se suma la utilización, en provecho propio, de las potestades que le asigna el poder provincial en el marco de la forma federal de gobierno.

LA AGENDA DE LA REFORMA DE LAS APP

Resumiendo, y tomando en consideración las experiencias de la década de los '90, la nueva agenda de reforma de las provincias tendría que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. El nuevo entorno de las relaciones Estado - sociedad parece indicar que el equilibrio fiscal es un elemento esencial (aunque no suficiente per se) para el desarrollo económico del país. Pero, como se desprende del trabajo, si el objetivo de los Programas de Reforma fue sostener un cierto equilibrio fiscal en el nivel provincial, los instrumentos inducidos y desarrollados desde la Nación y los OFI han tenido resultados sumamente contradictorios y en mucho casos alejados de los objetivos propuestos. Esto hace concluir que parece más apropiado, sobre todo en las Provincias de menor desarrollo relativo, inducir el seguimiento de ciertos registros clave (v.g. gasto en personal), que la inducción de políticas genéricas de ajuste.

2. También se desprende que las situaciones de equilibrio fiscal, si bien son un Estado deseable, no garantizan, ni mucho menos, el éxito económico y/o social, el que parece estar más articulado con mecanismos complejos y propios de cada sociedad regional. Expresado en términos positivos, que el modelo nacional no necesariamente es aplicable mecánicamente a las provincias, ni desde la Reforma ni desde el proceso de crecimiento económico.

3. La realización de Reformas de segunda generación formará parte de la agenda de preocupaciones provinciales aún en el caso de provincias en donde no se halla logrado alcanzar un cierto piso fiscal.

4. Vista la relación Nación - Provincias, desde el ángulo de la primera, se desprende que el gobierno central debería desarrollar políticas diferenciadas por tipo de provincia. Esto implicaría reconocer que más allá de las relaciones entre pares que implica el federalismo, algunas políticas, como por ejemplo las de reforma, deben ser diferentes de acuerdo al tipo de Provincia que se trate. Esto no implicaría dejar de lado la posibilidad de existencias de políticas desde la Nación, sólo significaría que estas se construyan y diseñen desde las especificidades de cada una de las situaciones regionales o provinciales, o por lo menos contemplando ciertas características comunes que surgen del agrupamiento de Provincias con el que se operó en este trabajo.

5. En virtud de lo anterior los programas de Reformas nacionales tendrían que estructurarse por Provincias, por grupo de ellas o por regiones y no por funciones y/o procesos. Inclusive podría ser útil que la división de las unidades nacionales que tengan por función la Reforma provincial fuera regional y no funcional como es normalmente.

6. Otra cuestión importante está vinculada a lo contradictorio que termina resultando la aplicación de medidas o instrumentos inducidos desde la Nación o desde los Organismos Financieros de Crédito, cuando no están debidamente internalizados, en cuanto a conveniencia y oportunidad, por los actores locales. Así, cuando no se dan estas condiciones de consenso, se termina asistiendo a la instrumentación de medidas que pueden resultar técnicamente correctas, pero ineficaces porque no terminan siendo absorbidos por las estructuras político - administrativas de la Provincia.

7. Salvo casos muy específicos, los programas tendrían que desplegarse a partir de generar una aceptación voluntaria por parte de las Provincias (y no inducida por presiones desde la Nación). Estos mismos programas tendrían que contener cláusulas "gatillo" de ingreso y salida de acuerdo a la obtención de un cierto piso fiscal. De esta forma se minimizarían luego presiones para el cumplimiento de metas o impactos.

Como reflexión general y final, habría que señalar que la explicación del comportamiento de los actores y de los instrumentos de Reforma que se diseñaron, estuvieron determinados durante toda la década de los '90, por los episodios político - económicos de fines de la década del '80 e inicios de esta. En efecto, el impacto de los dos episodios hiperinflacionarios sobre los comportamientos de los actores político - estatales y en general sobre los valores y culturas predominantes fueron decisivos para entender y explicar ciertos comportamientos.

La búsqueda de instrumentos universales, sin contemplar los particularismos de cada situación, está muy vinculada a la idea de instrumento único y de impacto general, que tiñó la política económica en general y sus instrumentos centrales: convertibilidad, privatizaciones, desregulación, etc.

Asociado con esa visión y con el éxito, en términos inflacionarios y de crecimiento, la expansión de esa visión, sea como condicionamiento o como inducción hacia las jurisdicciones provinciales contaba con mucha fuerza. O visto desde las Provincias, aparecía como muy atractivo o como imposible de resistir, discutir o contrarrestar.

En ese orden de ideas, es posible que superadas las situaciones críticas coyunturales en algunas jurisdicciones, estén dadas al inicio de la presente década las condiciones para avanzar con planteamientos más realistas y aproximados a las situaciones locales concretas de cada Provincia. Esto es, al desarrollo de estrategias e instrumentos más flexibles y que contemplen la diversidad.

Pero aún en las Provincias que precisen avanzar en los equilibrios fiscales, los modelos de Reforma, los tiempos e instrumentos de las mismas deberán ser definidos endógenamente. Esto sin desconocer que la interacción con el Gobierno Central seguirá siendo el escenario más propicio, para mejorar la eficiencia del funcionamiento del Estado, que como un todo involucra a sus tres instancias.

En este aspecto, el desafío es inducir otros comportamientos en los actores sociales y políticos que detentan la hegemonía en el ámbito regional. Esto es, buscar incentivos para que estos actores operen como articuladores de los intereses económicos, sociales, políticos y culturales de la sociedad local, y dejen de utilizar el control de los aparatos estatales locales, para el fortalecimiento de su posición como "oligarquía provincial".

Estos cambios en la estructura del poder local, generarán seguramente condiciones para inducir transformaciones en los aparatos de los Estados provinciales. Endógenamente los propios actores sociales comprometidos con el desarrollo llevarán adelante tareas de fortalecimiento institucional y recreación de burocracias públicas que, hoy por hoy, están debilitadas y/o aplastadas por esas "oligarquías" que han permeado las estructuras de las APP.

En síntesis, la agenda de la reforma debe contener el equilibrio y la disciplina fiscal, como puntos de partida, la modernización de las estructuras del poder local como su condición de posibilidad y la recuperación organizacional de las APP como sus metas. Esta recuperación además de los objetivos de generales, con la incorporación de las nuevas tecnologías de comunicación y gestión, debe contemplar inexorablemente la "reburocratización" - en sentido weberiano del término- de los aparatos públicos provinciales, para transitar hacia las llamadas formas "gerenciales" de gestión de los público.

Bibliografía

Agosín, Manuel y Ffrench Davis, Ricardo (1993) "La liberalización comercial en América Latina" Revista de la CEPAL N° 50 - Buenos Aires

Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994) "El desarrollo ausente" Flacso – Editorial Norma, Buenos Aires

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

Banco Mundial (1996) "Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism" Banco Mundial – Report N° 15487 AR - Washington, EEUU

Banco Mundial (1997) "Informe sobre el desarrollo mundial 1997 – El Estado en un mundo en transformación" – Banco Mundial – Washington, EEUU

Banco Mundial (1998) "Provincial finances. Update '98" Banco Mundial – LCSPR - Washington, EEUU

Bolsa de Comercio de Córdoba (1998) "Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional" Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba

Bresser Pereyra, Luiz Carlos (1997) "Una reforma gerencial de la Administración Pública en Brasil" en Revista Reforma y Democracia N° 9 – CLAD - Venezuela

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) "Las provincias periféricas argentinas" en: Realidad Económica N°124 - IADE - Buenos Aires.

Cao, Horacio - Rubins, Roxana (1997) "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales" –en Gustavo Blutman (Compilador) Investigaciones en Administración Pública – Cuaderno N° 3 — Oficina de Publicaciones CBC – IIA – CIAP – FCE – UBA – Buenos Aires

Cao, Horacio y Vaca, Angel (1999) "La propensión al gasto en personal en las provincias argentinas" (MIMEO), Buenos Aires

Coraggio, José Luis (1989) "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular" en "Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis", Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores), CEUR, Buenos Aires

Esteso, Roberto (1989) "Descentralización Político - administrativa: Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino" en "Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis", Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores), CEUR, Buenos Aires

Esteso, Roberto y Héctor Capraro (1989) "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias", en Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires

Ferrer, Aldo (1980) "La Economía Argentina, Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales" - Fondo De Cultura Económica - Buenos Aires.

Fundación Capital (1998) "Ránking Económico Provincial" Fundación Capital, Buenos Aires

Fundación Capital (2000) "Ránking Fiscal Provincial" Fundación Capital, Buenos Aires

Iazzetta, Osvaldo (1995) "Privatizaciones en Brasil y Argentina" Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires

INAP (1998) "Seminario "La situación de las Provincias, Descentralización Fiscal y Coparticipación Federal"" INAP – Presidencia de la Nación, Buenos Aires

Guiñazú, María Clelia (1999) "Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial" – ISEG – MEyOySP - Buenos Aires

Lerner, Emilia (1992) "Cambios recientes en la relación fiscal Nación - Provincias", trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza

Ministerio de Economía (1981) "Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1972 - 1981" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía – Buenos Aires

Ministerio de Economía (1982) "Erogaciones del Sector Público Argentino" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía – Buenos Aires

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994) "Cambios estructurales en la relación Nación – Provincias" - MEyOySP – Buenos Aires

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - MEyOySP (1993) "El Gasto Público Consolidado" - Secretaría de Programación Económica - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Buenos Aires

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - MEyOySP (1999) "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social" Dirección Nacional de Programación del Gasto Social – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – Buenos Aires

Ministerio del Interior (2001) "Base de Datos" Ministerio del Interior – Buenos Aires

Nuñez Miñana, Horacio (1974) "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares" - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata.

Oszlak, Oscar (1999) "De menor a mejor. El desafío de la *segunda*" – Revista Nueva Sociedad N° 160 – Caracas, Venezuela

Porto, Guido G.(1995) - "Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953 – 1980" - en "Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana)" - Editado por Alberto Porto - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata

Posadas, Marcelo (2001) "En torno de la gran distribución moderna y una propuesta reguladora", en Realidad Económica N° 176 – IADE – Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1999) "Las economías regionales a fines del Siglo XX" Ariel – Buenos Aires

Rofman, Alejandro (2000) "Desarrollo Regional y exclusión social" Amorrortu – Buenos Aires

Rojas, Fernando (1999) "The political context of decentralization in Latin America" paper prepared for the annual World Bank conference on development in Latin America and Caribbean "Decentralization and accountability of the Public Sector" – Banco Mundial - Valdivia, Chile

Vaca, Ángel - Francés, Mónica - Cao, Horacio - (1997) "Empleo Público en las Provincias Rezagadas" – Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 4 N° 8 - Buenos Aires

ANEXO I: una clasificación de provincias

Cualquier visión que se haga de la totalidad del país no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que lo recorre en su dimensión política, social, económica, demográfica, etc. Existen una importante cantidad de trabajos¹⁷ que han conceptualizado el tema, trabajándose en este escrito en la Clasificación usada por el Banco Mundial (1996):

AVANZADAS	INTERMEDIAS	REZAGADAS	DESPOBLADAS
Ciudad de Bs. As.	San Juan	Catamarca	Tierra del Fuego
Buenos Aires	San Luis	La Rioja	Santa Cruz
Córdoba	Salta	Jujuy	Chubut
Santa Fe	Tucumán	Chaco	Río Negro
Mendoza	Entre Ríos	Corrientes	Neuquén
		Sgo. del Estero	La Pampa
		Misiones	
		Formosa	

17 Ver por ejemplo Núñez Miñana, 1974 / Ferrer 1980 / Esteso y Capraro 1989 / Cao y Rubins, 1994, etc. Si bien estas clasificaciones fueron realizadas bajo marcos teóricos diferentes, sus resultados general no difieren demasiado del transcripción.