

3

CAMBIOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PROVINCIALES Y NUEVA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS (*)

Roberto Esteso

(Instituto de Capacitación
de Banco Nación)

Horacio Cao

(Investigador CEPAS/AAG)

RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar los cambios operados en los Estados provinciales en la última década, en vista a proponer una agenda de políticas públicas para el sector.

En este marco se desarrolla una primera sección que tiene como objetivo ubicar el contexto de la reforma provincial dentro de un ámbito más general dado por la reestructuración del Estado y la reconversión económica. A continuación se ordenan los enfoques e instrumentos de reforma en función de los actores que los impulsan; básicamente, los Organismos Financieros Internacionales (OFI), el Estado Nacional y los propios Gobiernos Provinciales.

Con este ordenamiento como antecedente, pos-

teriormente se avanza sobre la evaluación de resultados e impactos de los procesos de reforma de acuerdo con los objetivos planteados por la Nación y los OFI, quienes fueron los principales promotores de todo el proceso. Por último, se trabaja sobre algunas conclusiones generales, construyéndose lo que se considera debería ser la agenda del problema de la Reforma provincial en los próximos años.

1 INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar los cambios operados en los Estados provinciales en la última década, en el marco del proceso más complejo de cambio de las relaciones Estado-sociedad-economía a escala nacional y mundial.

No se tiene como objetivo realizar una revisión minuciosa de los enfoques e instrumentos, ni mucho menos profundizar en casos puntuales de reforma, sino situar la problemática de las Administraciones Públicas Provinciales (APP) en una perspectiva general.

En este marco se desarrolla una primera sección que tiene como objetivo ubicar el contexto de la reforma provincial dentro de un ámbito más general dado por la reestructuración del Estado y la reconversión económica.

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 de acuerdo con los objetivos planteados por la Nación y los OFI, quienes fueron los principales promotores de todo el proceso.

Por último, se trabaja sobre algunas conclusiones generales, construyéndo-

se lo que se considera debería ser la agenda del problema de la Reforma provincial en los próximos años.

2 LA CRISIS DEL ESTADO INTERVENTOR

EL CONTEXTO GENERAL

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

Como respuesta a esta situación, se fue instaurando un nuevo modelo basado 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 debilitó un conjunto de instituciones que tenía por objeto 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 y una creciente polarización social.

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, acompañadas por intentos estabilizadores y de reducción del déficit fiscal.

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

Las principales acciones orientadas a cambiar aquel modo de articulación Estado-sociedad se dan en el plano del sector público, en todas sus instancias y niveles; buscan variar sus funciones y modalidades de intervención y gestión para, desde allí, inducir cambios en el resto del entorno económico y social.

Los principales contenidos de las políticas de reforma y reconversión desarrolladas a partir de los noventa fueron: la apertura comercial y financiera, expresada como desmantelamiento de las restricciones cuantitativas o como rebaja de aranceles (Agosín y Ffrench 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 ese momento 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 se profundizó 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). Con estas acciones se lograron varios objetivos, como capitalizar el sector público, reducir (momentáneamente) el nivel de endeudamiento, desbloquear la 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 respecto de 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.

Otro elemento de las políticas anticrisis fue 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, eliminando 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 estaba “lubricada” por transferencias extraordinarias de la Nación) es decisivo, en tanto hace desaparecer la herramienta de la “ilusión monetaria” que lo posibilitaba.

Un párrafo aparte sobre este tema merece la desestructuración o desaparición de los entes o regulaciones que permitieron el desarrollo y/o el mantenimiento de las llamadas “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 actores sociales regionales en el nivel nacional pierde buena parte de su sentido. Es que debido a los procesos descentralizados el Estado central deja de tomar decisiones clave para la economía provincial, y así como algunos 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 tuvo 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.

Se denomina 1ª fase de reforma a aquella tendiente 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 por 2ª fase todas aquellas acciones e instrumentos que se dirigen no tanto a operar sobre la relación recursos-gastos y/o el tamaño estatal, sino sobre el aparato administrativo del Estado y los productos que éste desarrolla, es decir, sobre todo aquello que tiene relación con el Estado como organización compleja, sus estructuras, procesos, tecnologías, valores, etc.¹

Cabe acotar que la ola de reformas, iniciada hacia mediados de los '70s pero consolidada durante los '90, se caracterizó por priorizar objetivos del primer tipo.

Va de suyo que para la realización de ambas fases de reformas se puede recurrir a marcos teóricos y modalidades diferentes de 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 a las 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.

Una primera aproximación, casi apriorística y considerando las distintas experiencias internacionales y la opinión generalizada de los expertos, indica que -una vez obtenido el respaldo político necesario- resulta mucho más sencillo lograr las transformaciones referidas al restablecimiento de equilibrios fiscales (1ª fase) que tratar de mejorar la operación y la calidad de los sistemas del aparato estatal (2ª fase).

3 LAS DIFERENTES VISIONES

DEL 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 cuáles fueron las diferentes visiones que sobre las necesidades provinciales tenían los actores involucrados en la definición de las políticas y en el manejo de los procesos e instrumentos. Para ello se analizarán por separado las perspectivas de reforma aportadas por los Organismos Financieros Internacionales, las provincias y el Estado Nacional.

LA VISIÓN DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES (OFI)

Como en todo el proceso de ajuste estructural que desarrolla la Argentina desde mediados de los '70, los OFI² ocupan un lugar preponderante. Estos organismos ven en la descentralización³ 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 hace notar las ventajas 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, se considera que no es una solución mágica y que realizada sin un adecuado diseño puede empeorar la situación de partida. Adicionalmente, 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 (Ver, por ejemplo, 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 captar recursos.

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 generados por 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 las provincias argentinas, el BIRF diagnostica que para sobreponerse a la recurrente situación de crisis deben superarse conductas y modalidades de acción remanentes de etapas del Estado interventor y del pasado inflacionario, cuando las alzas generalizadas de precios y la ilusión monetaria producida por las constantes devaluaciones permitían manejar las cuentas públicas con menores niveles de disciplina (Banco Mundial, 1996).

Hacia fines de la década del '90, el BIRF recomendaba cinco medidas principales a tomar (Banco Mundial, 1998):

- Dar los pasos finales para terminar de transferir o consolidar los baches fiscales producidos por los Bancos provinciales y los Sistemas Previsionales.
- Financiar los costos que implican incrementar en tres años la escolaridad obligatoria.
- Desarrollar políticas coherentes y modernas hacia el sistema de servicio civil, que permitan superar las traumáticas reducciones salariales y la ola de irresponsable expansión de salarios.
- Superar las dificultades que obstaculizan el total cumplimiento de los compromisos asumidos por las provincias en los Pactos Fiscales.
- 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 hay que destacar que es difícil y complejo compactar una visión de “las provincias”, ya que las mismas comprenden situaciones heterogéneas, que involucran 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. Lo que se conoce como “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. El mismo 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.

O sea, 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 del 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 deberán juzgar el comportamiento político del Estado provincial son los habitantes de la provincia a través de las instituciones democráticas.

A la crisis fiscal, que como vimos se consideraba inducida, se le agregaban presiones que el gobierno nacional aplicaba sobre las autoridades provinciales para que éstas realizaran el ajuste. Por lo tanto -se sostenía- no hay autonomía para tener políticas propias, ni hay decisión provincial en las acciones de reforma desarrolladas.⁵

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 a las economías regionales -que el discurso dice defender- o a los sectores “desplazados por el modelo”, sino a los propios intereses de los grupos controladores de los aparatos estatales provinciales.

Situación distinta es la que se da en las Provincias Avanzadas⁶ 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-; 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 conservan su autonomía, en tanto que Córdoba sigue con su planteo diferenciador que la conduce a la crisis de 1995. El ajuste pos 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 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 ya mencionado de la provincia de Córdoba.

3. Adhesión a las políticas nacionales (de Buenos Aires y Capital Federal) 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 es el caso de instrumentos de Reforma de probada calidad técnica, que terminaron en fracasos desde el punto de vista de resultados.⁷

LA NACIÓN

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, aun de la que consideraba debía realizarse en las provincias. Quien llevaba adelante el peso de estas políticas fue básicamente el Ministerio de Economía, con acciones complementarias, cuando no idénticas a las 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 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 OFI.⁸

Hay que ubicar lo anterior 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 estaban condicionados 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

- Evitar que los desequilibrios fiscales de las provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico.

Descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel.

Objetivos de largo plazo

- Generar condiciones para un mejor despliegue de las oportunidades de negocios en todas las regiones del país.
- 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.

Esta situación se reflejaba en trabajosos procesos de negociación que por lo general concluían con instrumentos parciales, o en transferencias extraordinarias, contradictorias con el proceso de reforma.

En concreto, en esta compleja trama, este tipo de acciones tuvo como propósito, para el nivel federal, además de la obtención de los resultados de reforma esperados, mantener y consolidar mayores niveles de gobernabilidad y gobernanza.⁹ Esto a partir de:

- Mantener y reforzar la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional.
- 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 con las diferentes coyunturas de la Nación frente a la cuestión federal, es interesante ver cómo 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", incluido el año 1995, en donde se logran avances, con resultados disímiles según las provincias y los temas a reformar; en este marco, el Estado Central que tensionó, a veces de manera crítica, las relaciones Nación-provincias. En 1995, y 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, racionalización salarial, etc.

A partir de tal año, se pasa a 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. Así, 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 cuanto a programas de reforma provincial, sus primeras acciones coordinadas por el gobierno central tenían el supuesto -correcto según nuestro entender- de que algunos cambios de fondo en el Estado, aun los ligados a la reducción del gasto público, necesitaban financiamiento para su concreción.

Entre 1994 y 1995 comenzó la implementación de programas bajo una nueva lógica, ya no de proyectos, sino de resultados. El Banco Mundial recomendaba que los programas de este tipo "... 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 del desarrollo de 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 los cuales 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, hicieron que el plan de Reformas no llegara a realizarse, permitiendo, en algunos casos, que con los fondos "frescos" se prolongaran las situaciones distorsionadas que se querían corregir.

Un programa con esta estrategia, financiado con fondos BIRF y proveniente 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 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 pri

mer 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 finalmente involucraban sumas muy superiores a las que se prestaban en el marco de este programa). Por último, también surgieron tensiones con las auditorías que realizaba desde la jurisdicción nacional la unidad ejecutora central del programa.

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 pudo neutralizarse totalmente este tipo de presiones).
- El fuerte impacto político se generó 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 permiten 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 define la localización de inversiones.

4 LOS RESULTADOS

Los objetivos reformistas querían, 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

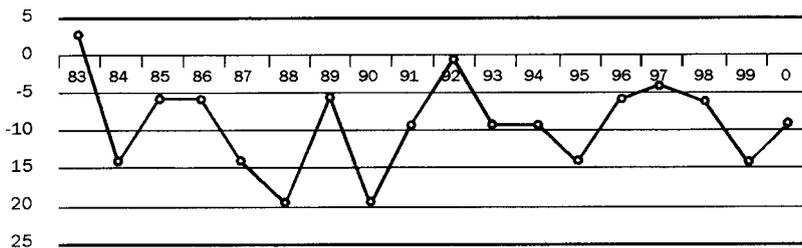
el desarrollo económico, mejorando las oportunidades de negocios en todas las regiones del país y elevar la calidad y cantidad de los servicios que brinda el Estado. Es decir, objetivos de eficacia y eficiencia en la gestión pública. En ese entorno de objetivos, veamos los resultados obtenidos:

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. 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 Gráfico 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 casos puntuales. A pesar de diez años de medidas dirigidas a lograr equilibrios fiscales, la fortaleza o no de las finanzas provinciales aparece como función del tipo de provincia (si no se toma en cuenta la situación de las provincias despobladas).

Cuadro N° 2

Ránking Fiscal y tipo de provincia. Consistencia

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

Cuadro N° 3

Ranking Fiscal y tipo de provincia ⁽¹⁾

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

Nota: (1) X= Consistencia de escalas **Fuente:** Ranking Fiscal = Fundación Capital (2000) / Tipo de provincia = Ver Anexo I

En dos de los tres casos en donde no se observa una correspondencia entre tipo de provincia y situación fiscal (San Luis y Santiago del Estero), la fortaleza fiscal se debe a la disciplina en el manejo del gasto corriente. Adicionalmente, en el caso de Santiago del Estero, si bien indiscutiblemente es una virtud, la fortaleza fiscal no le alcanzó para mejorar su perfil económico-social. El otro caso, provincia de Mendoza, la inconsistencia puede atribuirse a la forma en que se encaró la resolución de la crisis del “tequila”, en particular la caída de los Bancos provinciales. Antes de tal situación, esta provincia tenía una situación “Muy Buena” consistente con su situación de provincia “Avanzada”.

DESCONGESTIONAR LA JURISDICCION 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 -se iniciaron hacia principios de los '60- y toman 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).

Conviene señalar 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 nacional.¹¹ Así, mientras en el nivel nacional su 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 de la Nación: aproximadamente 57 para las provincias y un 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 Previsión 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. Es que 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 (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 de la jurisdicción 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., siguieron siendo la regla.

En resumen, luego del proceso de transferencias de facultades y funciones, el Estado Nacional quedó a cargo de las funciones estatales esenciales (Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Federal) y del 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; así se generó 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 constituyen 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 mayores con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión.

Contemplar este aspecto del problema significa acompañar la discusión fiscal con otra referida a los aspectos organizacionales y de gestión, sin los cuales, aun 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 DE 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 despliegue 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, a los que puede 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 crecien

to 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 la misma no se implementó con la profundidad necesaria. Si esto es así, aquellas jurisdicciones que tuvieron un mayor avance en las Reformas lograrán 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

Ranking Económico y Desarrollo de la Reforma Consistencia

Ranking 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.

78

Cuadro N° 7

Ranking Económico y Desarrollo de la Reforma(1)

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

Nota: (1) X= Consistencia de escalas / Z= Inconsistencia de escalas con más de una categoría de diferencia

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

MEJORA EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y EN LA EFICIENCIA ESTATAL

En cuanto a los resultados obtenidos, puede rescatarse como aspecto positivo el papel que cumplieron los programas financiados por los OFI 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.) significó 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.

Otro punto a destacar es la restitución de la autoridad del Estado a partir de la salida de la crisis fiscal. En este sentido, al recomponer su capacidad de asignar recursos, le permitió recuperar la posibilidad de liderar el proceso social que había perdido. Derivadas de esta situación, se restablecieron ciertas capacidades mínimas del aparato administrativo, que se habían deteriorado por la falta de elementos esenciales y por la conflictividad emergente de la crisis social (muchas veces liderada por los gremios estatales).

Más allá de estos impactos positivos, cabe reconocer que en lo atinente a la eficiencia organizacional y la mejora de los productos generados son pocos los avances que pueden mostrarse como consolidados, lo que es 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.

Así, según una visión generalizada 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 esa 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 mantiene la extensión de la jornada laboral y condiciones de trabajo, con ven

tajas 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.

5 CONCLUSIONES Y AGENDA DE REFORMA DE LAS APP

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

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 tienen resultados sumamente contradictorios y en muchos 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.

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.

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

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 con el tipo de provincia que se trate. Esto no implicaría dejar de lado la posibilidad de existencias de políticas desde la Nación; sólo significaría que éstas 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.

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.

Otra cuestión importante está vinculada a lo contradictoria 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 son absorbidas por las estructuras político-administrativas de la provincia.

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 con 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 estuvo determinado durante toda la década de los '90 por los episodios político-económicos de fines de la década del '80 e inicios de ésta. 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 fue decisivo 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.

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 propia posición.

Estos cambios en la estructura del poder local generarán seguramente condiciones para inducir transformaciones en los aparatos de los Estados provin

ciales. 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 los intereses de los aparatos políticos-clientelares 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.

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 sus dimensiones política, social, económica, demográfica, etc. Existe una importante cantidad de trabajos¹⁴ que ha conceptualizado el tema, y se utilizó en este escrito 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	

BIBLIOGRAFÍA

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

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

Banco Mundial (1992) “Towards a New Federalism” en 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, EE.UU.

Banco Mundial (1997) “Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación”, Banco Mundial, Washington, EE.UU.

Banco Mundial (1998) “Provincial finances. Update '98”, Banco Mundial, LCSPR, Washington, EE.UU.

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 y 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.

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.

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, (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, (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.

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

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

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.

NOTAS

^(*) Una primera versión de este trabajo fue presentada en el 1° Congreso Argentino de Administración Pública y publicada por la Revista Administración Pública y Sociedad del IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba.

¹ Este razonamiento fue desarrollado sobre la base de Oszlak, 1999.

² Dentro de los OFI, el BID y el BIRF (Banco Mundial) fueron los que tuvieron una mayor participación en la Reforma de los Estados Provinciales.

³ La descentralización político-administrativa reconoce múltiples antecedentes y enfoques que, esquemáticamente, responden a 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" (que está más cercana a la que tienen los OFI). Al respecto ver, por ejemplo, Esteso (1989).

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).

⁶ La clasificación de provincias utilizada es transcrita en el Anexo I.

⁷ Ejemplo de estos casos son los Proyectos de Modernización de los Catastro 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 instalado un poderoso instrumento que incorporó la más moderna tecnología registral de la propiedad. No obstante esta herramienta no sirvió para su propósito original de elevar de manera sustancial el cobro del Impuesto Inmobiliario, ya que nunca se vinculó tecnológicamente 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?

⁸ Estas coincidencias son analizadas en Cao/Rubins, 1997.

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

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

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

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

¹³ Como el armado del ranking 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. En 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 Ranking.

¹⁴ 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 transcripto.