Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina

Cao, Horacio

2002

Cita APA: Cao, H. (2002). La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Doctoral 001501/1166

[illegible]/1166

De los Melos a los Atenienses:

CATALOGADO

"¿Cómo podemos tener el mismo interés, nosotros en convertirnos en vuestros esclavos y vosotros en nuestros amos?"

Tucídides "*Historia de la Guerra del Peloponeso*"

"... prácticamente el único modelo de crecimiento que guía a las distintas economías regionales latinoamericanas gira en función de los mercados exógenos"

Carlos Sempat Assadourian "*Modos de Producción, Capitalismo y Subdesarrollo en América Latina*"

"Un sistema no se supera a partir de su centro, sino a partir de su periferia"

Samir Amín "*El Desarrollo Desigual*"

N.311; Z.41
CIE

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

Indice

TOMO I: Capítulos

Capítulo I	*El planteo del problema*	Pág. 4
Capítulo II	*El marco conceptual: el Estado y el territorio*	Pág. 10
Capítulo III	*La construcción histórica de la periferia Argentina. (1ª Parte) Los orígenes de la estructura desigual (circa 1500 – 1861)*	Pág. 44
Capítulo IV	*La construcción histórica de la periferia Argentina. (2ª Parte) El centro y la periferia en la Argentina moderna (1861 - 1975)*	Pág. 59
Capítulo V	*Una nueva transición: el desguace del estado interventor (1975 hasta fines de la década del '90)*	Pág. 85
Capítulo VI	*Orden político y administración pública en las provincias del área periférica. 1ª parte: Las fuerzas orientadoras de políticas.*	Pág. 115
Capítulo VII	*Orden político y administración pública en las provincias del área periférica. 2ª parte: El modelo de funcionamiento*	Pág. 150
Capítulo VIII	*El caso San Juan*	Pág. 181
	Conclusiones	Pág. 212

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Profesor Eduardo D. ALVAREZ PALACIOS

Capítulo I

El planteo del problema

La desigualdad territorial es una de las características que definen a la República Argentina como país subdesarrollado, pobre, periférico, del tercer mundo.

Como se describirá con mayor detalle a lo largo de esta investigación, tal desigualdad territorial no ha sido una constante histórica; ya que, hasta la primera mitad del siglo XIX, las diferentes áreas que los colonizadores españoles ocuparon durante tres centurias habían logrado un nivel de desarrollo relativamente homogéneo, estableciendo entre ellas débiles lazos de cooperación o pugna horizontal.

El país que nace de la guerra de la independencia y de las posteriores guerras civiles se organizó bajo una lógica intrínsecamente desigual que colocó al emprendimiento agroexportador de base pampeana en el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha en el desarrollo relativo que nunca pudo cerrarse.

De este modo, la actual diferencia de desarrollo entre provincias es muy importante. Vaya, por ahora, un solo ejemplo: la desigualdad entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 1997 – ProvInfo, 2001) es de 11,6 a 1. En Estados Unidos, por considerar un país federal desarrollado, esta diferencia no llega a ser de 2 a 1 (Alaska vs. West Virginia, promedio 1997 – 1999, U.S. Census Bureau, 2000).

Se tiene así un país con zonas que, poseyendo algunos atributos propios de países del llamado primer mundo, se articulan con otras cuyos indicadores las asemejan a las naciones más rezagadas del planeta.

Sin embargo, y como han hecho notar varios autores, abundan los análisis políticos y sociales que abordan el espacio nacional como un todo homogéneo y obvian la existencia de algunos fenómenos que, válidos a nivel nacional, adquieren peculiaridades relevantes en las diferentes regiones (Taylor, 1994: 281; O'Donnell, 1993:168).

La desigualdad en el desarrollo relativo, vista desde la esfera político administrativa de las áreas más pobres, es la principal motivación de este estudio. La hipótesis alrededor de la cual girará esta investigación sostiene que las características político – administrativas de estas áreas tienen un comportamiento crucialmente diferente respecto a las observadas en sus espacios más desarrollados.

Por ello, la principal tarea desplegada en las páginas siguientes será la descripción de estas diferencias en un particular periodo histórico y el análisis de las mismas a la luz de su pertenencia a una unidad nacional basada en la forma federal de gobierno.

En este sentido, la primera pregunta a formular sería: ¿Por qué un área geográfica del país se reproduce bajo condiciones de menor desarrollo relativo desde hace más de cien años?

Tal interrogante adquiere mayor relevancia en virtud de que en ese periodo las diferencias entre regiones no se redujeron, a pesar del importante esfuerzo que el sistema político realizó para homogeneizar el espacio territorial del país. Surge así una pregunta subsidiaria: ¿Por qué no alcanzaron sus objetivos las políticas desplegadas?

Aunque este aspecto de la discusión no sea nuevo en la agenda política ni en la académica, son más bien esporádicos los trabajos que se formularon estas preguntas a la luz de la organización federal de la República Argentina.

No es casual que así haya sido. Entre otras razones, la existencia de fuerzas centralizadoras de tendencia universal y la inestabilidad institucional hicieron que, durante buena parte del siglo XX, la forma federal de gobierno en general y las Provincias en particular tuviesen un peso marginal a la hora de definir las principales políticas nacionales.

La reversión de esta tendencia centralizadora y la continuidad institucional lograda a partir de 1983 revalorizaron el espacio federal y los niveles subnacionales de Estado, convirtiéndolos en elementos clave en la vida nacional. Esta situación no es trivial para las provincias menos desarrolladas, ya que necesariamente este rezago relativo influye y a su vez es influido por la forma federal de gobierno que rige en Argentina.

Por otro lado, y como sostiene O'Donnell, al menos desde Aristóteles y Platón, muchos estudios han coincidido en que las estructuras socioeconómicas ejercen importante influencia sobre el régimen político imperante (1972: 15).

Desde esta perspectiva de análisis, la pregunta original debe reformularse del siguiente modo: ¿Cuál es la especificidad del Estado y de las Administraciones Públicas provinciales del área periférica en el actual periodo histórico? O más precisamente: ¿Qué lugar ocupan el Estado y las Administraciones Públicas en la reproducción de las provincias del área periférica como tales?

Estos interrogantes se descomponen en una serie de preguntas que necesariamente involucran a los actores sociales provinciales y al funcionamiento de todo el sistema federal:

- → ¿Cómo se construyó la estructura regional desigual?
- → El diferente desarrollo relativo de los Estados constitutivos de la federación, ¿permite hablar de características específicas de ciertos procesos políticos y sociales en las provincias que definiremos como periféricas?
- → ¿Qué políticas induce el Estado Nacional en los niveles subnacionales? ¿Cómo juegan los actores sociales regionales y transregionales en las actividades del Estado Provincial?
- → ¿Qué función cumplen las Administraciones Públicas provinciales en este esquema? ¿De qué forma juega la esfera política en el espacio de la burocracia estatal?

El ciclo de cambios abierto a mediados de los '70 hizo desplegar otra serie de interrogantes. Así, se desmontó una red de instituciones que tenían un notable impacto territorial paralelamente a la transferencia de una serie de funciones estatales a las provincias. ¿Qué consecuencias están teniendo estos cambios? ¿Cómo influyeron sobre la organización federal? ¿Cómo absorben las Administraciones Públicas los procesos de descentralización y los cambios de funciones derivados del ajuste estructural?

Estas preguntas abren vetas de análisis que llevan la atención hacia el gobierno nacional y hacia el conjunto de las provincias, a las que definiremos como pertenecientes a áreas Centrales, Despobladas y Periféricas. La perspectiva troncal de trabajo se dirigirá hacia éstas últimas, estando los otros elementos subordinados a esta mirada principal.

En cuanto a sus contenidos, este trabajo destina su **Capítulo II** a organizar un marco conceptual que, principalmente, se nutre de dos materias de conocimiento:

- ✓ Las dirigidas a comprender el modo en que se generan los desequilibrios entre las regiones de un país y las causas que los reproducen.
- ✓ Las dirigidas a analizar las peculiaridades que adquieren el Estado y de la Administración Pública en el marco de la forma federal de gobierno.

En la perspectiva de análisis que adopta esta tesis, la dimensión histórica ocupa un lugar relevante, en tanto explica cómo se fueron construyendo las regiones periféricas de Argentina. Los **Capítulos III** y **IV** resumen ese itinerario, poniendo especial énfasis en la observación del papel del Estado en cada etapa.

El **Capítulo V** tiene dos partes. La primera se propone describir sucintamente la situación general del país y de cada una de sus áreas geográficas en la década del '90. La segunda se ocupa de la influencia que tuvieron los cambios producidos durante esa década en la situación del Estado y las Administraciones Públicas provinciales de las áreas periféricas.

Los **Capítulos VI** y **VII** analizan la situación de las provincias periféricas. El primero describe los contenidos concretos de lo que se define como orientadores de políticas de los Estados y las Administraciones Públicas Provinciales. El segundo modeliza los comportamientos resultantes de estos orientadores y esquematiza los patrones de comportamiento del orden político y de la Administración Pública que -se sostiene- repiten sus contenidos principales en las catorce provincias del área periférica.

Al respecto, debe acotarse que si bien el esquema de funcionamiento que se describirá se considera válido en términos generales para la etapa democrática del periodo que aquí denominamos transicional (desde 1983 hasta nuestros días), el trabajo se ajustará particularmente al periodo 1991/99.

Por último, el **Capítulo VIII** analiza en qué medida el esquema expuesto otorga significación a la situación que se vive en un sistema político subnacional particular, el de la Provincia de San Juan. Además de fuentes bibliográficas, información estadística y diferente documentación, este capítulo utiliza como insumo once entrevistas realizadas a ex ministros o secretarios provinciales.

Dijimos que hasta hace pocos años el tema federal y provincial fue un capítulo poco recorrido en Argentina. Esta situación hace que algunos conceptos básicos resulten poco familiares y obliga a trabajar con anexos que contienen información general sobre diferentes temas vinculados con esa problemática.

Así, el **Anexo I** presenta algunos temas relacionados con la articulación entre los Estados Provinciales y el Estado Nacional, para luego resumir dos cuestiones específicas que influyen en el desarrollo de la tesis: la elección de legisladores nacionales en las provincias y la coparticipación federal de impuestos.

El **Anexo II** describe sucintamente las características de los Estados Provinciales y sus respectivas Administraciones Públicas.

El **Anexo III** presenta los supuestos epistemológicos y la metodología de trabajo de esta investigación.

Relacionado con los contenidos del Capítulo VIII de la tesis, el **Anexo IV** enumera las principales características de la Provincia de San Juan.

Finalmente, el **Anexo V** transcribe las principales estadísticas utilizadas, en tanto que el **VI** contiene las desgrabaciones completas de las entrevistas utilizadas en el Capítulo VIII.

Se sostuvo que el tema de esta investigación ha ocupado un lugar más bien marginal en las publicaciones científicas y en la producción de investigación. Existen importantes excepciones como el Centro de Políticas, Administración y Sociedad (CEPAS) que depende de la Asociación de Administradores Gubernamentales, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR - dependiente del CEA-UBA) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Todos ellos, además de funcionar como lugares de reflexión y cambio de opiniones acerca de la problemática provincial, realizan continuos aportes al tema.

En especial quiero citar a las revistas Realidad Económica (IADE) y Aportes (CEPAS), en donde se publicaron trabajos que, de algún modo, fueron adelantos parciales de esta investigación.

La baja presencia de estos temas en la agenda de investigación tiene su correlato en una pobre dotación de información estadística que se caracteriza por su fragmentación, su falta de unidad metodológica que impide las comparaciones, su excesiva agregación, etc. Aquí debo referirme a la nociva influencia de la crisis del Estado, que incide sobre su capacidad para la recolectar, elaborar y procesar datos, y a cierta cultura política que tiende a menoscabar la utilidad de tal información.

Bajo tales circunstancias, corresponde formular un reconocimiento a diferentes unidades que, en muy precarias condiciones de trabajo, producen información sobre provincias. Me refiero particularmente a la Unidad de Información Integrada del Ministerio del Interior, al Grupo Provincias de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias y al INDEC -ambos del Ministerio de Economía- y al Consejo Federal de Inversiones.

En una dimensión cercana a la citada en el párrafo anterior, también merecen reconocimiento las instituciones y personas que recopilan y ponen a disposición de los investigadores documentos, aportes bibliográficos, estadísticas, etc. En este sentido, esta investigación le debe mucho a las bibliotecas del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Ministerio de Economía, y al personal que trabaja en ellas, especialmente a Pedro Dimitri y a Stella Maris Zoppi.

Decíamos que en los últimos años se vive una profunda reversión en las tendencias que debilitaban las características federales de la República Argentina; he tenido la suerte de vivir buena parte de este proceso. Desde hace más de diez años, tanto en mi tarea de Administrador Gubernamental como en el despliegue de mi vida académica, el principal foco de atención de mi trabajo se centró en la situación de los Estados y las Administraciones Públicas de las provincias con menor desarrollo.

En el despliegue de esta actividad he consultado y tomado opiniones de muchas personas que trabajaron sobre la cuestión provincial desde el campo de la investigación, desde la política o desde la gestión pública. Es casi obvio remarcar que a través de estos escritos hablan muchos investigadores, profesores, gerentes públicos, funcionarios nacionales y provinciales, investigadores, o simples ciudadanos o usuarios de las Administraciones Públicas de las provincias periféricas con los que trabé cotidiana relación.

Es claro que esta interacción fue decisiva al construir mi propia perspectiva de análisis. Si bien es totalmente imposible nombrar a cada una de estas personas, quisiera reconocer explícitamente a quienes considero que más influyeron en este escrito.

En primer lugar quisiera nombrar al tutor de esta investigación, el Dr. Pedro Pirez, quien a lo largo de estos años leyó una cantidad fenomenal de escritos preliminares, toleró mis apuros, me formuló críticas profundas y me brindó caminos alternativos ante cada encrucijada.

Mi primera inserción en la problemática provincial se dio de la mano de un grupo de profesionales con los que mantuve una relación laboral y amistosa durante estos años: los licenciados Ángel Vaca, Sergio Mordacci y Raúl Benitez y el doctor Roberto Esteso A despecho de acercamientos y diferencias ideológicas, sus agudos comentarios y sus conocimientos desde adentro del funcionamiento del Estado fueron vitales para confrontar mis opiniones y para entender la dinámica del Sector Público Provincial.

Junto con Roxana Rubins, a lo largo de los '90, publiqué una docena de trabajos sobre el tema provincial. Muchas de las ideas desarrolladas en esta investigación surgieron de las charlas y discusiones propias del armado de cada uno de esos papers; seguramente las mejores se originaron en la capacidad de análisis de la Lic. Rubins.

El doctor Pedro Andrieu, mi tutor de estudios en el Doctorado, me ayudó a tomar el impulso necesario para lanzarme a esta investigación. En la última etapa de la misma trabajé en conjunto con la licenciada Clelia Guinazú, quien -por entonces- estaba por presentar su tesis doctoral sobre la situación de la Provincia de San Luis en el Masachuset Institute Technologic. La lectura cruzada de ambos trabajos fue muy importante para perfeccionar y profundizar varios capítulos.

El doctor Alejandro Rofman, a quien considero uno de mis principales referentes teóricos, siempre tuvo palabras de aliento para mi tarea. En sus seminarios de doctorado y en consultas posteriores, los doctores Pedro Pavesi y Ricardo Gómez fueron fundamentales para construir la perspectiva epistemológica de este trabajo. Igualmente, los doctores Marcelo Escolar y Ernesto Calvo en su seminario sobre la cuestión federal abrieron el camino a un análisis más profundo de esta forma de gobierno.

Agradezco también a Josefina Vaca, Gustavo Blutman, Roxana Rubins, Cristina De Antony y Ángel Vaca sus observaciones sobre una primera versión de esta investigación, las que me permitieron incorporar importantes correcciones y agregados. Ya en la etapa final, la ayuda de Silvia Couceiro y Horacio Redondo permitió que mejorara sustancialmente la presentación de la tesis.

Así como reconozco que buena parte de los eventuales aciertos de esta investigación se la debo a los nombrados, todos ellos quedan por supuesto liberados de las faltas, errores y omisiones que se hayan cometido.

Por último: investigar en Argentina es una tarea trabajosa. En los ambientes profesionales sólo se reconocen aquellos trabajos que tienen una aplicación inmediata. En los ambientes académicos, es muy difícil conseguir una renta que permita la dedicación de tiempo completo. En suma, la investigación significa quitar tiempo a otras actividades rentables o a la necesaria cuota de ocio. Romper este círculo sólo es posible en el marco de un proyecto familiar, que brinde la necesaria comprensión y apoyo afectivo. Vaya entonces, para mi mujer y mis hijas, la principal dedicatoria de estas páginas.

Buenos Aires, Agosto de 2002

Bibliografía

→ O'Donnell, Guillermo (1972) **"Modernización y autoritarismo"**. Editorial Paidos- Buenos Aires.

→ O'Donnell, Guillermo (1993) **"Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales" Revista Desarrollo Económico Volumen 33 N° 130** – IDES – Buenos Aires.

→ ProvInfo (2001) **"Base de Datos de la Unidad de Información Integrada"** - Ministerio del Interior -Secretaría de Provincias- Buenos Aires.

→ U.S. Census Bureau (2000) **"Current Population Survey"**, U.S. Census Bureau - United Stated.

→ Taylor, Peter (1994) **"Geografía Política. Economía - Mundo, Estado Nación y Localidad"**. Trama Editorial. Madrid

Capítulo II

El marco conceptual: el Estado y el territorio

Introducción

Este capítulo desarrolla el marco conceptual que se utiliza en la tesis.

La primera sección describe brevemente a las diferentes escuelas que trataron la cuestión del Estado, sus desarrollos desde la segunda mitad del Siglo XX y sus relaciones con la situación general de América Latina.

La segunda sección comienza a desplegar conceptos que estarán presentes en diferentes partes de la investigación. Concretamente, define algunos temas relacionados con los procesos de conformación de las regiones y los desequilibrios y tensiones que se producen entre ellas.

Por su parte, la tercera sección aborda conceptos referidos al Estado y a la Administración Pública. Dentro de ella, se desarrolla un importante acápite que describe las peculiaridades de la forma federal de gobierno.

La última sección sintetiza los elementos utilizados a lo largo del capítulo. Así, articulando los conceptos referidos a la situación de una región periférica con los relacionados con el Estado y la Administración Pública, se construye un marco conceptual alineado con los objetivos de la tesis.

Antes de culminar esta introducción, cabe advertir que en varios de sus tramos la investigación sostiene que se está ante un cambio de paradigma y que el mismo involucra una resignificación de conceptos tales como actor social, teorías del desarrollo, enfoque estructural, etc. Esto obligó a que se hayan tomado muchos recaudos al definir el sentido de ciertos vocablos que, en otro contexto, podrían mencionarse sin más. De todos modos -como ocurre en todos los trabajos como éste-, los recaudos nunca son exhaustivos en virtud de los límites de la estructura expositiva y de los propios objetivos del trabajo.

1. El Marco General

1.1. Teorías sobre el Estado y la cuestión del desarrollo[1] en América Latina

El desarrollo económico, que tanto preocupara a los primeros clásicos (Smith, Ricardo, Marx, etc.) no volvió a ser una *situación socialmente problematizada* (O'Donnell y Oszlak, 1995: 110 - ver anexo III) hasta la crisis del '30 y la aparición de los grandes cambios políticos abiertos por la 2ª Guerra Mundial que, con la desintegración del sistema de potencias

[1] A falta de mejor forma de citarlas, denominaremos "Teorías del Desarrollo" al esfuerzo de diferentes disciplinas y multidisciplinarios por explicar los cambios cualitativos que en la economía, la política y la sociedad se producían al desenvolverse procesos modernizadores.

coloniales, generó el *Gran Despertar* de los países subdesarrollados (Myrdal, 1961: 11 y ss./Furtado, 1964:76 y ss.)[2].

Con este trasfondo sociopolítico, se conformó una *alianza industrializadora* que, a partir de los '40, sustentó las políticas aplicadas en muchos países periféricos y en la que confluyeron los empresarios industriales nacionales, los sectores medios -sobre todo los vinculados con el aparato del estado- y los grupos obreros organizados tras la expansión de los mercados internos nacionales. Desde el fin de la guerra y hasta mediados de los '50 esta alianza enfrentó a los focos de poder ligados al sector exportador tradicional, y -a grandes rasgos- puede decirse que funcionó como un bloque que disputó la hegemonía en diferentes países del tercer mundo.

A la par de esta *alianza industrializadora*, comenzaron a configurarse instrumentos teóricos que permitieron generar políticas destinadas a fortalecer un mercado interno hasta entonces prescindible mediante el fomento de la producción manufacturera. En ese sentido, Raúl Prebisch[3] fue uno de los precursores teóricos de las políticas de desarrollo industrial a partir de la sustitución de importaciones y de un incremento general de las funciones del sector público.

Más allá de su textura heterogénea, tanto la visión de la CEPAL -ligada a una matriz keynesiana- y los posteriores ensayos dependentistas de indudable influencia marxista constituyeron una respuesta crítica al imperialismo y al etnocentrismo de muchas propuestas económicas llegadas desde los países desarrollados (Slater, 1990: 25)[4].

Los primeros abordajes estructurales sostuvieron que el liderazgo del sector primario exportador era incapaz de sacar al país de su retraso relativo, en tanto -según el análisis- los precios de los productos primarios en el mercado mundial tenían un secular deterioro frente a los productos industriales. Adicionalmente, la estructura del emprendimiento exportador (latifundista y con baja incorporación de tecnología) estrangulaba al mercado interno.

En particular, varios abordajes estructurales consideraron que el salto hacia el desarrollo debía apoyarse en la posibilidad de incrementar la tasa de ahorro nacional para sostener el proceso industrializador. Así, los primeros estudios de la CEPAL, que datan de principios de los '50, caracterizan al subdesarrollo como un *problema de escasez de capital.* Estos análisis tuvieron una influencia crucial en la política económica de América Latina y de casi todo el Tercer Mundo (Blomström y Hettne, 1990: 63).

Estas perspectivas y las que le siguieron asignaban al Estado un papel decisivo, en tanto lo responsabilizaban de gestionar actividades que darían lugar a un proceso de industrialización sostenido por el mercado interno nacional y que harían desaparecer a las características distintivas de la sociedad subdesarrollada. Las políticas recomendadas

---

[2] "Sólo a partir de la 2ª Guerra Mundial han pasado a primer término los problemas del desarrollo económico y la planificación de ese desarrollo en los países pobres, y ello ha sido consecuencia de los grandes cambios políticos que han tenido lugar. Más particularmente, esta nueva dirección de los estudios económicos puede descubrirse ya en la desintegración del sistema de potencias coloniales y en el Gran Despertar de los países subdesarrollados mismos. Esos pueblos estaban, desde luego, aproximadamente tan pobres y necesitados de desarrollo hace veinte o treinta años como lo están hoy, más la situación en aquel tiempo en lo relativo al poder no daba importancia práctica a sus problemas de desarrollo. Pero, actualmente, una parte muy grande y siempre en aumento del trabajo de los economistas y de otros investigadores sociales se dirigen a esos problemas (Myrdal, 1961: 11).

[3] Su trabajo clásico en este sentido fue "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas " (1962 – originalmente editado en 1949)

[4] Nuevamente, a falta de un mejor nombre, denominaremos a estos enfoques como "Estructurales".

tendían a la centralización dado sus instrumentos -planificación centralizada y regulaciones generalmente homogéneas para todo el espacio nacional- y por ser el Estado nacional la instancia que concentraba poder y gestionaba casi todas las actividades de este programa. De este modo, y empalmándose con la creciente presencia del sector público a partir de la crisis de 1930, el Estado fue cada vez más requerido para encarar tareas de desarrollo económico (protección de importaciones, reforma agraria, creación y gestión de empresas, planificación y regulación de la economía, etc.) y de promoción social (expansión de la matrícula educativa, mejoramiento de las condiciones sanitarias, protección de la fuerza de trabajo, etc.).

Esta perspectiva de análisis enfrentaba a aquellas que sostenían que en un mercado libre el mecanismo de los precios velaba de manera óptima por los recursos productivos de la colectividad. Paralelamente, en la dimensión territorial, los mecanismos mercantiles garantizarían la homogeneidad espacial debido a la existencia de rendimientos decrecientes en el factor de producción posible de ser acumulado. (Weaber, 1978: 399).

Este análisis entendía a las economías subdesarrolladas como sociedades escindidas en dos polos alternativos -uno moderno y otro rezagado- carentes de ámbitos de intersección. De esta forma, la existencia de barreras (burocráticas o naturales) a la acción de los mercados era lo que mantenía aisladas y subutilizadas a las regiones de menor desarrollo relativo (Lewis, 1955).

Esta visión se complementaba con un modelo polar, en donde -a través de diferentes etapas- la sociedad *moderna* se iba abriendo paso en el camino de reemplazar a la sociedad *tradicional.* Tanto el proceso de reemplazo de una sociedad por otra como las características de lo *moderno* tendían a ser similares a lo observado en el mundo desarrollado.

Nótese lo contradictorio de las recomendaciones emergentes de este análisis con aquellas que proponían la intervención estatal para fomentar el mercado interno y el nacimiento de la industria. Nótese, además, lo funcional que era este pensamiento para los tradicionales grupos exportadores de productos primarios.

Si bien con los años, las recomendaciones que hacían eje en el mercado tuvieron algunas correcciones y adquirieron formulaciones más sofisticadas, su aproximación a la heterogeneidad espacial no difería -en lo esencial- con el paradigma neoliberal de los '90.

Desde otros enfoques, autores como Friedman (1981: 253) hicieron hincapié en la tendencia de los sistemas capitalistas a reproducir modelos de desigualdad. Los incentivos que se puedan dar al sector privado para contrarrestar esta tendencia son, normalmente, demasiado débiles para alcanzar una reestructuración permanente de la organización espacial.

Hacia principios de los '60, comenzaron a proliferar teorías alternativas de desarrollo regional que observaron que, a pesar de las planificaciones regionales realizadas desde los '50, las desigualdades espaciales no habían hecho sino crecer (Friedman, 1981: 257 - 259) Estos señalamientos ganaron sustento ante el estancamiento industrial de países que habían iniciado más tempranamente la sustitución de importaciones.

Con el tiempo se fue formando un corpus de ideas, muchas veces disímiles y contradictorias entre si[5], conocido como *Teoría de la Dependencia*, que criticaba tanto los

[5] "Con un poco de exageración se podría decir que hubo tantas 'teorías de la dependencia' como teóricos dependentistas" (Blomstrom y Hettne, 1990: 120).

postulados de matriz neoclásica -los cuales nunca perdieron totalmente su vigencia- como a las políticas desarrollistas[6]. Según esta visión, el subdesarrollo era el resultado de un cierto tipo de relaciones sociales y/o entre países más que un problema de escasez de capital o de mal funcionamiento de los mercados (Blomström y Hettne, 1990: 73).

Esta ruptura entre los teóricos de la dependencia y los del desarrollo no fue sólo académica; implicó también un quiebre político en la *alianza industrializadora*. Ejemplo de ello fue lo ocurrido en Chile cuando se intentó realizar una reforma agraria orientada a incrementar el consumo nacional y que, *a priori*, debería haber contado con el respaldo de los productores de bienes para el mercado interno. Sin embargo, ante la amenaza que tal reforma implicaba para el derecho de propiedad y frente a la radicalización de las fuerzas políticas que la impulsaban, fue rechazada por varios sectores políticos ligados a la burguesía industrial y supuestos beneficiarios de ella. Hechos como este, paralelos al recrudecimiento de la guerra fría en su versión latinoamericana, fracturaron la alianza industrializadora y dieron vía libre a la instalación de dictaduras militares en casi todo el subcontinente (Faletto, 1998: 55).

El fracaso de experiencias políticas inspiradas en la *Teoría de la dependencia* (Jamaica, Chile) y la fuerte censura que las dictaduras militares de los ´70 impusieron en los medios académicos influyeron negativamente sobre la producción intelectual de esta escuela, cuyo más eminente centro productor de pensamiento, la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, fue vaciada tras el golpe de Pinochet en 1973. México, el país donde principalmente recalaron sus investigadores, no tenía la misma tradición de pensamiento independiente del marxismo clásico y de las tendencias neoclásicas (Blomstrom y Hettne, 1990: 123).

En los ´80, con la recuperación de la democracia, se puso la atención en las transiciones políticas y en el modo de consolidar las instituciones demo-liberales, al tiempo que se redujo la importancia que la problemática del desarrollo había tenido desde los '50. Por otro lado, para el enfoque que denominamos *estructural*, la problemática regional ocupó un lugar secundario frente a los trabajos que se centraron en la internacionalización del capital (por ejemplo Salama y Mathías, 1986) y en el lugar de América Latina y otras periferias en el *sistema-mundo* (Wallerstein, 1984 - Taylor, 1989). Estos últimos autores aparecen como los más obvios herederos de la escuela de la dependencia (Blomstrom y Hettne, 1990: 244).

La caída del bloque soviético, los fracasos de gobiernos latinoamericanos que intentaron desplegar políticas con cierta autonomía (Alan García en Perú, Raúl Alfonsín en Argentina) y los agresivos procesos de reconversión de los '90 fueron, entre otras, las causas que produjeron un cambio radical de la agenda política y social.

Esta situación indujo a revisar algunos postulados de la escuela dependentista[7]. En general, las principales críticas que se les formularon apuntaron al exagerado simplismo con que ciertas perspectivas tendían a analizar situaciones complejas en términos de polaridades excluyentes. Por ejemplo, se señaló que muchos autores dedicados a analizar los circuitos internacionales, ignoraron los mecanismos internos que regían en los países dependientes y que resultaban igualmente importantes para comprender su situación. Adicionalmente, muchas de estos análisis visualizaron al mercado mundial como una unidad todopoderosa y exenta de contradicciones; con lo que minimizaron la autonomía de las burguesías locales y la existencia de una serie de contradicciones en todo el esquema.

---

[6] Por ejemplo, la teoría de los polos de crecimiento es denunciada como la expresión teórica y práctica de la acumulación desigual del capital y de servir como herramienta de la dominación espacial (Friedman, 1981: 260/1).

[7] Una crítica a los enfoques dependentistas puede verse en Blomstrom y Hettne (1990: 212/213), Gore (1984, 244/246), Faletto (1998: 52), O'Donnell (1978, 4), Katz (2001, 40/41), etc. No debe olvidarse lo dicho en una cita anterior acerca del carácter heterogéneo de los postulados de este enfoque.

Por su parte, quienes desde estos enfoques analizaron la situación interna de los espacios periféricos, no consideraron las alianzas políticas entre la burguesía comercial, el capital internacional y las élites dominantes nacionales o regionales. Esto es, ignoraron que en varios momentos de la historia y en diferentes situaciones, miembros del núcleo hegemónico agroexportador fueron actores clave del *frente modernizador.*

Por último, y para terminar este rápido repaso, diremos que si bien la articulación dependiente induce la existencia de toda una serie de disvalores sociales en comparación con lo que se observa en las naciones desarrolladas, ello no implica que no existan efectos positivos. Al respecto, Blomstrom y Hettne citan una frase de Joan Robins: *...como vemos actualmente... la miseria de ser explotados por el capitalismo no es nada en comparación con la miseria de no ser explotados en absoluto* (1990: 212/213)

1.2. La situación después de la crisis de los 70

Los procesos de reconversión capitalista inaugurados a mediados de los '70 generaron profundos cambios en las sociedades de América Latina. Como fruto de ellos, disminuyó el poder de algunos actores corporativos clave en la etapa anterior (corporaciones empresarias, gran industria, sindicatos, fuerzas armadas), que alternativamente habían sido los principales sostenes de las políticas desarrollistas. De igual modo -aunque con menor presencia que en las sociedades desarrolladas- surgieron nuevos movimientos, como el ecológico o el feminista.

Desde mediados de los '80, la presencia del llamado *pensamiento único* - continuador de la tradición neoclásica - se hizo dominante.

La síntesis más difundida de esta perspectiva fue el *Consenso de Washington*, un conjunto de recomendaciones surgidas de una conferencia que en 1990 organizó el Instituto de Economía Internacional de Washington y cuya principal novedad consistió en acompañar a las habituales sugerencias de estabilización monetarista de corto plazo con políticas de ajuste estructural destinadas a modificar el modelo de industrialización sustitutiva.

Sus principales prescripciones giraban en torno del establecimiento de un *Estado mínimo*, sostenido sobre tres ideas centrales (Guiñazú, 1999: 1/3):

- ✓ La intervención estatal en la economía no sólo es ineficiente; es también injusta
- ✓ Todas las alternativas al libre mercado (socialismo, keynesianismo) son intrínsecamente equivocadas. Son más probables las fallas de Estado que las de mercado.
- ✓ La esfera de acción del Estado debe restringirse a garantizar la ley y el orden, proteger la propiedad privada y proporcionar bienes públicos que el mercado no puede proveer

A poco de ponerse en práctica, varios analistas advirtieron lo paradojal de estas recomendaciones: para llevar adelante las complejas tareas de ajuste estructural -entre ellas la reducción del Sector Público a su mínima expresión- se requería un Estado con gran capacidad institucional, organizacional y política. Esta crítica tenía por detrás una visión más compleja de la economía: entendía que ella no podía ser considerada independientemente del entorno político y social del cual era parte.

Surgieron así las recomendaciones institucionalistas que, en cierto modo, se articulaban con las formuladas por el Consenso de Washington. Haciéndose una síntesis extrema de las nuevas recomendaciones, podría decirse que giraban alrededor de dos conceptos (Banco Mundial, 1997: 47/70 y 91/149):

- ✓ Adecuar las tareas que realiza el Estado a su capacidad. Esto es, los requerimientos que se le realizan al sector público deben ajustarse a aquellas tareas que éste puede y debe realizar.
- ✓ Incrementar la capacidad del Estado. Entre las medidas de ajuste estructural, debe preverse un capítulo dedicado a incrementar la capacidad del Estado, lo que redundaría en mayor legitimidad y autonomía de todo el proceso de reforma.

Es importante resaltar el papel que desempeñaron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la promoción e implementación de estas ideas en América Latina. Considerando los objetivos de esta tesis, cabe destacar la prédica descentralizadora[8] de esas instituciones, la que se sustentaba en los argumentos clásicos de reducir la distancia entre la conducción política y los ciudadanos, entre concepción y ejecución y entre decisión, ejecución y control. Esto generaría un conjunto de beneficios, tales como:

1) una mejora en las comunicaciones;
2) una mayor posibilidad de penalizar a los malos gobiernos o a las ineficaces conducciones en general;
3) una mejor posibilidad para detectar y, por ende, corregir desvíos dada la 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, conducirían a la eficiencia.

De este modo, la descentralización era considerada un elemento estratégico llamado a cambiar los sistemas político-institucionales y de gobierno.

Frente a la avalancha de reformas neoliberales, varios autores con herramental estructuralista criticaron su contenido y previeron muchas de sus gravosas consecuencias desde el punto de vista del deterioro social, de la redistribución regresiva del ingreso y de la incapacidad para sustentarse en el tiempo[9]. Pero, a diferencia de otras épocas, estas críticas tuvieron una influencia menor a la hora de tomar decisiones estratégicas en los diferentes países latinoamericanos.

Paralelamente a los procesos descentralizadores, ganaron cada vez mayor presencia los estudios económicos que enfocaban el nivel regional. Es que los cambios involucraron una internacionalización de la vida económica y social (la llamada globalización) e hicieron de la competencia y la competitividad en mercados unificados a escala mundial una de las

---

[8] Ver por ejemplo, Banco Mundial 1992, 1996, 1997 y 1998 y Ter Minassian (1997). La descentralización político - administrativa, como concepción vinculada con el funcionamiento de las organizaciones reconoce múltiples antecedentes y enfoques y en la Argentina de los '80s tuvo una fuerte marca del pensamiento español posfranquista, de cuño socialdemócrata (ver por ejemplo Esteso, 1989). Esta perspectiva tuvo poca influencia sobre el proceso político de los '90.

[9] Ver por ejemplo Bielchowsky (1998), Rodríguez (1998), Aspiazu y Nochteff (1994), etc. Una visión crítica de la descentralización en América Latina puede verse en Coraggio (1989) y en Mattos, (1989). Acerca del caso Argentino ver Cao y Rubins (1994)

principales fuerzas motrices de la economía actual. Estos cambios valorizaron los niveles regionales y locales, ya que muchos consideran que en ellos podía organizarse el tejido social que sostuviese las ventajas competitivas para una inserción exitosa en el mercado mundial (Boisier, 1995: 2 y 5).

Las esferas político-institucional y económica indujeron, entonces, a una creciente importancia del análisis territorial-regional. Esta nueva consideración de los espacios subnacionales debe entenderse como parte de los cataclismos políticos derivados de la ruptura del contrato social del tipo del *New Deal* norteamericano, del Estado de Bienestar europeo, del derrumbe del socialismo en la Europa del este o de la matriz Estado-Céntrica latinoamericana. Así, sólo cobran significado en el marco de la necesidad de recomponer el proceso de acumulación de capital y de la mutación del patrón tecnológico, económico y social del mundo industrial experimentada en las tres últimas décadas del siglo XX.

Según Castells, estos cambios fortalecerán la influencia de las políticas locales y otorgarán a los gobiernos subnacionales una cuota creciente de poder y de recursos. La flexibilidad e interconexión les permitirá sembrar el mundo con sus proyectos y negociar con los gobiernos nacionales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales. Los gobiernos regionales y locales serán los únicos con capacidad para seguir el dinamismo de las redes globales y, en suma, adaptarse a las nuevas condiciones que se generan en el escenario mundial (Castells, 2000: Volumen III, 392).

Actualmente, surgen cambios en algunos paradigmas utilizados para analizar el desarrollo, lo que implica una redefinición de los puntos de tensión entre las diferentes escuelas. De todos modos, esto no significa que se dejarán de lado los elementos teóricos acumulados, sino que se resignificarán según su capacidad para explicar y operar sobre situaciones históricas concretas, y para expresar a actores sociales relevantes.

Desde esta perspectiva, en la próxima sección transcribiremos los principales conceptos sobre el desarrollo a utilizar en este trabajo, que están principalmente influidos por las escuelas que aquí denominamos estructuralistas[10].

Básicamente, se busca dar un nuevo sentido a algunos contenidos específicos, adaptándolos a las condiciones vigentes en el periodo bajo estudio y a la posibilidad de articularlos con conceptos referidos a los niveles subnacionales del Estado.

Se puso particular cuidado en que esta resignificación, además de generar conceptos relevantes, no contenga visiones de la realidad deterministas, lineales ni sobrevaloradoras de los factores externos del cambio social, que fueron las críticas más comúnmente realizadas a las escuelas estructuralistas.

Para concluir esta sección, se aludirá a un enfoque originariamente usado en estudios antropológicos y de creciente importancia en el campo de las ciencias sociales.

A diferencia de los enfoques comentados en este acápite, esta perspectiva no tiene como objeto de análisis estructuras agregadas y tendencias generales, sino que centra su atención sobre la situación del actor social involucrado en el hecho y remarca la característica activa de los individuos que desarrollan distintas estrategias para lidiar con las situaciones que les tocan vivir.

[10] Principalmente, nos referimos a los trabajos de Rofman (1974, 1984 y 1999), Taylor (1994), Evers (1989), Salama y Mathías (1986), Amín (1983) y Cardozo y Falleto (1975).

Si bien algunos autores lo consideran una forma de encarar el análisis social opuesta a la seleccionada para este estudio, varios trabajos se han organizado bajo la lógica de combinar ambos niveles de análisis[11]. Esta operación puede ser particularmente valiosa, pues a través de ella pueden comenzar a explicarse las diferentes respuestas a situaciones estructurales relativamente homogéneas.

Siguiendo esta lógica, la presente investigación trabajará sobre el diseño estructural de la situación de las provincias periféricas, dejando abierto el campo para eventuales investigaciones con enfoques como el que se detalla en los párrafos anteriores. Va de suyo que esta tarea se considera esencial para comprender y trabajar sobre realidades provinciales específicas.

2. El enfoque sobre el desarrollo

2.1. Conceptos generales

Los puntos de partida de esta tesis son la heterogeneidad -diferenciación social y productiva- y la desigualdad -diferente nivel de desarrollo relativo- de la estructura regional que se observa en los países denominados pobres, subdesarrollados, del tercer mundo, etc. Esta es una importante dimensión de análisis para las naciones más avanzadas de América Latina que, justamente, se destacan por reproducir la heterogeneidad espacial durante un período anormalmente largo en comparación con lo que ocurre en otros países de industrialización tardía (González, 1987: 18).

Si bien algunos de los conceptos a considerar fueron concebidos para el nivel nacional, es evidente el paralelo con lo que ocurre en la dimensión regional; ya que en este espacio se *ejerce en un nivel inferior la misma función que el Estado periférico en su conjunto cumple con respecto a la articulación entre el mercado mundial y la sociedad local* (Evers, 1989: 194)[12]. Este paralelismo hace suponer que, por reducido que fuese el subespacio regional, también actúa en él a un grupo social dominante que canaliza la estructura de poder real y responde a ella (Rofman y Romero, 1997: 33)[13]. En suma, hacia el interior del país, *también existe un área central y una periférica*, sin que esto implique negar las diferencias entre el modo en que esta relación se da en los niveles nacional y regional.

Para definir lo que se entiende por región, partiremos de una visión que remarca el carácter social de la misma. En tal sentido, vale recordar que su conceptualización es compleja y ambigua, y que durante décadas su discusión constituyó el eje central de los estudios geográficos. Posteriormente, la economía, la sociología y la ciencia política incorporaron la dimensión regional de análisis (Roccatagliata, 1992: 429), logrando desarrollos clave a los fines de comprender el funcionamiento de las áreas rezagadas.

Esta múltiple apropiación del vocablo *región*, la ha convertido en una palabra polisémica. A los fines de nuestro trabajo, designaremos con este término a una porción territorial perteneciente a un espacio nacional mayor. Esa porción territorial es definida como un subsistema en donde se dan fenómenos bajo una lógica diferente a la que rige en el sistema nacional y en el que los elementos de base de la totalidad del sistema social se articulan en forma específica y con *características diferenciadas* respecto a los espacios extrarregionales. Este

[11] Long (1990: 5), cita una serie de trabajos que han hecho esta tarea "con razonable éxito."
[12] Rofman (1998: 66) se expresa en términos similares.
[13] Gunder Frank, ejemplifica este concepto al sostener que existe una escala de centros y periferias; desde EE.UU. hasta San Pablo, y desde ésta hasta las metrópolis provinciales (por ejemplo Recife), y desde esta hacia sus satélites locales (tomado de Gore, 1984: 128).

concepto no desconoce que la región forma parte del sistema social nacional, del cual es inseparable (Rofman, 1975: 2).

A su vez, se define a la configuración regional como la manera en que se articulan los diferentes actores sociales regionales, interregionales y suprarregionales, generando las mencionadas *características diferenciadas*. Este concepto considera que la configuración del espacio manifiesta la transformación que la sociedad humana realiza sobre la naturaleza. Entonces, la comprensión de los fenómenos regionales exige indagar en el carácter de la formación económico-social vigente en el tiempo histórico que se escoge (Rofman, 1974: 41/42)

Consistente con nuestra definición de región, se sostiene que el espacio no tiene por sí mismo un carácter de centro o de periferia. Son los procesos históricos quienes lo estructuran a partir del modo de articulación entre las características físico-geográficas y el desarrollo de cada formación social.

Por ejemplo, en el siglo XIX India y Australia, por entonces colonias inglesas, suministraban algodón a la industria textil de Yorkshire. A pesar de esta función económica similar, las relaciones sociales implicadas eran muy distintas: lo que para India significaba la imposición de un proceso periférico, para Australia era el trasplante de un proceso de centro (Taylor, 1994: 17).

Muy esquemáticamente, digamos que al ocuparse una situación *central* se genera una estructura que combina salarios comparativamente altos con tecnología moderna y un tipo de organización social y productiva relativamente compleja y diversificada. En cambio, la estructura propia de una situación *periférica* combina salarios bajos con tecnología más rudimentaria y un tipo de organización social y productiva relativamente más simple (Taylor, 1994: 17).

La situación de *periferia* se explica desde el proceso histórico particular de cada formación social. En el caso de América Latina, la irrupción violenta de agentes exógenos vino a interrumpir dinámicas propias de desarrollo. Durante la etapa de conquista y colonización, surgió una clase social que controló el aparato central del Estado, aseguró la unidad económica (es decir, la organización social y la generación de excedentes y su circulación y distribución) y realineó al resto de las regiones y sectores. Generó de ésta manera un orden cuyo propósito esencial fue el de garantizar *alguna* inserción en el mercado mundial (Amín, 1986: 124 y 152).

Pero, tal como remarcan diferentes autores[14], el establecimiento de lazos con el mercado mundial por parte de sociedades colonizadas no generó una senda paralela a la que siguieron los hoy países desarrollados.

Laclau hizo notar que los elementos feudales más importantes no existían en forma independiente del capitalismo, ni desaparecerían automáticamente con su introducción, sino que se reproducían como una parte inherente y estructurada de un sistema más amplio. En este sentido, considera que Marx había sido optimista al predecir que el desarrollo de la periferia sería reflejo del ocurrido en el centro; la penetración capitalista no sólo no desintegró las formaciones sociales precapitalistas sino que las reforzó o las recreó (Laclau, 1982: 36 y 37). Adicionalmente, de la relación entre áreas de diferente desarrollo relativo puede resultar una amalgama de modos de producción que se reproducen en el

[14] Ver por ejemplo Amín (1986), Evers (1989), Kaplán (1969), Laclau (1982), etc.

tiempo y que bloquean las posibilidades de desarrollo económico, político y social (Arndt, 1992: 127).

Resumiendo, para comprender la situación de una región determinada debe analizarse el proceso histórico a partir del cual fue construyéndose el lugar que ocupa en la estructura nacional. Dentro de este análisis es crucial estudiar la articulación con otras regiones y con el mercado mundial y la forma en que la sociedad local procesó tal articulación. En este último aspecto -y en el caso que nos ocupa- cobra importancia el nivel de complejidad social endógena, y el papel de los diferentes actores sociales en la configuración regional. En el próximo acápite nos centraremos en estos puntos.

2.2. Fuerzas hacia la homogenización territorial y fuerzas hacia la reproducción periférica en el interior de los países latinoamericanos[15]

Varios autores han sostenido que, en las áreas geográficas de menor desarrollo relativo, coexisten fuerzas opuestas; mientras unas tienden hacia una igualación con las áreas más desarrolladas, otras inducen a una reproducción de la situación de rezago relativo.

Respecto a las primeras, las más esquemáticas versiones del análisis neoclásico sustentan la hipótesis de convergencia; según la cual, las regiones más pobres tendrán un crecimiento más rápido que el de las más ricas. Básicamente, este resultado es producto de la existencia de rendimientos decrecientes de los factores de producción: una región pobre, caracterizada por un bajo stock de capital *per cápita*, presentará una más alta productividad marginal del capital, un mayor incentivo a invertir y, luego, una mayor tasa de crecimiento. De esta manera, a largo plazo, las regiones de un país tenderán a converger en un mismo nivel de producto per cápita.

Esta situación se complementa con la consideración de las demandas exógenas como elemento clave del crecimiento económico. Esto hace que el sector que oferte hacia afuera de la región sea considerado decisivo, en tanto impulsa la economía y produce efectos multiplicadores en la esfera local (North, 1955: 346)[16].

Desde otras perspectivas se reconoce la existencia de estas tendencias, originadas en las condiciones estructurales de la acumulación capitalista. Así, la articulación con el mercado mundial genera fuerzas hacia una ocupación homogénea del territorio a partir de la forma en que en el capitalismo se despliega la circulación mercantil y se reproduce la fuerza de trabajo.

En general, se sostiene que el avance en un punto del territorio nacional tiende a producir tensiones, presiones y compulsiones hacia el crecimiento en los subsecuentes puntos (Weaber, 1978: 401). Pero, como hicieron notar diferentes autores, junto a estas fuerzas orientadas hacia la homogeneización regional, existen otras que tienden a generar un desarrollo territorialmente desigual.

Esta apreciación está avalada por la evidencia empírica de varios países latinoamericanos, según la cual el proceso de equiparación territorial puede no producirse, generándose una dinámica de reproducción de las diferencias entre regiones. En el caso argentino, diferentes estudios econométricos confirman que no existe una tendencia hacia la convergencia

---

[15] Este acápite fue hecho sobre la base de Myrdal (1957 y 1961), Gore (1984), Friedman (1981), Weaber (1978), Blomström y Hettne (1990) y Rofman (1975 y 1998).

[16] Ya Marx había hecho notar que, en un cierto estadío de su desarrollo, la posibilidad de expandir el "campo externo de la producción" era un elemento decisivo en el impulso del crecimiento (1973: Tomo 3 – 236/243)

interregional (Porto, G. – 1995 -, Bolsa de Comercio de Córdoba, -1998 -, Willington, -1998 -, etc.).

Ya desde los pioneros trabajos de Myrdal (1957), se planteó que en el juego de tendencias y contratendencias (efectos *spread* y *backwash*) desplegadas en una región rezagada, no necesariamente preponderan aquellas que promueven el desarrollo. Adicionalmente se advierte que el libre mercado, en lugar de tender a igualar el nivel de desarrollo, podía propender a acentuar las diferencias dado que:

→ Las inversiones industriales se dirigían a áreas donde ya había inversiones vinculadas con las economías externas.

→ Los grupos de edades activas migraban a las regiones en expansión.

→ Los servicios y la administración pública se concentraban en las regiones avanzadas, por lo cual la preeminencia económica de estas regiones se complementaba con la política.

Estos hechos conforman una *causación acumulativa*, que va promoviendo la profundización o el mantenimiento de las condiciones que definen a las regiones rezagadas.

2.3. Los principales conceptos a utilizar

Consideramos que el elemento clave para comprender la reproducción de las áreas periféricas se relaciona con la forma en que durante cada momento histórico se articulan actores del área central y del área periférica y ambos con el mercado mundial.

Si bien en las áreas periféricas de América Latina domina el modo de producción capitalista, sobreviven segmentos en los que proliferan formas comúnmente conocidas como no capitalistas[17]. Ellas no son remanentes de una etapa feudal, sino sectores funcionales al proceso de acumulación.

Por ejemplo, relaciones de trabajo con elementos de sujeción personal garantizan y/o abaratan la mano de obra. Asimismo, la agricultura de subsistencia asegura tanto la reproducción gratuita de la fuerza de trabajo temporaria fuera de la época de la cosecha como la producción a bajo costo de víveres o bienes de consumo para las capas trabajadoras urbanas (Evers, 1989: 26/31).

Esto hace que las sociedades periféricas se distingan por una cierta heterogeneidad estructural, en la cual las formas de organización no capitalistas no constituyen – debido a su cantidad y calidad - elementos residuales, sino que son *muletas* necesarias para el funcionamiento de la economía en las condiciones vigentes.
La reproducción de regiones con diferente nivel de desarrollo genera un diferencial de poder entre actores de las regiones periféricas y centrales que les permite a los últimos imponer una serie de mecanismos y procesos a partir de los cuales reproducen su situación de preeminencia (Rofman, 1974: 45 y ss). Aunque este elemento deba analizarse en cada momento histórico, puede decirse que – en general - los actores de las regiones periféricas están en inferioridad de condiciones respecto a los actores de las áreas centrales en lo atinente a la disponibilidad de información estratégica, a la red de relaciones política y

[17] Hablamos de "no capitalistas" por su carácter de elementos deformados en comparación con el modelo de los países desarrollados o de los segmentos nacionales más estrechamente vinculados con el mercado mundial.

económica que puedan desplegar, a la utilización de tecnología adecuada, a la capacidad operativa, a la posibilidad de acceder al crédito, etc.[18].

Más allá de cada situación específica, la articulación entre actores del centro y de la periferia tiene dos requisitos básicos:

→ Una inserción nacional en el mercado mundial.

→ La reproducción de los actores dominantes del centro y la periferia como tales

Por ejemplo, durante la etapa del Estado Interventor en Argentina (1930-1975, ver Capítulo IV), esta integración permitió desplegar las llamadas *economías regionales* en las áreas periféricas. Este equilibrio, además de ser funcional para los intereses de los sectores dominantes a nivel nacional - pues fue uno de los elementos que les permitió tener tal situación -, también sirvió a las economías regionales, ya que la alianza les garantizaba la colocación de sus excedentes en el mercado nacional (Rofman, 1974: 60 y ss).

La condición periférica impregna todas las dimensiones de la vida social. Cuando se habla de la producción y reproducción de formas no capitalistas, no sólo se hace referencia al ámbito de la economía, sino que se habla de la esfera política, social y cultural. Como sostiene O'Donnell, la estructura sociopolítica de las áreas periféricas tiene características que permitirían catalogarla - según la terminología weberiana - como patrimonialista y hasta sultanista. Existen abundantes pruebas de que los procesos de cambio abiertos hacia mediados de los '70 en casi toda América Latina han reforzado estas cualidades de la organización social (1993: 169/174).

A los fines de este trabajo, se deben remarcar las siguientes características políticas, sociales y culturales de las sociedades del área periféricas en comparación con las del área central[19]:

- ✓ La debilidad de la esfera pública y de los derechos asociados a la ciudadanía (ver sección 3.1.). En particular, se observa una importante incapacidad del sistema legal para proteger a importantes segmentos de la población de las arbitrariedades del Estado o de cualquier otra instancia situada en la cima de la jerarquía social o política.
- ✓ Importante presencia de indicadores directos e indirectos que se asocian a las sociedades tradicionales. Escasa inmigración ultramarina, situaciones de patronazgo semi-feudal, profunda influencia de la cristiandad católica, tendencia hacia la cristalización de la estructura social y el establecimiento de relaciones predominantemente de subordinación más que de oposición.

3. El Estado y la Administración Pública

Se ha dicho que el marco conceptual de este trabajo se nutre de dos núcleos de estudio. Habiéndose considerado los conceptos sobre la temática del desarrollo, pasemos ahora a analizar cuestiones vinculadas con el Estado y la Administración Pública.

---

[18] Se volverá sobre este tema cuando veamos la forma en que los diferentes actores se relacionan con los diferentes niveles de Estado (sección 4).

[19] Estas definiciones fueron construidas sobre la base de Medina Echavarría, (1969: 39), O'Donnell (1984: 203 y 1993: 173), Cunill Grau (1997: 24) y Guber (2002: 2)

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Ernesto Dr. Alvarez

3.1. Conceptos Generales

Se parte de conceptuar al orden social como intrínsecamente complejo, cruzado por múltiples fuerzas que tienen ciertos niveles de contradicción. A los fines de este trabajo es relevante dividir la esfera social en dos grandes estamentos (Portelli, 1998: 17/27):

- ✓ La *sociedad civil*, que corresponde al conjunto de *actores sociales* "vulgarmente llamados privados".
- ✓ *La sociedad política*, que *corresponde a la función de 'dominio directo' o de comando que se expresa en el Estado y el gobierno jurídico.*

Según Meltsner (1992: 375) el término *actor social*[20] refiere a un concepto abierto que debe adaptarse a los requerimientos de cada investigación. En este trabajo lo definimos como un grupo de personas con intereses comunes sobre los que, además, comparten ideas acerca de cómo alcanzarlos. Por lo general, los miembros del grupo cuentan con un ámbito institucional en el que se reúnen y que les establece las pautas generales de su actuación..

A su vez, definimos como *conglomerado de actores sociales* a una pluralidad de grupos sociales que dirigen su actividad principal a materias que les son comunes y que, de hecho, persiguen objetivos similares sobre temas relevantes. Los conglomerados sociales se caracterizan por poseer, a priori, cierta capacidad de influencia sobre las instancias que son de su interés y por ser capaces de generar cierto potencial de movilización social y acción colectiva a los que, circunstancialmente, pueden sumar otros actores sociales.

Un actor social o un conglomerado de actores sociales será considerado hegemónico cuando tenga una influencia tendencialmente determinante sobre la sociedad política a la vez que ostente una preeminencia cultural e ideológica sobre el resto de la sociedad civil (Portelli, 1998: 70). El concepto de hegemonía no niega la existencia de tensiones entre diferentes actores que van dando como resultado diferentes correlaciones de fuerzas, cuyo resultado tiene influencia sobre la actividad del Estado y la situación general de la sociedad.

El análisis del párrafo precedente se liga directamente con el de gobernabilidad, a la que consideramos como el grado de dificultad que los actores hegemónicos tienen para definir la conducción política y la dirección ideológica del Estado y de la sociedad gobernadas (Medellín Torres, 2001: 1).

En este aspecto, cabe resaltar que tanto el escenario político argentino como el de los países latinoamericanos que más tempranamente iniciaron su industrialización se caracteriza por el bajo nivel de gobernabilidad. Esto es, en tales países es más común que en otros encontrar situaciones en donde grupos sociales tienen capacidad para bloquear los proyectos políticos de sus antagonistas pero son incapaces de imponer los propios[21].

---

[20] En este trabajo los denominaremos indistintamente actores, sectores o grupos sociales. Su definición y la de conglomerados sociales se basa en Long (1990: 8) y Repetto (1997: 2 y 3).

[21] Este análisis se basa fundamentalmente en O'Donnell (1976 y 1972: 18 y ss.). Desde los '90s hasta la fecha, la baja gobernabilidad de los países de mayor desarrollo relativo de América Latina se reflejó en el retiro anticipado del poder de presidentes de Brasil y Perú (Collor de Melo y Fujimori), la situación de cambio de régimen en México y Venezuela, la sostenida violencia de Colombia, la explosión de la convertibilidad en Argentina, etc. Sobre la gobernabilidad de estos países ver, además, O'Donnell (1982), Evers (1989), Salama y Mathías (1986), Graciarena (1976), Sonntag (1986), Kaplán (1969), etc.

El desempeño de la sociedad civil en la sociedad política está influenciado por las características que en cada caso concreto adquiere la *esfera pública*, entendida como un espacio social creado por la asociación de iguales que - libres de dominación - establecen comunicativa y públicamente su interacción. La posibilidad de desarrollo de la esfera pública depende del grado de adquisición por parte de los habitantes de ciertos derechos básicos que suelen agruparse bajo el rótulo de *ciudadanía.*

En este trabajo definiremos a la ciudadanía a partir de la clásica tríada de Marshal (1950), conformada por[22]:

→ Los derechos civiles que sostienen la libertad individual: la libertad de la persona, la libertad de expresión, de opinión y de credo, el derecho a la propiedad y a hacer contratos y el derecho a la justicia.

→ Los derechos políticos que amparan la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político a través del voto, la organización y reunión y la participación como miembro de un cuerpo investido de autoridad política

→ Los derechos sociales, que hacen mención a la garantía para todos los habitantes de una serie de bienes y servicios que les permiten acceder a una vida digna y a una real igualdad de oportunidades.

Tanto los derechos políticos como los civiles son derechos *negativos*, en tanto el Estado debe respetarlos y protegerlos a fin de garantizar la autonomía de los individuos contra los abusos del propio Estado. En el caso de los derechos sociales, el Estado interviene de manera activa con el fin de *igualar* las facultades de los individuos para gozar de los derechos civiles y políticos; son, por tanto, derechos *positivos* que afectan a los individuos de manera diferenciada aunque estén disponibles para todos.

En cuanto al Estado, se lo considera como un complejo de instituciones que participan en la organización del poder en la sociedad. Específicamente, se lo entiende desde una doble perspectiva (Oszlak, 1978: 17):

→ Primera perspectiva: garante y co-constituyente de relaciones entre particulares, en el sentido de poder ser invocado para que éstas se desarrollen con normalidad.

→ Segunda perspectiva: aparato institucional que desarrolla acciones concretas.

Para ejemplificar lo que quiere expresarse en la *primer perspectiva*, puede decirse que todas las relaciones sociales -aun las que aparecen como privadas- están impregnadas por la potencial acción del Estado. *En la inmensa mayoría de los casos, las partes pueden recurrir a un* ***algo más*** *(...) Este plus es el Estado, cuyas instituciones pueden ser invocadas con el propósito de que ponga en vigencia cierta interpretación de un contrato* ***privado*** [23]. Esto significa que la garantía *no es externa ni a posteriori de la relación. Es parte intrínseca y constitutiva de la misma* (O'Donnell, 1984: 203/4 – subrayado en el original).

La participación del Estado en las relaciones sociales no es neutral. En primer lugar, porque el Estado mismo está determinado por las estructuras de la sociedad. Así, la coincidencia *entre la* ***función*** *del Estado y los* ***intereses*** *de la clase dominante... se debe al sistema mismo: la*

[22] Cabe acotar que, en términos históricos, la conformación de los derechos ciudadanos en América Latina fue muy distinta de la secuencia de derechos civiles, políticos y sociales esbozada por Marshall a partir del caso inglés (Assies y otros, 2001: 5).

[23] Si faltara este componente, la coerción sería la de las partes, volviéndose a la ley de la selva.

participación directa de los miembros de la clase dominante no es causa sino efecto y, además, un efecto azaroso y contingente (Poulantzas, 1969: 245 – subrayado en el original).

Por otro lado - en la organización capitalista - la burguesía, en tanto ocupa un lugar de privilegio en el proceso de acumulación, tiene la capacidad de vetar acciones que percibe como amenazantes. En efecto, más allá de que puedan acceder a puestos del Estado representantes de intereses distintos y hasta contradictorios con los de la burguesía, ésta tiene capacidad de veto a través de sus decisiones de invertir o no, contratar o expulsar mano de obra, comprar o vender bonos públicos, exportar o importar, etc. (Block, 1977: 17).

Si bien estas instancias económicas, estructurales e institucionales fijan ciertos límites dentro de los cuales el Estado desarrolla sus tareas, esto no significa que exista un sendero unívoco en su actividad, ni una actuación uniforme de los actores sociales. Un análisis hecho por Acuña (1994: 61) ejemplifica esta situación cuando supone a un Estado que enfrenta cuatro posibles estrategias económico-políticas: *a, b, c y d.* Las *a* y *b* afectan la posibilidad de reproducción de los actores capitalistas, mientras que la *c* y la *d* lo permiten, aunque la opción *c* frustra la posibilidad de incrementar los salarios y la *d* la admite. Los límites estructurales permiten comprender por qué, si no varió la situación de hegemonía, no se apela a las políticas *a* o *b*: su eventual despliegue hubiera significado que actores capitalistas hicieran uso de su poder de veto. Pero para explicar la opción que se haga entre *c* y *d* debemos remitirnos a la situación histórica concreta.

En suma, lo estructural sirve para comprender si los proyectos son históricamente realizables o no dentro de una situación de hegemonía particular; pero bajo ninguna circunstancia puede reducirse totalmente la actividad estatal a una causalidad estructural o instrumental (Gold y otros, 1986: 53).

Este margen de acción permite que el Estado adquiera una relativa autonomía, entendida como la capacidad para superar los intereses corporativos de los diferentes actores que conforman el núcleo hegemónico en aras de reproducir un cierto orden social.

La *segunda perspectiva* comprende al Estado como el aparato institucional encargado de desarrollar acciones concretas: la Administración Pública. Muy esquemáticamente, la Administración Pública desarrolla actividades estatales destinadas a producir las condiciones que faciliten la perpetuación de la sociedad y a crear las capacidades para el desarrollo de sus elementos constitutivos (Guerrero, 2002: 1).

Estas actividades son necesarias porque – al menos en el actual periodo histórico - la continuidad ininterrumpida del proceso de producción y reproducción del orden social no surgen sin más del automatismo económico. Así, la Administración Pública se justifica en virtud de que las condiciones sociales necesarias para la acumulación sólo son posibles dentro de un contexto que no esté únicamente sujeto a las limitaciones y restricciones del mercado (Evers, 1989: 58 y Altvater, 1986: 93).

Concretamente, en esta tesis se define a la Administración Pública como la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que constituye, por tanto, su faz visible (Stein, 1981: 33. Edición Original 1850). Comprende esta definición a todos los organismos comúnmente llamados estatales de los tres poderes de Gobierno - Ejecutivo, Legislativo y Judicial – tengan estos una administración centralizada o descentralizada.

A grandes rasgos, las actividades de la Administración Pública pueden dividirse en funcionales e institucionales. (Universidad Central de Chile, 1997: 15 y Guerrero, 2002: 3):

- ✓ Las actividades funcionales se proponen dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública
- ✓ Las actividades institucionales tienen por objeto mantener y operar la administración pública.

En su tarea de contribuir a la reproducción de un cierto orden social, y como parte del Estado, la Administración Pública se articula con la sociedad, incorporando buena parte de sus conflictos y contradicciones.

Como un derivado de esta situación, los sistemas de la Administración Pública se hallan en un permanente flujo que acompaña los ciclos políticos y las contradicciones existentes en el seno de la sociedad civil. Esto hace que la estructura y el desarrollo de las funciones de la Administración Pública se desplieguen bajo un sino de relativa incoherencia; situación que se refuerza debido a que ella misma es un ámbito de competencia y una arena de negociación y conflicto (Oszlak, 1978: 19).

Adicionalmente, debe considerarse a la propia Administración Pública como un factor social complejo, diferenciado y con articulaciones cambiantes respecto a los diferentes actores sociales. En este sentido, cumple el postulado que relaciona el desarrollo de las organizaciones con la progresiva adquisición de poder por parte de su estructura burocrática. De esta manera, la creciente regimentación y control de la sociedad por parte del Estado, se traduce en una Administración Pública cada vez más compleja y extendida y, paralelamente, más poderosa en sí misma (Mayntz, 1979: 72/73).

Esta visión implica un giro respecto a la tradición estructural-funcional, pues ya no se considera a la Administración Pública sólo como una entidad cuya principal actividad es poner en práctica las leyes, sino que incorpora al análisis las diferentes fuerzas sociales y los actores involucrados (políticos, burocráticos, privados, etc.) (Subirats, 1989: 44).

Para concluir esta sección, corresponde apuntar ciertas particularidades de la Administración Pública en tanto aparato burocrático que, en esta etapa histórica, posee atributos esenciales y enmarcables dentro de lo que Weber (1964: Tomo I - 173/180) definió como modo de dominación *racional–legal.* Este modo de dominación requiere de la existencia de un derecho, de una estructura burocrática y de cuadros administrativos.

En cuanto al derecho, se destacan las siguientes características:

- ✓ Ha sido estatuido de modo racional.
- ✓ Está configurado por un cosmos de reglas abstractas que se aplican a casos concretos.

Respecto a la estructura burocrática, cabe señalar que se caracteriza por su sujeción a normas escritas. Esto se manifiesta en la vigencia del principio administrativo de *atenerse al expediente*, instrumento en el que se fijan por escrito las disposiciones y ordenanzas de toda clase, como así también los considerandos, propuestas y decisiones. En el caso del Sector Público, este formalismo es fundamental para garantizar la posibilidad de que todos los ciudadanos accedan a la publicidad y al control de los actos de gobierno (*porque de otra suerte la, arbitrariedad sería la consecuencia* - Weber, 1964: Tomo I - 180).
Por último, los cuadros administrativos tienen en común:

- ✓ Estar únicamente obligados a los deberes objetivos de su cargo.
- ✓ Desempeñarse bajo competencias estrictamente fijadas.
- ✓ Ser seleccionados según calificación profesional.
- ✓ Obtener una retribución en relación con el rango jerárquico y/o responsabilidad del cargo que ocupen.
- ✓ Tener una carrera de ascensos por antigüedad o servicios, según juicio de sus superiores.
- ✓ Trabajar con separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo.

3.2. La forma federal de gobierno

Como ocurre con muchos conceptos liminares de las ciencias sociales, la palabra federalismo ha sido utilizada bajo diferentes acepciones. Eleazar (1987: 28) cita diferentes trabajos que recopilan varios cientos de metáforas y definiciones distintas.

Haciendo una simplificación extrema, pueden distinguirse dos tradiciones con muchos puntos de contacto que enfocan la cuestión federal (Maragall, 1997). Mientras una refiere a cierta modalidad político institucional en donde son prioritarias figuras que trabajan sobre el consenso (por oposición a formas coactivas) y hacia el par descentralización-subsidiariedad, la otra considera principalmente al federalismo como una modalidad institucional cuyo fin es proteger la diversidad (cultural, lingüística, económico-regional, etc.).

La primera de estas tradiciones enfatiza las ventajas que surgen de la incorporación de diferentes actores al proceso de decisión política, las que tienen dos tipos de justificaciones:

a) justificaciones de tipo ideológico: tendencialmente, las modalidades federales evitan la concentración de poder a la vez que sostienen igualdad y autonomía de los diferentes segmentos institucionales (Eleazar, 1987: 4 – Stepan, 1999: 7/10);

b) justificaciones de tipo pragmático: procesos de toma de decisión eventualmente lentos y con mayores costos de estructuras políticas, se ven más que compensados por la mayor legitimidad que da el comprometer más actores políticos, y por la optimización que supone el control y competencia entre diferentes niveles de gobierno (Klatt, 1993: 8).

De todas formas, y como sugiere Smith (1985: 5 – 12/13), la organización federal por si sola no garantiza estas bondades, ya que en el nivel local y regional se verifica la existencia de desviaciones que alguna teoría considera de pertenencia exclusiva a regímenes centralizados

La segunda tradición se centra en los diferentes segmentos que tuvieron capacidad para construir, dentro del orden político general del país, una organización estatal parcial propia. Cada uno de estos recortes parciales de la sociedad nacional manifiestan sus intereses de modo más directo en este nivel de Estado que, por definición, es una instancia más cercana y asequible que el Estado Federal.

En este enfoque coexisten dos perspectivas con múltiples puntos de contacto. Una de ellas centra su análisis en la identidad cultural y su foco de atención - especialmente a partir de fines de los últimos segmentos del siglo XX - ha tendido a delimitarse alrededor de

comunidades cada vez más pequeñas. Kymlica comenta que en aproximadamente 200 países existen más de 600 lenguas vivas (en verdad, si se consideran diferentes dialectos esta cantidad se incrementa de manera exponencial) y más de 5.000 grupos étnicos. Para este autor, encontrar respuestas moralmente defendibles y políticamente viables que tengan por objeto articular esta diversidad constituye *el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad* (Kymlica, 1996: 13. Ver también Eleazar, 1987: 11/14).

La otra perspectiva acentúa la importancia del espacio regional en la esfera socioeconómica. Durante la etapa del Estado Benefactor, dicha importancia disminuyó en virtud de haberse considerado que la mayor envergadura (productiva, de superficie, poblacional, etc.) era una ventaja que permitía acumular poder y contrarrestar eventuales periodos de escasez. En la etapa actual - procesos de reforma mediante - el poder tiene menor anclaje territorial y ganan relevancia ámbitos jurisdiccionales que - desde la perspectiva político institucional - pueden mostrar su mayor cercanía con procesos políticos de menor escala[24].

Vale aclarar que en virtud del carácter complejo y contradictorio que tienen las sociedades - aún en sus recortes subnacionales–, los estados de este nivel sufren las mismas tensiones que se observan en el nivel nacional y que, al igual, derivan de las correlaciones políticas existentes entre las fuerzas sociales. Sin embargo, dadas las especificidades del ámbito estadual, esta situación tiene un carácter peculiar que será abordado luego de desarrollar algunas definiciones y conceptos ligados con la cuestión federal.

Definiciones operativas de la condición federal

Como se dijo, existen muchas acepciones de la expresión *gobierno federal.* La que aquí se use, remitirá principalmente a un modo particular de despliegue del poder del Estado en el territorio que se sujeta a la continua articulación de los niveles nacional y provincial[25]. Concretamente, definiremos a la forma de gobierno federal a partir de dos elementos:

→ Una estructura político-institucional en la que niveles de diferente base territorial comparten el poder estatal. Esta situación debe contar con la garantía constitucional que impida su modificación arbitraria mediante decisiones del nivel central.

→ La existencia de una Cámara territorial o de Senadores, que es el vehículo a partir del cual representantes provinciales participan en el gobierno federal.

En nuestra concepción, el nivel central tiene una cierta supremacía sobre el nivel estadual que se origina en la imposibilidad de que las provincias decidan *per se* el abandono de la unión. En efecto, el gobierno central es el encargado de resguardar la unidad nacional, para lo cual se posiciona en una instancia superior (Vergottini, 1986: 56).

Esta situación encuentra su correlato en las relaciones administrativas, en donde el nivel federal, al coordinar las actividades que realiza con los niveles subnacionales, limita - de hecho - el pleno ejercicio de las competencias por parte de las administraciones provinciales (Menéndez Rexach, 1992: 233).

---

[24] "Sea en el plano económico como el social el éxito de una unidad depende decisivamente de la estructura y el comportamiento de su entorno más inmediato" (Boisier, 1997: 29/30). En otras secciones se trata el tema con mayor profundidad.

[25] A los fines de este trabajo son sinónimas las expresiones referidas al nivel federal / central / nacional y al nivel estadual / provincial / subnacional.

Pero decir que no existe igualdad en el par nivel Nacional–nivel Estadual no significa sostener que el federalismo es una variable interviniente de poca importancia, como se sustentó en otros momentos de la política Argentina[26], ni minimizar la autonomía de las Provincias.

Respecto a los diferentes modos de organizar la descentralización territorial del Estado, los países federales se distinguen por exhibir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto al gobierno central. Esta situación se acentúa en virtud de que esta forma de gobierno remite, en general, a regiones que tienen diferenciaciones políticas, históricas, sociales, culturales, económicas, etc.

La tensión propia del doble vínculo que los estados provinciales establecen con el Estado central y con las sociedades regionales adquiere características peculiares con la creciente forma "cooperativa" o "coordinada" que va asumiendo el federalismo en esta etapa histórica. En esta nueva dinámica los diferentes niveles (nacional, estadual y municipal) son corresponsables de la realización de procesos clave del Sector Público, bajo el paraguas institucional de instrumentos que facilitan la participación de todos los poderes afectados y utilizando criterios de interconexión. Aunque con diferencias de grado, los actuales federalismos consolidados tienden hacia una modalidad coordinada (Aja, 2000: 38/9 y Vergottini, 1986: 65).

El Estado Subnacional y su relación con actores sociales regionales

Para llegar a algunas definiciones básicas acerca de lo que en esta investigación se denomina Estado Provincial, comencemos reiterando que a escala mundial existe un patrón de acumulación caracterizado por reproducir áreas heterogéneas hacia el interior de los países, la que torna necesaria la existencia de distintos niveles territoriales dentro del Estado. De hecho, en esta etapa histórica, prácticamente en todos los países del mundo existe esta diferenciación en algún grado. Por el contrario, los (pocos) ejemplos de abolición de niveles subnacionales de Estado, han tenido, por lo general, resultados contraproducentes para la gobernabilidad y la capacidad administrativa (Taylor, 1994: 304/305).

Los Estados provinciales ocupan el ámbito regional, cristalizando las relaciones de poder que se dan en sus respectivas sociedades. A su vez, este conjunto Estado-sociedad regional recibe una importante influencia del Estado Nacional.
Mientras la problemática nacional tiene como referentes a los procesos económicos hegemónicos, el Estado Provincial es para las fracciones regionales un ámbito cercano y accesible. La vinculación con el Estado provincial permite un nexo con el aparato estatal como un todo, en tanto el Estado Provincial actúe por sí y cuente con capacidad de decisión y ejecución ante los poderes nacionales (Pirez, s/f: 3).

Esquemáticamente, puede decirse que la existencia de niveles subnacionales cuenta con dos tipos de justificaciones:

- ✓ Las ligadas con la necesidad de legitimación del Estado y que se apoyan en las tradiciones de autonomía local y regional y en el sentido de pertenencia a ellas.
- ✓ Las ligadas con la optimización del nivel de descentralización.

[26] La tesis de baja importancia de las instituciones federales fue sustentada por ejemplo por Vanossi (1964) y Bidart Campos (1993). En el Capítulo IV se trata el tema con mayor profundidad. Acerca de la relevancia de la variable federal ver Stepan (1999: 14) y Sachultze (1993: 19).

De algún modo, estas justificaciones pueden relacionarse con la doble perspectiva a la que se asimila el Estado (ver acápite 3.1.).

Como lo señalan diferentes autores (Taylor, 1994:301 / Salama y Mathías, 1986: 43 / Rofman, 1974: 61), la articulación de actores regionales y nacionales tiene una importante influencia en la estructura y el funcionamiento de las instituciones subnacionales. El tamaño y desarrollo relativo de las jurisdicciones son aspectos que -en virtud de los objetivos de esta tesis- deben resaltarse como eventuales hechos fundantes de las tensiones entre provincias. Sin pretender agotar el tema, intentaremos realizar un análisis esquemático de las tendencias hacia el centralismo o hacia la descentralización de los diferentes actores[27].

Los actores económicos dominantes a escala nacional tienden a favorecer el despliegue de regímenes centralistas que minimicen el peso de los gobiernos subnacionales. La preeminencia de estos actores se observa en los planes nacionales de desarrollo, infraestructura, transporte, etc., en los que pueden hacer valer su peso. Para ellos, las estructuras federales estorban su libre despliegue por todo el territorio nacional, en tanto existen temas de la agenda política que, al ser constitucionalmente ajenos a los atributos del gobierno central, disipan al propio poder político entre distintas estructuras (Stepan, 1999: 11).

Por el contrario, los actores regionales que se autoperciben débiles en el ámbito nacional se proponen establecer un régimen que brinde las mayores prerrogativas posibles a los niveles subnacionales -v.g., un régimen federal-, particularmente si se sienten muy amenazado por las decisiones que tomaría un gobierno centralista dominado por sus enemigos.

Este modelo polar, cuyo despliegue dependerá de las peculiaridades de su desarrollo histórico y de las características propias de cada formación social, admite una serie de posiciones intermedias que deben analizarse en cada caso concreto.

En esta dimensión, es propio de los países federales la institucionalización -hacia adentro del Estado- de intereses de base territorial[28] (productivos, lingüísticos, étnicos, culturales, etc.) que propenden a la segmentación regional, y de intereses nacionales que promueven la homogeneidad territorial y la continuidad de procesos de escala nacional.

Como lo hacen notar muchos autores[29], la tensión entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la centralización en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial, son la clave de funcionamiento de cualquier sistema federal que debe garantizar, al mismo tiempo, la reproducción de la configuración regional y nacional. Esto implica que, en los países con este tipo de organización, el Estado - además de desempeñar sus propias funciones - institucionaliza espacios de mediación entre los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional (Burzstyn, 1984: 167).

Por definición, el carácter del Estado regional es ambiguo. Sin querer precisar un tema sobre el que existen posiciones contrapuestas, este texto apelará al concepto de Estado subnacional, regional o provincial para referirse a su autonomía relativa como institución política y como aparato de Estado.

En este sentido, en cada caso histórico concreto, el Estado subnacional podrá jugar papeles diferenciados. Si bien, como se dijo, puede contribuir a sostener la gobernabilidad global a

---

[27] Este análisis fue hecho sobre la base de Di Tella (1986: 408) y Smith (1985: 40/43).

[28] Kymlica (1996: 19,20) comenta la posibilidad de acuerdos cuasi federales en caso de estados poliétnicos de base no territorial (surgidos por inmigración). No es el caso, al menos por el momento, de Argentina

[29] Por ejemplo Ward y Rodríguez (1999), Eleazar (1987), Klatt (1993), etc.

nivel país, la autonomía de las instituciones regionales también pueden potenciar el poder de las regiones frente a la nación, incrementando las tensiones intranacionales.

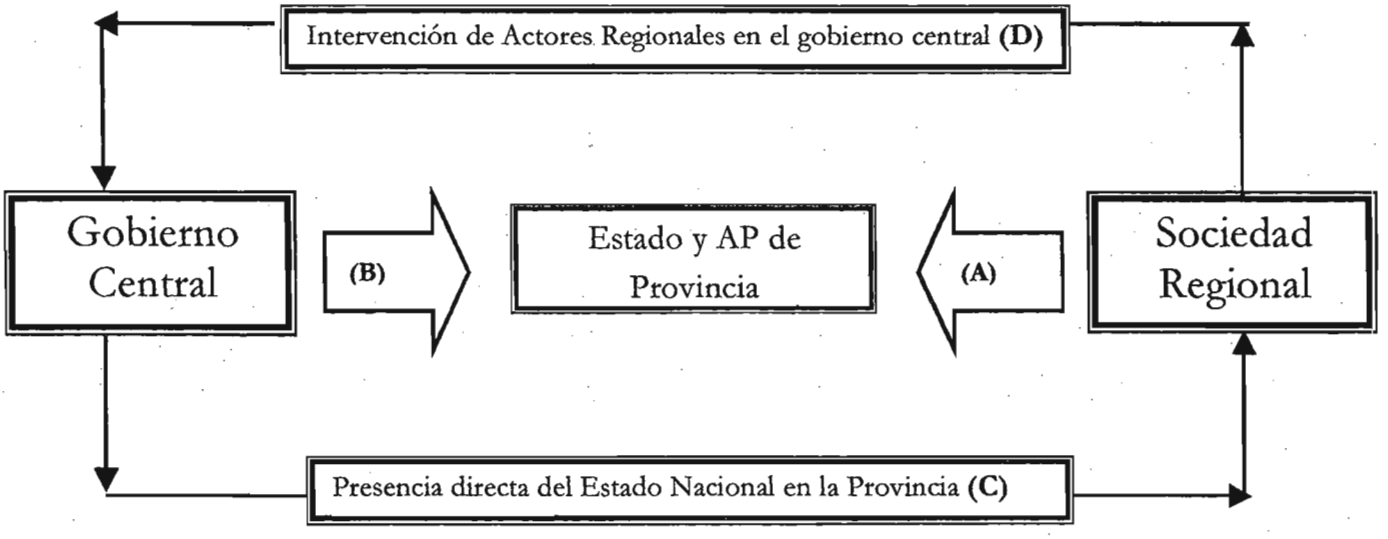
¿Hasta dónde puede llegar este conflicto? Queda claro que hasta el momento en que amenace a los actores nacionales hegemónicos. Una vez transpuesto este límite, se abren las siguientes alternativas: que el Estado Nacional sofoque el conflicto haciendo uso de sus prerrogativas de garante de la unidad territorial, que la disidencia regional se convierta en hegemónica a nivel nacional o que se produzca una disgregación territorial del país.

El modelo a utilizar

Comenzando con la construcción del modelo alrededor del cual se analizaran las fuerzas que delinean la actuación del Estado y la Administración Pública Provincial, se presenta la Figura N° 1 que esquematiza a las diferentes fuerzas que influyen en el funcionamiento del Estado y de la Administración Pública Provincial, y a las que denominaremos ***orientadoras de políticas***.

Figura N° 1

Modelo de fuerzas que influyen sobre el funcionamiento del Estado y la Administración Pública de las Provincias (1): "Fuerzas orientadoras de políticas"



Nota: *(1) Las letras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.*

Siguiendo el marco teórico adoptado, se sostiene que los actores regionales hegemónicos inducen políticas el Estado Provincial **(A)**. Debe remarcarse que la hegemonía de estos actores implican liderazgo, pero también por existencia de otras fuerzas que limitan su grado de libertad de acción.

Por otro lado, las acciones del Estado provincial tendrán los límites impuestos por la unicidad del Estado que, en alguna medida, se manifiestan en los mecanismos comprendidos dentro de la forma federal de gobierno. Las provincias deben respetar los límites institucionales y los que les va fijando el gobierno central mediante el uso de sus múltiples herramientas formales (por ejemplo la intervención federal) e informales (por ejemplo, la asignación regional de la inversión publica nacional) **(B)**.

Estas fuerzas reflejan la tensión entre centralización y descentralización, que -como se dijo- son clave en el funcionamiento de cualquier sistema federal. En un extremo, el funcionamiento federal se desnaturaliza por la excesiva injerencia del Estado Nacional que asfixia las acciones inducidas por la sociedad regional. En el otro, la existencia de una inarmónica relación entre regiones que no puede ser coordinada por el gobierno central dificulta el funcionamiento del conjunto.

A este esquema básico debe agregarse la presencia directa del Estado Central **(C),** a través de diferentes organismos de la Administración Pública Nacional que actúan en cada una de las provincias.

Por último, se observa la presencia de las provincias **(D)** en el Estado Nacional. Esta presencia en la forma federal de gobierno tiene rango constitucional y se expresa a través de representantes provinciales en la Cámara Federal (Senado). Asimismo, las provincias son actores de la coyuntura política a nivel país y, como tales, influyen de múltiples modos en las tareas que realiza el Estado Nacional.

Como colofón del análisis puede concluirse que el Estado Provincial sintetiza en su seno una doble vía de articulación (hacia la sociedad regional y hacia el Estado central), cuyo procesamiento es parte estructural de su vida. De esto resulta que, para comprender cómo funciona la *sociedad política* de las provincias deben considerarse dos tipos de fuerzas *orientadoras de políticas*:

- ✓ Las conformadas por las orientaciones políticas inducidas por la **sociedad regional.**
- ✓ Las conformadas por orientaciones políticas inducidas por el **gobierno central.**

Si bien estas fuerzas orientadoras inciden sobre el Estado al fijarle los límites estructurales ya citados, en los análisis concretos debe considerarse la autonomía relativa que poseen los actores sociales, el Estado y la Administración Pública (ver acápite 3.1.).

Para terminar esta sección, corresponde aclarar que, en el nivel de análisis en que se mueve esta tesis, es plausible suponer una superposición entre la esfera económico-social (actores sociales y agentes económicos de la región) y su referente político-administrativo (Estado subnacional). Para estudios de casos provinciales o regionales, deberá tomarse en cuenta que estos solapamientos pueden ser incompletos[30].

4. Organización Federal y Periferia

4.1. El Estado subnacional en la periferia

El objeto de estudio de esta investigación surge de integrar un enfoque ligado al Estado y a la Administración Pública con otro vinculado con el análisis del desarrollo, y su hipótesis es que ambas perspectivas tienen un campo de intersección. Al respecto, importa resaltar la existencia de una corriente de estudios que busca articular las dimensiones económicas, político-institucionales y territoriales[31].

[30] Un desarrollo de este tema puede verse en Rofman (1974: 49 y ss.). Este punto también es citado por Quintero Palacio (1995) y Escolar y Escandell (1999).
[31] Ver por ejemplo la compilación de trabajos hecha por Boscherini y Poma (2000).

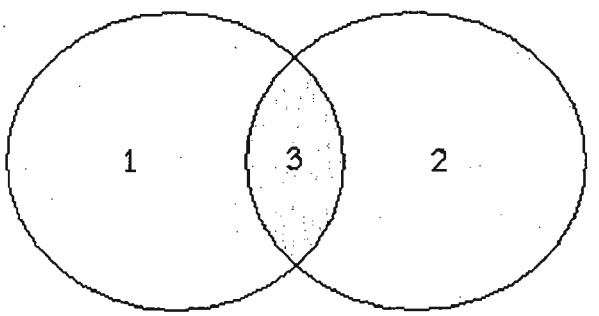
Va de suyo que esta articulación tendrá diferentes características, según las perspectivas teóricas que se tengan en cuenta para definir los campos a articular.

En nuestro caso, la configuración regional fue definida como la manera en que se articulan los diferentes actores sociales regionales, interregionales y suprarregionales, dando como resultado ciertas *características diferenciadas* de cada región. Por otro lado, se considera al Estado como elemento co-constitutivo del orden social que cumple funciones en la faz económica y en la faz político-institucional. Como corolario de ambos postulados, el Estado subnacional debe funcionar de manera diferenciada en cada caso (región), según las necesidades específicas de cada situación (Burztyn, 1984: 164).

La Figura N° 2 esquematiza esta situación. El área señalada por el número 3 delimita el recorte; es decir, la integración -como un campo de coincidencia- de lo regional con el estado. En esta tesis, el cruce entre ambas perspectivas está dado por la peculiaridad (*características diferenciadas*) de la sociedad regional, de la que el Estado es co-constitutivo[32].

Figura N° 2

Esquema de superposición de perspectiva de conceptos referidos a las Teorías del desarrollo y del Estado y la Administración Pública



Referencias: *1= Conceptos referidos a las Teorías del desarrollo / 2= Conceptos referidos a Teorías sobre el Estado y la Administración Pública / 3= Área de superposición*

Como ya se ha dicho, el Estado y la Administración Pública se articulan con diferentes actores sociales y, en consecuencia, incorporan buena parte de los conflictos y contradicciones que se dan en el seno de la sociedad. En los países del llamado tercer mundo, esta tarea tiene la misión específica de integrar a actores de desarrollo muy distinto, producto de sus características estructuralmente heterogéneas y desiguales.
En nuestro caso, este diferencial importa cuando tiene base territorial y se presenta entre actores que ocupan un lugar distinto dentro de la estructura nacional. Concretamente, cuando el Estado cumple la tarea de articular a sectores hegemónicos de áreas periféricas con sectores dominantes en el ámbito nacional.

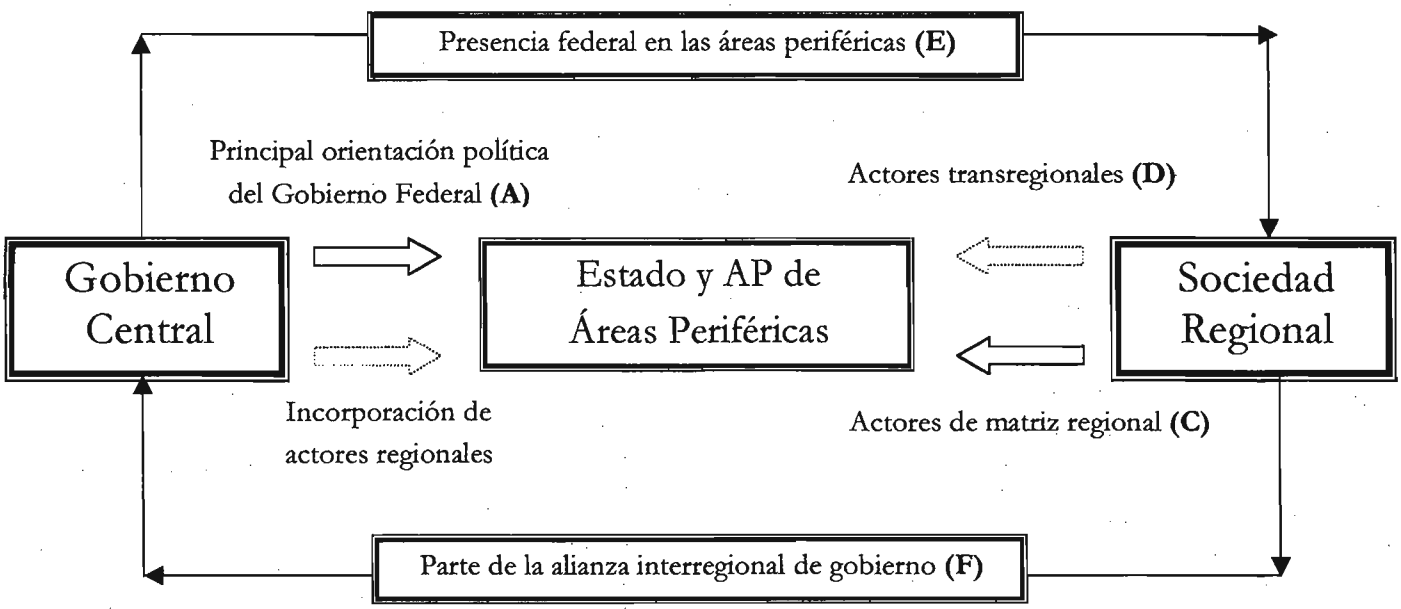
Esta integración de actores sociales es la contracara institucional de las condiciones de articulación entre regiones periféricas y área central que se detallara en el acápite 2.2., la dimensión en donde el desequilibrio económico es expresado como dominación social (Rofman y Romero, 1997: 29/30).

---

[32] Sobre la base de Pírez, 1984: 36/37)

Figura N° 3

Modelo de fuerzas que determinan el sistema político de las provincias periféricas (1)



Nota: *(1) El grosor de las flechas y líneas simboliza la intensidad de cada una de las articulaciones. Las letras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.*

Fuerzas orientadoras de políticas inducidas por el Gobierno Central

Un primer vector que surge del Gobierno Central tiene el objetivo de lograr que los gobiernos subnacionales asuman las orientaciones generales del gobierno federal. **(A)**.

La potencia con que se despliegue esta *fuerza orientadora* guardará relación con los intereses que están en juego en cada provincia. Sin embargo, en ocasiones, algunas provincias reciben la influencia de fuerzas orientadoras nacionales dado el carácter formalmente igualitario de todas las jurisdicciones. Esta situación se origina en virtud de que suele ser importante evitar que las excepciones tengan un efecto demostrativo negativo en la capacidad de inducir políticas en jurisdicciones en donde los intereses son importantes.

Otra dimensión a considerar de la intervención del Estado Nacional es la dirigida a garantizar el despliegue de formas político institucionales de origen constitucional que no surgen del propio desarrollo regional. Esto hace que en las áreas periféricas, se tienda a producir un desplazamiento de la esfera política con respecto a la económica (Evers, 1989: 94). Concretamente, nos referimos a una cierta tensión hacia el avance de los derechos de ciudadanía en las áreas periféricas, más allá de lo que podría esperarse en virtud de la propia dinámica local. Por ejemplo, se considera que los sistemas de votación y representación funcionan razonablemente bien en América Latina, según los parámetros del paradigma demoliberal (O'Donnell, 1993: 173); sobre todo si se consideran las situaciones vigentes de sujeción personal y de patronazgo.

Aunque con otro nivel de determinación, en el Estado Nacional también se encuentran fuerzas orientadoras inducidas por la necesidad de incorporar actores regionales **(B).** Esta tarea se vincula con una de las funciones básicas del nivel federal: la de personificar al conjunto social y geográfico del país.

En este sentido, cabe resaltar que la posibilidad de soldar alianzas interregionales es un elemento importante en los sistemas políticos nacionales de los países federales de América Latina y que uno de los mecanismos tradicionales para la refundación recurrente de tales alianzas es la transferencia de recursos presupuestarios del Gobierno Central hacia las Provincias[33].

Entre ambas fuerzas orientadoras -las que tienden a incorporar actores regionales y las que expresan a actores hegemónicos a escala nacional- existe un nivel de tensión con dimensiones y forma de resolución propias de cada momento histórico.

Fuerzas Orientadoras Inducidas por la Sociedad Regional

Emergiendo de la sociedad provincial se observan fuerzas que tienden a reproducir la configuración regional. Como se dijo (acápite 3.2.), la sociedad regional se expresa preponderantemente en los Estados Provinciales. A los fines de nuestro trabajo, importa diferenciar entre los actores sociales de las provincias de áreas periféricas cuyos intereses se localizan predominantemente en la propia región y los actores con intereses ubicados principalmente fuera de la provincia[34]:

Si bien el contexto regional y nacional influye de manera crucial en las demandas que estos actores efectúan a los Estados Provinciales, puede inferirse una conducta arquetípica en cada uno de ellos. Así, dado su mayor compromiso territorial, los actores de matriz regional **(C)** tenderán a inducir -como tarea prioritaria- la construcción de una red en el nivel provincial que los reproduzca como tales.

Por su parte, los actores transregionales **(D)** -con menor compromiso territorial- tienden a una más débil integración con el Estado y la Administración Pública Provincial, lo cual les permite -en caso de considerarlo necesario- optar con mayor libertad por estrategias alternativas, como lo son apelar al gobierno nacional o reducir o cambiar el carácter de su presencia en la provincia. Estas probables opciones dependerán de diversos elementos que importa diferenciar: el posicionamiento del actor transregional en el marco nacional, su grado de imbricación con la sociedad local y la importancia que tiene la región dentro de la constelación sus intereses.

Otros elementos del esquema

La importancia de la presencia del nivel federal en las Provincias **(E)** de áreas periféricas deriva de las tareas que realiza en cada periodo histórico. Así, en el caso de los países federales de América Latina pueden reconocerse etapas diferenciadas de la presencia del gobierno central en las áreas periféricas[35];

---

[33] Un ejemplo paradigmático del caso Brasil puede verse en Palermo y Saravia, 1999. Para el caso de México ver Aguilar Villanueva, 1996. Para el caso de Venezuela ver Córdova Jaimes, 1997. El caso Argentino será tratado en varios puntos a lo largo de este trabajo.

[34] En base a Pírez, 1995: 10.

[35] El caso Argentino será tratado en detalle en los próximos capítulos.

→ Un primer momento de disciplinamiento militar en donde el objetivo central de la presencia era someter a la disidencia regional y garantizar la integridad territorial.

→ Un segundo momento en el cual se suman actividades tendientes a producir un mercado nacional único (infraestructura económica, comunicación, transporte, etc.).

→ Un tercer momento caracterizado por el desarrollo de acciones tendientes a la integración de actores regionales y a la promoción de la economía local.

→ Un cuarta momento en el cual se produce una drástica reducción de la presencia e importancia del gobierno central.

En cuanto a la forma que toma la presencia de las provincias periféricas en el gobierno nacional como parte de la alianza interregional de gobierno **(F)**, es de destacar la función de integración que esta situación induce, en tanto sirve como vaso comunicante entre los actores sociales de las regiones periféricas con aquellas que son hegemónicas a nivel país.

El damero de fuerzas descrito, ha dibujado un esquema para aproximarnos al Estado y la Administración Pública de las provincias del área periférica. En lo que resta de la investigación iremos llenando de contenido concreto este esquema, tarea que comienza en el próximo capítulo analizando la construcción histórica del área periférica de la República Argentina.

Bibliografía

→ Acuña, Carlos (1994) "El análisis de la burguesía como actor político" en **Realidad Económica N° 128** – IADE – Buenos Aires

→ Aguilar Villanueva, Luis (1996) "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes" en Alicia Hernández Chávez (Coordinadora) **"¿Hacia un nuevo federalismo?"** El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, México

→ Aja, Mario (2000) "Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico" - **Revista de Occidente N° 229** - Madrid

→ Altvater, Elmar (1986) "Notas sobre el intervencionismo del estado" en **"El estado en el capitalismo contemporáneo"** Heinz Sonntag y Héctor Valecillos Compiladores – Siglo XXI Editores, 7ª Edición – México

→ Amín, Samir (1986) **"El desarrollo desigual"** Planeta - Agostini, Barcelona

→ Arndt, W. (1992) **"Desarrollo Económico. La historia de una idea"** Editorial REI – Buenos Aires

→ Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994) "**El desarrollo ausente**", Tesis Grupo Editorial Norma SA, Buenos Aires

→ Assadourian, Carlos S. (1982) "Modos de Producción, capitalismo y subdesarrollo en América Latina" en **Cuadernos del Pasado y del Presente N° 40** - 9° Edición Siglo XXI Editores, México

→ Assies, Willem - Calderón, Marco Antonio y Ton Salman (2001) "Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina" - **Documento preparatorio para el XXIII Coloquio de Antropología e Historia Regionales** del 24 al 26 de octubre de 2001 en el Colegio de Michoacán, Michoacán México – Tomado de Colección de Documentos N° 91 - Instituto Internacional de Gobernabilidad http://www.iigov.org

→ 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

→ Bendor, Jonathan (1999) "Modelos formales de la burocracia: una reseña" en **"Administración Pública. El estado actual de la disciplina"** Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (Compiladores) - Fondo de Cultura Económica – México

→ Bidart Campos, Germán (1993) "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en **"Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina"** Marcello Carmagni (Coordinador) – FCE – México

→ Bielchowsky, Ricardo (1998) "Evolución de las ideas de la CEPAL" en **"CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe"** CEPAL – ONU – Santiago de Chile

→ Block, Fred (1977) "The ruling class does not rule: note on the marxist theory of the State" en **"Socialist Review N° 33"** – Estados Unidos

→ Blomström, Magnus y Hettne, Björn (1990) **"La teoría del desarrollo en transición"** - Fondo de Cultura Económica – México

→ Boisier, Sergio (1995) **"Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional"** ILPES – CEPAL – ONU – Santiago de Chile

→ Boisier, Sergio (1997) "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial" en **Boletín del ILPES N° 3** — Santiago de Chile

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

→ Boneo, Horacio (1985) **"Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial"** – Estudios CEDES – PISPAL – Buenos Aires

→ Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (2000) **"Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio global"**- Miño y Dávila Editores, Buenos Aires

→ Burztyn, Marcel (1984) **"O poder dos donos"-** Editora Vozes, Brasil

→ Cardozo, F. y Faletto, E. (1975) **"Dependencia y Desarrollo en América Latina"** - Siglo XXI Editores, Buenos Aires

→ Castells, Manuel (2000) **"La era de la Información: economía, sociedad y cultura"** - Volumen 1: La sociedad red – Volumen II: El poder de la Identidad - Volumen III: Fin de milenio - Siglo XXI Editores - México.

→ CEPAL (2000) **"Equidad, desarrollo y ciudadanía"** - CEPAL, Santiago de Chile

→ 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

→ Córdova Jaimes, Edgard (1997) "Descentralización, re–estructuración económica y democracia en Venezuela" en **Revista Venezolana de Ciencias Sociales Volumen 1 N° 1** – Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt - Zulía, Venezuela

→ Cunill Grau, Nuria (1997) "**Repensando lo público a través de la sociedad**" CLAD – Nueva Sociedad – Caracas, Venezuela

→ Di Tella, Torcuato (1986) **"Sociología de los Procesos Políticos"** - Eudeba, Buenos Aires

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

→ Escolar, Marcelo y Escandell, Stella (1999) "Las regiones que pierden" – **Mimeo** – Biblioteca AAG/CEPAS – 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, núm. 1**, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires

→ Evers, Tilman (1989) **"El estado en la periferia capitalista"** - Siglo XXI Editores, Buenos Aires

→ Faletto, Enzo (1998) "Travesía de la teoría de la dependencia" en **Revista "La Ciudad Futura" N° 49** – Buenos Aires

→ Friedmann, John y Weaber, Clyde (1981) "**Territorio y Función. La evolución de la Planificación Regional**" Colección "Nuevo Urbanismo" – Instituto de Estudios de Administración Local - Madrid

→ Furtado, Celso (1964) **"Desarrollo y Subdesarrollo"** - Eudeba, Buenos Aires

→ Furtado, Celso (1974) **"La economía Latinoamericana desde la conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana"** - Siglo Veintiuno Editores S.A., 5° Edición, México

→ Gold, David; Lo, Clarence y Wright, Eric (1986) "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista" en **"El Estado en el Capitalismo Contemporáneo"** Sonntag y Valecillos (Compiladores) - Siglo XXI - Argentina

→ González, Norberto (1987) "Vigencia actual del concepto centro-periferia" en **Revista Pensamiento Iberoamericano, N° 11**, Madrid

→ Gore, Charles (1984) **"Regions in question. Space, development theory and regional policy"** Serie Development and Undevelopment – Methuen and Co. – London and Nueva York

→ Graciarena, Jorge (1976) **"Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina"**- PAIDOS, Buenos Aires

→ Guber, Rosana (2002) "La dimensión cultural de la crisis de Corrientes" en **Rebelión. Periódico electrónico de información alternativa,** tomado de http://www.rebelion.org/sociales/guber100402.htm/

→ Guerrero, Omar (2002) **"Principios de Administración Pública"**-Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, México – Tomado de www.lectura.ilce.edu.mx:3000

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

→ Holloway, John (1995) "Un capital, muchos estados" en **Revista Aportes para el estado y la Administración Gubernamental N° 3** – AAG – Buenos Aires

→ Kaplán, Marcos (1969) **"La formación del estado nacional en América Latina"**- Editorial Universitaria , Santiago de Chile

→ Katz, Claudio (2001) "Las crisis recientes de la periferia" en **Realidad Económica N° 183** – IADE, Buenos Aires

→ Klatt, Hartmut (1993) "Bases Conceptuales del Federalismo y la Descentralización" en **Revista Contribuciones** - Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires

→ Kymlica, Will (1996) **"Ciudadanía multicultural"** - Ediciones Piados Ibérica, Buenos Aires

→ Laclau, Ernesto (1982) "Feudalismo y capitalismo en América Latina" en **Cuadernos del Pasado y del Presente N° 40** - 9° Edición Siglo XXI Editores, México

→ Lewis, W. A. (1955) **"Theory of Economic Growth"** London

→ Lhérisson, Hughes H. (1999) "Estudio Introductorio" en **"Administración Pública. El estado actual de la disciplina"** Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (Compiladores) - Fondo de Cultura Económica, México

→ Long, Norman (1990) "From Paradigm Lost to Paradigm Regained? The case of an Actor – oriented sociology of development" en **"Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe" N° 49** – CEDLA – Amsterdam, Holanda

→ Maragall, Pasqual (1997) "Federalismo ¿Poder cercano o distante?" en **"Revista La Factoría N° 4"**, Cataluña, España

→ Marshall, T. H. (1950): "Citizenship and Social Class." En: Marshall T. H.: **"Citizenship and Social Class and other Essays"**, Cambridge: Cambridge University Press.

→ Marx, Karl (1973) **"El Capital"**- Fondo de Cultura Económica, México (Edición original del Tomo 3: 1894).

→ Mattos, Carlos (1989) "Falsas expectativas ante la descentralización" en **Revista Nueva Sociedad N° 104** - Venezuela

→ Medina Echavarría, José (1969) "**Consideraciones Sociológicas sobre el Desarrollo Económico**" Solar/Hachette – Buenos Aires

→ Mayntz, Renate (1979) **"Sociología de la Administración Pública"** -Alianza Universidad, Buenos Aires

→ Meltsner, Arnold (1992) "La factibilidad política y el análisis de políticas" en Aguilar Villanueva, Luis (ed,) **"La hechura de las políticas"** – Miguel Angel Porrúa - México

→ Medellín Torres, Pedro (2001) "Gobernabilidad y globalización en América latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática" Ponencia presentada en el encuentro de ex presidentes latinoamericanos sobre gobernabilidad y globalización organizada por la Fundación Ortega y Gasset de Colombia - **Tomado de Colección de Documentos N° 92** -Instituto Internacional de Gobernabilidad http://www.iigov.org -

→ Menéndez Rexach, Angel (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico" en **Documentación Administrativa N° 230 – 231** – INAP, España

→ Myrdal, Gunnar (1957) **"Economic theory and underveloped regions"** - London, Duckworth

→ Myrdal, Gunnar (1961) **"El estado del futuro"** - FCE, México

→ North, Douglas (1995) "Location theory and regional economic growth" en **Journal of Political Economy** – U.S.A.

→ O'Donnell, Guillermo (1972) **"Modernización y autoritarismo"** - Editorial Paidos, Buenos Aires

→ O'Donnell, Guillermo (1976) "Estado y alianzas en la Argentina 1955-1976" en **Documento de Trabajo N° 5 -** CEDES, Buenos Aires

→ O'Donnell, Guillermo (1978) "Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal" en **Estudios Sociales CEDES N° 12** – Buenos Aires

→ O'Donnell, Guillermo (1982) **"El Estado Burocrático Autoritario"** - Editorial Belgrano, Buenos Aires

→ O'Donnell, Guillermo (1984) "Apuntes para una Teoría del Estado" en **"Teoría de la Burocracia Estatal"** - Oscar Oszlak (Compilador) - PAIDOS, Buenos Aires

→ O'Donnell, Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales" en **Revista Desarrollo Económico Volumen 33 N° 130** – IDES, Buenos Aires

→ O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" **Revista Redes N° 4** Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires

→ Oszlak, Oscar (1978) "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio" **Estudios CEDES**_Volumen 1 N° 3 – Buenos Aires

→ Palermo, Vicente y Gomes Saraiva, Miriam (1999) "Racionalidad Política: Plan real y crisis financiera en Brasil" en **Revista Instituciones y Desarrollo N° 3** - Instituto Internacional de Gobernabilidad - PNUD – Barcelona

→ Pirez, Pedro (s/f) "**Las Políticas del Estado Nacional en la Conformación de las Bases Actuales del Federalismo**", Mimeo - Biblioteca INAP - Buenos Aires

→ Pírez, Pedro (1984) "El estado y lo regional. Un intento de integración conceptual" en **Revista Interamericana de Planificación Volumen XVIII N° 70** - SIAP - México

→ Pírez, Pedro (1986) **"Coparticipación federal y descentralización del Estado en la Argentina"** - Editorial CEAL, Buenos Aires

→ Pírez, Pedro (1995) "Actores Sociales y gestión de la ciudad" en **Revista Ciudades N° 28** – RNIU – México

→ Portelli, Hughes (1998) **"Gramsci y el bloque histórico"** - Siglo XXI Editores, México

→ 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

→ Poulantzas, Nico (1969) **"Poder político y clases sociales"** Siglo XXI Editores, México

→ Prebisch, Raúl (1962) "El Desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" - **Boletín Económico de América Latina Volumen 7 N° 1** – CEPAL - Santiago de Chile (Edición Original 1949)

→ Quintero Palacio, (1995) "Límites en el Territorio, Regiones en el Papel. Elementos para una Teoría Critica" en **Realidad Económica N° 131-** IADE, Buenos Aires

→ Repetto, Fabián (1997) **"Capacidad de gestión pública y políticas frente a la pobreza"** trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Ciencia Política – Mar del Plata

→ Roccatagliata, Juan A. (1992) **"La Argentina: Geografía General y los marcos regionales"** Grupo Editorial Planeta Argentina – 2ª Edición – Buenos Aires

→ Rodríguez, Octavio (1998) "Heterogeneidad estructural y empleo" en **Revista de la CEPAL. Número extraordinario** – CEPAL / ONU, Santiago de Chile

→ Rofman, Alejandro (1974) **"Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino"-** Ediciones SIAP – Planteos, Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro (1975) "**Marco Económico - Social y Político - Administrativo de las Diferenciaciones Regionales**" - Seminario Latinoamericano Sobre Administración Regional - Caracas - Venezuela

→ Rofman, Alejandro (1982) "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina" en **Cuadernos del CEUR N° 7**, Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro (1984) "Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional" en **Revista Interamericana de Planificación Volumen XVIII N° 70** - SIAP - México

→ Rofman, Alejandro (1998) **"Las economías regionales a fines del Siglo XX"** – Ariel – Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1997) **"Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina"** Amorrortu Editores – Buenos Aires

→ Rubins, Roxana y Cao, Horacio (1994) "La estructura institucional de las provincias rezagadas", en **Realidad Económica N° 128**, IADE, Buenos Aires

→ Sachutze, Rainer-Olaf (1993) "El federalismo en los países industrializados" en **Revista Contribuciones N° 4** – Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires

→ Salama, Pierre y Mathias, Gilberto (1986) **"El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo"** - Ediciones Era, México

→ Slater, David (1990) "Fading paradigms and new agendas – Crisis and controversy in development studies" en **"Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe" N° 49** – CEDLA, Amsterdam

→ Smith, B.C. (1985) **"Descentralization: the territorial dimension of the state" George Allen and Unwin** – London - U.K.

→ Sonntag, Heinz (1986) "Hacia una teoría política del capitalismo periférico" en **"El Estado en el Capitalismo Contemporáneo"** Sonntag y Valecillos (Compiladores) - Siglo XXI - Argentina

→ Stein, Lorenzo (1981) **"Movimientos Sociales y Monarquía"** Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. (Edición Original: 1850)

→ Stepan, Alfred (1999) "Para uma nova analise comparativa do federalismo e da democracia: federacoes que restingem ou ampliam o poder do demos" en **Revista Dados Volumen 42 N° 2** – Río de Janeiro

→ Subirats, Joan (1989) **"Análisis de políticas públicas y de eficacia en la Administración"** - Ministerio para las Administraciones Públicas - Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid

→ Taylor, Peter (1994) **"Geografía Política. Economía - Mundo, Estado Nación y Localidad"** - Trama Editorial, Madrid

→ Ter Minassian, Teresa (1997) "Descentralización y gestión macroeconómica" **Seminario Internacional Federalismo y Gobiernos Locales** – La Plata, Buenos Aires, 27 de Junio

→ Universidad Central de Chile (1997) **"Diccionario de Administración Pública"** Universidad Central de Chile–Ministerio del Interior, Chile

→ Vanossi, Jorge (1964) "Situación actual del federalismo" **Cuadernos de Ciencia Política N° 2** – Asociación Argentina de Ciencia Política, Buenos Aires

→ Ventris, Curtis (1989) "Towards a Public Philosofy of Public Administration" en **Public Administration Review Volumen 49 N° 2** - EE.UU

→ Vergottini, Giusseppe de (1986) "La Distribución Territorial del Poder Político" en **"Revista Vasca de Administración Publica"**_- Oñati - N° 16 - España

→ Wallerstein, I. (1984) **"The politics of the World-Economy"** – Cambridge UP – Cambridge, Gran Bretaña

→ Ward, Peter y Rodriguez, Victoria (1999) **"New federalism and state government in Mexico"** – US – Mexican policy studies program – Policy Report N° 9 – The University of Texas at Austin – Texas, EEUU

→ Weaber, Clyde (1978) "Regional Theory and regionalism: towards rethinking the regional question" en **Geoforum Volumen 9 N° 6** – Pergamon Press – Oxford/New York/Paris/Frankfurt

→ Weber, Max (1964) **"Economía y Sociedad"** – Fondo de Cultura Económica – México – (Edición original, 1922)

→ Willington, Manuel (1998) "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina" en **Revista Estudios Año XXI N° 84** – IERAL – Fundación Mediterránea – Argentina

Capítulo III

La construcción histórica de la periferia argentina

(1ª Parte) Los orígenes de la estructura desigual

Como sostuviéramos, la dimensión histórica ocupa un lugar relevante en la explicación de la situación periférica de algunas regiones de la República Argentina. En virtud de los objetivos de esta investigación, se puso especial atención en describir:

- ✓ Las principales características del contexto histórico y la manera en que éste condicionó el desenvolvimiento de los actores regionales.
- ✓ Las principales características económicas, sociales y políticas de las sociedades regionales y, particularmente, de la instancia estatal regional.
- ✓ La presencia de agentes exógenos a la sociedad regional.
- ✓ La modalidad de resolución de las contradicciones entre actores sociales de diferentes regiones.

Analizar estos elementos no implica seguir paso a paso del devenir histórico, labor que supera los propósitos de esta tesis. En su lugar -y aprovechando la importante cantidad de obras dedicadas a la historia regional- se subrayan algunos elementos que ayudan a comprender – en cada época – como fueron evolucionando las diferentes regiones que terminaron conformando el área periférica de la República Argentina.

Para realizar esta tarea se ha desarrollado una periodización *ad-hoc* que resalta la forma en que se gestaron y articularon las diferentes regiones que hoy conforman la República Argentina. Esta periodización abarca los siguientes momentos:

1° Momento: La Etapa Colonial

a) La conquista y la colonia temprana (c.1500 - c.1720)

b) La decadencia española y la última etapa colonial (c. 1720 – 1810)

2° Momento: La turbulenta transición hacia la formación nacional (1810 – 1861)

3° Momento: La Argentina Moderna

a) El acuerdo entre regiones (1861-1930)

b) El Estado interventor (1930-1975)

4° Momento: El desguace del Estado interventor (1975 hasta la actualidad)

Para la confección de este capítulo y el siguiente se desarrolló un relevamiento bibliográfico que recorrió obras de referencia y de análisis específico. Respecto a las primeras, el análisis general del proceso histórico se realizó, principalmente, sobre la base de Halperín Donghi (1992), Gibelli (1968), Furtado (1974), Levene (1961), Klimovski (1981) y Rock (1988).

Para periodos históricos determinados se apeló a obras de referencia específicas que se citan al inicio de cada acápite.

Entre las obras que tuvieron una mayor influencia en el análisis histórico, ocupan un lugar especial aquellas que enfocaron temáticas cruciales para la tesis. En tal sentido, en lo que atañe a la región se consultaron los trabajos de Romero y Rofman (1997), Rofman (2000) y Cao y Rubins (1998); en lo que hace a las provincias, el trabajo de Chiaramonte (1997) y con respecto a la problemática del Estado, las obras de Oszlak (1985 y 1988).

Obviamente, cuando se utiliza bibliografía desde una lógica no referencial, se la cita del modo acostumbrado.

1° Momento: La Etapa Colonial

a) La conquista y la colonia temprana (c. 1500 – c.1720)[36]

a).1. El marco general

Las circunstancias en que se desplegaron los procesos de la conquista del nuevo mundo resultan clave para comprender la situación de América Latina. El hecho fundante de la conquista fue la irrupción violenta de agentes exógenos que interrumpieron las dinámicas locales, forzando la incorporación de las sociedades preexistentes a un sistema de mayor desarrollo relativo. Así, mientras el capitalismo se fue imponiendo en Europa de manera paralela a una maduración comparativamente homogénea de sus sociedades, en América Latina fue implantado por actores exógenos y no generó la superación de formas de organización social no capitalistas, sino que las fue transformando según las exigencias de cada momento, confundiéndolas con otras relaciones sociales nuevas (Evers, 1989: 18).

La organización de los territorios americanos, iniciada tras concluir el pillaje de los tesoros aborígenes, se dio alrededor de las explotaciones mineras con el objeto de llevar a la metrópoli la mayor cantidad posible de metales preciosos. En estas circunstancias, todos los productos -aun los alimentos o mulas que se monetizaban de manera indirecta- tenían el fin último de poder intercambiarse en moneda o metales preciosos, ya que para los encomenderos carecía de interés aquella mercancía que sólo pudiera realizarse localmente. Así, desde los inicios del Siglo XVI, el desarrollo de los principales centros coloniales se vinculó con las prósperas explotaciones de plata del centro de México y del Alto Perú.

Como los emprendimientos mineros eran de índole privada, la Corona española se propuso capturar parte de la renta minera local mediante un sistema impositivo -en particular sobre la mano de obra indígena- y una serie de restricciones al intercambio comercial. Este sistema generó altos costos de comercialización con Europa y hacia el interior del nuevo mundo, lo cual limitó la posibilidad del desarrollo económico americano.

Bajo la lógica de maximizar la acumulación de metales preciosos, se desarrollaron instituciones no capitalistas; entre ellas, la *encomienda* que resultó eficaz en las regiones donde la población indígena era densa y había alcanzado ciertos niveles de desarrollo material y estratificación social. Estas condiciones y la existencia previa de una clase dirigente local que se apropiaba del excedente, permitió implantar esta forma de explotación. En cambio, cuando el bajo desarrollo relativo de las poblaciones indígenas

[36] Para el análisis de esta etapa, además de las obras de referencias citadas se utilizó Luna (1998), González (1957) y Mata de López (1989).

impedía esta modalidad de trabajo o cuando las condiciones de vida redujeron de manera crítica la mano de obra indígena, se apeló directamente a la esclavitud.

Básicamente, la sociedad de la época se dividía en dos estamentos. Por un lado, la población española con una mitad de vecinos encomenderos o feudatarios y otra de simples moradores y mercaderes. Por otro, la gran masa de indios encomendados. Para dar una idea de la conformación de esta sociedad, digamos que a principios del Siglo XVII, en la Gobernación de Salta del Tucumán convivían, aproximadamente, 700 españoles con 25.000 indios (Levene, Tomo 3, 1961). En tanto, 32 encomenderos y 1.500 indios constituyeron la población fundadora de San Juan (Videla, 1997: 38).

a).2. La primera ocupación del territorio

En cuanto al territorio colonizado, cabe destacar que en la segunda mitad del siglo XVI surgieron muchas de las ciudades más importantes de América Latina, sobre las cuales se establecieron vínculos y divisiones que serían dominantes durante dos siglos.

Por entonces, el futuro territorio argentino fue organizado en torno a tres áreas con funciones y características diferenciadas. Dichas áreas -que se correspondían con las gobernaciones de Cuyo, Salta del Tucumán y del Río de la Plata- no estuvieron contenidas en una misma organización política sino hasta doscientos años después. Si bien tuvieron un nivel de desarrollo relativo muy diferenciado, todas ellas fueron zonas periféricas con respecto a los centros político (Lima) y económico (Potosí).

En la zona de influencia directa del Potosí se situaba la gobernación de Salta del Tucumán, que abarcaba[37] el actual territorio de siete estados argentinos: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba. La conquista de estos territorios estuvo a cargo de efectivos llegados desde el Perú con la misión de organizarlos para abastecer de alimentos y mano de obra al emprendimiento minero.

Aunque la producción de esta gobernación tenía algún nivel de diversificación, estaba básicamente constituida por tejidos de algodón y productos agrícola-ganaderos. En el Alto Perú, esta producción se convertía en moneda u otros bienes (cacao, azúcar, etc.) que, a su vez, eran vendidos a España.

Hacia 1650, cuando la dinámica del emprendimiento minero potosino comenzó a decaer, se produjo un proceso de ruralización económica durante el cual se incrementó la importancia de la producción de ganado en pie (en especial, de mulas) en detrimento de los productos textiles.

Aunque fue el área de mayor desarrollo relativo dentro de lo que luego sería la República Argentina, la gobernación de Salta del Tucumán era una sociedad marginal y periférica dentro del poderoso Virreinato del Perú. Además -por tener intereses no siempre coincidentes con los de Lima o con los de la monarquía española- fue considerada como una sociedad indisciplinada y díscola (Luna, 1998:21).

En cuanto a la zona que comprendía **el sistema orográfico del Plata**, cabe apuntar que hacia principios del Siglo XVI recibió a las primeras expediciones españolas que llegaban atraídas por leyendas que aludían a fortunas fabulosas. Cuando se comprobó que no había más tesoros por descubrir, la zona pasó a ser una de las más olvidadas del continente, pese

[37] Los límites de las gobernaciones eran muy imprecisos dada la escasa exactitud de la cartografía de la época y las pujas entre las diferentes jurisdicciones.

a lo cual adquirió la misión especial de contener la dinámica expansiva de los portugueses en la vasta frontera con Brasil.

Coadyuvó a este olvido la clausura del Puerto de Buenos Aires a todo tráfico directo con España, lo que obligaba a usar la ruta Callao-Panamá-Portobello. En este sentido debe destacarse que la agricultura y ganadería de zona templada -emprendimientos para los que la pampa húmeda era particularmente apta- no lograron desplegarse debido a la baja productividad del sector y a la dificultad para transportar a grandes distancias productos voluminosos y de poco valor relativo por peso. Además, el emprendimiento agropecuario posible no se adaptaba a las formas típicas de producción colonial, ya que requería habilidades que la mano de obra servil no poseía (Ferrer, 1980: 35)[38].

En 1617, el área se dividió en dos jurisdicciones, la **Gobernación de Paraguay** (o Guayrá) con capital en Asunción, y la **Gobernación del Río de la Plata**, con capital en Buenos Aires[39]. Esta última abarcaba lo que hoy es la Mesopotamia Argentina, la casi totalidad de la Pampa Húmeda y la actual República Oriental del Uruguay. De manera formal también se le asignaron los territorios del Chaco y la Patagonia, aunque sus peculiaridades geográficas y la agresividad y nomadismo de las poblaciones nativas hicieron que estas regiones se mantuvieran fuera de las áreas conquistadas hasta muy entrado el siglo XIX.

La frontera sur con el indio y la franja este de la Cordillera de los Andes delimitaron la tercer zona que en que estuvo dividido el futuro territorio argentino. En esta área se encontraba la **jurisdicción de Cuyo,** uno de los once corregimientos en que se dividía la Capitanía General de Chile. Este Corregimiento abarcaba a las ciudades de San Juan, San Luis y Mendoza, fungiendo ésta última como capital y sede del corregidor. Las principales dificultades para el desarrollo de la región surgían de la aguda falta de indígenas encomendados. Es que una buena parte de la etnia Huarpe, más sumisa que los aborígenes transandinos, fue trasladada masivamente hacia Chile, donde se desarrollaba una dinámica agricultura ligada a Lima y al Alto Perú. Según monseñor José A. Verdaguer (Levene, Tomo 3, 1961), la población indígena de la zona de Cuyo pasó de 100 mil a 5 mil individuos a lo largo del Siglo XVII.

Cuyo, la región de menor desarrollo entre las tres descritas, se especializó en el engorde de ganado, en el comercio desde y hacia Chile y en la producción de aguardientes para el mercado del Alto Perú intermediada por Salta.

a).3. El Estado en la Colonia

En lo que atañe a las instituciones estatales y luego de una primera etapa en donde las tierras de la América española estuvieron a cargo de los Adelantados que materializaban la conquista, la máxima autoridad estatal recayó sobre los Virreyes, también conocidos como vice-reyes o pro-reyes.

Los Virreyes eran hombres de confianza del monarca español, quien los designaba personalmente. Dentro de su jurisdicción, estos funcionarios eran la máxima autoridad residente en América y tenían potestad para resolver todas las cuestiones que no le estuvieran expresamente prohibidas. Así, llenaban los cargos administrativos vacantes, distribuían indios en el sistema de encomiendas, exoneraban multas y conmutaban penas, llevaban adelante las finanzas del virreinato, etc. Es común considerar que tal amplitud de

[38] Se verá como en la próxima etapa la producción de cueros constituye una excepción a esta regla.

[39] Esta división respondió también a las disputas originadas por el contrabando que mantuvieron en la región del Plata los comerciantes portugueses y las fracciones ligadas a comerciantes de Asunción. Un análisis de esta situación puede verse en Rock (1988: 58 y ss.).

funciones ha sido el antecedente directo del alto nivel de centralización que tuvieron los Estados Nacionales constituidos tras el proceso independentista[40].

Paulatinamente, el amplio territorio virreinal se fue subdividiendo en gobernaciones a cargo de gobernadores, corregidores o alcaldes mayores designados por el propio virrey. La importancia de estos funcionarios difería según los casos, ya que muchas de sus atribuciones dependían de las instrucciones que cada uno recibía del virrey.

Para esta investigación, adquieren particular importancia los Cabildos o Ayuntamientos; en tanto constituyeron el principal antecedente de los Estados Provinciales y -en alguna medida- expresaron los intereses de las clases dominantes locales. Estas instituciones se ocupaban del gobierno de la ciudad y para ello contaban con atribuciones políticas, judiciales (en asuntos de naturaleza civil o criminal)[41] y, en algunos casos, militares.

Como ámbito de expresión de los grupos sociales dominantes, los Cabildos ocuparon un lugar muy importante en la vida colonial dado que -en los hechos y a pesar de la lógica política de la época que generaba una organización fuertemente centralizada en la monarquía- estos grupos sociales se desenvolvieron con un importante grado de autonomía y tuvieron intereses no siempre coincidentes con los del rey.

Esta autonomía se remontaba a los inicios de la ocupación territorial, cuando se invistió a estas instituciones de amplio margen de maniobra. A ello se sumó una circunstancia propia del mundo americano: la distancia que lo separaba de los centros metropolitanos de decisión. La combinación de ambos elementos terminó generando que las seguridades de Madrid se disolvieran en las ambigüedades de una América en donde el "cumplir pero no obedecer" fue un lema aceptado y legitimado para no tener en cuenta los deseos de la corona.

El relativamente rápido proceso de esplendor y posterior pérdida de potencia del núcleo minero altoperuano coadyuvó a esta descentralización de facto. En efecto, al reducirse su dinámica, Potosí perdió parte de su poder de influencia, lo cual derivó de hecho en una progresiva descongestión de las actividades económicas y sociales. Este proceso resultó aún más profundo en áreas marginales como las que luego conformaron la República Argentina.

Si bien con el afianzamiento de los virreinatos y el despliegue de las llamadas autoridades mayores (virreyes, audiencias, gobernadores) se tendió a limitar el poderío de los Ayuntamientos, los grupos locales habían logrado consolidar un poder difícil de alterar a pesar de que la política americana estaba formalmente concentrada en la corona.

Corresponde destacar dos características de esta compleja articulación de instituciones públicas coloniales:

- ✓ La gran expansión del aparato estatal -originado en la necesidad de la corona de contar con un sistema administrativo eficaz en el cobro de tributos a la mano de obra indígena- que tuvo como complemento a las instituciones locales que representaban los intereses americanos. A este sistema se le agregaba una estructura paraestatal eclesiástica -conformada por un intrincado entramado de obispados, parroquias,

40 Ver por ejemplo Véliz (1984).

41 Sus decisiones podían apelarse ante las reales audiencias, que eran la máxima representación de la justicia en tierras americanas.

seccionales, etc.- que cumplía una tarea vital en la contención ideológica de las masas indígenas.

- ✓ El carácter predominantemente fragmentado del gobierno de Indias, que fue fruto de las dificultades que tuvo la corona española para disciplinar la pugna de intereses existente, de las grandes distancias con la metrópoli y aun dentro de América y del complejo entramado institucional que muchas veces superpuso competencias o jurisdicciones o las delimitó con poca claridad.

En el caso concreto de las relaciones entre las diferentes gobernaciones que luego conformarían la República Argentina, debe remarcarse que la corona y las autoridades metropolitanas actuaron como árbitros supremos en todas las contiendas. Generalmente, estos actores no fueron neutrales frente a la situación americana, sino que -de hecho- convalidaron el equilibrio de poder existente en las colonias.

Esta situación se observó, por ejemplo, en la convalidación del poder Virreinal - que expresaba los intereses de Lima - frente a diferentes requerimientos de las Gobernaciones de Salta del Tucumán y del Plata. Como se dijo, a la primera se la consideraba como una zona díscola, mientras que a Buenos Aires se la veía como un potencial puerto competidor del Callao (González, 1957: 52).

Una de las demostraciones más cabales de esta situación se observó en 1622, cuando la corona estableció, a pedido del Virrey, la aduana seca de Córdoba, una barrera fiscal destinada a impedir -mediante el cobro de derechos de tránsito- que los productos del litoral rioplatense[42] disputaran el mercado de Salta del Tucumán. Con esta medida, además, se buscó evitar el drenaje de metálico que se generaba por un activo contrabando, muchas veces consentido por las autoridades de Buenos Aires.

b) La decadencia española y la última etapa colonial (c. 1770- 1810)

b).1. La decadencia española y su impacto en las Indias

En la nueva estructura económica del siglo XVIII, cuyo signo definitorio fue el tráfico mercantil de artículos industriales, España quedó desubicada ante otras potencias europeas debido a su atraso manufacturero. Tal retraso comenzó a carcomer el notable equilibrio alrededor del cual se habían desarrollado dos siglos de historia de Indias.

Las rutas del Caribe y del Brasil -reservadas hasta entonces a buques negreros y a cargamentos de azúcar- se convirtieron en la base del comercio y reemplazaron a los caminos que llegaban a Lima por el Pacífico a través de Portobello y Panamá. Durante el siglo XVIII, la revalorización del eje Atlántico y la caída en la cuantía de la renta minera selló el estancamiento del Perú y de las tradicionales áreas de colonización española.

Ante esta situación, los reyes borbónicos impulsaron una serie de medidas, entre las que cabe destacar:

- ✓ El establecimiento del libre comercio entre la península y las Indias y hacia el interior de ellas.

---

[42] Entendemos por *litoral rioplatense* o *litoral* a los poblamientos coloniales sobre el Río Uruguay y Paraná de la en ese entonces Gobernación del Río de la Plata.

- ✓ El refuerzo de la autoridad real y de las instituciones de la metrópoli en detrimento de las instituciones americanas.

La liberalización comercial generó un muy importante cambio en la situación de las colonias que -a su condición de generadoras de metálico- agregaron la de productoras agrícola-ganaderas y, en menor medida, la de mercado consumidor. Esta última condición resultó relativa dado que la insuficiencia de ingresos derivada del régimen de castas, de la servidumbre indígena y de la paralela supervivencia de resabios feudales en el mercantilismo español impidió consolidar -hasta muy entrado el siglo XIX- un mercado interno consumidor que luego facilitase un desarrollo industrial, tal como ocurriera en Estados Unidos o Canadá (Rock, 1988: 20 y 21).

Se produjo así una nueva oleada de conquista mercantil y de modernización del aparato productivo colonial que condujo a reformular los espacios y a generar nuevas relaciones de España con las colonias y de éstas entre sí.

En cuanto a la sociedad colonial, cabe decir que -aunque mantuvo una lógica general dualista- se fue haciendo más compleja con el transcurso del tiempo. Por una parte, el casi exterminio de la población aborigen hizo que negros y mulatos irrumpieran en su reemplazo y que se desarrollasen nuevas situaciones vinculadas con la gestión de mano de obra esclava. Por otra parte, fue cada vez más notable la ocupación de espacios sociales relevantes por parte de pobladores criollos -básicamente, hijos de españoles– que desplazaron de esas posiciones a los nativos de España, lo cual generó una situación cada vez más conflictiva con la corona.

La complejidad social y las tensiones entre grupos locales y metropolitanos repercutieron en la puja por el excedente. Si en una primera etapa -tras separarse el mínimo necesario para solventar la reproducción sociopolítica de la colonia- el capital acumulado se revertía principalmente hacia la metrópoli, la mayor complejidad de las condiciones sociales, políticas y económicas en América española hizo que los actores locales precisaran apropiarse de porciones mayores de este capital (Sonntag, 1986: 148/152).

En esta línea, las políticas aplicadas por los borbones apenas encubrieron la intención de desplazar a estos grupos americanos que los españoles veían como enquistados en las instituciones coloniales. Así, la elite administrativa de la metrópoli lanzó una ofensiva para reconquistar el dominio de las instituciones indianas, en muchos casos dominadas por actores locales que sostenían el anterior orden **institucional** y se aprovechaban de él.

Las reformas propiciadas promovieron una relación más directa entre el monarca y sus súbditos, y un mejor control de sus representantes en las Indias. Esto afectó no solamente al segmento criollo, sino también a buena parte de la burocracia española en Indias; particularmente a los virreyes que vieron disminuidos sus poderes y debilitada su autoridad.

No puede sino pensarse que el enervamiento generado tendría su respuesta en los hechos revolucionarios que emergieron pocos años después.

b).2. La revalorización de los territorios del Plata

La creación del Virreinato del Río de la Plata tuvo el propósito de reformular el equilibrio de poder entre el decadente Virreinato del Perú (del cual se desprendieron las tierras del Plata) y el resto de las colonias. La organización del nuevo virreinato implicó transformar a las gobernaciones en intendencias y redefinir sus respectivos límites.

La antigua Gobernación de Salta del Tucumán perdió a las ciudades de La Rioja y Córdoba, las que junto con la región de Cuyo conformaron la Intendencia de Córdoba del Tucumán. La Gobernación del Río de la Plata generó las intendencias de Buenos Aires, Misiones y Montevideo. Las demás intendencias que conformaron el resto del Virreinato pasarían con el tiempo a ser las repúblicas de Bolivia y de Paraguay[43].

De esta forma, Buenos Aires ocupó el vértice de una posición clave para intermediar productos de origen europeo hacia el Alto Perú, Chile y Asunción. Buena parte de este esquema se financió con la plata potosina que llegó a representar el 80% de las exportaciones que salían por Buenos Aires (Romero y Rofman, 1997: 91/93).

Así comenzó a desarrollarse una articulación entre las regiones de lo que luego sería la República Argentina y a construirse la preeminencia de Buenos Aires, ciudad que erigió su situación de privilegio a partir de su carácter de capital virreinal y de la apertura de su puerto que la convirtió en intermediaria natural entre el interior y España.

Conjuntamente, se inició el desarrollo económico del área pampeana y el surgimiento de la estancia como institución destinada a producir ganado vacuno para la exportación de cuero y tasajo (carnes saladas). Esta institución productiva se organizó a partir de grandes explotaciones concentradas en un número reducido de propietarios que emplearon mano de obra asalariada. Se debe fijar la atención sobre estos propietarios, pues tendrán una larga e importante influencia sobre la marcha de la futura nación.

Por esta época se profundizaron las históricas tensiones con las colonias portuguesas del Brasil. A lo largo de la frontera -desde el Plata hasta el Paraguay- se desarrolló una puja por la posesión de tierras a poner en pie de producción y por la explotación de su mano de obra, protegida en las Misiones Jesuíticas de la desaparición física experimentada por el resto de los indígenas.

Las regiones vinculadas con el emprendimiento minero mantuvieron su importancia relativa al desarrollar una vital actividad agrícola y manufacturera estrechamente ligada al mercado altoperuano, al tiempo que se vieron revalorizadas por la apertura de los ahora valiosos mercados alternativos del litoral.

Asimismo, la apertura del Puerto de Buenos Aires al comercio ocasionó la aproximación relativa con la metrópoli y, con ella, el desplazamiento de la producción americana por bienes que venían desde Europa. Hacia 1803, los sanjuaninos protestaron sosteniendo que ya no podían competir con los aguardientes importados. La industria de tejidos que floreció en las Misiones, y la producción de vid que había tenido su desarrollo en Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca, entraron en crisis hacia fines del siglo XVIII y comienzos del XIX.

Se generó así una situación típica de las áreas periféricas: una relación más directa con el mercado mundial produjo un impulso modernizador y, concomitantemente, la decadencia de sectores que sobrevivían bajo la protección. De esta forma, la liberalización impulsada por el Reglamento de Libre Comercio -pese a la protección de facto que imponía la cuantía de los fletes- obró como un boomerang por la inexistencia de un mercado interno en lo que ya empezaba a conocerse como *el interior*.

[43] Parte del territorio del Virreinato pertenece hoy a Chile y Brasil.

b).3. Los cambios que las reformas borbónicas introdujeron en el Estado

Buena parte de las reformas borbónicas se dirigieron a modificar el ámbito público estatal de las colonias americanas.

Tal vez, el más importante cambio institucional haya sido la creación de las intendencias (1772) que, en alguna medida, reemplazaron a las gobernaciones. Enmarcadas en una estrategia que buscaba incrementar el poder de la corona en las colonias, estas intendencias -que los borbones transplantaron de Francia a España y luego a América con el objetivo formal de alcanzar una mejor organización y administración- se orientaron a limitar el poder de virreyes y cabildos.

Los Intendentes tuvieron importantes atribuciones policiales, judiciales, financieras y militares. En lo policial, sus facultades fueron ilimitadas, hallándose autorizados a aplicar los castigos que considerasen pertinentes. Un aspecto importante de esta tarea fue la vigilancia y mantenimiento de caminos, los que se habían tornado peligrosos por la decadencia económica y la proliferación de bandoleros.

También era prerrogativa de las intendencias recaudar impuestos y contribuciones, resolver los asuntos contenciosos ligados a la hacienda pública y gravar el tráfico de pólvora, bebidas, tabaco, etc.

En el orden militar, corresponde señalar que hasta la llegada de los borbones, no habían existido ejércitos regulares en el territorio americano, salvo pequeñas guarniciones en los principales puertos y destacamentos menores en las ciudades interiores. Las reformas impuestas por esta dinastía incluyeron la creación de milicias en los diferentes virreinatos que, desde un principio, se convirtieron en un importante vehículo para el asenso social de sus integrantes.

La reforma militar tuvo un doble objetivo. Por un lado, buscó asegurar la defensa ante la agresión de enemigos externos. Por otro, continuar la tarea -detenida desde fines del siglo XVI- de incorporar al área efectivamente conquistada los territorios que aún estaban en poder de los aborígenes.

Existen dos aspectos de la reforma militar que conviene destacar. Por un lado, que las milicias creadas en el Río de la Plata llegaron a ser la base de los ejércitos revolucionarios y del poder político por varias décadas. Por otro, que al amparo de estas reformas, se crearon las llamadas *Provincias Subordinadas*, gobiernos de carácter militar establecidos en regiones limítrofes. En el Río de la Plata fueron provincias de este tipo las de Moxos (Alto Perú), Chiquitos (parte de Bolivia y Paraguay y la actual Provincia de Formosa), Montevideo (hoy Uruguay) y Misiones (la actual provincia así llamada más parte de Brasil y de Paraguay).

Tras adquirir estatus de capital virreinal, Buenos Aires fue el asiento de nuevas instituciones; entre ellas, el Tribunal Mayor de Cuentas, la Real Hacienda de Tabacos, la Real Audiencia, la Superintendencia del Ejército y el Consulado. Este cúmulo de instituciones, trajo aparejado la llegada de una importante cantidad de funcionarios de alta jerarquía que generaron una serie de cambios en la vida cultural, urbana y económica de la ciudad (Luna, 1998: 95/96)

Este crecimiento también incidió en el Cabildo de Buenos Aires, que debió ocuparse de nuevos problemas y demandas de los vecinos acerca de la administración de justicia, el urbanismo, el alumbrado, la salubridad, etc. No fue ajeno a este nuevo escenario el papel que ocupó el Cabildo porteño en la revolución en ciernes.

Conclusiones sobre el 1º Momento

Para concluir el análisis de este primer momento, y como principales elementos a resaltar en relación con las hipótesis liminares de la investigación, se señala:

1. Dado el estatus colonial de estos territorios, hubo una intervención directa de agentes exógenos en los asuntos de las sociedades americanas. Concretamente, las diferentes directrices que la corona española fue fijando -si bien tomaron en cuenta a los actores sociales de las Indias- redefinieron de manera directa la situación de las distintas regiones; tal el caso de las citadas reformas borbónicas.

   Paralelo a ello y en virtud de la estructura socioeconómica dual, la actividad exportadora fue central para el desarrollo de cada región. Cuando esta desapareció, se verificó un cambio en la orientación de la producción hacia actividades de subsistencia (Assadourian, 1982: 52/3).

2a. La forma de organización social adoptada en la colonia respondió a la lógica de maximizar la obtención de plusvalor. Por ello, habida cuenta del nivel de desarrollo relativo que tenían algunas civilizaciones aborígenes y el objetivo prioritario de obtener minerales preciosos, se echó mano a instituciones medievales y/o antiguas. Esta apelación a modalidades de organización del trabajo de sujeción personal no puede justificarse aludiendo a las condiciones vigentes en la metrópoli; ya que ellas no hacía más que retroceder frente a la expansión del trabajo asalariado en la España de la época (Sonntag, 1986: 148/149). Esta peculiaridad de la organización social se reprodujo en el tiempo, manteniéndose hasta la actualidad las diferencias entre las sociedades que fueron colonia y los diferentes puntos externos con los que se articularon.

2b. Durante la etapa colonial se creó un sistema público caracterizado por su complejidad. A los fines de este trabajo, importa resaltar la tarea de los Cabildos, directos antecedentes de los Estados provinciales. Desde casi el inicio de la colonia estas instituciones lograron desarrollar -no siempre formalmente- un relevante grado de autonomía y ejercer importantes funciones de gobierno.

3. Las Gobernaciones del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo tuvieron un bajo nivel de relación hasta la estructuración del Virreinato del Río de la Plata. Con su creación y la designación de Buenos Aires como ciudad capital comenzaron a construirse los lazos que ligaron a las diferentes regiones de la futura República Argentina.

2º Momento: La turbulenta transición hacia la formación nacional (1810 – 1861)[44]

1. El marco general

Con el inicio del siglo XIX y al calor de las guerras por la independencia y de la finalización de las restricciones derivadas de la sujeción al poder de la corona, se abrió en América hispana una etapa de cambios.

El proceso independentista no fue fácil. Hasta mediados del siglo XIX se mantuvieron las dificultades para abrir líneas de exportación, lo cual restó capacidad a los grupos urbanos

[44] Para analizar esta etapa, además de las obras de referencias citadas se utilizó Alvarez (1983), Ortiz (1978) y Chiaramonte (1986).

que habían dirigido las luchas de la independencia para organizar un sistema de poder estable.

En el caso argentino, esta situación fue potenciada por las tensiones interregionales, el escaso desarrollo relativo y las complicaciones para construir un poder político que aglutinara a las diferentes facciones. Es que el virreinato no había sido más que una agregación de ciudades que recién comenzaban a relacionarse y que -más allá de lo institucional- no conformaban una unidad[45]. En dichas ciudades se desarrollaron tendencias autonómicas que abrevaron en la larga tradición autárquica de las poblaciones americanas y en el auge del *juntismo* propagado desde España. Tales tendencias se corporizaron en los Cabildos que, a lo largo del primer segmento del siglo XIX, devinieron en provincias.

Durante este periodo turbulento se realizaron diferentes intentos destinados a articular las tendencias autonómicas con la necesidad de integración en un cuerpo político de mayor consistencia; pero tal propósito sólo comenzó a tener éxito en la segunda mitad del siglo XIX.

Mientras tanto, el lugar del Virreinato quedó vacante[46], las provincias maximizaron su autonomía y -durante buena parte de este período- delegaron en Buenos Aires el manejo de las relaciones exteriores.

Este esquema -en el que sobrevivieron pautas jurídico institucionales de índole fundamentalmente colonial- enmarcó la pugna entre tendencias proclives a la organización nacional y tendencias autonómicas, muchas de ellas defensivas ante lo que se consideraban intentos hegemónicos de Buenos Aires.

Por décadas estos territorios padecieron una inestabilidad crónica y una abierta o apenas encubierta guerra civil. Como consecuencia de ello, se produjo una ruralización y decadencia general que resultó aún más pronunciada en las regiones históricamente ligadas al Alto Perú. Tal el caso de La Rioja que, habiendo sido en etapas pretéritas una ciudad de primer orden, llegó a tener apenas 1.500 habitantes carentes de escuelas, médicos y abogados (Romero y Rofman, 1997: 104).

Esta retracción de los sectores urbanos -relativamente importantes hasta la Revolución de Mayo- hizo que la sociedad recobrase sus características duales, ahora con la preeminencia de sectores terratenientes. Sólo en Buenos Aires este esquema fue más complejo, dada la presencia de sectores dedicados al comercio y de una masa subocupada integrada por artesanos, vendedores ambulantes, pequeños comerciantes, etc., cuya existencia fue posible gracias a la variedad de oportunidades que brindaba la antigua capital virreinal (Romero y Rofman, 1997: 81/83).

En gran parte, la sociedad de la época siguió guiándose por las pautas predominantes durante el régimen colonial. Alberdi (1977: 17 – Edición Original 1855) reconoció que -aún

---

[45] Alberdi describe así la situación "Con un millón escaso de habitantes por toda población en un territorio de doscientas mil leguas, no tiene de nación la República Argentina sino el nombre y el territorio. Su distancia de Europa le vale el ser reconocida como nación independiente. La falta de población que le impide ser nación, le impide también la adquisición de un gobierno general completo" (1915: 120 – Edición Original 1852).

[46] Recorre a la historiografía y el constitucionalismo argentino una polémica alrededor del carácter político – institucional que asumieron los territorios del Plata en ese periodo turbulento. Esquemáticamente se discute si algo que pueda ser catalogado como "proto – Estado - Nación " ya existía durante esa época o la Argentina es una construcción posterior, que se estructura a partir de un acuerdo entre provincias hasta ese momento independientes. La primer posición es la sustentada por la vertiente más tradicional de la historiografía Argentina (ver por ejemplo, Levene, 1961), la segunda por una serie de investigadores cuyo autor más reconocido es Chiaramonte (Ver por ejemplo, 1997).

transcurrida la primera mitad del siglo XIX- el derecho realista regía -en buena medida- en la Confederación Argentina, con lo cual se habían cristalizado instituciones que frenaban el desarrollo de conductas modernas en la sociedad. Por ejemplo, este derecho ... *dividía las personas para los efectos económicos, en: Libres y esclavos. Nobles y plebeyos. Comunes y privilegiados. Trabajadores y ociosos por clase y nacimiento. Extranjeros y nacionales. Tributarios y libres de cargas y pechos. Mayorazgos y segundones, etc.*

Como vimos, la heterogeneidad de los intereses regionales constituyó uno de los elementos de tensión que en mayor medida estuvo presente en todo el periodo y que originó continuas guerras interprovinciales. En la etapa que analiza la presente sección, ello se expresó cuando el Estado de Buenos Aires se mantuvo separado durante casi diez años del resto de la Confederación Argentina (1852 – 1861).

Esta separación concluyó con la Batalla de Pavón, cuando Urquiza se retiró del campo de batalla derrotado por las tropas porteñas de Mitre. Este resultado militar generó que el orden confederado se derrumbara casi espontáneamente y que Buenos Aires quedara como dueña absoluta de la situación tras definirse la hegemonía regional del país.

Estos sucesos tuvieron una incidencia de larga duración en el futuro del país. Casi un siglo y medio después de Pavón, los principales registros estadísticos referidos a la economía y la sociedad muestran a las claras qué región triunfó en el campo de batalla y cuáles resultaron derrotadas (ver capítulo V).

Por terminar este acápite cabe acotar que las periodizaciones más usadas en la historia Argentina señalan al año 1880 como punto de corte temporal; este es el momento en que concluye el periodo de guerra interna, quedando abierto el camino hacia lo que se conoce como la "Organización Nacional". Sin querer polemizar sobre lo certero o no de esta decisión, aquí utilizamos otra fecha en virtud de que pretendemos resaltar los hechos que determinaron la construcción de la situación periférica. Para tal propósito, se considera que tiene un simbolismo más fuerte -en última instancia, esta es la razón de colocar fechas de corte entre periodos- la citada Batalla de Pavón y la unión de ambos territorios país bajo la presidencia de Bartolomé Mitre, general en jefe de los victoriosos ejércitos de Buenos Aires.

2. Las regiones

Las perspectivas de desarrollo que el proceso independentista abrió para Buenos Aires y el litoral no alcanzaron a las áreas históricamente ligadas al mercado altoperuano.

En efecto, el desarrollo de las primeras se vio alentado por la conjunción de una serie de factores favorables. A la existencia de un amplio mercado para el tasajo, constituido principalmente por los esclavos de las plantaciones brasileñas y cubanas, se le agregó la presencia de condiciones de producción particularmente provechosas: había novillos baratos, un sistema fluvial que simplificaba la salida de la producción, facilidades para la exportación y seguridad en el aprovechamiento de la sal de Carmen de Patagones. También hubo hechos desalentadores; entre ellos, la necesidad de financiar una interminable guerra y la pérdida de Potosí que produjo un crítico faltante de metálico.

Por su parte, las economías históricamente articuladas con el emprendimiento minero mantuvieron su tendencia declinante debido a: 1) la desvinculación de su mercado tradicional por el temprano desmembramiento del Alto Perú; 2) la suplantación de su producción por las importaciones ingresadas por el Puerto de Buenos Aires; 3) la proliferación de aduanas interiores que encarecían el costo del flete y 4) la condición de

continuo escenario para las campañas militares de la independencia y para los periódicos alzamientos de la posterior guerra civil.

El devenir de esta situación hizo que hacia 1852, cuando comenzó el proceso económico, político y militar que llevaría a la organización nacional, Alberdi (1953: 264) sostuviese que *las Provincias del Interior no son nada, son mera entidad moral, poder en el nombre. El verdadero poder, el centro de vida y de acción dirigente en la República Argentina, está en las cuatro provincias litorales. Son el proscenio de nuestro gran teatro, allí se desempeña el drama*[47].

De todos modos, la expansión del emprendimiento ganadero en el litoral careció del poder suficiente para organizar a la Nación detrás de sí y superar las adversas condiciones contextuales regionales e internacionales. Esto se verificó en el fracaso del proyecto de los revolucionarios de Mayo que se proponía mantener las múltiples articulaciones (Alto Perú, Paraguay y Chile) que Buenos Aires había desarrollado como capital del Virreinato del Río de la Plata.

Finalmente, y ante la imposibilidad de imponer su proyecto a todas las regiones, el Gobierno de Rosas logró consenso en Buenos Aires como para potenciar una autonomía que, por el lugar clave que ocupaba la provincia, significó un dominio de hecho sobre los territorios que empezaban a llamarse a sí mismos Confederación Argentina. Esta estrategia se asentó en la regulación del sistema fluvial del Plata, la monopolización de las rentas de la aduana y el mantenimiento de un liderazgo sin armazón institucional (Romero y Rofman, 1997: 87).

Pero la política adoptada por Buenos Aires generó puntos de tensión con el resto del país en tanto impedía el desarrollo de un interior imposibilitado de competir con las industrias extranjeras, a pesar del inmenso costo que para la época significaban los fletes y las aduanas interiores. Asimismo, provocó la desorganización comercial y administrativa y la quiebra del sistema monetario que alimentaba las producciones regionales. Todo ello explica que, más allá del posicionamiento federal o unitario, el interior ligado al mercado altoperuano abogara por una organización del país que revirtiera una situación que lo iba destruyendo.

Alrededor de estos hechos, cuya resolución implicó más de medio siglo de guerra interna, surgieron diferentes voces para anatemizar el lugar de Buenos Aires: ... *desde la época en que el Gobierno libre se organizó en el país, Buenos-Aires, á título de Capital es la provincia única que ha gozado del enorme producto del país entero (...) En esta verdad está el orijen de la guerra de cincuenta años en que las provincias han estado en lucha abierta con Buenos-Aires, dando por resultado esta contienda, la preponderancia despótica del porteño sobre el provinciano, hasta el punto de tratarlo como á un ser de escala inferior (...) Buenos-Aires es la metrópoli de la República Argentina, como España lo fue de América* (Varela, 1974: 64. Edición original: 1868)

Para concluir este punto, cabe resaltar que la limitada integración entre las diferentes regiones de la Confederación no debe ocultar que durante este periodo se construyeron las bases para la futura inserción del país en la división internacional del trabajo producida a partir de la segunda mitad del siglo. Es decir, lo que habría de ocurrir en la etapa siguiente no fue más que una rápida y difundida acentuación -posibilitada por la maduración de factores externos e internos- de lo que se comenzara a experimentar en las primeras décadas del siglo XIX (Romero y Rofman, 1997: 89). En resumen, la aplicación del capital internacional no se realizó sobre *espacios vacíos*; su viabilidad estuvo basada en una estructura que se había ido construyendo.

[47] Carta a Félix Frías del 14 de Noviembre de 1852, foja 1.

3. El Estado

Desde la ruptura producida en 1810 y hasta 1852 no se logró consolidar un sistema jurídico constitucional en lo que sería la República Argentina.

La desorganización del aparato público dependiente de la corona significó un grave problema para la sociedad postcolonial, ya que la administración había tenido una activa participación en variados aspectos de la vida americana. A su vez, esta disgregación hizo desaparecer a un funcionariado que, además de desempeñar sus actividades administrativas, constituía una de las columnas de la vida ciudadana.

Con la caída de la autoridad española y en virtud de las tendencias autonómicas en boga, los cabildos del interior desconocieron toda supremacía y se propusieron como objetivo político prioritario la no subordinación de una ciudad a otra.

En este sentido, cabe recordar cómo se disolvieron las intendencias virreinales. En febrero de 1811 la Junta Grande intentó reglamentar la *Ordenanza de Intendencias* restableciendo como capitales a Buenos Aires, Córdoba y Salta y haciendo depender de ellas al resto de las ciudades. La protesta de casi todas los Cabildos -encabezados por los de Jujuy, Tucumán, Tarija y Mendoza- dejó sin efecto la reglamentación y generó una situación ambigua (Chiaramonte, 1997: 155).

En 1813, Artigas fue el primero en proponer la instauración de un régimen que coordinara igualitariamente a las provincias. Con ese fin, proyectó una constitución para cada provincia con vistas a una futura Confederación en la que éstas mantuvieran su calidad soberana (Chiaramonte, 1997: 140 y 157).

En 1813 y 1814 el Directorio creó las provincias de Cuyo[48] (abarcaba las actuales Provincias de San Luis, Mendoza y San Juan) y de Tucumán (comprendía las actuales Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero), separándolas respectivamente de Córdoba (que se mantuvo unida a La Rioja) y de Salta.

Entre 1818 y 1821 y al amparo de la inestabilidad política de la autoridad central, diferentes cabildos formalizaron nuevos recortes territoriales. Así, Santa Fe, Corrientes y Entre Ríos se separaron de Buenos Aires y se disgregaron las intendencias y las más recientes provincias directoriales. Se llegó así a una división territorial en el noroeste y en Cuyo similar a la actual, con la excepción de la Provincia de Jujuy que recién se separaría de Salta en 1834. De este modo se conformaron los catorce Estados Provinciales históricos que en 1853 se unieron para conformar la República Argentina.

Durante este periodo, las provincias fueron ganando en importancia y pasaron de una situación de hecho -caracterizada por la presencia de simples gobernadores depositarios del poder territorial- a transformarse en Estados institucionalmente organizados. En este sentido, cabe remarcar que, a partir de 1827, las provincias se asumieron de modo explícito como estados soberanos e independientes (Chiaramonte, 1997: 225/226)

Las condiciones impuestas por la guerra de la independencia y la posterior guerra civil incidieron negativamente en el desarrollo económico de los nacientes estados provinciales, en tanto incrementaron las exigencias fiscales para organizar numerosos aparatos burocráticos comprometidos en una larga contienda. Así, más del 50% del presupuesto provincial, que en algunos casos trepó hasta el 75%, se destinó a los gastos de guerra (Romero y Rofman, 1997: 104/108). Huelga decir que, lejos de producir efectos

[48] Esta Provincia tuvo cierta notoriedad en los estudios históricos pues San Martín, desde su puesto de Gobernador de Cuyo, organizó la expedición libertadora de Chile.

multiplicadores sobre el territorio, estos gastos tuvieron efectos destructivos sobre la economía.

Urgidas por esta necesidad fiscal y guiadas por una lógica de reafirmación de sus soberanías, las provincias apelaron a los derechos de tránsito y a aduanas locales que empeoraron aún más la situación al pronunciar la fragmentación territorial.

Al concluir esta sección, corresponde apuntar ciertas particularidades de estos primeros aparatos de Estado. Algunas crónicas permiten imaginar el golpe que para la organización estatal significó el proceso revolucionario. En principio, no es difícil suponer las dificultades que tuvieron las autoridades revolucionarias para mantener en funcionamiento la estructura virreinal. A las grandes distancias y las tendencias autonómicas -que ya eran un obstáculo en la etapa colonial- se le sumó la inestabilidad vigente durante el proceso revolucionario y la guerra civil. Coadyuvó a esta situación la disolución de hecho de las Intendencias, que habían sido un factor de cohesión territorial. Por último, lo poco que quedaba de esta estructura de herencia virreinal hacia el fin de la guerra por la independencia tendió a desaparecer o a subsumirse en las de la Provincia de Buenos Aires, sobre todo en la época de Rosas.

En cuanto al funcionamiento del Estado, digamos que durante esta etapa se caracterizó por un alto grado de subordinación de la burocracia al poder político, que en tiempos de Rosas fue obligada a utilizar el cintillo punzó y los vestidos de luto para las honras fúnebres de Quiroga y de Encarnación Ezcurra. Igualmente notable fue el manejo clientelar del empleo público, cuya expansión obligó ya en 1811 a suprimir cargos, y que se reflejó en el anteproyecto constitucional elevado por el gobierno a la Asamblea del año XIII, que en su artículo 13° contemplaba que los nombramientos debían ser consensuados por el Senado (Brailovsky, 1982: 6).

Conclusiones de la Transición

Como resumen de esta etapa y con vistas a las hipótesis orientadoras de la investigación, se resalta:

1. En cuanto al papel de actores exógenos, son notorias las penurias que ocasionaron las dificultades para encontrar a un reemplazante a España tras la quiebra de los lazos con la metrópoli.

2a. Respecto a las características específicas de las regiones que en la próxima etapa definiremos como centrales y periféricas, es de destacar la importante diferenciación producida en este periodo. En efecto, mientras en Buenos Aires el crecimiento impulsó sociedades cada vez más complejas y desarrolladas, el aislamiento y la decadencia del interior generaron sociedades que hicieron más pronunciado el carácter no capitalista de sus principales relaciones sociales.

2b. En lo referido a la organización estatal regional, las provincias se institucionalizaron como continuidad de los cabildos y se consolidaron culturas y prácticas autonómicas ligadas a ellas.

3. Durante este periodo, el enfrentamiento interregional produjo un continuo estado de guerra civil. Es que el bajo desarrollo material y las contradicciones de intereses entre los distintos actores regionales impedían sostener de manera permanente una, al menos, laxa confederación.

Capítulo IV

La Construcción Histórica de la Periferia Argentina (2ª Parte)

3° Momento: El centro y la periferia en la Argentina Moderna (1861 – 1975)

a) El acuerdo entre regiones - (1861 – 1930)[49]

a).1. El marco general

En el último segmento de siglo XIX, la confluencia de la pacificación interna con la ansiada restitución del mercado mundial como oferente de créditos y demandante de productos produjo un vuelco fundamental en las condiciones generales del país.

En el orden internacional, la fuerte expansión de los mercados financieros en Europa aumentó extraordinariamente la disponibilidad de capitales ávidos de encontrar colocaciones rentables. Al mismo tiempo, se elevó el nivel de demanda para las producciones locales. Asimismo, en esta etapa se consolidó una división internacional del trabajo que asignó a los países latinoamericanos el rol de exportadores de materias primas, bienes requeridos por el mercado mundial pero de escasa demanda interna.

Para Alberdi (1977: 71 – Edición Original 1855) resultaba clave la articulación de Argentina con las potencias mundiales: *El sistema económico de la Constitución Argentina debe buscar su más fuerte garantía y solidez en el sistema económico de su política exterior (...) Sin esa garantía internacional, la libertad económica Argentina se verá siempre expuesta a quedar en palabras escritas y vanas.* Concretamente, para Alberdi, los inversores extranjeros debían comprometerse doblemente:

- ✓ a través de aportar el capital necesario para el desarrollo
- ✓ involucrándose en el orden interno para garantizar el sostén de políticas liberales que permitiesen generar dividendos a sus inversiones

En ese sentido, desde mediados del siglo XIX y hasta 1930, nuestro país receptó un sostenido flujo de capitales europeos que, en su casi totalidad, se orientó hacia la región pampeana. Pero estos capitales no se destinaron a la producción directa que quedó a cargo de inversores locales, sino a obras que -por su envergadura- no estaban al alcance de los últimos; entre ellas, la creación de una infraestructura de transportes (ferrocarriles y puertos), el control del sistema de comercialización y el financiamiento del Estado Nacional y de cédulas hipotecarias.

La incorporación de actores externos resultó tan crucial, que -tal como ocurriera en el resto de América Latina- hizo que la acumulación del capital hacia afuera fuese dominante y estampara su sello a las formas de reproducción ampliada interna (Sonntag, 1986: 152).

[49] Para el análisis de esta etapa, además de las obras de referencias citadas se utilizó Ortiz (1978), Botana (1986), Favaro y Morinelli (1993), Campione y Mazzeo (1999), y Gorostegui de Torres (1992).

En el orden interno, la relativa estabilidad política lograda tras el triunfo definitivo de Buenos Aires en la guerra civil (Batalla de Pavón, 1861) fortaleció al Estado central y posibilitó la conquista de nuevas tierras.

El mismo segmento que había construido su hegemonía política y económica alrededor de la estancia y de la producción de cuero y de tasajo fue el que condujo el proceso de expansión. Estos actores sociales, por medios no siempre legítimos (especulación con el naciente ferrocarril, compra a precio vil al Estado o a pequeños propietarios, etc.) lograron quedarse con las tierras que se fueron ocupando. Así, se apropiaron de los excedentes originados en la expansión agropecuaria, reforzaron su poder y lo expandieron a todo el territorio nacional.

Bajo esta preeminencia y merced a un acuerdo interregional (ver punto 3.2.), tendió a disiparse el estado de guerra continua que había imperado durante casi todo el siglo. La supremacía de Buenos Aires y la dinámica de su economía fueron la fuerza disciplinadora del conjunto en un proceso a través del cual se pudo comenzar a construir una comunidad de intereses entre actores de las diferentes regiones.

La dinámica del emprendimiento agrícola ganadero profundizó las desigualdades entre la región pampeana y el resto del país; y si ellas no fueron mayores, se debió a una serie de políticas estatales de las que se hablará en los puntos siguientes.

a).2. El acuerdo entre regiones

El escenario descrito indujo a que las regiones formularan un acuerdo implícito cuyas consecuencias políticas y económicas resultaron una de las claves de la llamada *Organización Nacional* al abrir espacios para la participación de actores sociales de todas las provincias, aun de las derrotadas en la guerra civil.

Este entendimiento fue posible tanto por la existencia de recursos para derramar hacia el interior - que posibilitó el éxito económico de la pampa húmeda - como por la derrota de la revolución mitrista de 1880 - que compensó el desequilibrio creado tras la batalla de Pavón- . Asimismo, debe considerarse que, a diferencia de los fallidos intentos de acuerdo de la primera década post independencia, entre las regiones que concurrieron a organizar la Nación ya no estaban el Alto Perú, Paraguay y Uruguay (Álvarez, 1966: 53 – Edición original, 1912).

Mediante el acuerdo se cristalizó una articulación interregional jerarquizada, en la que Buenos Aires -en función de su vinculación directa con el mercado mundial, su mayor desarrollo económico y su preeminencia militar- impuso condiciones al resto del país. Pero estas condiciones no fueron de aniquilamiento, sino que dejaron un espacio -si bien, subordinado- para las clases dominantes del interior.

De este modo, se generó una típica estructura centro-periferia, en donde el área central vela por la integridad del sistema y la periférica se subordina a él y apoya los procesos hegemónicos de acumulación que tienen lugar en el centro.

En lo político, el acuerdo implicó un reconocimiento del interior a la hegemonía de Buenos Aires a cambio de que ésta dejara de enviar misiones de aniquilamiento y recambio de las clases dominantes regionales[50].

---

[50] El Presidente Juárez Celman intentó vulnerar este equilibrio a partir de lo que se llamó el *unicato*: el encumbramiento forzado de políticos adictos en todas las provincias. Es ampliamente aceptado que este

La factibilidad de acordar estuvo dada por la citada comunidad de intereses que, de a poco, fue permitiendo crear bases consensuales y, subsiguientemente, formular alianzas políticas entre estamentos de diferentes regiones. En este esquema, la organización federal del Estado desempeñó el doble papel de mantener a las provincias como instancias institucionales cercanas al poder regional y de sumar al gobierno central a los sectores dominantes del interior como componentes de un nuevo pacto de dominación a nivel nacional (Oszlak, 1985: 121).

En lo económico, el acuerdo significó el reconocimiento de Buenos Aires como principal centro consumidor y exportador de un mercado único nacional y, consecuentemente, el aislamiento de las regiones derrotadas de sus articulaciones históricas (el NOA con el Alto Perú, el NEA con Brasil y Paraguay y Cuyo con Chile). Como contrapartida el gobierno central comenzó a realizar una serie de acciones tendientes a generar el surgimiento de lo que se conocería como economías regionales.

Este acuerdo fue ventajoso para las clases tradicionales del interior, en tanto les permitió convertirse en socias -si bien menores- del país centrado en el dinámico emprendimiento agrícola-ganadero. Desde lo político, la organización federal les garantizó su supervivencia a la vez que les proveyó de herramientas para obtener una porción de la renta agraria pampeana con la cual financiar el desarrollo de las economías regionales.

Pero el acuerdo resultó igualmente ventajoso para los actores sociales hegemónicos de las áreas centrales que, a cambio de ceder una porción de la renta pampeana para pacificar al país, lograron incorporar un importante espacio de apoyo a su crecimiento capitalista. En este sentido, debe recordarse que según el Censo de 1895 más del 40% de la población era parte de lo que hoy se identifica como NOA, NEA y Cuyo[51] y que, si bien la región sufría una larga crisis, mantenía un peso relevante derivado de su oferta de mano de obra, de insumos para la producción, de alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo y de su condición de mercado consumidor de productos nacionales.

Nada de esto significó la desaparición de tensiones entre el nivel nacional y el provincial; pero las mismas pasaron a ser fruto de reacomodamientos menores que, como se dijo, no pusieron en juego el equilibrio interregional del país.

a).3. Las regiones

De un análisis provincial más específico surge que Buenos Aires, Santa Fe y el sur de Córdoba recibieron en esta etapa los beneficios de la revolución tecnológica inaugurada hacia fines del siglo XVIII y que -entre otras cosas- abrió posibilidades para la producción agropecuaria de clima templado. Los intereses europeos fijaron su atención en la fértil pradera pampeana que por primera vez en la historia se constituyó en un núcleo de vigoroso desarrollo (Ferrer, 1980: 91).

El ritmo particularmente intenso que adquirió la política modernizante en las áreas citadas no se reprodujo en el resto del país. Valga el ejemplo de Entre Ríos y Corrientes, dos provincias litoraleñas que comenzaron a rezagarse durante esta etapa. Una explicación de este retraso se encuentra en la cercanía de los mercados de tasajo del Brasil que les permitió

---

accionar fue una de las causas principales de su caída luego de la revolución en 1890. Como se verá esta situación toma otro cariz con la asunción de Yrigoyen a la Presidencia de la Nación (1916).

[51] Si se incorpora Córdoba, en donde por esa época la implantación del emprendimiento agrícola ganadero era todavía muy marginal, el porcentaje de población de la periferia llegaba en 1895 a casi el 50%. Para dar una idea de la importancia del interior, Catamarca – una provincia menor aun dentro de la periferia - tenía según el censo de 1869, una cantidad de habitantes similar a la de Santa Fe.

a estas provincias mantener sus tradicionales estructuras ganaderas sin apelar a la diversificación del agro que, por entonces, abría nuevas posibilidades a las economías de Buenos Aires y Santa Fe[52].

En cuanto a la estructura social de la región pampeana, cabe indicar que su rápido desarrollo generó una sociedad más compleja, con estratos sociales diferenciados. Al chacarero, al hacendado y al mercader se le sumaron el artesano, el pequeño comerciante, el consignatario y toda una serie de ocupaciones propias de la *pequeña burguesía*. En este aspecto, cobró fundamental importancia la corriente migratoria que produjo en el país un fenómeno de proporciones al introducir múltiples cambios en lo social, en lo económico y en lo político. Articulada con esta situación, hacia 1908 se observaba una importante concentración de la naciente actividad industrial en la región pampeana, tendencia que -como veremos- no haría más que profundizarse en los años siguientes (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1

Personal que trabaja en la actividad industrial
Por regiones (1) - En cantidad de personal y %
Año 1908

Región	Cantidad	%
Pampa Húmeda	200.784	60,9
NOA+NEA+Cuyo	127.277	38,6
Patagonia (2)	1.429	0,4
Total	**329.490**	**100,0**

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de Quadri Castillo, 1986: 83.*
Referencias: *(1) Composición de las regiones ver Cuadro N° 7.*
(2) En esta región se ha sumado el ítem "Otros Territorios Nacionales" que, al involucrar a todos los Territorios Nacionales contiene también datos de Chaco, Misiones, Formosa y Los Andes, los que pertenecen a lo que se conoce como NEA y NOA. Las diferencias que esta situación pueda implicar con los resultados presentados son de tipo marginal.

La unidad nacional alrededor del mercado pampeano -proceso en el que cumplió un papel preponderante la red ferroviaria centrada en Buenos Aires - reorientó hacia el Atlántico las economías de las regiones que históricamente habían mantenido relaciones con el Alto Perú y/o con Chile y condenó definitivamente a la ruina a emprendimientos centenarios. De esta forma, se truncaron articulaciones con espacios extrarregionales y de aprovisionamiento de mercados locales y regionales. El redireccionamiento hacia el Atlántico terminó de diluir las fuerzas centrípetas que habían disgregado el territorio del virreinato en cuatro repúblicas.

Paralelamente y merced a las políticas que desplegó el Estado (ver acápite siguiente), empezó a generarse un nuevo espacio económico para las regiones del llamado *interior*. En este aspecto, Tucumán y Mendoza fueron pioneras al desarrollar sus respectivos emprendimientos azucareros y vitivinicultores que desde un principio se orientaron a superar la limitada capacidad de absorción local y a abastecer a los mercados del litoral. Así,

[52] Una explicación más completa de este proceso puede verse en Gorostegui de Torres, 1992: 104 y ss.

la industria azucarera de Tucumán hizo que al cabo de 42 años la superficie cañera se multiplicara por 50 y pasara a ocupar más del 68% del área sembrada en la Provincia (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2

Evolución del área sembrada caña de azúcar en la Provincia de Tucumán
En hectáreas y como % del total de área sembrada de la Provincia
Años escogidos, 1872/ 1914

Años	Hectáreas	% área sembrada
1872	1.687	6,7%
1888	12.768	35,4%
1895	54.233	55,2%
1914	90.448	68,8%

Fuente: *Pucci, 1989: 13*

Con el tiempo, varias provincias comenzaron a redireccionar su economía, insertándose de modo funcional en la hegemonía agroexportadora. En los inicios del siglo XX el emprendimiento vitivinícola se expandió a San Juan, la producción de azúcar llegó a Salta y Jujuy, se comenzó a sembrar algodón en Chaco, etc.

En tanto, las estructuras productivas de La Rioja y Catamarca así como también la baja capacidad de negociación política de sus clases dirigentes, hicieron que estas provincias quedaran afuera de esta corriente dinamizadora y que se insertaran de manera muy marginal en el proceso de crecimiento experimentado en el resto del país.

En este sentido, la incorporación de las regiones derrotadas fue más lineal cuando se trataba de áreas productoras de bienes no exportables, que se consumían en el centro y que no competían con la producción pampeana, o que suministraban determinados insumos al sector más dinámico; tal fue el caso del Chaco cuya producción de quebracho proveía de durmientes a los ferrocarriles y postes para el alambrado de los campos. En este proceso, la intervención del Estado fue selectiva, promoviendo aquellos emprendimientos que reforzaban la acumulación pampeana y no se mostraban como competencia y/o alternativa de articulación con el mercado mundial (Tecco, 1992: 118).

En esta etapa también se ocuparon e institucionalizaron las últimas regiones que, dentro de los límites de la República Argentina, permanecían en manos de población aborigen[53] o constituían territorios de áreas fronterizas en litigio (Misiones, Los Andes[54]). A estas zonas se les asignó el estatus jurídico de *Territorios Nacionales*, lo que implicó que su organización quedara bajo la potestad directa de la jurisdicción nacional.

[53] Un análisis de esta ocupación en el caso del Chaco puede verse en Carrera, 1983. En el caso de la Patagonia en Gibelli, 1968 (Tomo IV).

[54] La adjudicación definitiva a la Argentina de ambos territorios proviene de arbitrajes que resolvieron conflictos con Brasil (Misiones) y Chile (Los Andes) (Campione y Mazzeo, 1999: 55/56). El territorio de Los Andes luego fue dividido entre las Provincias de Salta, Jujuy y Catamarca (año 1943).

a).4. El Estado

Tras la llamada *Organización Nacional*, el Estado Nacional -que fundamentalmente expresaba los intereses de actores sociales posicionados en la Pampa Húmeda- impulsó el modelo agroexportador mediante dos acciones primordiales (Esteso, 1988: 13/14):

- ✓ Propició condiciones generales básicas para la producción y la circulación mercantil.
- ✓ Desarrolló una articulación más estrecha con el mercado mundial.

Asimismo, desde el Estado Federal se fue desarrollando el necesario armazón político institucional – se estructuraron los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se promulgaron y aplicaron los códigos de Comercio, Civil y Penal, se estableció la unificación monetaria, etc.- a la vez que, tras la nacionalización de la Aduana, pasó a contar con una importante fuente de recursos.

Otra tarea básica del Estado fue establecer su poder de manera homogénea en todo el país. Con ese objetivo y cuando fue necesario, pasó por encima de las autonomías provinciales, cuyo alcance descendió frente al gobierno central.

Para aplicar sus políticas nacionales en todo el país, el gobierno central apeló a tres tipos de modalidades de acción Oszlak (1985: 97 y ss.):

- ✓ **Modalidad represiva:** Con ella se propuso lograr el acatamiento general mediante la violencia física o las amenazas de coerción. Esta modalidad fue posibilitada por la existencia de un poderoso ejército nacional -creado a raíz de la Guerra del Paraguay[55]- que, a diferencia de tiempos anteriores, dejó de estar integrado por elementos provinciales circunstancialmente movilizados para una campaña. Esta fuerza militar no sólo reprimió sino que también actuó preventivamente, movilizándose, muchas veces con éxito hacia zonas *calientes*.
- ✓ **Modalidad cooptativa:** Se empleó para captar apoyos de los sectores dominantes locales y los gobiernos provinciales a través de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas. En este sentido y aprovechando los desequilibrios financieros de las provincias (en buena parte originados en las guerras civiles), el Estado Nacional comenzó a girar recursos a las provincias a cambio de su sumisión política.

  Otro componente importante de esta política de domesticación fue el uso del empleo público como compensador de la crisis que generaba el proceso de modernización. A partir de 1861, nutridos contingentes de funcionarios nacionales se instalaron en las capitales provinciales, incrementando la presencia nacional en ellas. En 1876, 10.900 de los 12.800 funcionarios nacionales cumplían sus funciones, de un modo u otro, en el interior del país (Oszlak, 1988: 26/27).
- ✓ **Modalidad de Penetración material:** Incluyó acciones realizadas por el Estado nacional para incorporar al circuito dinámico de la economía pampeana a las actividades que se desarrollaban en el resto del país. Al respecto, las economías regionales han sido un notable ejemplo de cómo, contradiciendo abiertamente la ideología liberal postulada por los gobiernos de la época, el Estado Nacional intervino para fomentar el surgimiento, por ejemplo, del emprendimiento azucarero en Tucumán: fueron los bancos estatales los que suministraron créditos para la

[55] En el Brasil, aliado argentino en la contienda, se dio un proceso en algún sentido paralelo. En cierta forma, del exterminio de buena parte de la población paraguaya que significó la Guerra de la Triple Alianza, surge la organización nacional argentina y brasileña.

adquisición de maquinaria, fue el Estado el que construyó el ferrocarril que llegó hasta la provincia y fue la aduana nacional la que lo posibilitó al excluir de la competencia a la mucho más barata azúcar cubana. Esta política estatal sólo puede analizarse en el marco de la necesidad de incorporar a los grupos dominantes del interior en los beneficios de la expansión litoral para lograr su apoyo político (Romero y Rofman, 1997: 142). En el caso de la vitivinicultura, fueron decisivas las políticas impositivas que, por ejemplo, castigaron con sobretasas a los productores que utilizaran químicos o pasas de uva en la elaboración de vinos (Balán, 1978: 73 y ss. y Rofman, 1997: 142).

El Estado Nacional hizo un uso combinado de estas tres modalidades, variando la importancia de cada una según las particularidades de cada periodo.

En las primeras etapas posteriores a Pavón, la modalidad represiva fue la más usada, muchas veces bajo formas feroces y muy poco éticas[56], para sofocar las 107 revoluciones y los 90 combates que se sucedieron entre 1862 y 1868 (Oszlak, 1985: 102).

Cuando la relativa estabilidad política lo posibilitó, cobró fuerza la modalidad cooptativa, la cual -a su vez- preparó las condiciones para pasar a la articulación de intereses que distingue a la modalidad de penetración material.

Respecto a esta última modalidad, fue clave la política de transportes; ya que el acceso a los mercados del litoral dependía crucialmente del abaratamiento del flete. Así, la construcción del ferrocarril Central Argentino -decisiva para la viabilidad económica del proyecto- fue una decisión política, tal como lo demuestra el hecho de que entrara en servicio antes que existiera una demanda económica concreta. Esta circunstancia, poco atractiva para los capitales privados, hizo que el Estado asumiera la empresa de construir el ferrocarril que unió los mercados del litoral con las nacientes economías del vino (Mendoza y más tarde San Juan) y del azúcar (Tucumán) (Balán, 1978: 68). Del mismo modo, y como se citara al aludir al surgimiento de las economías regionales, el gobierno central aplicó políticas reguladoras, crediticias, de subsidios a la inversión, etc., con los resultados productivos ya mencionados.

Varios autores han señalado que para el nacimiento y expansión de las producciones regionales resultó decisiva la articulación económica y política de actores sociales de base provincial, nacional e internacional, cuyo poder se plasmó en las diferentes políticas desarrolladas por el Estado Nacional. En efecto, cuando se pudieron haber tomado medidas que amenazaran el desarrollo de estas economías -por ejemplo, ante el intento del segmento agroexportador de que se bajaran los aranceles para neutralizar el peligro de una guerra de tarifas con países importadores de granos-, los actores sociales ligado a las economías regionales lograron sostener las condiciones generales que posibilitaban la reproducción de sus emprendimientos[57].

Para ir cerrando estas referencias acerca del funcionamiento del Estado nacional durante el período que se considera, corresponde destacar que -a partir de Pavón y especialmente tras la guerra con el Paraguay - multiplicó sus funciones y, en general, su capacidad para responder a una sociedad que le demandaba actividades cada vez más complejas.

Sin embargo, esta situación no logró disolver las prácticas clientelares que habían sido moneda corriente en el periodo anterior. Según relatos de la época, la por entonces llamada

[56] Ejemplo emblemático de esta estrategia es el asesinato del caudillo riojano "Chacho" Peñaloza.
[57] Al respecto ver Rofman (1974: 60 y 1997: 173), Pucci (1989: 7/10), Balán (1978, 66 y ss.), etc.

empleo-manía adquiría a diario proporciones más alarmantes tanto en la administración civil como en el ejército (Campione y Mazzeo, 1999: 49). Debe recordarse que hasta la instauración del voto secreto y obligatorio por la Ley Sáenz Peña, los concurrentes a los comicios eran escasos y que, en virtud del voto cantado, el empleo público era una fuente muy relevante de sufragios (Brailovsky, 1982: 18).

Algunas citas darán testimonio de esta situación. En 1899, José María Rosa, a la sazón ministro de Hacienda, dijo: ... *es notorio que el personal de la Administración Pública es excesivo, como también es notorio que se han creado cargos inútiles con el único objeto de hacer lugar a personas cuya única influencia ha sido suficiente como para lograr que el Estado las mantenga...* (Rock, 2001: 33/34). Por su parte, el novelista Carlos Ocantos se refiere en su obra *Quilito* al favoritismo y la corruptela en la que se desarrollaban las tareas del Estado: ... *el chico de Esteven había sido nombrado oficial primero, con trescientos pesos, y como él no era más que auxiliar con ochenta y en su sección estaba aquél, resultaba que Don Pablo Aquiles, empleado antiquísimo, quedaba bajo las ordenes de su flamante superior, Jacintito; felizmente, este iba tarde o no iba nunca, y cuando iba no hacía nada* (Ocantos, 1985, 193). Según otras crónicas, la *empleomanía* alcanzó a su punto más alto durante las dos presidencias de Yrigoyen, quien acostumbraba a dar los nombramientos personalmente. Las anécdotas, quizás impulsadas por la resistencia que en algunos sectores de la sociedad generó su llegada a la Presidencia, se multiplican por miles y una de ellas afirma que:... *en su afán de ayudar, nombró una vez 'nodriza para un servicio municipal de lactantes' a un amigo de la causa* (Columba, 1988: tomo II, pág. 64)

a).5. La modalidad Argentina de organización federal

En este periodo se definieron algunas directrices básicas del modo que adquirió la forma federal de gobierno en nuestro país. Alberdi, cuya influencia intelectual fue determinante desde los inicios de la institucionalización del federalismo argentino, propugnó un régimen que mixturaba elementos de unidad con elementos de federación. Considerando las grandes extensiones de territorio desierto que se debían administrar y temiendo con fundamentos a la hegemonía de Buenos Aires que se resistía a nacionalizar el puerto, Alberdi fue partidario de la organización federal; pero, al mismo tiempo, fue consciente de la imperiosa necesidad de construir una unidad nacional fuerte. Estos condicionantes hicieron que recurriese a soluciones transaccionales (Laguado, 2000: Capítulo 3 / página 11).

Así en ***Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina***, considerada la obra que en mayor medida influyó sobre la organización constitucional del país, Alberdi sostuvo: *Es practicable y debe practicarse en la República Argentina la federación mixta o combinada con el nacionalismo, porque este sistema es expresión de la necesidad presente y resultado inevitable de los hechos pasados. Ha existido en cierto modo bajo el gobierno colonial, como lo hemos demostrado más arriba, en que coexistieron combinados la unidad del virreinato y los gobiernos provinciales, emanados como aquél de la elección directa del soberano. La Revolución de Mayo confirmó esa unidad múltiple o compleja de nuestro gobierno argentino, por el voto de mantener la integridad territorial del virreinato, y por la convocatoria dirigida a las demás provincias para crear un gobierno de todo el virreinato* (Alberdi, 1915: 143 – Edición Original 1852).

Estas fórmulas transaccionales consideraban que si bien la extensión del territorio favorecía cierta tendencia hacia el federalismo, sólo la unidad nacional podría garantizar la grandeza que el proyecto creía inevitable para la república: *Sólo es grande lo que es nacional o federal. La gloria que no es nacional, es doméstica, no pertenece a la historia. El cañón extranjero no saluda jamás la bandera que no es nacional. Sólo ella merece respeto, porque sólo ella es fuerte. Caminos de fierro, canales, puentes, grandes mejoras materiales, empresas de colonización, son cosas superiores a la capacidad de*

cualquier provincia aislada, por rica que sea. Esas obras piden millones y esa cifra es desconocida en el vocabulario provincial (Alberdi, 1915: 153 – Edición Original 1852).

Asimismo, debe señalarse que el federalismo argentino tiene más puntos de contacto con el modelo del Imperio Alemán que con el federalismo de Estados Unidos o de Suiza. En el federalismo germano del siglo pasado, Prusia -a partir de su poder relativo- se constituyó en el poder unificante del Imperio Alemán. En igual sentido, es claro el lugar que ocupó Buenos Aires como espacio aglutinante de la naciente Nación Argentina (Botana, 1998: 120/125).

En este esquema el Senado cumplió un papel clave dentro de la política de fines del XIX y principios del XX, ya que fue al ámbito donde se sintetizó el acuerdo entre las diferentes regiones a la vez que actuó como contrapeso al poder de Buenos Aires y el litoral en el Poder Ejecutivo. *Formado con entera independencia de fluctuaciones de la población, por veinte senadores del interior y ocho del litoral (más dos de la Capital Federal), dio a los primeros mayoría permanente, capaz de impedir cualquier ley.* Esta garantía se fortalecía al ser los Senadores electos por las legislaturas provinciales (Álvarez, 1966: 53/54 – Edición original, 1912).

No obstante el peso del Senado, la fórmula híbrida de federalismo fue produciendo un creciente menoscabo de los gobiernos provinciales frente al gobierno central. Esto tuvo como resultado que, de a poco, la jurisdicción nacional tomase de hecho competencias que, según la Constitución Nacional, eran exclusivas de las provincias.

La aplicación de la Ley N° 4.874 (llamada "Ley Láinez" en honor al Senador Nacional que la proyectó) es un claro ejemplo de lo anterior. Esta normativa permitió a la Nación construir en todo el país un sistema de escuelas primarias y secundarias que convivieron y, en muchos casos, tendieron a desplazar al sistema educativo provincial[58]. Otro ejemplo es la participación del Gobierno Nacional en importantes obras de infraestructura ferroviaria, vial y portuaria, así como la explotación de servicios asociados a ellas (Oszlak, 1988: 32).

Como resultado de estos procesos, hacia 1916, el 63,3% del gasto público consolidado correspondía al nivel central, el 25% al nivel provincial y el 11,7% al nivel municipal (Porto, 1998: 78).

La creciente presencia del Estado Nacional en las provincias consolidó la unidad de la joven nación al costo de debilitar el poder provincial. En este proceso, fue primordial la presencia de destacamentos armados a los que, en caso de considerarlo necesario, se les ordenaba que disuadieran las iniciativas autonómicas que resultaran peligrosas para el poder central. También contribuyó al menoscabo del poder provincial la existencia de una serie de oficinas encargadas de gestionar tareas estatales primordiales y que no dependían del poder regional. Hay que resaltar que los recursos volcados por estos destacamentos militares y oficinas sobre las economías locales hacia que fuera complicado para las autoridades provinciales rechazar su presencia. Por último se quiere hacer notar que estas oficinas, aun las situadas en regiones rezagadas, tenían un funcionamiento *moderno*; con lo cual y a pesar de su presencia acotada, fueron un referente ineludible tanto en lo productivo como en las relaciones sociales.

[58] La ley preveía que las escuelas nacionales solamente podrían establecerse en la campaña, pero con el correr del tiempo muchas de ellas se construyeron en las ciudades generando en los hechos sistemas paralelos, siendo, en la mayoría de los casos, el de origen y gestión nacional de mejor calidad. El desarrollo de este tema puede verse en Manganiello y Bregazzi (1968).

b). El Estado interventor (1930 – 1975)[59]

b).1. El marco general

La crisis de 1930 provocó un profundo reordenamiento en aquellas economías que eran funcionales a la hegemonía económica británica. El papel central que la producción agropecuaria exportable tenía en la Argentina hizo que la caída de los precios internacionales y la expansión de las barreras proteccionistas que en los principales mercados afectaban a los productos nacionales -superadas a medias y a alto costo por el pacto Roca / Runciman- pusieran en riesgo todo el ordenamiento económico nacional.

En respuesta a la crisis se desplegó un modelo basado en una política comercial proteccionista consistente en el despliegue de diversos organismos reguladores, la intervención directa del Estado en la producción, el dictado de numerosas leyes protectoras de los trabajadores y el otorgamiento de una maraña de subsidios explícitos e implícitos.

Estas medidas de protección económica redujeron el grado de apertura de la economía y generaron una importante baja en el coeficiente de importación de productos terminados. Esta doble situación ocasionó una drástica caída en la participación de las importaciones en la composición del PBI (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

Grado de apertura de la Economía y
Coeficiente de importación de productos industriales terminados
Quinquenios 1925/1925 y 1965/1969

	1925/1929	1965/1969
Grado de Apertura de la Economía	23,8	9,8
Importaciones de productos industriales terminados	24,8	5,4
% de las Importaciones sobre el PBI	37,2	9,2

Fuente: *OECIC, 1974: 150 y 436*

Por su parte, el mercado interno comenzó a ofrecer importantes ventajas. A su relativa amplitud, le sumó protección aduanera, exenciones impositivas, mano de obra relativamente barata, y altas ganancias generadas por la posición oligopólica o monopólica. Esto llevó a reformular el esquema vigente hasta 1930, en el que las actividades más dinámicas se ligaban con el sector exportador. Así, por citar un ejemplo, entre 1929 y 1971, el porcentaje de la producción vacuna dirigida a la exportación bajó del 42 al 24% (OECIC, 1974: 436).

Otro resultado saliente del periodo fue el notable crecimiento del sector industrial que en términos del PBI pasó del 23,8% (quinquenio 1925/29) al 35,7% registrado en 1970 (OECIC, 1974: 145). Con este crecimiento se profundizó la localización de la industria sobre la región central del país y, particularmente, sobre la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores; lo cual tuvo importantes consecuencias políticas y sociales, en tanto acentuó tendencias anteriores respecto a la ubicación de los centros de decisión de la República y a la concentración demográfica y económica en un área reducida del país.

[59] Para el análisis de esta etapa, además de las obras de referencias citadas se utilizó Cavarozzi (1997), Ramos (1993), Carballo (1991) y Cao / Rubins (1996).

Como resultado de los procesos citados, se constataron tasas de crecimiento económico relativamente estables e importantes (del orden del 2,03% entre 1929/1952 y de 4,04% entre 1952/71). Igualmente se produjeron notables cambios en el perfil de la sociedad: la población urbana pasó del 12% (Censo de 1914) al 54% (Censo de 1970) y, según las mismas fuentes, el analfabetismo bajó del 36% al 8,4% en tanto que los 20.000 alumnos universitarios matriculados en 1930 pasaron a ser 230.000 en 1970 (OECIC, 1974: 112, 122,124,140)

En lo político, la etapa se caracterizó por las dificultades del Estado Interventor para generar adecuados niveles de gobernabilidad, lo cual derivó en una acotada y, a veces, nula vigencia de derechos políticos para amplios sectores de la sociedad.

Si en un primer momento, tras la caída de Yrigoyen (1930), se volvió a una institucionalidad formal sostenida en el fraude electoral, luego del primer paso de Juan D. Perón por el poder (1945/1955), la inestabilidad de las propias instituciones constitucionales se convirtió en el signo más notable. Desde esa fecha y hasta 1983 ninguno de los tres gobiernos electos llegó a completar su mandato, mientras que las administraciones de facto fracasaron ostensiblemente tanto en el cumplimiento de sus objetivos como en sus intentos de imponer candidatos para la sucesión presidencial (Cavarozzi, 1997: 9 y ss.).

b).2. Estructuras reguladoras y sociedades periféricas

Los importantes cambios en la vida social y política de las áreas centrales inducidos por la crisis del '30 no afectaron los equilibrios básicos interregionales. En efecto, si se exceptúa el caso de Córdoba, en donde se instaló el emprendimiento metalmecánico liderado por las empresas automotrices, no hay en esta etapa modificaciones importantes en el posicionamiento relativo de las regiones argentinas.

En cuanto al despliegue de estructuras reguladoras de las economías regionales, su importante desarrollo en extensión y alcance no hizo más que profundizar una tendencia que, como se vio, había estado presente desde fines del siglo anterior. Estas estructuras reguladoras indujeron la generación de precios de monopolio, a partir de evitar poner en producción tierras que no generaran renta (establecimiento de cupos, limitación del área sembrada) y de sostener precios superiores a los *de mercado* (precios sostén).

De la aplicación de estas políticas surgió una peculiar estructura de tenencia de la tierra, que combinaba latifundios y minifundios en continua regeneración. Los pequeños productores -que quizá hubieran podido ser absorbidos por la industria en auge- conservaron sus parcelas, congelando así la evolución de la escala en la propiedad rural y manteniendo la ineficiencia global del sistema productivo. Por su parte, los más grandes propietarios recibieron sobretasas de ganancias originadas en los precios de monopolio que garantizaba el Estado.

Esta situación hizo que las citadas ventajas económicas que ofrecía el mercado interno a las economías regionales tendieran a acentuarse y que en torno de su producción se entrelazaran los tradicionales actores regionales con importantes actores pampeanos y también con inversores internacionales.

Como reflejo de este hecho, el área sembrada con los cultivos emblemáticos de la Pampa Húmeda – Trigo y Maíz – y de la totalidad de los cereales, que en alta proporción se destinaban al sector externo, sufre un importante retraimiento. En sentido contrario, el área sembrada con especies propias de las economías regionales y los cultivos industriales, tiene una importante tasa de crecimiento (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4

Evolución del área sembrada.
Cereales, cultivos industriales y productos escogidos
en miles de hectáreas
Quinquenio 1935/1939 y bienio 1970/1971

Concepto	1935/1939	1970/1971	% de incremento
Trigo	7.632,2	4.468,2	-41,5
Maíz	6.423,2	4.993,0	-22,3
Total Cereales	**17.408,0**	**16.421,0**	**-5,7**
Caña de Azúcar	173,4	226,8	30,8
Tabaco	15,7	70,8	351,0
Algodón	379,0	388,0	2,4
Yerba Mate	63,1	122,1	93,5
Vid	137,6	322,4	134,3
Manzana	12,7	43,2	240,2
Total Cultivos Industriales	**853,6**	**1.240,0**	**45,3**

Fuente: *OECIC, 1974: 205/218*

Como se señalara, el dinamismo de las economías regionales profundizó la atracción de actores sociales extrarregionales e internacionales cuyo entramado explica la capacidad para obtener -en el ámbito del Estado Nacional- un importante nivel de subsidios y de protección arancelaria respecto a los demás emprendimientos sustitutivos de importaciones.

Esta situación generó una llamativa estabilidad política[60] en las provincias donde se desplegaban las economías regionales, ya que las diferentes regulaciones erradicaron de la agenda económica el tema de la expropiación de minifundios e igualaron el interés de minifundistas y latifundistas en cuanto a la fijación de cupos y precios sostén.

El sistema de precios de los productos regionales y los ingresos de sus productores quedaron exclusivamente atados a los vaivenes del mercado interno, pues la fijación de tarifas exorbitantes impidió que los precios internacionales regularan la producción. Sin embargo, los segmentos favorecidos con esta protección eludieron aplicar la renta obtenida en la incorporación de mejoras tecnológicas con las que hubiesen mejorado su posibilidad de inserción en mercados internacionales -en auge tras la guerra- que aún no presentaban los actuales niveles de distorsión derivados de los subsidios.

El sistema de precios de los productos regionales y los ingresos de los productores provinciales quedaron atados exclusivamente a los vaivenes del mercado interno, pues la fijación de tarifas exorbitantes no permitió que los precios internacionales para los mismos productos funcionaran como reguladores de la producción. Amparados en esta misma protección, los segmentos favorecidos no aplicaron la renta que obtenían a partir de la regulación estatal al desarrollo de mejoras tecnológicas que les hubieran permitido insertarse en mercados internacionales que estaban en auge desde la posguerra y que no mostraban el nivel de subsidios que se observa en la actualidad.

[60] Llamativa porque en el resto de América Latina el problema campesino producía perturbaciones en el ámbito regional.

Otro punto sobre el que también debe fijarse la atención es la tipología de bienes que se producían. Sin la obligación de competir con bienes del exterior, las economías regionales fueron generando cada vez más un tipo de producto sólo realizable en un mercado interno, al que -en cierto modo- fueron moldeando.

Ya se ha comentado sucintamente el nacimiento de la producción azucarera. Veamos ahora cómo se desarrollaron otras típicas economías regionales[61].

La crisis de 1929 facilitó la conformación de un área productora de algodón, principalmente situada en Chaco, Formosa y el norte santafesino. Como ocurrió con otros cultivos, esta expansión y consolidación se basó en una decidida acción estatal que en este caso consistió en la entrega de tierras fiscales, la creación del Fondo Especial del Algodón y la aplicación de precios sostén. A su vez, la introducción del algodón permitió revalorizar las tierras aptas y aprovechar las áreas antes desmontadas como consecuencia de la explotación del quebracho. La bonanza algodonera -fuertemente ligada a la sustitución de importaciones- se mantuvo hasta la segunda mitad de los '50, cuando el estrechamiento del mercado interno y la aparición de fibras sintéticas redujeron su dinamismo.

La producción y consumo de la yerba mate se realiza casi exclusivamente en Argentina, Paraguay y Brasil, lo que genera ciertas particularidades en su desarrollo. En nuestro país, la producción -concentrada en Corrientes y Misiones- comenzó una etapa de auge hacia los inicios de los '20, se interrumpió en las décadas siguientes y retomó su ciclo expansivo en la segunda mitad de los '50. La posterior reducción del área sembrada se compensó con el aumento en los rindes y con la actividad de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM) que reguló precios y volúmenes de producción.

La vitivinicultura fue una de las economías regionales de desarrollo más prematuro. Hacia fines del siglo XIX comenzó su producción en Mendoza -poco después que empezara a desplegarse el emprendimiento azucarero tucumano- y sobre los inicios del Siglo XX se incorporó a esta actividad San Juan y, en menor medida, La Rioja, Salta, Catamarca y Río Negro. La producción vitivinícola se dirigió casi exclusivamente al mercado interno (el promedio histórico de exportación era inferior al 5% de lo producido) que demandaba vinos de baja calidad. Esto hizo que no se tendiera a implantar variedades de mejor calidad que permitieran diversificar los mercados en etapas de crisis.

Aunque estos emprendimientos y las sociedades de las áreas donde se desarrollaron distan de ser homogéneos, existen en unos y otras ciertos atributos comunes que son definitorios y que parten de un hecho central: el proceso de penetración y desarrollo de las relaciones capitalistas de producción en estos sectores ha sido tardío, irregular, heterogéneo y con baja capacidad de difusión. En suma, lo que se resalta no sólo es la debilidad productiva de muchas unidades, sino su baja capacidad para difundir condiciones capitalistas similares a las que rigen la producción en la Pampa Húmeda.

Resumiendo, las economías regionales se caracterizan por (Rofman, 1995: 165 y ss.):

1. La heterogeneidad de una estructura productiva con:
   a) Importante presencia relativa -en cuanto a cantidad de emprendimientos- de unidades productivas con baja capacidad de acumulación por los magros o nulos excedentes que generan. La unidad productiva apenas produce para el sostenimiento personal y familiar y tiende hacia su progresiva descapitalización.

[61] Sobre la base de Capraro y Esteso (1986: 8 y ss.)

b) Importante presencia relativa -en cuanto a la participación en el producto – de latifundios articulados con la producción agroindustrial. Estos emprendimientos, recibieron sobretasas de ganancias a través de precios de monopolio garantizados por el Estado y que no reinvirtieron pues la estructura arancelaria los protegía de la competencia externa. Muchas veces, estos emprendimientos desempeñaron adicionalmente roles monopsónicos u oligopsónicos en segmentos cruciales de la producción.

2. La perennidad o ciclo de vida de ciertos años que, en general, tiene la base agrícola, (yerba mate, té, tung, caña de azúcar, vid, frutales), por oposición al carácter anual de la producción pampeana. Los cultivos perennes requieren constantes inversiones y un muy adecuado manejo para mantener el nivel de la calidad y de la producción, lo que torna complejo y costoso a cualquier intento de reconversión productiva.

3. La debilidad de la actividad urbana vinculada muy estrechamente a la agricultura genera servicios caros e ineficientes que agravan las dificultades del emprendimiento agrícola y de la sociedad toda.

4. La dificultad para generar productos de calidad que tiene el sector industrial altamente ligado con la transformación primaria de la producción rural.

Por último, cabe destacar que durante este periodo un porcentaje importante de la población joven del área periférica migró hacia el área central. Esta migración funcionó como variable de ajuste de la sobrepoblación y también como refuerzo del quietismo económico y político, ya que con la juventud migrante se iba la mayor fuerza impulsora de cambios y movilidad social.

b).3. Modernización política y periferia

Esquemáticamente hablando, la llegada del radicalismo y del peronismo al gobierno nacional puede decirse que fueron los procesos políticos sobresalientes de la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, la incidencia de ambos movimientos en el área central no se reprodujo en las áreas periféricas, dada su marginalidad socioeconómica. (O'Donell, 1972: 36/37).

En este marco, radicales y peronistas -en especial los segundos- amoldaron sus secciones provinciales a la heterogeneidad del país mediante una refuncionalización impulsada por los propios actores de las sociedades periféricas, temerosos de que ambos movimientos atentaran contra su hegemonía regional.

Esto fue así porque, aunque en el interior de cada espacio regional funciona un complejo sistema socio político signado por las correspondientes luchas, intrigas, acuerdos y alianzas, sus miembros -que pertenecen a un mismo estrato dirigente- no dejan de unirse cuando alguna amenaza externa o interna hace peligrar su poder.

Por ejemplo, en la Salta de principios del siglo XX, la Unión Provincial nucleaba a los más acendrados segmentos de la elite regional, mientras que el radicalismo expresaba a sectores marginales de las clases acomodadas provinciales. No obstante, *(...) la cúpula radical estaba compuesta por miembros de las familias tradicionales (Güemes, Cornejo, Linares, Saravia, Torino) en el marco de la flexibilidad y habilidad, cohesión en última instancia, de la oligarquía salteña para mantener y/o recuperar su posición económico política en la provincia. Esto fue así más allá de las luchas facciosas que se dieron entre conservadores y radicales (...)* (Favaro y Morinelli, 1993: 143). En las elecciones de 1920 el radicalismo triunfó por primera vez en Catamarca y consagró gobernador a Ramón Clero Ahumada *(...) que había sido gobernador de la Provincia entre 1912 y 1915 como hombre representativo del régimen* (Clark, 1993: 20). En San Juan la UCR estaba formada por *(...) media docena de soñadores bien intencionados* que habían jugado un rol marginal en la política

regional. Sin embargo, cuando los radicales triunfan en la Nación *(...) los precursores pasaron a un segundo plano con la incorporación del antiguo elenco del Partido Popular y de algunos independientes.* El Partido Popular había estado en el gobierno en 1907, como parte de las fuerzas políticas tradicionales provinciales (Videla, 1997: 237/9)[62].

Ante la evidencia de que en el gobierno de muchas provincias se mantenían los mismos actores políticos que en sus largos años de lucha la UCR había prometido desplazar, el presidente Yrigoyen decidió veinte intervenciones federales, la mitad de las cuales fueron sobre provincias gobernadas por miembros de su partido (Etchepareborda, 1983: 118/119)[63].

Del mismo modo, la irrupción del peronismo no tuvo el mismo significado en todo el país. Muchos de sus dirigentes de provincias periféricas fueron, a menudo, herederos del viejo conservadurismo que -al acceder al gobierno- mantuvieron una relativa continuidad que contrastó con la ruptura que se iba generando en las regiones del centro.

Según un análisis sociológico que abarca el período 1954-1973, este movimiento tuvo en las zonas centrales una composición principalmente obrera que se correspondía con la imagen de un partido laborista de cualquier sociedad industrial, fuertemente conectado con los sindicatos; mientras que en las zonas periféricas asumió un carácter principalmente movilizador y policlasista, propio de los partidos populistas movilizadores de las sociedades dependientes y poco industrializadas (Mora y Araujo, 1980: 89 y ss.)[64].

Este doble perfil justicialista hizo que durante los primeros gobiernos de Perón (1946/1955) surgieran tensiones entre los emergentes de ambos segmentos; los casos de Cipriano Reyes y de Vicente L. Saadi pueden considerarse como ejemplos emblemáticos de los enfrentamientos entre el ala *laborista* y el ala *conservadora popular.* Estas tensiones se profundizaron e hicieron más constantes tras el golpe de estado de 1955, cuando los caudillos del interior tendieron a autonomizarse y a crear estructuras propias que utilizaron formas tradicionales de hacer política (Cavarozzi, 1997: 32)[65].

b).4. La expansión del Estado Nacional

Durante esta etapa, el Estado Nacional extendió sus funciones y actividades y multiplicó su presencia como gestor directo de empresas de servicios (ferrocarriles, electricidad, gas, agua potable, teléfonos, etc.) y de bienes (YPF, SOMISA, IAME, etc.) que, en algunos casos, tuvieron un destacado papel en el desarrollo regional y local.

En cuanto al despliegue de instituciones reguladoras de la producción se destacaron la Dirección Nacional del Azúcar, las Juntas Nacionales (de Carnes y de Granos), el Instituto Nacional de Vitivinicultura, la Comisión Reguladora de la Comercialización de la Yerba Mate, el aún vigente Fondo Nacional del Tabaco, bodegas e ingenios azucareros estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A.), etc.

---

[62] El posterior surgimiento del bloquismo da a la UCR de San Juan una característica particular. Al respecto ver Anexo IV.

[63] De las veinte intervenciones, solamente cinco tuvieron el respaldo de una Ley del Congreso de la Nación. Como puede colegirse, y más allá de que muchas elecciones provinciales estaban sospechadas de fraude, las intervenciones por decreto del gobierno nacional implicaron un grave ataque a la autonomía provincial.

[64] Wiñazki (1995) refiriéndose a San Luis y Zicolillo y Montenegro (1991) a Catamarca describen esta situación en casos concretos. No es difícil encontrar similares análisis para otras provincias del NOA, NEA y Cuyo. Sobre este doble perfil del peronismo ver también Mora y Araujo (1975), Kenworthy (1975), Smith (1974), Di Tella (1986), Gibson (1997), etc.

[65] Este proceso dio origen a varios partidos provinciales. Al respecto ver, por ejemplo, Balestra y Ossona (1983) y Mansilla (1983).

En estos años, el aparato del Estado -especialmente, el nacional- ocupó, como nunca lo había hecho, espacios dentro de la sociedad. No es casual que algunos autores hablen de una *matriz estadocéntrica* (Cavarozzi, 1996) caracterizada por el abordaje que el Sector Público hizo sobre tareas que en el capitalismo resultan propias de los actores sociales privados, pero que en la etapa no surgían *espontáneamente* del despliegue de las fuerzas del mercado.

Como consecuencia de este desarrollo estatal, la propia dinámica de los acontecimientos determinó que intereses sectoriales se apropiaran de diferentes estructuras burocráticas y pujaran por su expansión. Esto llevó a que, como nunca, la Administración Pública estuviera presente en procesos sociales y económicos e incorporara en mayor medida las tensiones propias de la sociedad.

A pesar de la proliferación de actividades del Estado, las acciones concretas destinadas a modificar los desequilibrios interregionales ocuparon un lugar marginal. Luego de 1950 se destinaron subsidios estatales al desarrollo de las regiones más rezagadas, pero la magra incidencia de esta política sólo generó costosos enclaves de escaso encadenamiento con actividades locales (Tecco, 1992: 128).

De todos modos, los Estados Provinciales del área periférica alcanzaron una mayor actividad relativa (Ver Cuadro N° 5). En efecto, a despecho del potencial tributario de las diferentes regiones, el gasto provincial per cápita del área periférica superó a su similar de las áreas más avanzadas. Esta evolución fue posible gracias al peso de las transferencias interregionales realizadas al amparo de las leyes de coparticipación federal de impuestos y a su sesgo favorable para las áreas de menor desarrollo relativo. Se volverá sobre este tema en otros capítulos de la tesis.

Cuadro N° 5

Gasto Provincial per cápita
Para promedio de gasto provincial = 100
Años 1900 y 1970 y variación

	1900	1970	Variación
Área Central			
Ciudad de Buenos Aires	161,3	103,5	-57,8
Buenos Aires	151,7	80,2	-71,6
Santa Fe	97,1	101,5	4,4
Córdoba	46,1	94,6	48,5
Promedio	*114,1*	*94,9*	*-19,1*
Área Periférica			
Mendoza	91,6	141,4	49,8
San Juan	65,4	126,7	61,3
San Luis	42,1	124,7	82,6
Entre Ríos	76,7	105,5	28,8
Tucumán	85,5	84,1	-1,4
Salta	37,8	91,4	53,6
La Rioja	33,5	156,5	123,0
Catamarca	30,7	143,7	113,0
Corrientes	39,7	106,9	67,2
Jujuy	65,5	106,9	41,4
Sgo. del Estero	32,7	92,2	59,5
Promedio	*54,7*	*116,3*	*61,7*

Fuente: *Porto, 1998: 86*

Sin embargo, los niveles subnacionales de Estado ocuparon un lugar subordinado ante un Estado nacional hiperactivo que, en lo referido a las regiones periféricas, adoptaba las definiciones decisivas, especialmente aquellas vinculadas con los marcos regulatorios de las economías regionales. Así, y aunque siguieron expresando los intereses de la sociedad local, las instituciones del nivel subnacional fueron cada vez más subvaluadas, perdieron su capacidad de actuar autónomamente sobre la realidad local y redujeron su papel a operar sobre las decisiones del gobierno central.

Una característica saliente de la etapa fue la expansión del Gobierno Nacional a costa de las provincias. Así, a los citados casos de intervención en educación, infraestructura y petróleo originados en la etapa anterior, se le agregaron el gerenciamiento casi exclusivo de una extendida y compleja red de efectores de salud, el manejo de empresas públicas de importante despliegue territorial, la propiedad del mar continental y de los yacimientos hidrocarburíferos, la generación, transformación, transmisión y distribución de energía, el poder de policía del trabajo, etc.

Durante toda la etapa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendió a laudar en favor del Estado Nacional en todas las controversias que éste tuvo con las provincias. Hubo algunos casos extremos, como el señalado por Germán Bidart Campos en un fallo de 1959 que dirimía la jurisdicción del poder de policía sobre el agiotaje: *Si bien es incuestionable que el poder de policía corresponde a las provincias (...) no lo es menos que la ley fundamental ha otorgado al Congreso (Artículo 67° inc. 16) la facultad de proveer lo conducente a la prosperidad, el adelanto y bienestar de todas las provincias....* Con esta fórmula que aprovechaba el vocabulario genérico de la Constitución Nacional, la Corte Suprema inclinó la decisión del lado de la jurisdicción nacional (Bidart Campos, 1993: 378).

En esta tendencia hacia la concentración de poder en el gobierno central en detrimento de las provincias resultó crucial la decisión del primero de recaudar tributos que, según la Constitución Nacional, eran de exclusiva potestad provincial. Esta decisión se originó en la necesidad de replantear su financiamiento tras la caída de los impuestos sobre el comercio exterior generada por la crisis mundial de 1930[66].

Estas medidas se justificaron aludiendo a la supuesta necesidad de llevar adelante estrategias centralizadas que subordinaran las estrategias provinciales, sobre todo en la esfera económica. Así, un autor sostuvo que *los cambios económico-financieros e industriales, la revolución tecnológica que deviene sin cesar, la utilización cada vez más profunda de las fuentes de energía, una economía en constante expansión y un mercado de contorno universal; son otros tantos signos inequívocos que explican el por qué de la cada vez mayor penetración de los órganos nacionales en las órbitas locales...* Y más contundentemente agregó: *Es lo que podría llamarse... el* ***federalismo como condición de subdesarrollo*** *(sic); porque de la aplicación ortodoxa de sus prescripciones y delimitaciones no puede surgir otra cosa distinta más que la esterilidad de todo esfuerzo* (Vanossi, 1964: 69/70 - Resaltado en el original).

La inestabilidad institucional también coadyuvó a debilitar las instancias provinciales. La alta volatilidad política de la etapa -signada por débiles gobiernos civiles y gobiernos militares que no lograban consolidarse en el poder- indujo a concentrar poder en el nivel central. En efecto, la continua variación del escenario político dificultó la construcción de los múltiples mecanismos de control y de contrapeso que institucionalmente estaban pensados para que las provincias contrarrestaran el poder centralizador del nivel federal.

Como colofón de estos hechos, hacia fines de los '50 -tal vez, el momento de máxima concentración de funciones en el nivel central- el gobierno nacional tenía un nivel de gasto

[66] Esta situación da nacimiento al sistema de Coparticipación de Impuestos. Un análisis del desarrollo histórico de la distribución de fuentes tributarias puede verse en Porto (1998).

ocho veces superior al del consolidado provincial (Secretaría de Hacienda, 1982). Aún en la etapa de crisis del Estado interventor -cuando había comenzado a revertirse el nivel de centralización en el gobierno central- el peso del Estado Nacional en las provincias era todavía determinante. Según el censo de Empleados de la Administración Pública Nacional de 1977 casi el 70% de los funcionarios desempeñaban sus tareas en el interior del país. En casi la mitad de las provincias, el empleo público nacional igualaba o superaba al empleo público provincial, mientras que en casi toda la otra mitad la presencia de funcionarios nacionales superaba el 50% de los planteles provinciales (Oszlak, 1988: 29/32).

De todos modos, y sin negar la importancia de los procesos centralizadores, la estructura federal se mantuvo sin interrupciones, aunque fuera de manera formal, aún en los reiterados casos en que el poder militar arrasó con las instituciones de la República[67]. Es más, en ocasiones el poder regional se sobreimprimió sobre el militar y logró capturar delegados castrenses que pasaron a funcionar como representantes propios[68].

Culmina este acápite señalando que durante la etapa, territorios de la Patagonia y del NEA que debido a su condición de *Territorios Nacionales* dependían directamente del Ejecutivo Nacional, accedieron al estatus de provincias. En los '50 lo hicieron Chaco, Formosa, Río Negro, La Pampa, Neuquén, Chubut[69] y Santa Cruz. Pocos años antes, el Territorio Nacional de Los Andes había sido dividido entre las Provincias de Catamarca, Jujuy y Salta.

El último Territorio Nacional -Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur- se provincializó en 1992.

b).5. El equilibrio interregional resultante

Como resultado de los acontecimientos citados, a lo largo de esta etapa surgió un equilibrio entre las diferentes áreas geográficas, que fue recurrentemente estudiado y clasificado[70],y que esquemáticamente se resume en el Cuadro N° 6 (Cao y Rubins, 1994: 127)[71].

Cuadro N° 6

Clasificación de Provincias

Área Central	Área Despoblada	Área Periférica	
Buenos Aires	Tierra del Fuego	San Juan	Catamarca
Córdoba	Santa Cruz	Misiones	La Rioja
Santa Fe	Chubut	Chaco	Sgo. del Estero
Cdad. de Bs. As.	Neuquén	Salta	Formosa
	Río Negro	Tucumán	Jujuy
	La Pampa	Corrientes	San Luis
		Mendoza	Entre Ríos

67 El único embate, si bien indirecto, contra esta organización se produjo durante los '60 y buena parte de los '70 cuando a partir de la divulgación de los principios de la planificación regional se generaron intentos de fundir Provincias en ámbitos más amplios, más "racionales" desde el punto de vista económico. Estos intentos no superaron el espacio discursivo o bibliográfico (Al respecto ver Boisier, 1984 y Quintero Palacio, 1995).

68 Por ejemplo el interventor de Tucumán en la etapa Onganía de la Revolución Argentina, el Interventor de Mendoza durante el "Proceso de Reorganización Nacional" (Passalacqua, 1988: 72)

69 En 1944 el Gobierno Nacional creó la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, que tomaba territorios de Chubut y Santa Cruz. En ocasión de la provincialización de estos dos Territorios Nacionales, la Gobernación Militar dejó de existir, volviendo ambos a sus límites originales.

70 Para otras clasificaciones de provincias ver, por ejemplo, Ferrer 1980. / Núñez Miñana, 1974 / Esteso y Capraro 1989 / Rubins-Cao, 1994 / Cantón y Jorrat, 1980 / Rofman, 1982, etc. En general no difieren demasiado de la transcripta.

71 La delimitación Provincial y regional de las diferentes áreas se detalla en Anexo V.

Quiere hacerse notar que si bien se incluye a cada provincia de manera íntegra dentro de una categoría, pueden convivir dentro de ella diferentes espacios. Así por ejemplo Santa Fe (área central), con un importante desarrollo agrícola ganadero en el sur, tiene emprendimientos de área periférica, como por ejemplo la economía regional del algodón en el norte provincial.

A grandes rasgos, las principales características de las citadas áreas son[72]:

Área Central: Las relaciones sociales modernas encuentran en ella su mayor nivel de expansión. Básicamente, se posiciona sobre la *Pampa Húmeda,* alrededor de 60 millones de hectáreas cuyas características físicas se consideran singulares en el mundo: ninguna otra de magnitud similar concentra suelos fértiles con muy poca pendiente, un clima de tipo templado sin estación seca, precipitaciones que oscilan entre 700 y 1.000 milímetros anuales, presencia de aguas dulces y abundantes a poca profundidad (Giberti, 2001: 123 y Defelippe: 1959: 9). A partir de estas ventajas naturales, desde fines del siglo XIX se desarrolló la producción de granos (trigo, maíz, cebada y, más tardíamente, soja) y de ganado. Ambos emprendimientos resultaron clave para financiar las políticas sustitutivas de importaciones y fueron, además, el principal eslabón de la relación de Argentina con el mercado mundial.

En la Ciudad de Buenos Aires, núcleo del Área Central, se concentra la dirección y administración del Estado Nacional y de la gran mayoría de las principales firmas que operan en el país. En torno a ella se articula una franja metropolitana de 24 partidos que jurisdiccionalmente pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, pero que tienen una creciente simbiosis con la ciudad capital. Principalmente en el conurbano bonaerense, pero también en Córdoba y Rosario, se posicionaron los principales emprendimientos surgidos al amparo de las políticas sustitutivas de importaciones, en particular los que dieron vida a la industria automotriz.

A partir de estas características y de las migraciones internas e internacionales, el Área presenta una concentración poblacional y un aparato productivo de dimensiones muy superiores a las que se observan en las otras áreas del país.

Área Despoblada: Se caracteriza por su baja densidad poblacional relativa, fruto del tardío proceso de ocupación y desplazamiento de la población aborigen (fines del Siglo XIX). Esto hizo que durante buena parte del siglo XX fueran cruciales las políticas de poblamiento que apelaron a la fijación de contingentes de personal de las Fuerzas Armadas, a la generación de regímenes preferenciales de producción, a una inversión pública en infraestructura económica y social per cápita superior a la que se observa en el resto del país, etc.

Esta área se posiciona sobre la Patagonia, región que -esquemáticamente- comprende dos tipos de geografías (Giberti, 2001: 124 y Defelippe: 1959: 10):

- ✓ *Meseta Patagónica*, caracterizada por sus ondulaciones escalonadas y suelos rocosos. Su clima es de tipo continental, con gran amplitud térmica, bajo régimen de lluvias (aproximadamente 200 milímetros anuales), vientos violentos y continuos, clima frío y nevadas ocasionales.
- ✓ *Andes Patagónicos*, constituyen el extremo sur de la Cordillera de los Andes y se caracterizan por la presencia de glaciares, lagos y ríos de montaña. Presenta un clima

[72] En el Anexo V se despliega un mapa en donde se ubican las principales zonas físicogeográficas de la República Argentina.

frío, con precipitaciones en forma de nieve (salvo en verano) de aproximadamente 2.000 milímetros anuales.

En el orden productivo, a lo largo del Alto Valle del Río Negro se desarrolló la producción de frutas de pepita bajo lógicas similares a las de las economías regionales. Emprendimientos clave para la Patagonia fueron los del petróleo y carbón que, operados por Empresas Estatales (YPF e YCF), estuvieron influenciados en su funcionamiento por políticas de asentamiento poblacional.

Área Periférica: Está integrada por las provincias de la mesopotamia, la franja norte del país y del centro-oeste. Desde la geografía física comprende tres situaciones bien diferenciadas (Giberti, 2001: 123 y Defelippe: 1959: 10):

- ✓ *Llanura Chaqueña:* se trata de una planicie surcada por importantes ríos que dan origen a bañados, esteros y áreas periódicamente inundables. Su clima es cálido y las precipitaciones abundantes (900 a 1.200 milímetros anuales) y estacionales. Como un subárea de este espacio se suelen considerar al territorio que ocupa la mesopotamia Argentina hasta el norte de la Provincia de Entre Ríos, últimas estribaciones de la región *amazónica.*
- ✓ *Estepa Central* : presenta amplios valles aptos para el cultivo que se enmarcan en los grandes macizos precordilleranos (Aconquija, Famatina, Velazco, etc.). Se trata de territorios semidesérticos, con un bajo régimen de precipitaciones (200 a 600 milímetros al año) e importante amplitud térmica diaria y estacional.
- ✓ *Área andino-puneña*: comprende la cordillera andina con excepción de la que se encuentra en la zona sur del país. En su extremo norte se convierte en un altiplano denominado *Puna.* Se caracteriza por los suelos inmaduros y condiciones climáticas extremas: frío y bajo nivel de precipitaciones.

Ocasionalmente, también se suele utilizar una regionalización que, en algún sentido, combina la situación físico – geográfico con el nivel de desarrollo relativo provincial. Esta regionalización es útil para algunos análisis económico – institucionales, y en este sentido será fue utilizada en diferentes lugares de esta investigación para analizar algunos aspectos de la evolución de los sectores primarios provinciales. En el Cuadro N° 7 se describe la distribución provincial y la equivalencia con la definición adoptada en esta investigación que esta clasificación de provincias implica.

Cuadro N° 7

Clasificación de Provincias

Pampeana	Patagónica	Cuyo	NEA (1)	NOA (2)
Buenos Aires	Tierra del Fuego	San Juan	Misiones	Salta
Córdoba	Santa Cruz	Mendoza	Chaco	Tucumán
Santa Fe	Chubut	San Luis	Corrientes	Catamarca
Cdad. Bs. As.	Neuquén		Formosa	Jujuy
	Río Negro		Entre Ríos	Sgo. del Estero
	La Pampa			La Rioja
Área Central	**Área Despoblada**	**Área Periférica**		

Nota: *(1) : NEA, sigla designada para citar "Noreste Argentino".*
(2) : NOA, sigla designada para citar "Noroeste Argentino".

Resumen del 2º Momento

Como se vio a lo largo de este acápite, en esta etapa se desarrolla un país con áreas de diferente desarrollo relativo, desplegándose una serie de instituciones que las mantienen y reproducen. En este sentido se quiere destacar:

1a. En la etapa que hemos llamado del Estado Interventor se cristalizan las diferencias entre las distintas regiones a partir de la consolidación de ciertas instituciones que moldean de un modo determinado la producción de las llamadas economías regionales. En este sentido, es de destacar que el surgimiento de estas economías significó una modernización de las economías de las áreas periféricas, pero diferente de la que se desplegaba en el área central.

1b. Asimismo, en esta etapa la producción periférica desembocó en los mercados del litoral. Esto generó una doble articulación de las áreas periféricas hacia las centrales, ya que las últimas financiaron las acciones del Estado que permitieron desarrollar las economías regionales, al tiempo que se constituyeron en el principal mercado consumidor de lo producido por tales economías.

2a. En esta etapa se verifica un incremento de la participación del Estado en todos los órdenes de la vida del país.

2b. Se destaca la concentración de poder en el Estado Nacional a expensas de las provincias. En este sentido, la incumbencia nacional de los sistemas reguladores de la producción de las economías regionales hizo que actores sociales de las provincias periféricas lo tuviesen como principal referente.

3. En cuanto a la articulación de las diferentes regiones, se destaca la supremacía de un área alrededor del emprendimiento agrícola ganadero complementado luego con el segmento más importante del núcleo sustituidor de importaciones. En lo político, esto se reflejó en un despliegue de la forma federal de gobierno bajo una arquitectura institucional que tradujo el peso relativo de Buenos Aires en particular y del resto de las provincias pampeanas en general, por sobre los demás integrantes del país.

Bibliografía

→ Alberdi, Juan B. (1915) **"Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina"** Editorial Biblioteca La Cultura Argentina - Buenos Aires (Edición Original 1852)

→ Alberdi, Juan B. (1953) **"Cartas inéditas de Juan Bautista Alberdi a Juan María Gutiérrez y Félix Frías"** Editorial Luz del Día - Buenos Aires

→ Alberdi, Juan B. (1977) **"Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853"** - Escuela de Educación Económica y Filosofía de la Libertad - Buenos Aires (Edición Original 1855)

→ Álvarez, Juan (1983) **"Las guerras civiles argentinas"**- 5° Edición - EUDEBA - Buenos Aires – (Edición Original 1912)

→ Assadourian, Carlos S. (1982) "Modos de producción, capitalismo y subdesarrollo en América Latina" - en **Cuadernos del Pasado y del Presente N° 40** - 9° Edición Siglo XXI Editores, México

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

→ Balestra R., Ossona J. L. (1983) **"Qué son los Partidos Provinciales"** Editorial Sudamericana, Buenos Aires

→ Bidart Campos, Germán (1993) "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en **"Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina"** Marcello Carmagni (Coordinador) – FCE – México

→ Boisier, Sergio (1984) "Regiones Pivotales y Regiones Virtuales - Posmodernismo Territorial y Globalización". En **Revista Foro N° 25**. Santa Fe de Bogotá, Colombia

→ Botana, Natalio (1986) **"El Orden Conservador"** Hyspamérica Ediciones Argentina S.A., Buenos Aires

→ Brailovsky, Antonio (1982) "Los empleados Públicos" en **"La vida de nuestro pueblo Volumen N° 3"** Centro Editor de América Latina – Buenos Aires

→ Campione, Daniel y Mazzeo Miguel (1999) **"Estado y Administración Pública en la Argentina. Análisis de su desarrollo en el periodo 1880 – 1916"** Ediciones FISyP, Buenos Aires

→ Cantón, Darío y Jorrat, Jorge (1980) "El Voto Peronista En 1973" En **Desarrollo Económico - N° 77 Volumen 20** IDES - Buenos Aires

→ Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) "Las provincias periféricas argentinas", **Realidad Económica N°124**, IADE, Buenos Aires

→ Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996) "Economías Regionales y Crisis Económica"- **Realidad Económica N° 141**, IADE, Buenos Aires

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

→ Carballo, Carlos (1991) "Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina. Movimiento agrario de Misiones" en **Realidad Económica N° 100** - IADE - Buenos Aires

→ Carrera, Iñigo Nicolás (1983) **"La Colonización del Chaco"**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

→ Cavarozzi, Marcelo (1996) **"El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina"** Homo Sapiens Ediciones, Rosario - Argentina

→ Cavarozzi, Marcelo (1997) **"Autoritarismo y Democracia (1955-1996) La Transición del Estado al Mercado en la Argentina"** - Editorial Ariel – Buenos Aires

→ Chiaramonte, José Carlos (1986) "Legalidad Constitucional o Caudillismo: El Problema del Orden Social en el Surgimiento de los Estados Autónomos del Litoral Argentino en la primera mitad del Siglo XIX" **Revista Desarrollo Económico Volumen 26 N° 102**, Argentina

→ Chiaramonte, José Carlos (1997) **"Ciudades, Provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800 –1846)"** Ariel Historia, Buenos Aires

→ Clark, María Rosa Clara de (1993) **"Historia de las Letras en Catamarca"** - Ediciones Color, Catamarca, Argentina

→ Columba, Ramón (1988) **"El congreso que yo he visto"** Editorial Columba – Buenos Aires (Edición original, 1949)

→ Defelippe, Bruno (1959) **"Geografía Económica Argentina"** - Ediciones Losange – Buenos Aires

→ Di Tella, Torcuato (1986) **"Sociología de los Procesos Políticos"** EUDEBA - 3° Edición- Buenos Aires

→ Esteso, Roberto (1988) "La Reforma del Estado en Argentina: La Descentralización en el Contexto de la Democratización y la Crisis" en **"Seminario Internacional sobre los procesos de reforma en América Latina"** - Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Bogotá, 19 y 20 de Agosto de 1988

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

→ Etchepareborda, Roberto (1983) **"Yrigoyen"** Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 19, Buenos Aires

→ Evers, Tilman (1989) **"El Estado en la periferia capitalista"** Siglo XXI Editores, Buenos Aires

→ Favaro, Orietta; Morinelli, Marta y Ragno, María (1989) **"La intervención del Estado en la industria petrolera: el conflicto Salta – Estado Nacional (1918-1935)"** – Centro Editor de América Latina - Buenos Aires

→ Favaro, Orietta y Morinelli, Marta (1993) "La cuestión regional en la Política Argentina: Conflictos y Alianzas 1880-1930" En **"Argentina en la paz de las dos guerras"** - Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y José C. Villarreal, Editorial Biblios, Buenos Aires

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

→ Furtado, Celso (1974) **"La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana"**, Siglo Veintiuno Editores S.A., 5° Edición, México

→ Gibelli, Nicolás J. (1968) (Director Responsable) y Pérez Amuchástegui , J. (Asesor) **"Crónica Histórica Argentina"**, Editorial Codex, Buenos Aires

→ Giberti, Horacio (2001) **"Oscuro panorama ¿Y el futuro?"** Realidad Económica N° 177 – IADE – Buenos Aires

→ Gibson, Edward (1997) "The populist road to market reform" en **World Politics N° 49** – EEUU

→ González, Julio (1957) **"Historia Argentina - Tomo I 'La Era Colonial"** - Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

→ Gorostegui de Torres, Haydee (1992) **"La Organización Nacional"**, Editorial Paidós - Buenos Aires

→ Halperín Donghi, Tulio (1992) **"Historia Contemporánea de América Latina"**, Alianza Editorial, Madrid

→ Kenworthy, Eldon (1975) "Interpretaciones ortodoxas y revisionistas del apoyo inicial del peronismo" en **Desarrollo Económico N° 56** - Buenos Aires

→ Klimovsky, Edith Alicia (1981) **"La rente dans la théorie de la valeur et des prix"** Université de Paris X-Nanterre - Thèse de Doctorat d'état – Francia

→ Laguado, Arturo Claudio (2000) **"Pragmatismo y voluntad. La idea de nación en la construcción del Estado nacional en Colombia y Argentina."** Monografía para optar al título de Magíster en Sociología - Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Humanas - Departamento de Sociología - Santafé de Bogotá, Colombia.

→ Levene, Ricardo (1961) **"Historia de la Nación Argentina"** - Academia Nacional de Historia, Editorial Ateneo, Buenos Aires,

→ Luna, Félix (1998) **"La cultura en tiempos de la colonia"** – Editorial Planeta – Buenos Aires

→ Manganiello, Ethel y Bregazzi, Violeta (1968) **"Política Educacional"** - Librería del Colegio Buenos Aires, 11ª Edición, Buenos Aires

→ Mansilla, César (1983) **"Los partidos Provinciales"** CEAL – Buenos Aires

→ Mata de López, Sara (1989) "Articulación regional y mercado interno: Salta en la segunda mitad del siglo XVIII" en **"Cuadernos de Historia Regional Volumen V N° 14"** – EUDEBA - UNLu – Buenos Aires

→ Mora y Araujo, Manuel (1975) "La Estructura Social del Peronismo: Un Análisis Electoral Provincial", en **Desarrollo Económico N° 56** - Volumen 14- IDES - Buenos Aires

→ Mora y Araujo, Manuel (1980) "Las Bases Estructurales del Peronismo" en **"El voto Peronista"**, Manuel Mora y Araujo e Ignacio Llorente (Coordinadores), Editorial Sudamericana - Buenos Aires

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

→ Ocantos, Carlos (1985) **"Quilito"** Hyspamérica – Madrid (Edición Original 1891)

→ O'Donell, Guillermo (1972) **"Modernización y Autoritarismo"** Editorial Paidós - Buenos Aires

→ OECEI (1974) **"La Argentina Económica y Social"** - Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI) – Buenos Aires

→ Ortiz, Ricardo M. (1978) **"Historia Económica de la Argentina"** Editorial Plus Ultra – Buenos Aires

→ Oszlak, Oscar (1985) **"La Formación del Estado Argentino"** Editorial Belgrano - 1° Reimpresión - Buenos Aires

→ Oszlak, Oscar (1988) "El Estado Nacional en el interior. Significación e impactos" en **Administración Pública y Sociedad N° 3** – IIFAP/UNC – Córdoba

→ Passalacqua, Eduardo (1988) "Notas Sobre la Participación Política y Partidos Políticos en el Municipio" Grupo Editor Latinoamericano en **"Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina"** – Hilda Herzer y Pedro Pírez, Compiladores - Colección Estudios Políticos y Sociales - Grupo Editor Latinoamericano – Buenos Aires

→ Porto, Alberto (1998) "Nacimiento, evolución y crisis del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos" **Revista Aportes N° 11** – AAG - Buenos Aires

→ Pucci, Roberto (1989) "La élite azucarera y la formación del sector cañero en Tucumán (1880 – 1920)" Serie **"Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea N° 37"** – Centro Editor de América Latina – Buenos Aires

→ Quadri Castillo, Mario (1986) **"La Argentina descentralizada"** EUDEBA, Buenos Aires

→ Quintero Palacio, (1995) "LÍmites en el Territorio, Regiones en el Papel. Elementos para una Teoría Critica" en **Realidad Económica N° 131**, IADE Buenos Aires,

→ Ramos, Joseph (1993) "Crecimiento, crisis y viraje estratégico" en **Revista de la CEPAL N° 50**, Buenos Aires

→ Rock, David (1888) **"Argentina 1516-1987. Desde la Colonización Española hasta Raúl Alfonsín"** Alianza Editorial, Buenos Aires

→ Rock, David (2001) **"El radicalismo Argentino 1890-1930"** Editorial Amorrortu, . Buenos Aires.

→ Rofman, Alejandro (1974) **"Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino"-** Ediciones SIAP – Planteos – Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro (1982) "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina**" Cuadernos del CEUR N°7**, Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro (1995) "Las economías regionales. Un proceso de decadencia intelectual" - en **"Más allá de la convertibilidad"** Pablo Bustos (Compilador) – Fundación Friedrich Evert, Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1997) **"Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina"** Amorrortu Editores – Buenos Aires

→ Rofman, Alejando (2000) **"Desarrollo regional y exclusión social"** Amorrortu editores, Buenos Aires

→ Secretaría de Hacienda (1982) **"Erogaciones del Sector Público Argentino. Por finalidades y funciones 1961 - 1979"** Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía - Buenos Aires

→ Smith, Peter (1972) "La base social del peronismo" – **Hispanic American Review LII** – Estados Unidos

→ Sonntag, Heinz (1986) "Hacia una teoría política del capitalismo periférico" en **"El Estado en el Capitalismo Contemporáneo"** Sonntag y Valecillos (Compiladores) - Siglo XXI - Argentina

→ Tecco, Claudio (1992) "Federalismo y Desarrollo Regional en Argentina", en **Administración Pública y Sociedad N° 7** - Córdoba / Argentina

→ Vanossi, Jorge (1964) **"Situación Actual del Federalismo"** Cuadernos de Ciencia Política de la Asociación Argentina de Ciencia Política N° 2 - Ediciones Depalma – Buenos Aires

→ Varela, Felipe (1974) "Manifiesto del General Felipe Varela a los pueblos americanos sobre los acontecimientos políticos de la República Argentina en los años 1866 y 1867" en **"El manifiesto de Felipe Varela y la cuestión Nacional"** Rodolfo Ortega Peña y Eduardo Luis Duhalde – Eudeba – Buenos Aires (Edición Original 1868)

→ Véliz, C. (1984) **"La tradición centralista de América Latina"** – Editorial Airel – México

→ Videla, Horacio (1997) **"Retablo Sanjuanino"** – Universidad Católica de Cuyo – San Juan (Edición Original 1956)

→ Wiñazki, Miguel (1995) **"El último feudo. San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saa"** Ediciones Temas de Hoy – Buenos Aires

→ Zicolillo, Jorge y Montenegro, Néstor (1991) **"Los Saadi"** Editorial Legasa, Buenos Aires

Capítulo V

4° Momento: El Desguace del Estado Interventor (1975 hasta fines de la década del '90)[73]

Los cambios ocurridos en el país y en el mundo desde mediados de los'70 abrieron una nueva etapa para la República Argentina y para las diferentes regiones que la componen.

Aunque el perfil resultante de este proceso aún tiene contornos más o menos borrosos, este capítulo intentará describir los elementos que, al menos en la perspectiva regional, surgen como más consolidados. Cabe acotar que el periodo de análisis -al que denominaremos *nueva transición*- concluye en 1999, segundo año consecutivo de recesión y final de la administración del Partido Justicialista. Ya por esa época, comenzaron a mostrar signos de agotamiento algunos mecanismos construidos durante el periodo en estudio.

Este capítulo comienza describiendo sucintamente la situación general del país y de cada una de sus áreas geográficas en la etapa -tomando especial nota de la crisis de las economías regionales y de su efecto sobre las provincias de las áreas periféricas-, para luego abordar la situación del Estado Provincial y su relación con el Estado Federal, retomando temas tratados en el Capítulo II desde una perspectiva teórica.

Dados los objetivos de la tesis, la descripción hará hincapié en la situación del área periférica y dará al periodo de análisis un tratamiento más particularizado que el brindado a las etapas anteriores.

El hecho clave que este capítulo describe está relacionado con el cambio que, con respecto a la etapa del *Estado Interventor*, se produjo en el modo de actuar del sector público provincial en las áreas periféricas. Se sostiene que los cambios en esta área tienen un signo diferente al que se produce en las áreas centrales.

Por último, algunas acotaciones referidas a la información empírica. Cuando se compararen situaciones de la etapa en análisis con sus similares de la etapa anterior, se lo hará -en tanto sea posible- con datos de 1974 y 1997. Ello se debe a que 1974 fue el último año con plena vigencia del *Estado Interventor*, luego comenzaría su desmonte a través de sucesivos ajustes. Por su parte, 1997 fue el último año de los '90 con crecimiento sostenido; tras él se abrió un período recesivo que -según todo parece indicar- es parte de un proceso de cambio cuyas derivaciones aún son difíciles de prever.

Sin embargo, no siempre ha sido posible encontrar datos de estos años por lo que se debió recurrir a la información disponible de fechas más cercana. Generalmente, esto ocurrió cuando se debió apelar a datos censales: de población y vivienda (1970, 1980 y 1991); económicos (1974, 1984 y 1994) y agropecuarios (1969, 1978 y 1988).

Por último, se quiere insistir en lo apuntado en el Capítulo I acerca de la escasez, la baja calidad y la falta de homogeneidad -provincia a provincia- de la información. Esto hizo que, en muchos casos, la fecha de toma de información estuviese desfasada respecto a los años arquetípicos (1974 y 1997), o que se haya tenido que apoyar el dato en estadísticas paralelas o, en algún sentido, indirectas.

---

[73] Para el análisis de esta etapa, además de las obras de referencias citadas se utilizó Cavarozzi (1997), Duhalde (1983), Palermo y Novaro (1996), Cao y Rubins (1996), Rofman (1999 y 2000).

Si bien en algunos casos estas circunstancias han dificultado la posibilidad de contrastar de manera directa las hipótesis formuladas, se cree que - a partir de trabajar con la combinación de diferentes fuentes y datos - se logró un adecuado grado de confianza en la verificación de todos los conceptos en juego.

1 Las áreas geográficas en la transición

1.1. El marco general

1.1.1. Los cambios en el ámbito mundial

Entre fines de los '60 y principios de los '70 comenzó a cerrarse una etapa del sistema capitalista a escala mundial. La caída de la tasa de ganancia, la reducción generalizada de la productividad, el incremento de la inflación y de los déficits de los sectores públicos eran síntomas del debilitamiento de la economía internacional. En este marco, los estados miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) triplicaron en 1973 el precio del crudo, con lo cual precipitaron el inicio de profundos cambios en el mundo.

Estos aires de cambio llegan a América Latina hacia mediados de los '70, cuando se inicia una lenta y contradictoria aplicación de acciones que -en general- coincidían con las recomendadas por los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbank). La implementación de políticas de este signo se aceleró en los inicios de la década del'90, llegando a un grado de implementación mayor que el que se observó en otras áreas del llamado Tercer Mundo (Burki, 1999: 7).

Las políticas recomendadas por los organismos multilaterales de crédito partían de considerar que las principales trabas al crecimiento económico se generaban en los excesivos gastos del Sector Público, las sobrerregulaciones, las restricciones al libre comercio, los impuestos distorsivos y la intervención sobre el nivel de la tasa de interés. A su vez, para promover el crecimiento económico, se planteaba la necesidad de lograr estabilidad macroeconómica, generar incentivos que evitasen la migración del ahorro nacional, aplicar una tasa de cambio adecuada y contar con un sano y eficiente sistema financiero (Banco Mundial, 1990: 100).

Como fruto de estas políticas, en muchos países -particularmente en los del Tercer Mundo- se desestructuraron una serie de instituciones que tenían por objetivo garantizar a la población un cierto nivel de empleo y de consumo de bienes sociales.

Durante algunos períodos, este programa exhibió un exitoso comportamiento de la economía global -medida ésta por el incremento del PBI-; pero, al mismo tiempo, generó una creciente polarización social, producto de la crisis de ingreso, empleo y capacidad de consumo de amplios sectores de la sociedad.

1.1.2. Los cambios en la Argentina

En nuestro país, la crisis instalada a mediados de los '70 coadyuvó a la caída de un gobierno constitucional y desató la dictadura militar más violenta que recuerde su historia. Para dirimir las tensiones entre la base productiva y las expectativas sociales, el gobierno de facto recurrió a la militarización de las instituciones públicas; las cuales aplicaron métodos terroristas para amoldar las mencionadas expectativas sociales a cánones afines con el nuevo patrón de desarrollo.

En las provincias periféricas, los conflictos de la época repercutieron de modo diferente. Sólo las pequeñas burguesías relacionadas con instituciones modernas (por ejemplo, la Universidad) o la población vinculada con instituciones que ocupaban un lugar clave en el conflicto (por ejemplo, algunos partidos políticos o sindicatos) asumieron dichos conflictos como propios. Para el grueso de la población, en cambio, resultaron ajenos e incomprensibles.

La derrota en la guerra por la recuperación de las Islas Malvinas y del Atlántico Sur y el fracaso del programa económico abrieron paso a una salida política consistente en la reposición de las instituciones constitucionales.

El escenario post dictatorial se caracterizó por una organización preponderantemente bipolar (entre el Partido Justicialista – PJ - y la Unión Cívica Radical – UCR -). Contra la mayoría de los pronósticos, la primera elección presidencial fue ganada por el candidato radical, Raúl Alfonsín. En cuanto al escenario provincial, las elecciones de 1983 mostraron la preeminencia del PJ en las provincias periféricas y la supremacía de la UCR en las provincias centrales.

El gobierno de la UCR abarcó un periodo (1983/1989) signado por el estancamiento productivo, al que trató de enfrentar desde una política económica vacilante. Sobre su finalización, la debilidad en que había caído el gobierno combinada con la acción desestabilizadora de los principales grupos económicos y financieros que actuaban en el país, derivó en una espiral hiperinflacionaria que obligó a la salida anticipada del presidente de su cargo.

En 1989, el triunfo del justicialista Carlos Menem -quien, reforma constitucional mediante, sería reelecto en 1995- abrió una nueva etapa en la historia económica Argentina. En efecto, el temor a volver al desorden económico y social en que había concluido el gobierno anterior y el fin de la expectativa de refuncionalizar el modelo de Estado Interventor produjeron un disciplinamiento que permitió la profundización de las políticas de ajuste estructural iniciadas durante la dictadura.

Estas políticas arrasaron con los restos del *Estado Interventor* mediante la privatización de las empresas públicas nacionales, la apertura comercial y financiera, la desestructuración de los aparatos reguladores de la producción y la convertibilidad monetaria.

Por su parte, el escenario electoral había sufrido una importante mutación tras las elecciones parlamentarias de 1985. El PJ ganó cinco elecciones seguidas (1987, 1989, 1991, 1993 y 1995), desdibujándose la anterior preeminencia partidaria por áreas (PJ/area periférica y UCR/área central). En provincias del área central (entre ellas, la estratégica Provincia de Buenos Aires) se registraron recurrentes triunfos justicialistas; mientras que en provincias del área periférica (Catamarca y Chaco) se produjeron repetidos éxitos radicales.

1.1.3. El ajuste estructural

La modalidad argentina de Estado Interventor se caracterizó por la vasta cantidad de funciones y actividades que estaban a cargo del sector público, por lo que este segmento quedó en el centro de las reformas a realizar, cualquiera fuera el sentido que estas adquirieran

Un elemento central de la reforma tenía que ver con la dimensión fiscal, en particular con las dificultades que habían en la nueva etapa para financiar a un Estado ocupado en múltiples tareas. Es que más allá de algún *boom* circunstancial, la producción agropecuaria

era -por variadas razones- incapaz de aportar como otrora los volúmenes de recursos necesarios.

Por otra parte, en su propio devenir, el sistema había generado sobrerregulaciones y/o articulaciones subóptimas de sectores y reducido los niveles relativos de productividad del conjunto; con lo cual, se profundizaba el carácter *mercado internista* de la economía nacional. Más allá de la importancia del contexto mundial, esta situación por sí misma estaba llegando a límites en que comenzaba a amenazar la propia capacidad de reproducción del sistema construido al amparo del Estado Interventor.

Si bien proceso de reformas se caracterizó por los flujos y reflujos, en términos generales puede decirse que partía de una revaloración de los mecanismos de mercado, al que se consideraba como el mejor asignador de recursos y disciplinador de los comportamientos sociales.

Como se anticipara, estas políticas debilitaron a las instituciones encargadas de garantizar a toda la población un cierto nivel de empleo y de acceso a bienes sociales, y -en la mayoría de los casos- produjeron paradójicos contrastes entre un exitoso comportamiento de la economía global y una creciente polarización social.

Siguiendo los lineamientos generales emanados de los organismos multilaterales de crédito, las políticas desplegadas se basaron principalmente en:

- ✓ Una apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales.
- ✓ Una tendencia a disciplinar la fuerza de trabajo mediante el afianzamiento de las reglas de mercado.
- ✓ Una modalidad de gestión del Sector Público preocupada principalmente por el equilibrio fiscal.

En cuanto a los contenidos concretos de las principales acciones de reforma y reconversión, podemos citar[74]:

a. La apertura comercial y financiera se expresó a través del desmantelamiento de las restricciones cuantitativas o de rebajas arancelarias (Agosín y Ffrench Davis, 1993). La apertura que dio por tierra con un sistema arancelario de tipo proteccionista ,vigente desde la Segunda Guerra Mundial, comenzó con el gobierno militar (1976/83), pasó por un intento de reversión (1982/88) y volvió con más vigor a partir de 1989. Desde entonces, puede hablarse de una apertura general con algunas excepciones, como fue el caso de la industria automotriz.

b. La política desreguladora tuvo como principios rectores 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* (Decreto 2284/91). Las acciones desreguladoras concretas (Decretos 817, 958, 1493, 1494, 1813 y 2293 de 1992 y 1187 de 1993) operaron sobre la explotación pesquera, el transporte terrestre de carga y de pasajeros, la reorganización portuaria, la navegación marítima y fluvial, el correo y los permisionarios postales, el sector minero, el comercio minorista, etc.

[74] Existe una importante cantidad de trabajos sobre los procesos de reforma y reconversión. En este trabajo seguimos principalmente a Blutman (1998), Andrieu (1993) y Palermo y Novaro (1996).

c. Las privatizaciones y concesiones de las empresas públicas nacionales, ya insinuadas durante el gobierno militar, se iniciaron en la última parte de la gestión radical - privatización de petroquímicas Atanor y Río Tercero y Siderúrgica Siat-Commater- y se profundizaron a partir de 1990. Desde esta fecha se inicia un proceso caracterizado por su celeridad y amplitud. El proceso privatizador argentino, uno de los más completos en el mundo, comprendió 82 empresas y unidades de negocios, 27 servicios otorgados en concesión y 86 áreas del sector petrolero (Iazzetta, 1995: 41). El proceso privatizador permitió la capitalización al sector público, redujo (momentáneamente) el nivel de endeudamiento, desbloqueó la oferta de bienes y servicios clave que estaban colapsados, quitó presión sobre el erario (varias empresas eran deficitarias), generó una corriente de inversiones, etc. Sin embargo, a mediano plazo causó una serie de problemas, de los cuales se citarán tres de los más importantes (Azpiazu y Nochteff, 1994):

- ✓ Las empresas adjudicatarias se posicionaron favorablemente (en cuanto a precios relativos y privilegios) frente a los sectores productores de bienes y servicios transables internacionalmente.
- ✓ La competencia entre los proveedores de bienes o servicios privatizados o concesionados resultó nula o escasa y, a mediano plazo, provocó la concentración del poder económico en un núcleo acotado de empresas.
- ✓ Su funcionamiento bajo la lógica de maximizar la ganancia expulsó del núcleo consumidor a importantes sectores de la población que accedían a estos bienes en virtud de sus tarifas y condiciones de acceso subsidiadas.

d. La convertibilidad monetaria, que exigía que la base monetaria estuviese íntegramente respaldada por reservas en dólares, implicando que no habría más emisión de moneda para sostener el déficit fiscal. La convertibilidad redujo abruptamente la tasa inflacionaria que inducía distorsiones en el funcionamiento del aparato productivo. Por otro lado, disciplinó al sector público que debió recurrir al endeudamiento como opción para cerrar el déficit, eliminando la tradicional vía de financiamiento por emisión, que había conducido a los procesos inflacionarios crónicos y, aun, a la hiperinflación de 1989 y 1990.

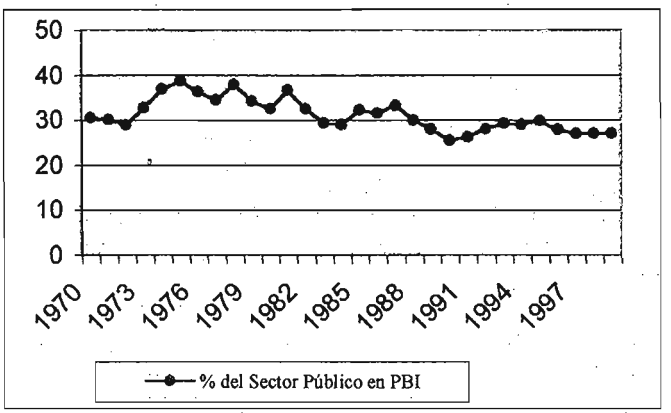
e. La desestructuración de instituciones reguladoras de la producción, en particular de aquellas que permitieron desarrollar y/o mantener las llamadas *economías regionales*, tema del que nos ocuparemos en el acápite 1.3. de este capítulo.

1.1.4. El desempeño del Sector Público

En la perspectiva de esta tesis, interesa destacar algunos cambios verificados en la evolución del sector público como consecuencia del ajuste estructural. Comencemos por la reducción del gasto público como porcentaje del producto.

Gráfico N° 1

Participación del Gasto Público Consolidado (Nación, Provincias y Municipios) en el PBI. En %



Fuentes: *A) 1970 - 1979 Ministerio de Economía (1982)*
B) 1980 - 1997 Elaboración propia sobre la base de datos de la Secretaría de Programación Económica, 1993 y MEyOySP, 1999
C) 1998 - 1999 Estimación Propia sobre la base de Ministerio de Economía (2001) y ProvInfo (2001).

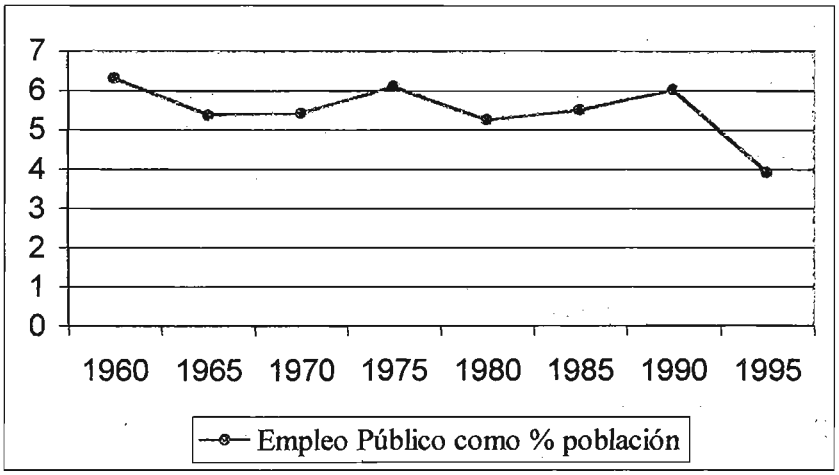
En rigor, el descenso observado en el Gráfico N° 1 fue mucho más profundo; ya que no se contabiliza en él el gasto cuasifiscal[75], cuya medida promedio entre 1980 y 1988 fue de casi nueve puntos del PBI. Este gasto tendió a desaparecer por las condiciones que fijó la ley de convertibilidad (Secretaría de Programación Económica, 1993: 4). Igualmente quiere hacerse notar que, de acuerdo con recomendaciones internacionales para la notación del gasto, sólo se hayan considerado las transferencias que el Estado hizo para cubrir el déficit de las empresas públicas y no su gasto total. Esto ha hecho que el gráfico N° 2 no exponga, en toda su dimensión, los cambios ocasionados por el proceso de privatizaciones.

La importancia de este último elemento puede captarse al observar la evolución del empleo público del consolidado Nación + Provincias. Este guarismo, en términos de Población, muestra una reducción notable en el primer lustro de la década del '90, originado principalmente en los citados procesos privatizadores.

[75] Como gasto cuasifical se entiende a una serie de gastos extrapresupuestarios. En la Argentina, este concepto estuvo relacionado principalmente con la acción del sistema financiero oficial, tanto del Banco Central como de los bancos oficiales. Se trata de las operaciones de redescuentos, tasas subsidiadas, medidas de fomento, quitas, rescates, etc.

Gráfico N° 2

Empleo Público de las jurisdicciones Nacional y Provinciales como % de Población (Incluye empresas Públicas)
En %



Fuentes: *Población = Censos Nacionales*
Empleo Público 1960/1985 = Ministerio de Trabajo (1987)
Empleo Público Nacional 1990 y 1995 = INDEC (1994 y 1999)
Empleo Público Provincial 1990 y 1995 = ProvInfo (2001)

Pero no sólo se observan cambios en el peso proporcional del Sector Público Consolidado en el PBI, sino que también se verifican importantes variaciones en la composición de las erogaciones. En particular debe destacarse el progresivo incremento del gasto aplicado al sistema previsional y a los servicios de la deuda pública, mientras decrecía agudamente el gasto en servicios económicos (producto principalmente de las privatizaciones) y en la finalidad defensa (MEyOySP, 1999:47/51)[76].

La variación del peso relativo del Estado en el PBI se produjo al mismo tiempo que el gobierno federal devolvía funciones a las provincias. Como se viera, desde la llamada *Organización Nacional*, el Estado Federal había asumido actividades que, según la Constitución Nacional, debían estar bajo la potestad provincial.

Así, desde principios de los '60, se produjo una paulatina descentralización, que comenzó con un lento y trabajoso proceso de traspaso de las escuelas que por la Ley Láinez el Gobierno Federal había creado en las provincias. Hacia 1979 se realizaron nuevas transferencias y, como consecuencia de ellas, las provincias se hicieron cargo de casi todo el sistema hospitalario, de otra parte de establecimientos educativos, de las empresas de agua potable y saneamiento, etc.

A partir de los '90 -y como profundización del ajuste estructural- se completó la transferencia del remanente de hospitales y escuelas que aún permanecían en manos de la Nación. Además, en esa década se transfirieron obras de infraestructura, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el poder de policía laboral, funciones de regulación económica, etc.

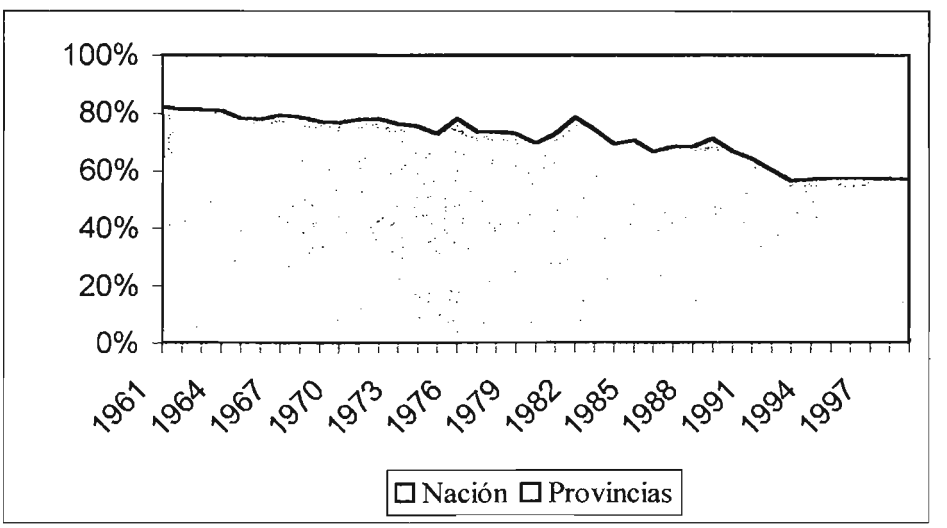
[76] Un análisis de esta evolución puede observarse en Cao y Vaca, 2001: 33 y ss.

No es ocioso recordar que el Estado Nacional transfirió los Servicios Educativos a las jurisdicciones provinciales sin 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 1991 y 1993 (Ver Anexo V).

En el Gráfico N° 3 puede observarse cómo incidieron progresivamente las sucesivas transferencias y el desmonte de una serie de instituciones que gestionaba la jurisdicción nacional en la reducción de su tamaño relativo. De este modo, de una relación de cuatro a uno que se observaba a principios de los '60, hacia fines de los '90 se llega a una relación que tiende a la paridad.

Gráfico N° 3

Evolución relativa del Gasto Nacional y de las Provincias.
Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social
Para gasto Nacional + gasto Provincial = 100
Años 1960 – 1999



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 (2001) y ProvInfo (2001).

Es importante hacer notar que en el periodo 1960 – 1999 ocurrieron cambios en la composición del gasto público que atenuaron el impacto en el gasto que tuvo la transferencia de funciones. En este sentido, ocurrieron variaciones de importancia en el peso proporcional de la finalidad defensa, la deuda pública, el sistema previsional, etc.. Por ejemplo, mientras que la participación de este último ítem en el gasto del gobierno federal se incrementó en más de un 150% entre 1983 y 1997 (pasó de un 15% a un 38%), en el nivel provincial se mantuvo estabilizado en el orden del 11% (MEyOySP 1999, 160/161)[77]. Si se compara el gasto público de la Nación y de las provincias para el último lustro de la

[77] Una parte de este incremento se origina en la transferencia de catorce cajas previsionales provinciales al nivel federal.

década del '90 neto de las erogaciones del sistema previsional, los registros resultantes son mayores para las provincias que para el Gobierno Federal.

Como esta redefinición de funciones no fue acompañada con el consiguiente traspaso de potestades tributarias, se generó una asimetría entre Gastos y Recursos que se refleja en los registros del Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

Ingresos y erogaciones de la Jurisdicción Nacional y del Consolidado de 24 Jurisdicciones Provinciales Año 1997 – En millones de $ y %

	Ingresos		Erogaciones	
	$	%	$	%
Nación (1)	55.377	81,2	44.477	57,8
Provincias	12.814	18,8	32.521	42,2
TOTAL	**68.191**	**100,0**	**76.998**	**100,0**

Nota: *(1) Egresos nacionales netos de transferencias a Provincias y Municipios*
Fuente: *Nación: Ministerio de Economía (2001), Provincias: ProvInfo (2001)*

Para cerrar esta disparidad entre egresos e ingresos, se recurrió a un sistema de transferencias, cuyo componente central fue el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Pero antes de referirnos a ella, importa diferenciar dos tipos de transferencias:

a) Las realizadas en el marco de programas cogestionados por el Estado Nacional y las provincias (tal el caso de muchos programas sociales). Estas transferencias deben aplicarse a alcanzar las metas de los programas en cuestión. Cuando se haga referencia a ellas (fundamentalmente en el próximo capítulo), se hablará de *transferencias de cogestión.*

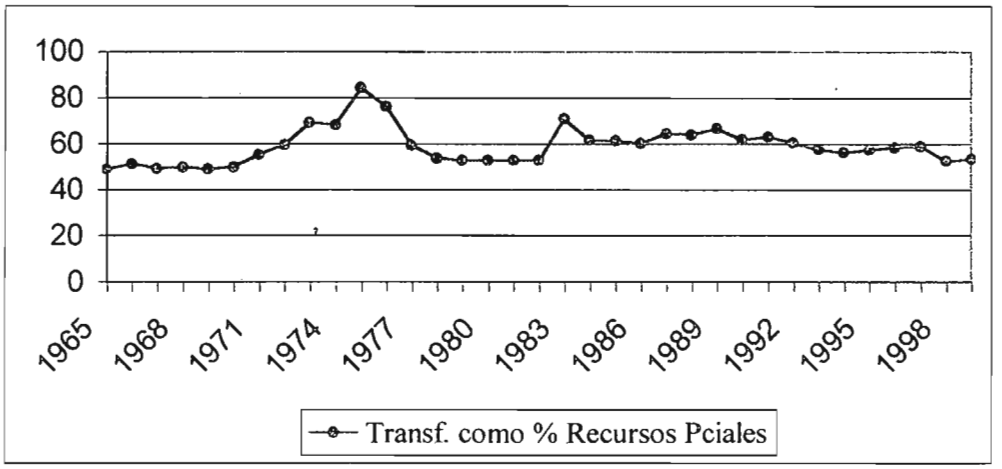
b) Las originadas en fondos que -si bien recauda la Nación- forman parte de las fuentes tributarias compartidas (como la coparticipación federal de impuestos) o tienen una distribución automática (como el fondo de desequilibrios provinciales). En la mayoría de los casos, estas transferencias financieras son de libre disponibilidad. Cuando nos refiramos a ellas, las denominaremos *transferencias financieras*[78].

En las últimas cuatro décadas, las transferencias financieras mostraron una tendencia fluctuante en cuanto a su incidencia en el total de los recursos provinciales. Entre 1965 y 1999 las transferencias financieras nacionales -como porcentaje del total de recursos provinciales- promediaron el 59%. Se tomaron datos desde esta fecha para mostrar que los altos niveles de transferencias de los inicios de los '70 son una anomalía dentro de una tendencia relativamente homogénea sobre los porcentajes promedio.

[78]Una descripción de todos los ítems que componen este grupo de transferencias puede verse en Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998: 91 y ss. Análisis sobre las relaciones fiscales Nación – Provincias pueden verse en Pírez (1986), Cetrángolo (1995), Porto (1998), Porto y Sanguinetti (1993), etc. En el Anexo V se destallan las sumas transferidas para las diferentes partidas que componen las transferencias financieras para cada una de las provincias.

Gráfico N° 4

Transferencias financieras Nacionales como % del Total de Recursos Provinciales
En % - Años 1965 - 1999

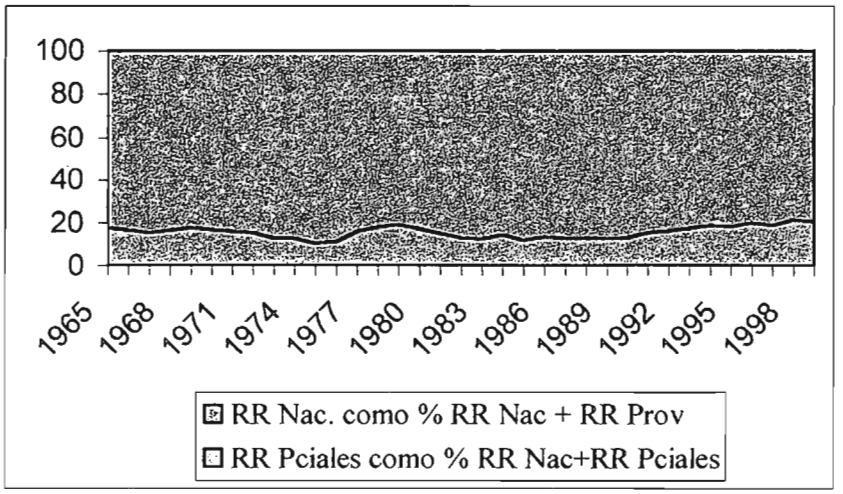


Fuente: *Años 1965/1979 = Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1972, 1977 y 1980)*
Años 1980/1982 = Estimación sobre la base de MEyOySP (1999)
Años 1983/1999 = ProvInfo (2001)

Este importante y sostenido peso de las transferencias muestra que, a diferencia de lo ocurrido con los egresos, no se verificó un incremento proporcional en los recursos gestionados por las provincias.

Gráfico N° 5

Evolución relativa de los Ingresos Nacional y de las Provincias.
Neto de Transferencias Financieras nacionales
Para gasto Nacional + gasto Provincial = 100
Años 1965 - 1999



Fuente: *Idem gráfico N° 4 y Nación 1965/1988 = Cetrángolo, 1995 / Nación 1989/1993 = INDEC (1994 y 1997) / Nación 1993/ 1999 = Ministerio de Economía (2001).*

En resumen, a la mayor participación de las provincias en el gasto y en las funciones que cumplen no fue acompañado por un incremento similar en el nivel de ingresos provenientes de tributos provinciales.

Esta situación tuvo dos causas:

a) La posibilidad de financiar el gasto con transferencias que desalentó la voluntad de generar ingresos desde la propia jurisdicción provincial.

b) Las limitaciones que la jurisdicción federal impuso al poder tributario provincial al avanzar sobre sus bases imponibles, imponer alícuotas uniformes aun en aquellos tributos con bases imponibles fijas, presionar para anular impuestos provinciales, etc. (Porto, 1998: 79)

1.2. Transición y clasificación de provincias

La crisis de mediados de los '70 rompió con el equilibrio interregional que había dado pie a la clasificación presentada en el Capítulo IV, En este acápite, y a través una serie de indicadores seleccionados en virtud de su relevancia para señalar grado de desarrollo y las condiciones de vida de la población, se verá si se mantiene la contraposición entre la situación que se observa en el área central y el área periférica. Recordemos que esta contraposición se caracterizaba por[79]:

a) Desiguales dimensiones económicas y demográficas.
b) Distinto nivel de desarrollo económico.
c) Diferente nivel de calidad de vida de la población

Comencemos el despliegue de indicadores señalando algunos registros básicos que reflejan la influencia cardinal del área central en la estructura socioeconómica del país. Así, en una en una superficie menor, el área central duplica la población y cuadruplica la producción del área periférica (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2

Cuadro comparativo de áreas
Tamaño relativo

Área	Superficie	Población (Año 1991)	PBG (Año 1997)
Central	22%	64%	75%
Periférica	33%	30%	18%
Despoblada (1)	45%	6%	7%
Total País	**100%**	**100%**	**100%**

Nota: *(1) No incluye Territorio Antártico Argentino*
Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001), salvo PBG, ProvInfo (2001).*

Estas diferencias se extienden a las condiciones generales de vida y a la situación sanitaria. Los indicadores transcriptos en el Cuadro N° 3 dan cuenta de esas diferencias, tanto en lo estructural como en el nivel de cobertura de la población.

[79] Por lo general, y salvo casos puntuales, en el área despoblada adquiría guarismos intermedios.

Cuadro N° 3

Cuadro comparativo de áreas
Indicadores de condiciones de vida

Área	Años de Esperanza de Vida (1990/2) (1)	Tasa Mortalidad Infantil (1997) (1)	% Hogares sin Obra social (1991) (2)	Índice de Desarrollo Humano (1996) (1)
Central	72,5	15,9	19,7	0,896
Periférica	70,2	21,8	30,7	0,837
Despobladas	70,8	14,6	24,0	0,877
Total País	**71,9**	**18,8**	**22,8**	**0,884**

Notas: *(1) Promedio simple de tasas provinciales*
(2) Todos los integrantes del hogar sin obra social, plan médico o mutual.

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001), salvo Desarrollo Humano, tomado de Rofman (2000:74).*

En cuanto a los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el nivel correspondiente a las provincias del área periférica duplica al registrado en las del área central. Asimismo, los demás indicadores relacionados con situaciones de fragilidad social reflejan mayores guarismos en las provincias del área periférica.

Cuadro N° 4

Cuadro comparativo de áreas
NBI e Indicadores de Riesgo Social
Censo 1991 – En porcentaje

Área	Hogares con NBI	Clima Educacional Bajo (1)	Hogares con baja proporción ocupados (2)
Central	15,6	30,1	22,4
Periférica	29,1	39,9	31,0
Despoblada	20,3	31,8	28,2
Total País	**19,9**	**32,8**	**24,9**

Notas: *(1) Hogares en los que el promedio de años de escolaridad aprobados por los integrantes de 14 años y más es inferior a 7.*
(2) Hogares en los que el cociente entre la cantidad de miembros del hogar y aquellos que se declaran como ocupados y/o jubilados / pensionados es superior o igual a 4.

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001).*

Surgen, también, importantes diferencias en el desarrollo económico. Así, el PBG per cápita de las provincias del área central casi duplica al registrado en las provincias del área periférica. A su vez, estas últimas exhiben menor productividad, tasa de actividad y exportaciones per cápita.

Cuadro N° 5

Cuadro comparativo de áreas
Desarrollo Económico
Año 1997

Área	PBG Per cápita (1997) en $	Índice de Productividad Industria (1994) (1)	Tasa de Actividad (1997) (2)	Sucursales Bancarias c/10.000 hab. (1997)	Exportaciones Per cápita (1997) en $
Central	9.867,5	31,6	42,4	1,3	766,3
Periférica	5.086,2	26,7	36,0	0,7	379,0
Despoblada	10.538,1	25,0	39,9	1,6	1.782,5
Total País	**8.454,6**	**30,5**	**38,7**	**1,1**	**708,1**

Nota: *(1) Calculada como Valor Agregado Bruto per cápita en la Industria Manufacturera*
(2) Promedio simple de aglomerados situados en provincias periféricas y provincias centrales

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del ProvInfo (2001), Censo Económico 1994, INDEC (2001), BCRA (1997) y de la Encuesta Permanente de Hogares, Onda de octubre de 1997.*

Algunos indicadores referidos a la educación formal denotan una mayor incidencia de población analfabeta y un menor número de titulados universitario en las áreas periféricas. También es menor el rendimiento que los alumnos de estas provincias exhiben en las pruebas de calidad educativa respecto a sus pares de las áreas centrales.

Cuadro N° 6

Cuadro comparativo de áreas
Nivel Educativo

Área	% Población Analfabeta (1991)	% Población que asiste a Universidad (1991)	Rendimiento en Pruebas de Calidad Educativa (1997) (1)
Central	2,3	2,4	61,9
Periférica	7,6	1,5	52,1
Despoblada	5,0	1,0	57,1
Total País	**4,0**	**2,1**	**55,0**

Notas: *(1) Promedio simple de resultados provinciales sobre cien puntos en lengua y matemática 2° y 5° año Secundaria y 3°, 6° y 7° de primaria*

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001) y ProvInfo (2001)*

Por último se reproducen algunos datos que, de manera provisoria y fragmentaria, indican ciertos rasgos que demostrarían la existencia de una sociedad del tipo tradicional en las áreas periféricas.

Cuadro N° 7

Cuadro comparativo de áreas
Dinámica Social: Indicadores Varios

Área	% Población Rural (1991)	Tasa de Natalidad (1997)	Líneas telef. C/100 hab. (1997)	Cajeros Automáticos cada 10.000 hab. (1997)	TVCable Per cápita (1997)
Central	7,3	16,7	24,0	0,67	0,18
Periférica	25,5	24,3	9,6	0,16	0,12
Despoblada	16,2	21,5	15,2	0,39	0,18
Total País	**13,2**	**19,4**	**19,1**	**0,50**	**0,16**

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC (2001), BCRA (1997) y Clarín (2000: 390).*

Todos los indicadores que se presentaron confirman que, a pesar de la ruptura de los equilibrios interregionales inducidos por el despliegue de la crisis iniciada hacia mediados de los '70, se mantuvieron las diferencias entre las distintas áreas que conforman la República Argentina. De esta manera, los datos vertidos a lo largo de este acápite muestran que se conserva la preeminencia que el área central supo construir a través de su centenaria posición como corazón político, económico y social del país (masa crítica de infraestructura, tamaño de su mercado, stock de capital humano calificado, etc.), como así también es evidente el retraso del área periférica.

Esta situación nos lleva a concluir que, aunque tal vez esté en proceso de ser superada, la clasificación de provincias presentada en el Capítulo IV sigue siendo válida para captar los principales desequilibrios regionales del país.

Ahora bien; si bien estos datos muestran la vigencia de la clasificación desarrollada, ciertas provincias periféricas exhiben una evolución que las diferencia del resto. Tal los casos de Mendoza[80] y Entre Ríos que, en diversos guarismos, pueden ser asimiladas a las jurisdicciones del área central.

Igualmente la categoría de *Área Central* agrupa elementos heterogéneos. Así, la Ciudad de Buenos Aires, en tanto distrito puramente urbano, y la Provincia de Buenos Aires, dado su tamaño relativo, tienen características diferenciadas de Santa Fe y Córdoba. De todos modos, esta agrupación de provincias es relevante a los fines de este trabajo, en tanto estas cuatro jurisdicciones difieren cualitativamente -aunque en distinto grado- de los demás estados provinciales y, particularmente, de las provincias periféricas.

1.3. La Evolución de las diferentes áreas

En el *área central*, y dentro del marco nacional descrito en el acápite 1.1., se observan dos hechos fundamentales:

a) Se redujo la importancia del sector industrial que había surgido al amparo de las políticas sustitutivas de importaciones, al tiempo que se expandieron algunos segmentos del sector servicios, como por ejemplo el financiero (Cuadro N° 8).

[80] El Banco Mundial en sus diferentes estudios sobre las Provincias Argentinas clasifica a la Provincia de Mendoza como "avanzada" junto con Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe (Ver, por ejemplo, Banco Mundial, 1992).

Cuadro N° 8

Participación de las GD3 -Industria Manufacturera- y GD8 -Servicios Financieros- en el PBG Años escogidos – En % del PBG del Área Central

	Año 1974 % PBG Centro	Año 1997 % PBG Centro
GD3 – Industria Manufacturera	34,9	25,5
GD8 – Servicios Financieros	9,8	23,8

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de: Año 1974 = Consejo Federal de Inversiones (1983) / Año 1997 = ProvInfo (2001)*

b) Se relanzó la tradicional producción cerealera que se había mantenido durante largos años estancada. Así, recién en la cosecha 1969/70 pudo superarse el registro histórico de 20,2 millones de toneladas logrado en 1934/35 (INDEC, 1984: 447/8). Los envíos al exterior fueron el principal motor de este incremento lográndose en 25 años estar cerca de triplicar las exportaciones de cereales y oleaginosas (Cuadro N° 9).

Cuadro N° 9

Exportación de Cereales y Oleaginosas En miles de Tn Promedio 1970/74 y 1993/7

	1970 / 1974	1993 / 1997
Exportaciones	10.306.249	28.505.657
Variación porcentual	--//--	+176,6%

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de la Bolsa de Cereales, 1999: 304/306*

En cuanto al área despoblada, a los cambios descritos debe agregársele las consecuencias del descenso de las tensiones con Chile por cuestiones limítrofes, lo que terminó resultando en una reducción notable de la vigencia de las políticas de defensa y desarrollo regional que en ella se desplegaban. Asimismo, las privatizaciones de YPF, YCF, Gas del Estado[81] y la transferencia a las provincias de los emprendimientos de Agua y Energía resultan clave para explicar el desenvolvimiento del área.

Entre los nuevos emprendimientos que se desarrollaron en el área, sobresale la oferta turística localizada en los Andes Patagónicos - Península de Valdés, destinada principalmente a viajeros de altos ingresos. Igualmente, los establecimientos dedicados al tratamiento y la industrialización de la lana que, inducidos por leyes de promoción sectorial, se instalaron en el área y se integraron con la producción extensiva de ganado ovino. Por último se destacan los cambios en la producción de frutas de pepita en el Alto Valle del Río Negro, similares a los que se produjeron -como se verá seguidamente- en el resto de las economías regionales.

[81] Un análisis del circuito productivo del petróleo y el carbón y del impacto de las privatizaciones de las citadas empresas puede verse en Rofman (1999, 92 y ss.)

Respecto al área periférica, los procesos de desregulación, de apertura y de privatizaciones indujeron importantes modificaciones en las llamadas *economías regionales*. En el siguiente apartado se analiza escuetamente su situación.

1.3.1. Algunos resultados sectoriales en las áreas periféricas

El grueso de la agricultura de las áreas periféricas se caracteriza por tener una alta proporción de cultivos perennes, con producción intensiva en mano de obra, preponderancia de pequeñas explotaciones y alta incidencia del minifundio.

Cuadro N° 10

Caracterización de la producción agrícola de las diferentes regiones[82]
Año 1994

	% de población rural (1)	% de cultivos perennes sobre total cultivado	Superficie media de establecimientos (ha.)	% de minifundios
Pampeana	7,3	0.31	140	29
NEA	28,1	15.53	22	61
NOA	25,5	22.63	32	72
Cuyo	21,3	25.74	21	52

Fuente: *Base de datos IEERAL, tomado de Peirano (1995), salvo (1) ProvInfo (2001)*

A su vez, los productos de las regiones periféricas han gozado de un mayor grado de regulaciones y de subsidios que los productos pampeanos. Probablemente, esto explique la persistencia de un mayor porcentaje de productores minifundistas y del bajo nivel de la tecnología en uso.

En este último sentido, la región pampeana tiene entre un 70 y 75% de los establecimientos y superficies con estándares tecnológicos considerados medios y altos, mientras que en las demás regiones se verifica la existencia de más de un 50% de los establecimientos con estándares tecnológicos bajos (INTA, 1993).

Esta situación se refleja en la evolución de las economías regionales más características.

Por ejemplo, en el sector azucarero, los procesos desregulatorios generaron un importante nivel de concentración de la propiedad que -a su vez- provocó la expulsión del circuito productivo de buena parte de los pequeños productores cañeros. En especial, esta situación se dio en Tucumán, provincia que registraba mayor cantidad de minifundios, en oposición a Salta y Jujuy que albergan emprendimientos de mayores dimensiones. Cabe acotar que estos procesos de cambio se dieron en el marco de una producción azucarera dirigida casi en exclusividad al mercado interno, que -en términos generales- se mantuvo estable durante los últimos treinta años (ver cuadro N° 11).

Sobre el sector pende, además, la amenaza de una completa liberalización del comercio con Brasil, en el marco de los acuerdos del MERCOSUR. El azúcar brasileña -en virtud de la escala y de una serie de regulaciones e intervenciones del sector público- muestra ventajas de precios respecto a la argentina, por lo que si se dejaran sin efecto las barreras aduaneras podría significar la liquidación del sector (Rofman, 1999: 151 y ss.).

[82] La clasificación regional que se utiliza en este cuadro fue descrita en el Cuadro N° 7 del Capítulo IV.

Por su parte, la producción tabacalera se incrementó en un 50% durante la etapa en análisis (Cuadro N° 11) y es -tal vez- la economía regional menos afectada por la crisis gracias a que los productores mantuvieron casi la exclusividad del mercado interno, a la vez que exportaron un alto porcentaje de su producción (el 50% en 1997). El promedio anual de envíos al exterior pasó de 22.938 toneladas en el quinquenio 1980/1984 a 52.005 toneladas en el quinquenio 1994/1998 (Consejo Técnico de Inversiones, 1987: 366 y 1999:465). A esta evolución no fue ajena la vigencia del Fondo Especial del Tabaco (FET) que financia el Estado Federal mediante el impuesto a la venta de cigarrillos (7%). El 80% de lo recursos así obtenidos se gira a los provincias tabacaleras que lo aplican al pago de un sobreprecio a los productores, mientras que el 20% restante se destina a fomentar la producción y a asistir la reconversión del sector. Aunque la administración del FET ha sido reiteradamente criticada por su manejo opaco y clientelar y por no impulsar la comprometida reconversión del sector, debe señalarse que su desaparición sacaría del mercado a un importante número de productores. No obstante, se prevé una paulatina reducción de este Fondo en virtud de los acuerdos firmados por la Nación con la Organización Mundial de Comercio (Subsecretaría de Programación Regional, 1998: 183/184).

En cuanto a la producción de algodón, debe considerarse que la introducción de algunos cambios tecnológicos transformaron la modalidad de trabajo en el sector. Por ejemplo, la incorporación en provincias no tradicionales (Santiago del Estero, Catamarca) de sembrados bajo riego de elevada productividad, que precisan importantes inversiones para sostener un complejo laboreo ligado al cultivo. De todas formas, la modificación tecnológica más importante -en virtud de la estructura laboral del NEA- fue la incorporación de cosechadoras de algodón que desplazaron a una gran cantidad de mano de obra. Según cálculos de Iñigo Carrera (2001: 138/139), la cosecha 1980/81 en Chaco demandó -sólo para la recolección- 33.000 braceros por un promedio de cinco meses. De haberse mantenido la cosecha manual, la campaña 1997/8 habría requerido de 123.000 braseros; sin embargo, la mecanización de las tareas hizo que se emplearan efectivamente 12.000 braseros y 3.000 maquinistas y ayudantes.

A lo largo de los '90, la combinación de los factores tecnológicos con los originados en las nuevas condiciones macroeconómicas llevó a niveles críticos la expulsión de minifundistas y braceros; la cual tomó estado público cuando autoridades de Santa Fe denunciaron a sus pares del Chaco por la entrega de pasajes a migrantes para que dejaran la provincia (Rofman, 2000: 127 y ss.). El caso del algodón es paradigmático, en tanto que la aguda reducción de la mano de obra (que comentaremos con detalle más adelante) fue paralela al notorio incremento que tuvo la producción en los últimos 25 años (ver Cuadro N° 11).

En vitivinicultura, los productores de Mendoza y San Juan realizaron un importante esfuerzo de reconversión para producir vinos finos y uva en fresco de calidad, que tuvieran como destino la competencia con productos extranjeros tanto en el mercado interno como en el mundial. Influye en el desempeño del sector el descenso registrado en el consumo de vino per cápita, debido a la reducción de la capacidad adquisitiva de las clases populares -principales demandantes de este producto en la etapa del Estado interventor- y a la competencia de bienes sustitutos (en especial, la cerveza). En el Cuadro N° 11 se observa que la producción de vino declinó en más de un 30% durante los últimos treinta años. Por otro lado, debe señalarse lo onerosos que resultan los procesos de reconversión, ya que buena parte de las vides actualmente implantadas generan uvas que sirven para producir vino de calidad común, justamente el que redujo su demanda en el período. La característica perenne de la vid y los altos costos de su reemplazo por variedades que permitan producir vinos finos o uvas en fresco para la exportación, indujeron una profundización del proceso de concentración de la propiedad.

La yerba mate configura un caso especial, ya que más de un 90% de la elaboración y consumo mundial se realiza en sólo cuatro países: Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil. La desregulación del sector (año 1991) posibilitó un incremento de la producción que pudo ubicarse en virtud de la sostenida demanda brasileña. A partir del año 1995, este dinamismo exportador se revirtió, con lo cual se generó una sobreoferta que hizo desplomar los precios e involucró a la producción yerbatera en una crisis profunda (Gortari, 1998: 98 y ss.).

En resumen, los emprendimientos propios de economías regionales debieron actuar en un nuevo escenario caracterizado por las bruscas oscilaciones de los precios reales y por el incremento de las exigencias técnicas y de escala. Muchas de las unidades productivas no pudieron superar este desafío en virtud de[83]:

- ✓ *Las características del modelo económico.* Las altas tasas de interés, el difícil acceso al crédito (subsidiado o no), la conformación de conglomerados monopsónicos de insumos básicos, etc.
- ✓ *Las características de las unidades productivas que conforman las economías regionales.* Las dificultades originadas en la escala productiva, en la esfera de la organización empresarial, en el deterioro de unidades rurales explotadas con técnicas rudimentarias, en culturas empresariales rentistas, etc.,
- ✓ *Las características del mercado mundial.* El alto nivel de competitividad y la existencia de algunos mercados de países desarrollados con importantes grados de subsidios a productores locales y/o protección arancelaria.

Los cambios descritos no sólo afectaron a las unidades productivas de menor escala, también hicieron que grandes grupos empresarios (Massuh, Ledesma, en menor medida Zorroaquín, etc.) dejaran el área periférica.

Este diagnóstico general se repitió de manera bastante similar en cada provincia y en cada uno de los emprendimientos analizados (aunque en menor medida en el caso del Tabaco). A pesar de ello la producción global de estos productos tuvo un desempeño muy disímil, observándose algunos casos en los que la producción se ha incrementado de manera notoria (algodón, yerba mate y tabaco), otro en que se mantuvo relativamente estable (azúcar) y otro en que se evidencia un marcado descenso (vino) (Cuadro N° 11).

[83] Existe una importante cantidad de trabajos que describen las dificultades de reinserción de las economías regionales. A modo de ejemplo citamos los de Manzanal (1995), Rofman (1995, 1999 y 2000), Cao y Rubins (1996), etc.

Cuadro N° 11

Evolución de la Producción de Economías Regionales Seleccionadas
Promedio 1970/71 a 1974/75 y 1993/94 a 1997/98

	1970/75 (a)	1993/8 (b)	(b) / (a)
Azúcar (miles de Tn)	1.203,7	1.308,6	1,09
Algodón (miles de Tn)	113,7	298,1	2,62
Tabaco (miles de Tn) (*)	(1) 63,9	95,6	1,50
Vino (miles de Hl)	21.945	15.064	0,69
Yerba Mate (miles de Tn)	128,8	267,9	2,08

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del Consejo Técnico de Inversiones (1976 y 2000), salvo (*) OECEI, 1974: 217 e INDEC, 2001*

Referencias: *(1) Años 1969/71*

Pero en el panorama productivo del área periférica no sólo se observa la decadencia de las economías regionales. Paralelamente a ella, se desarrollaron emprendimientos que aprovecharon las facilidades para articularse con mercados externos, situación que marca una diferencia con la etapa anterior, en que el área central había concentrado casi con exclusividad las exportaciones.

Al amparo de esta situación, segmentos de las economías periféricas se tecnificaron y reconvirtieron para transformarse en espacios competitivos a nivel del mercado mundial. Tal el comentado caso de la producción de vinos finos para exportación o los nuevos cultivos de poroto, oliva, jojoba y cítricos, que muchas veces son desarrollados por actores sociales extrarregionales.

En estos procesos de reconversión han tenido mucha importancia las inversiones realizadas al amparo del régimen de diferimientos impositivos que, por ejemplo en el caso de San Juan, permitieron elevar en un 168% el número de hectáreas destinadas a la olivicultura. En cuanto a la explotación de la vid, se estimaba que en el momento de la maduración de las inversiones, la producción provincial de uva de mesa para exportación se multiplicaría por siete, la de vinos finos por diez y la de mostos por dos (Aranda, 1994: 21/22).

Debido a su penetración en los mercados internacionales, el limón es el cultivo no tradicional más citado como ejemplo de reconversión productiva. Argentina se ha convertido en el segundo productor mundial de este cítrico (detrás de EE.UU.) y en el segundo exportador (detrás de España), siendo Tucumán la principal localización de esta actividad. El limón se comercializa en fresco, como jugo concentrado, aceite esencial o cáscara deshidratada. El auge de esta agroindustria se inició a mediados de los '80 y ocupó fundos hasta entonces dedicados a la caña de azúcar o a la producción de cítricos de menor calidad. Más del 50% del producto total proviene de firmas integradas verticalmente, que generan la elaboración primaria (incluyendo la provisión de algunos insumos), el empaque y la comercialización del producto (Subsecretaría de Programación Regional, 1997b: 45 y ss.).

La minería ha sido otro segmento donde las políticas de reconversión resultaron exitosas. Históricamente, sino se considera la producción petrolera y carbonífera, este sector estaba compuesto principalmente por pequeñas y medianas empresas extractoras de rocas de aplicación y minerales no metalíferos destinados al mercado interno. En el quinquenio que siguió a los cambios en la estructura jurídica (ver capítulo VI), se invirtieron más de $ 2.700 millones los que, en general, se orientaron a la explotación de minerales metalíferos (oro, plata, cobre) y no metalíferos (cloruros, carbonatos, boratos). Los principales yacimientos

mineros se ubican en el NOA, Cuyo y Patagonia y su explotación modificó abruptamente el perfil del valor de la producción minera y de las exportaciones (Subsecretaría de Programación Regional, 1997a: 45 y ss.). Para dar un solo ejemplo, la puesta en producción de dos emprendimientos en Catamarca (Bajo la Lumbrera y Salar del Hombre Muerto) hizo que las exportaciones provinciales pasaran de $ 21 millones en 1996 a $ 490 millones en 1998 (INDEC, 2001: 534).

Esta nueva situación en la economía de las provincias fue producto de los cambios en el modo de concebir al espacio geográfico nacional. Como vimos, la configuración de las diferentes regiones había sido parte de un proceso de ocupación y colonización plena de todo el espacio nacional que se realizó a partir de un modelo global de *territorio subsidiado*, idea desplazada en los '90 por el concepto de *territorio eficiente*. Bajo esta nueva concepción, las decisiones son tomadas en razón de la tasa de retorno lo que obviamente produce modificaciones en el mapa productivo nacional (Yanes, 1998: 2).

1.3.2. Los resultados globales

Como resultado de lo descrito hasta aquí, la crisis desatada a mediados de los '70 tuvo efectos diferentes en los respectivos aparatos productivos de las provincias periféricas y de las provincias centrales. Entre otras cosas, esto se debió a que la evolución del sector agrícola y de servicios en las áreas centrales (ver Cuadros N° 8, 9 y 10) sirvió, de algún modo, de contrapeso a la crisis del sector sustitutivo de importaciones. En cambio, en las áreas periféricas, no hubo un sector capaz que compensara, aunque fuera parcialmente, la crisis de sus aparatos productivos.

Otro aspecto que dificultó la reconversión fue la importancia relativa del segmento productivo de subsistencia, cuya significación derivaba de la cantidad de emprendimientos y de la mano de obra directa e indirecta que ocupaba. Por el modo de su construcción (acápite 1.3.1.), este segmento tenía una mayor brecha de productividad con el mercado mundial.

Diferentes autores[84], apelan a indicadores indirectos para hablar de una reducción de las explotaciones agrícolas, originada en el importante e histórico componente minifundista de las economías regionales. Lamentablemente, los más recientes datos oficiales datan de 1988 (Censo Agropecuario); pero ya por entonces -cuando las políticas de ajuste estructural no habían terminado de desplegarse- se notaba una importante reducción en el número de unidades productivas (Cuadro N° 12).

Cuadro N° 12

Número de Explotaciones Agropecuarias de Provincias de Áreas Periféricas
Censos Agropecuarios 1969 – 1988

	Censo 1969	Censo 1988
Explotaciones área periférica	277.961	237.813
Variación porcentual	--//--	- 14,5%

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de Censos Agropecuarios 1969 y 1988*

[84] Ver por ejemplo Rofman (1999), Benencia (1992), etc.

Igualmente, la cantidad de trabajadores rurales descendió más de un 40% en términos absolutos y más de un 60% en términos relativos a la población total. Esta caída también es previa a la profundización de los procesos de reconversión desplegados hacia principios de los '90.

Cuadro N° 13

Personal Ocupado en explotaciones agrícolas
En números absolutos, como % del total de la población y variación porcentual
Censos Agropecuarios 1969 – 1988

	Censo 1969		Censo 1988	
	N°	% Pob. '70	N°	% Pob. '91
Prov. Periféricas	992.645	15,2	579.664	6,0
Variación porcentual	--//--	--//--	- 41,6%	- 60,5%

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de Censos Agropecuarios 1969 y 1988 y Censos de Población 1970 y 1991*

Esta situación se observa también si se considera la participación de la Gran División 1 Agricultura en el PBG. La evolución diferencial del centro y de la periferia fue de tal nivel que la razón entre ambas se duplicó.

Cuadro N° 14

Participación de la GD 1 - Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca - en el PBG
Años 1974 – 1997

	1974	1997
Participación GD1 en PBG área central (a)	7,5%	6,9%
Participación GD1 en PBG área periférica (b)	25,2%	12,2%
Relación (a) / (b)	0,3	0,6

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de: Año 1974 Consejo Federal de Inversiones (1983), Año 1997 ProvInfo (2001)*

Los datos transcritos son consistentes con uno de los fenómenos migratorios más importantes de la etapa: la concentración en las capitales provinciales de población proveniente de áreas rurales y de ciudades intermedias, cuyo sostén económico era la producción agrícola aledaña (Consejo Federal de Inversiones, 1991; 17 y Rofman, 1994: 118/119).

Todos estos datos revelan la asimetría existente entre la incidencia que tuvo la caída de las economías regionales y la que alcanzaron los casos exitosos de reconversión. Al respecto, y desde el punto de vista del empleo, las multimillonarias inversiones mineras de Bajo la Lumbrera y Salar del Hombre Muerto (U$S 1.097 millones) sólo ocuparon a 1.000 trabajadores directos (Subsecretaría de Programación Regional, 1997a: 89/90); la producción de limón demanda algo más de 2.800 empleos fijos y 8.800 temporarios (Subsecretaría de Programación Regional, 1997b: 45 y ss.); en tanto que el régimen de diferimientos impositivos genera un puesto de trabajo por cada $ 300.000 invertidos (Rofman, 2000: 276 y ss.).

Estos guarismos contrastan con las importantes masas de población expulsada de la actividad productiva tras los cambios tecnológicos en las economías regionales. Por ejemplo, a mediados de los '70 había en Chaco unos 17.000 productores algodoneros que llegaron a contratar para la zafra a 85.000 braceros. Actualmente, se estima que existen unos 11.000 productores que -mecanización mediante- sólo dan trabajo a 10.000 braceros. A su vez, la fuerza de trabajo en la actividad textil se redujo de 1.200 a 600 empleados (Rofman, 2000: 140/143/173/182/227).

Sobre este último punto, debe acotarse que las políticas de promoción industrial condicionaron la evolución de la industria manufacturera en la periferia. Esta promoción, generó una performance diferenciada entre aquellas provincias que accedieron a ella (las provincias periféricas de San Luis, Catamarca, San Juan y La Rioja) y las que no lo hicieron. Como se observa en el Cuadro N° 15, los puestos de trabajo de la industria manufacturera se incrementaron en términos absolutos en las primeras y se redujeron en las últimas. De todas formas, en el conjunto se observa una versión atenuada de lo que ocurrió en las provincias centrales.

Cuadro N° 15

Personal Ocupado en la industria manufacturera en Provincias Periféricas. Total y discriminadas por su acceso a regímenes promocionales
En números absolutos y como % de la población
Censos Económicos 1974 – 1994

	1974		1994	
	N°	% Pob. '70	N°	% Pob. '91
Todas las Prov. Periféricas	166.660	2,5	188.295	1,9
Sin Prov. Promocionadas	149.629	2,6	138.201	1,6
Prov. Promocionadas	17.031	1,9	50.094	3,9

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de Censos Económicos 1974 y 1994 y Censos de Población y vivienda 1970 y 1991*

Estos datos deben tomarse con recaudos, ya que si bien el régimen de Promoción Industrial (Ley N° 21.608) desencadenó un explosivo incremento estadístico del producto y de la cantidad de emprendimientos industriales, el nivel de fraude al fisco para justificar los beneficios (entre ellos, el sobrerregistro de datos de empleo), distorsionó los resultados concretos[85]. Quienes trabajaron en el cálculo del PBG de las Provincias promocionadas comentaban que la documentación referida a la promoción industrial era tratada de manera secreta. En tal sentido debe considerarse que entre fines de los '70 y principios de los '90 mientras la Gran División 3 (Industria) se multiplicaba por diez, la Gran División 5 (infraestructura básica: electricidad, gas y agua) apenas lograba duplicarse.

Prueba de esto fue que, al reducirse los beneficios, no quedara mayores rastros de las actividades promocionadas, situación que también debe atribuirse al bajo nivel de encadenamiento local que tuvieron los emprendimientos efectivamente instalados. San Luis fue la única provincia que logró cambiar su perfil productivo, entre otras cosas, por la vigencia de este régimen.

[85] Ver por ejemplo Wiñazki, 1995: 90.

2. Estado y periferia en la etapa transicional

De lo dicho hasta aquí, corresponde resaltar dos circunstancias:

a) La profunda crisis que afectó a buena parte de los emprendimientos ligados a las tradicionales economías regionales destruyó una gran cantidad de puestos de trabajo.

b) La reconversión de algunos segmentos de las economías regionales y el nacimiento de nuevos espacios productivos. Los emprendimientos que se desarrollaron bajo estas dos lógicas si bien requirieron un alto nivel de inversión, generaron un bajo nivel de demanda de empleo.

La situación resultante no se reflejó en la medida de los esperado en la tasa de empleo la que, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), muestran un leve descenso. Debe resaltarse que la EPH efectúa sus mediciones en zonas que denomina *aglomerados,* los que en las provincias periféricas están conformados por sus ciudades capitales y áreas urbanas aledañas. Estas ciudades, a su propia crisis laboral, deben sumar la derivada de ser la principal receptora de las corrientes migratorias del interior provincial. Tomando en cuenta esta situación es que se sostiene que una reducción inferior al 2% en la tasa de empleo para el periodo 1979 – 1997 es un resultado sorprendente.

Cuadro N° 16

Tasa de Empleo Aglomerados de Provincias Periféricas (1)
Octubre de Años 1979 – 1997

	1979	1997	Diferencia
Tasa de Empleo	34,0	32,1	-1,9

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.*

Nota: *(1) Promedio simple de la tasa de empleo de aglomerados pertenecientes a las provincias del área periférica. Sólo se consideraron aglomerados sobre los que se realizó la encuesta en ambos años (Aglomerados Catamarca, Corrientes, Resistencia, Paraná, Concordia, Formosa, San Salvador Jujuy, La Rioja, Mendoza, Posadas, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán). Se toma el año 1979 en virtud de que en esa onda se incorporaron una gran cantidad de aglomerados periféricos a la EPH. La tasa de empleo sobre los años 1974 y 1997 para los aglomerados que se realizó la EPH en ambas ocasiones fue de 36,1 y 34,7 respectivamente.*

Esta aparente paradoja surge del modo de actuar del Estado en estas provincias. Ya se comentó que durante el periodo abierto a mediados de los '70, se redujo notablemente el peso del Sector Público en el producto. Sin embargo, esta reducción de la presencia estatal no fue igual en las diferentes áreas. Así, mientras decrecía en el área central, el gasto público se mantuvo o se incrementó en el área periférica.

Como este es un dato crucial para nuestra tesis -y en virtud de la citada debilidad de los datos oficiales- se transcriben tres fuentes que confirman el comportamiento diferencial del Sector Público.

En primer lugar, trabajaremos con el gasto público de cada área, medido en moneda corriente y como proporción del PBG. Según ellos revelan, cayó la participación del gasto público en el PBG de las áreas centrales, mientras en las periféricas se incrementó más de un 25%. Si bien la relación con el PBG puede cuestionarse dada la debilidad de este último

dato, el nivel de variación dificulta pensar que esta evolución se deba sólo a errores de estimación. Por otro lado, es indiscutible el cambio en la aplicación del gasto público entre provincias periféricas y centrales, ya que -endógenamente- las mediciones son homogéneas.

Cuadro N° 17

Gasto Nacional y Provincial. En $ corrientes y como % del PBG
Años 1974 – 1999 (1) (2)

	1974		1997	
	Nac.+Prov.	% PBG	Nac.+Prov.	% PBG
Área central (a)	69.324.296	21,10	45.276.506	20,17
Área periférica (b)	28.970.018	31,40	21.840.307	39,64
Relación (a) / (b)	2,4	0,7	2,1	0,5

Nota: *(1) 1974: Miles de pesos Corrientes (Ley 18.188) / 1997: Miles de pesos corrientes (convertibles)*
(2) En el caso de la jurisdicción federal, no se consideró gasto binacional, interprovincial, nacional y no clasificado.

Fuente: *1974 = Nación y Provincias: Ministerio de Economía (1977)*
1997= Nación: Cálculo realizado a través del SIDyF, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía – Provincias: ProvInfo (2001)
1974 = PBG: Consejo Federal de Inversiones (1983) / 1997 = PBG: ProvInfo (2001)

Igual significación muestran los datos tomados de los censos nacionales de 1980 y de 1991[86], cuya importancia radica en el alto grado de confiabilidad de las fuentes. En ese sentido, el Cuadro N° 18 expone la variación absoluta y relativa que ha tenido el despliegue del empleo público en Argentina. Así, en el área central este registro disminuye tanto en términos absolutos como en porcentaje de la población, mientras que en la periférica se incrementan ambos términos.

Cuadro N° 18

Empleados públicos – En N° y % de Población
Años 1980 – 1991

	Censo 1980		Censo 1991	
	N°	% Pob	N°	% Pob
Área central (a)	1.332.629	7,3	1.289.285	6,2
Área periférica (b)	601.934	7,6	748.129	7,7
Relación (a) / (b)	2,2	1,0	1,7	0,8

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales de 1980 y 1991.*

Otras fuentes -que permiten distinguir el empleo público de base nacional de su similar de base provincial- confirman la hipótesis. Además, demuestran que los cambios acaecidos en la relación de empleo público entre áreas centrales y periféricas se originan tanto en la baja del peso relativo del Gobierno Federal como en el paralelo incremento del peso de las provincias. Asimismo, el incremento del empleo público provincial fue proporcionalmente mayor en las provincias periféricas que en las centrales.

[86] Los datos disponibles del censo 1970 no permiten distinguir el empleo público del resto del empleo.

Cuadro N° 19

Empleados Públicos Jurisdicción Nacional (*) y Provincial
En número de empleados
Años 1977 – 1999

	Año 1977			Año 1999		
	Nación (1)	Pcias. (2)	Total (1+2)	Nación (1)	Pcias. (2)	Total (1+2)
Área central (a)	632.953	377.628	1.010.581	211.729	662.613	874.342
Área periférica (b)	237.358	239.704	477.062	33.617	504.625	538.242
Relación (a) / (b)	2,67	1,58	2,12	6,30	1,31	1,62

Nota: *(*) Involucra Empresas del Estado y Sector financiero. Sin Fuerzas Armadas.*

Fuente: *1977: a) Nación = Censo del personal civil de la APN realizado el 31/5/1977 (Decreto 2148/76),*
b) Provincia = Ministerio de Economía, 1981: 43
1999
a) Nación = Elaboración propia sobre la base de Presupuesto Nacional año 1999, Anexo XXX por división geográfica, Tomado de ProvInfo, 2001.
b) Provincia = ProvInfo, 2001 sobre datos de presupuestos provinciales.

Otro indicador de la asincrónica evolución del Sector Público en áreas periféricas y centrales son las jubilaciones y pensiones. Así, dentro del crecimiento general de la población jubilada, fruto, entre otros factores, en un proceso de envejecimiento poblacional, las jubilaciones en las provincias de menor desarrollo relativo más que se duplicaron entre 1980 y 1991. Este incremento suele adjudicarse a la existencia en estas provincias de regímenes más favorables y de administraciones más permisivas.

Cuadro N° 20

Total de Jubilaciones y Pensiones en cantidad y porcentaje de población
Años 1980 – 1991

	Censo 1980		Censo 1991	
	N°	% Pob	N°	% Pob
Área central (a)	1.573.648	8,6	2.799.494	13,4
Área periférica (b)	335.054	4,2	824.107	8,5
Relación (a) / (b)	4,7	2,0	3,4	1,6

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de los Censos Nacionales 1980 y 1991.*

Por último, cabe resaltar el efecto de este gasto sobre las economías provinciales, en especial en las correspondientes a provincias periféricas, en donde los emprendimientos privados son -por definición- bastante más débiles que los radicados en provincias centrales. Por ejemplo, es ampliamente reconocido que el empleo público es uno de los principales sostenes del sector comercial. Así, la demanda sobre este sector se mueve según el volumen y la fecha de efectivización de los pagos de la planta de personal[87].

[87] Se volverá sobre este particular en los Capítulos VI y VII.

Muy posiblemente, el comentado comportamiento diferencial del Estado en las provincias periféricas ha sido una de las razones que explican por qué la Gran División 6 - Comercio- tiene en ellas un comportamiento tendencialmente distinto al que registra en el área central.

Cuadro N° 21

Gran División 6 Comercio - en % de PBG
Año 1974 y 1997

	1974	1997
Área central (a)	19,2	15,8
Área periférica (b)	13,6	14,7
Relación (a) / (b)	1,4	1,1

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de: Año 1974 Consejo Federal de Inversiones (1983), Año 1997 ProvInfo (2001)*

De la información hasta aquí reproducida se desprende que, si bien la reconversión económica produjo profundos cambios en la economía de la periferia, los estados provinciales del área amortiguaron algunos de sus impactos más nocivos a través de un incremento en su nivel de gasto.

Ahora bien, esta peculiar evolución del gasto público en las provincias periféricas se dio mientras cambiaba el carácter de la intervención estatal. Cabe recordar que en la etapa del *Estado interventor*, la intervención del sector público se dirigía a sostener la producción de las economías regionales a través de tarifas subvencionadas de empresas públicas, crédito subsidiado, precios sostén, protección arancelaria, etc.. En esta tarea reemplazaba, cuando era necesario, la acción de ciertos actores sociales que no surgían *espontáneamente* del desarrollo social regional.

En la actualidad la actividad estatal tiene un carácter diferente. A través de sostener a casi la mitad del empleo asalariado, una masa proporcionalmente importante de jubilados y pensionados y por medio del gasto en obra pública y en bienes y servicios no personales, funge como garante de un cierto nivel de actividad, empleo y demanda agregada[88].

En resumen, la intervención del sector público principalmente aplicada a sostener las economías regionales, se ha redireccionado durante la etapa de transición a ítems que no están ligados directamente con la producción y que son gestionados por el Estado Provincial.

Estas variaciones – que colocan en el centro de la vida de las regiones periféricas a las Administraciones Públicas Provinciales - tienen por fuerza que incidir en el sistema político y en la organización del Sector Público: es el tema de los próximos capítulos.

[88] Tal aseveración, a nivel de hipótesis, ya fue sustentada, entre otros, por Escobar (1998: 24), Muro y otros (1999: 76), Benítez y otros (1991), etc.

Bibliografía

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

→ Andrieu, Pedro (1993), "**Desarrollo, política económica y social y Reforma del Estado"** Ediciones de la Gobernación de la Provincia de Buenos, Aires-Buenos Aires

→ Aranda, Solange (1994), "Diferimientos impositivos para proyectos agrícolas" en **Novedades Económicas Año 16 N° 166**, IERAL-Buenos Aires

→ Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994) **"El desarrollo ausente"**, Tesis Grupo Editorial Norma SA, Buenos Aires

→ Banco Mundial (1990), **"Adjustement lending policies for sustainable growth"**, Country Economics Department, Banco Mundial - Washington, D.C.

→ Banco Mundial (1992), **"Towards a new federalism"**, Report. 10.612AR-Banco Mundial – Washington, D.C.

→ BCRA (1997), **"Información de Entidades Financieras"**, Superintendencia de Entidades Financieras, BCRA- Buenos Aires.

→ Benencia, Rodolfo (1992), "El mercado de trabajo rural: posibles cambios en un futuro próximo" en **Realidad Económica N° 109**, IADE - Buenos Aires.

→ Benítez, Raúl; Tocino, Sergio; Vaca, Ángel y Cao, Horacio (1991), **"Marco de Políticas Macroeconómicas"**, Instituto de Investigaciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de San Juan - San Juan.

→ Blutman, Gustavo (1998), **"Aproximaciones a la Reforma del Estado en la Argentina entre 1989 – 1992"** Eudeba - Ciclo Básico Común - Buenos Aires.

→ Bolsa de Cereales (1999), **"Número Estadístico 1996/7 – 1997/8"**, Bolsa de Cereales- Buenos Aires.

→ Burki, Shahid Javed (1999), **"Changing perceptions and altered reality: emergin economies in the 1990s"**, Banco Mundial - Washington.

→ Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996) "Economías Regionales y Crisis Económica" en **Realidad Económica N° 141**, IADE- Buenos Aires.

→ Cao, Horacio y Vaca, Ángel (2001) "¿Es una solución un ajuste del gasto Nacional?" en **Realidad Económica N° 180**, IADE- Buenos Aires.

→ Cavarozzi, Marcelo (1997), "**Autoritarismo y democracia (1955-1996) La transición del estado al Mercado en la Argentina**" Ariel – Buenos Aires.

→ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Pablo (1995), "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias" en **Serie Estudios N° 9**, CECE - Buenos Aires.

→ Clarín (2000), "**Anuario Clarín 1999/2000**", Clarín, Buenos Aires.

→ Consejo Federal de Inversiones (1983), "**PBG a precios de mercado-1970/1980**", Consejo Federal de Inversiones (CFI) - Buenos Aires.

→ Consejo Federal de Inversiones (1991), "Comportamiento Migratorio de la Población Total", en **Boletín CFI N° 13**, Consejo Federal de Inversiones (CFI)- Buenos Aires

→ Consejo Técnico de Inversiones (1976), "**Tendencias Económicas. Anuario '75. La Economía Argentina**", Organización Techint - Buenos Aires.

→ Consejo Técnico de Inversiones (1987), "**Tendencias Económicas. Anuario '86. La Economía Argentina"**, Organización Techint - Buenos Aires.

→ Consejo Técnico de Inversiones (2000), "**Tendencias Económicas. Anuario '99. La Economía Argentina"**, Organización Techint - Buenos Aires.

→ Congreso de la cultura, el trabajo y la producción (1995) "**El congreso de la cultura, el trabajo y la producción ante la coyuntura política**" Congreso de la cultura, el trabajo y la producción - CTP – Rosario - Argentina

→ Duhalde, Eduardo Luis.(1983) "**El Estado Terrorista Argentino**" Ediciones el Caballito - Buenos Aires, Argentina

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

→ Gortari, Javier (1998), "El MERCOSUR y la Economía Yerbatera" en **Realidad Económica N° 154** , IADE - Buenos Aires.

→ Iazetta, Osvaldo (1995) "**Las Privatizaciones en Brasil y Argentina**" Homo Sapiens Ediciones – Buenos Aires

→ INDEC (1984), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1981 – 1982**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

→ INDEC (1994), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1993**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

→ INDEC (1997), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1996**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires

→ INDEC (1999), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 1998**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

→ INDEC (2001), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 2000**", INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

→ INTA (1993) "**Perfil tecnológico de la producción agropecuaria argentina**" Dirección Nacional Asistente de Planificación – INTA – MEyOySP – Buenos Aires

→ Iñigo Carrera, Nicolás (2001), "Concentración de capital agrario: El caso del algodón en el Chaco" en **Realidad Económica N° 183** , IADE - Buenos Aires.

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

→ Manzanal, Mabel (1995) "Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: ¿Reestructuración o difusión de la pobreza?" en **Realidad Económica N° 134** – IADE - Buenos Aires.

→ MEyOySP - 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 de Economía (1977), "**Presupuestos Provinciales y Presupuesto Nacional. Distribuido por Provincias. Ejercicios 1973/74/75**", Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía - 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 (2001), "**Informe Económico Año 2000**", Secretaría de Programación Económica y Regional, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

→ Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1972), **"Ejecución de Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1965-1971"**, Biblioteca del Ministerio de Economía. H. 336. 31g., Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Subsecretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas - Buenos Aires.

→ Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1977), "**Ejecución de Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1972-1976**" Biblioteca del Ministerio de Economía. H. 336. 31g. - Dirección Nacional de Programación Presupuestaria - Subsecretaría de Hacienda - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas – Buenos Aires

→ Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1980) "**Ejecución de Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1977-1979**" Biblioteca del Ministerio de Economía. H. 336. 31g. - Dirección Nacional de Programación Presupuestaria - Subsecretaría de Hacienda - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas – Buenos Aires

→ Ministerio de Trabajo (1987), "**Empleo Público en Argentina: Un análisis preliminar de su evolución y estructura**" Informe N° 7, Proyecto Gobierno Argentino PNUD-OIT- ARG/87/003, Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, Ministerio de Trabajo - Buenos Aires.

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

→ OECEI (1974) **"La Argentina Económica y Social"** - Oficina de Estudios para la Colaboración Económica Internacional (OECEI) – Buenos Aires

→ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996), "**Política y poder en el gobierno de Menem**", Grupo Editorial NORMA - Buenos Aires.

→ Peirano, Claudia (1995), "La agricultura regional y los programas de reconversión" en **Novedades Económicas, Año 17 N° 174**, IERAL - Buenos Aires.

→ Pírez, Pedro (1986), **"Coparticipación federal y descentralización del estado en la Argentina"**, Centro Editor de América Latina - Buenos Aires.

→ Porto, Alberto (1998), "Nacimiento, evolución y crisis del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos" en **Revista Aportes N° 11** - Buenos Aires.

→ Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo (1993), "Descentralización Fiscal en América Latina: El caso argentino" en **Serie Política Fiscal N° 45 - Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL** , GTS - Santiago de Chile.

→ ProvInfo (2001), "**Base de Datos de la Unidad de Información Integrada**", Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior - Buenos Aires.

→ Rofman, Alejandro (1994) "Transformaciones Demográficas, Sociales y Económicas en el Nivel Urbano - Regional en la Argentina Contemporánea" en **Realidad Económica N° 126**, IADE - Buenos Aires.

→ Rofman, Alejandro (1995), "Las Economías regionales: Un proceso de decadencia estructural" en "**Más allá de la convertibilidad**", Pablo Bustos (Compilador), Fundación Friedrich Evert - 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.

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

→ Subsecretaría de Programación Regional (1997a), "**Informe Económico Regional**", Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires, Abril.

→ Subsecretaría de Programación Regional (1997b), "**Informe Económico Regional**", Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires, Diciembre.

→ Subsecretaría de Programación Regional (1998), "**Informe Económico Regional**" Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires.

→ Wiñazki, Miguel (1995), "**El último feudo (San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saá)**", Planeta Argentina - Buenos Aires.

→ Yanes, Luis (1998) "**El impacto territorial de la globalización**" documento producido por el Programa de Políticas de Estado a partir de la exposición del Dr. Luis Yanes el 29/9/1998 en **Programa de Políticas de Estado** , UBA – Buenos Aires.

Capítulo VI

Orden Político y Administración Pública en las Provincias del Área Periférica.

1ª Parte: Las Fuerzas Orientadoras de Políticas.

Este capítulo y el siguiente se proponen modelizar ciertos patrones de comportamiento que son típicos del orden político y la Administración Pública Provincial (APP) en el área periférica.

El **Capítulo VI** describe los contenidos concretos de lo que hemos definido como *fuerzas orientadoras de políticas* en los Estados y las APP del área periférica durante la transición. En cierto modo, esta descripción corresponde a la faz política e institucional de los cambios que se produjeron en la esfera económica y que fueran descritos en el Capítulo V.

En el **Capítulo VII** se modelizan los comportamientos resultantes de esas *fuerzas orientadoras* mediante la esquematización de los mecanismos típicos de funcionamiento del orden político y la APP y se concluye con una sucinta descripción de algunos escenarios político–administrativos característicos.

Para ello, se construyó un modelo de la situación político-institucional de estas provincias a partir de diferentes conceptos que se desarrollaron a lo largo del presente trabajo. Esta situación obliga a una fatigosa, pero imprescindible cita de tales conceptos.

En este punto es importante hacer una salvedad acerca de la asincronía de algunos fenómenos ocurridos durante la etapa que denominamos *de transición* (mediados del '70 hasta nuestros días).

Por un lado, situamos el inicio de los procesos de ajuste estructural en ocasión del golpe militar del año 1976. En tal fecha comenzó, por ejemplo, el desmonte de las redes de regulación y subsidio que permitían la existencia del sistema de economías regionales lo que estructuraba junto a otros elementos, un cierto equilibrio interregional.

Pero los mecanismos de articulación política que se describirán a lo largo de este capítulo no surgieron en esa época, en donde muchos de los atributos de la forma federal de gobierno previstos por la Constitución Nacional habían sido obturados por el poder militar.

Tampoco surgieron automáticamente con con la llegada de la democracia en 1983, sino que – como veremos a lo largo de este capítulo – se debió esperar algunos años hasta que ciertos elementos de la coyuntura política y la maduración de algunas instituciones permitieran el despleigue de los pesos y contrapresos que garantizan la autonomía provincial

Cuando esto ocurrió, hacia principios de los '90, las provincias consolidaron su posición como uno de los ejes fundamentales del poder político nacional y tuvo plena vigencia el modelo que vamos a desarrollar.

Pero antes de trabajar sobre sus contenidos concretos, cabe aludir a ciertas pautas metodológicas que rigieron la confección de este capítulo.

Como se señaló en el Capítulo I, la escasez de datos estadísticos y de informes que pudieran servir como referentes empíricos del estudio que aquí se emprende, limita las posibilidades de contrastar acabadamente la pertinencia de la modelización a desarrollar. Esto lleva a que el análisis de los *orientadores de políticas* que se realiza tenga una corroboración *débil* (exploratoria), constituida en algunos segmentos por indicadores indirectos.

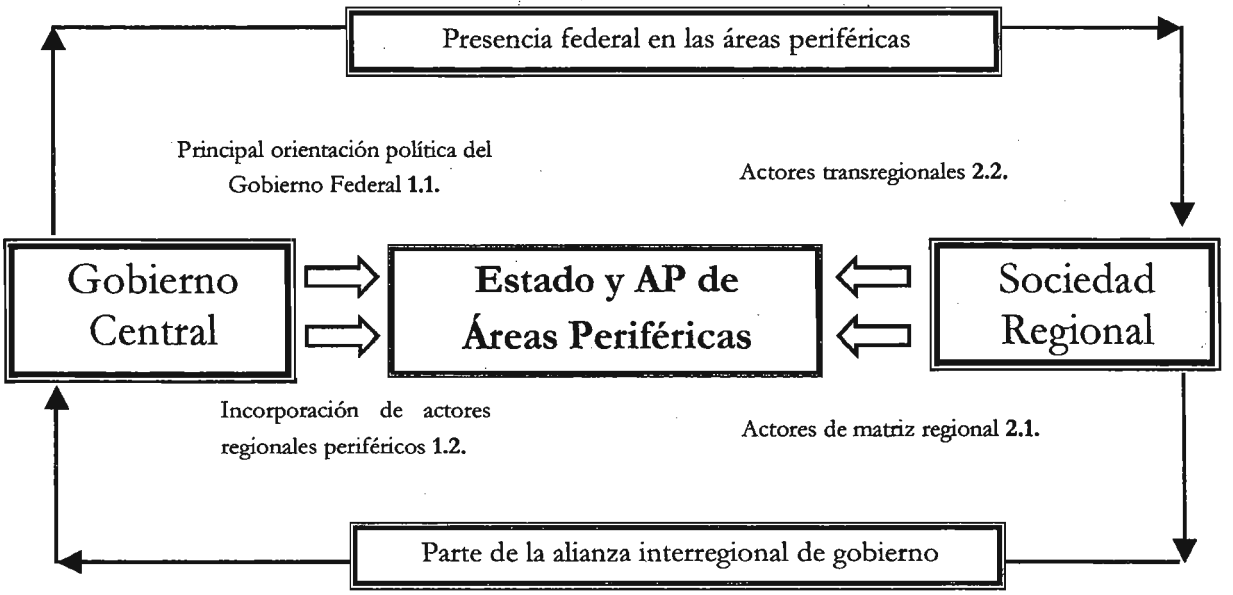
En el Capítulo VII, este déficit se pronuncia aún más; lo cual conduce a trabajar en un nivel de hipótesis. En tal sentido, los diferentes ejemplos transcritos tienen un propósito demostrativo; es decir, no buscan dotar de algún grado de corroboración empírica a las hipótesis que se sostengan[89].

Fuerzas orientadoras de políticas en la transición

Para comenzar este análisis, conviene retomar el esquema trazado en el acápite 4.3. del Capítulo II (Figura N° 1).

Figura N° 1

Modelo de fuerzas orientadoras de políticas del área periférica (1)



Nota: *(1) Los números que acompañan las fuerzas orientadoras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.*

El primer elemento a resaltar es la disminución del peso de las *fuerzas orientadoras* no intermediadas por el Estado y la APP de las áreas periféricas. Este cambio implica una

[89] En el capítulo VIII se analizará la razonabilidad de estas hipótesis a través del estudio de una provincia periférica en particular. En el Anexo III se explican las condiciones metodológicas alrededor de las cuales se realiza esta operación.

importante diferencia respecto a lo ocurrido en tiempos del Estado Interventor, en donde la importancia del nivel federal minimizó el papel de los Estados Provinciales.

En el periodo bajo estudio se produjo un fenómeno inverso: la significación que cobraron los niveles subnacionales potenció a las fuerzas orientadoras que atraviesan el Estado y las APPs periféricas y debilitaron a aquellas que relacionaban directamente al gobierno central con la sociedad regional.

En el resto de este capítulo se pasará revista al modo en que se expresó este cambio y a las consecuencias que tuvo sobre el posicionamiento de los diferentes actores sociales involucrados.

1. Orientaciones originadas en el Gobierno Central

1.1. Induciendo acciones alineadas con políticas nacionales prevalentes

1.1.1. Las políticas inducidas

Como se vio, y más allá de las tensiones inherentes a todo sistema político, las acciones del Estado Nacional durante el período transicional prevalecieron las fuerzas orientadas a imponer el *ajuste estructural*. Como primer receptor de la incidencia de la crisis desplegada a nivel mundial, el gobierno central fue el principal promotor de las políticas de ajuste, aun de aquellas que debían realizarse en ámbitos de incumbencia provincial.

Cabe acotar que esta promoción de la reforma estructural en las provincias fue -en general- indiferenciada; esto es, el gobierno central aplicó una receta única para todas las jurisdicciones, sin considerar las peculiaridades de cada provincia.

Como ocurriera con todas las políticas económicas desde mediados de los '70, los organismos multilaterales de crédito -en particular el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BIRF-BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- tuvieron un importante papel en el diseño y elaboración de los programas de ajuste provincial.

A grandes rasgos, puede decirse que existió una suerte de especialización en las funciones cumplidas por estos organismos. Si el FMI trató el tema provincial en los aspectos que se vinculaban con la marcha global del ajuste, el BIRF y el BID se ocuparon, más específicamente, de la dimensión provincial de la reforma estructural.

Entre las medidas impulsadas por estas organizaciones[90] (ver Capítulo II), ocupaban un espacio central aquellas dirigidas a reducir el tamaño y la cantidad de funciones que cumplían las APPs, ámbitos que deberían asumir un rol subsidiario. Esta reducción le permitiría *especializarse* en tareas indelegables (salud, educación, justicia, seguridad), las que -de este modo- incrementarían su cantidad y su calidad. La falta de disponibilidad de capital para dar el impulso original a la economía regional, podía sustituirse por los ingresos logrados con las privatizaciones y por la posibilidad de acceder a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento. Por último, las políticas de desregulación y de reforma impositiva completarían el círculo de seducción de inversores externos y de potenciación de la sociedad civil provincial. Se esperaba que la combinación de estos factores permitiera

[90] Para el nivel de detalle con que se tratará el tema, no será necesario describir las diferencias que los organismos multilaterales tuvieron entre sí.

el surgimiento de dinámicas economías de mercado en el ámbito regional (Banco Mundial, 1997: 26/32).

Desde el Gobierno Central, el Ministerio de Economía fue el principal impulsor de estas políticas hacia las provincias. Particularmente, en el periodo 1991-97, las unidades con mayor incumbencia en el tema fueron la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias y la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP)[91] (ver Decreto 1492/94 y Decreto 1778/1993).

El propósito de inducir el ajuste en el ámbito provincial estuvo presente en las principales acciones y programas del Gobierno Central. En la amplia gama de medidas tomadas en este sentido, el *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento* (conocido como *Pacto Federal*) del 12 de Agosto de 1993 (corroborado por Decretos 1807/93 – 2609/93 – 476/94) representó el esfuerzo de mayor envergadura del Gobierno Central.

Aunque existen muchos más hechos que confirman esta aseveración, baste con mencionar los siguientes:

- ✓ Los objetivos de varios programas posteriores (por ejemplo, el *Programa de Reforma Económica Provincial* - PREP, Convenio 3836 AR/ Anexo II) estuvieron supeditados al cumplimiento provincial del Pacto Federal.
- ✓ La existencia de unidades en el Ministerio de Economía encargadas de seguir al Pacto Federal. Hacia fines de 2001, la página ministerial www.mecon.gov.ar/pro-eco/ aún mostraba el estado de cumplimiento del Pacto, y la publicación seriada *Situación de Provincias*, editada por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, incluía un acápite que analizaba el cumplimiento del Pacto por parte de cada jurisdicción.
- ✓ La atención que diferentes centros de estudios prestaron al tema. Por ejemplo, la Fundación Capital no sólo incorporó un análisis referido al cumplimiento del Pacto en su ranking provincial anual de situación económica (Fundación Capital 1996, 1999 y 2000), sino que publicó un estudio específico de su seguimiento (Fundación Capital, 1998). El IERAL-Fundación Mediterránea dedicó varios trabajos al tema. Sólo en 1994, su revista mensual, *Novedades Económicas*, lo trató en sus números 157, 158, 159, 160, 162, 166, 168 y 169.
- ✓ La biblioteca del Ministerio de Economía del Gobierno Nacional cuenta con 95 informes, estudios y trabajos que lo analizan desde diferentes perspectivas.

Según su texto, el principal objetivo del Pacto Federal era fortalecer la competitividad de la economía argentina mediante la reducción de la presión tributaria y previsional. Estas medidas mejorarían el perfil exportador, lo cual induciría a invertir en actividades productivas locales que incidirían en el nivel ocupacional[92].

[91] Si bien la SAREP era formalmente parte del Ministerio del Interior, durante la gestión del Ministro Cavallo (1991 – 1996) funcionó de hecho como una dependencia del Ministerio de Economía.

[92] Un análisis del CFI sobre el desempeño de las 24 jurisdicciones no encuentra una relación directa entre los avances en el cumplimiento del Pacto y la solvencia fiscal o el crecimiento económico (Consejo Federal de Inversiones, 2000: 45 y ss.).

Con esos propósitos, las provincias se comprometían a realizar:

✓ Una reforma impositiva que:

- derogara el impuesto a los sellos;
- derogara los impuestos provinciales y tasas municipales a la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios;
- derogara los impuestos provinciales a los intereses de depósitos a plazo fijo, cajas de ahorros y depósitos bancarios;
- modificara el impuesto a los ingresos brutos y
- modificara el impuesto a la propiedad inmobiliaria.

✓ Una desregulación que alcanzara a:

- los aranceles correspondientes a honorarios profesionales;
- el Sector comercial;
- las restricciones al ejercicio de profesiones universitarias;
- la apertura de los mercados de transporte de pasajeros;
- la política minera;
- los honorarios de abogados;
- la política portuaria y
- la homologación de controles y registros realizados por organismos federales y de otras provincias.

Además de estos objetivos impositivos y desregulatorios, el Inciso 9) del Acto declarativo primero incluía el compromiso de propender a *la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las Provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias.*

Si el *Pacto Federal* era un ejemplo arquetípico de las políticas que la Nación inducía en las provincias, el trabajo *Argentina en crecimiento* -publicado a mediados de los '90- fue la mirada más completa efectuada por el Ministerio de Economía sobre las políticas de reconversión realizadas y las principales acciones a desplegar en el futuro.

Este trabajo -que citaba al Pacto Federal como un hito en el desarrollo de las políticas de reforma estructural (MEyOySP, 1995: 123)- consideró que las medidas cruciales para apoyar la reconversión eran (MEyOySP, 1995: 11 y 12):

a) Las privatizaciones que liberarían recursos asignables a elevar la competitividad provincial.

b) La eliminación de impuestos distorsivos y la desregulación de actividades

c) La inversión en infraestructura; principalmente en transporte, comunicaciones y generación de energía.

d) El impulso a las reformas del mercado de trabajo; especialmente, la flexibilización de las relaciones laborales.

e) El apoyo a la capacidad empresarial y financiera de las organizaciones para que pudiesen insertarse en mercados competitivos.

Más allá de las medidas tendientes a reconvertir la economía, hubo consenso general en cuanto a que el eje de las reformas que involucraban a las provincias pasaba por el área fiscal[93]. Específicamente, el objetivo crucial fue evitar que el déficit consolidado del nivel subnacional presionara sobre la convertibilidad.

La importancia asignada a esta meta derivaba de varios estudios que coincidían en señalar a los desequilibrios provinciales como causantes de buena parte de la inestabilidad macroeconómica que se iniciara a principios de los '70 y se prolongara durante los '80 (Banco Mundial, 1992: 1 / Secretaría de Hacienda, 1989: 197/201).

Entre los programas desarrollados con ese propósito, el *Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA – Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID)* y su complementario, el *Programa de Desarrollo Provincial (PDP Convenio 3877 AR/BIRF)*[94], han sido los más claros y específicos ejemplos de apoyo a la Reforma de los Estados Provinciales. Ambos proponían un conjunto de acciones destinadas a alcanzar una *adecuada reforma estructural de los Estados Provinciales que garantice el fortalecimiento del superávit de Cuenta Corriente* (Contrato 619/OC-AR BID, Anexo "A", punto I). Así, los proyectos típicos que se desarrollaron en el marco del PSFyDEEPA y del PDP tendieron a fortalecer las Direcciones de Rentas, modernizar los Sistemas de Administración Financiera, reformular los catastros provinciales, etc. (Unidad Ejecutora Central, 1999)

El Programa de Reforma del Estado Provincial (PREP), financiado con fondos BIRF, tuvo otra lógica de funcionamiento. Para acceder a él, las Provincias se comprometían a aplicar una serie de medidas que no sólo se orientaban a alcanzar equilibrios fiscales básicos, sino que se vinculaban con la realización de reformas en los sistemas de salud y de educación y con la privatización y/o transferencia de funciones hacia el sector privado y los municipios[95] (Convenio 3836AR/BIRF, Anexo 4, folios 135/136). 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.

Otro programa digno de mención en virtud de su volumen y objetivo fue el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), constituido por los U$S 1.250 millones que aportaron el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los recursos de este programa se destinaron casi íntegramente a posibilitar el traspaso de entidades financieras públicas al sector privado o -en su defecto- a su cierre y liquidación (ver Anexo II). Cabe acotar que durante la negociación para acceder a los fondos del FFDP, se presionaba a las provincias para que pusiesen en marcha los procesos de privatización de las diferentes empresas a su cargo (Vaca Narvaja, 1995: 331).

---

[93] Ver, por ejemplo, los contenidos de los convenios de préstamos 3820 AR/BIRF, 3836 AR/BIRF, 3877 AR/BIRF y Contrato 619/OC – AR BID.

[94] El PSFyDEPA (Convenio 3820 AR BIRF) ha generado una inversión total de u$s 575 millones de los cuales 200 son financiados por el BIRF, 200 por el BID y 175 por el aporte de contrapartida de las jurisdicciones provinciales. El programa se encuentra operativo desde principios de 1991. Hacia 1995 se le sumo el PDP con u$s 321 millones más, para similares objetivos.

[95] Como ya vimos, algunas estaban en línea con los objetivos del Pacto Federal.

El despliegue de los programas de ajuste estructural en las provincias requirió de diferentes presiones, cuya intensidad dependía de la importancia del objetivo a alcanzar y de las particularidades de la coyuntura política. En diferentes momentos, dichas presiones tensaron al extremo las relaciones Nación/ Provincias.

Una modalidad bastante común fue la de asistir a las provincias en problemas financieros a cambio de que realizaran acciones de ajuste. Según varios gobernadores, esta modalidad de trabajo rozaba lo *extorsivo* (Ámbito Financiero, 2/10/1995). Aunque muchos actores de aquel momento reconocen en privado el uso de la modalidad comentada[96], cuesta encontrar expresiones públicas que den testimonio de su empleo.

En una mesa redonda organizada por el INAP, el Senador Nacional Edgardo Gagliardi rompió esta regla y reconoció que la adhesión de la provincia de Río Negro a los pactos fiscales se debió a razones de caja de corto plazo, y que el gobierno provincial consideraba que con tales pactos resignaba sus derechos (INAP, 1998: 39). En ese sentido, las jurisdicciones que sostuvieron un adecuado nivel de fortaleza fiscal fueron reacias a desplegar ciertos segmentos o, aun, la totalidad de algunos programas de ajuste estructural[97].

En resumen:

1. Existió un programa general de ajuste estructural a ser aplicado en las provincias, que no hacía diferencias entre las distintas jurisdicciones.
2. Este programa se basó en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, los cuales -a su vez- financiaron buena parte de su aplicación.
3. El avance del programa tuvo la obvia influencia de la coyuntura política y del ciclo económico nacional y de cada provincia. En momentos de debilidad financiera, las provincias solían recibir ayuda extraordinaria a cambio de acelerar el proceso de reformas estructurales.

1.1.2. Los Resultados Obtenidos

Se dijo que el primer objetivo de las políticas de ajuste era mantener el déficit provincial bajo control. Como se observa en el Gráfico N° 1, los resultados fiscales provinciales fueron disímiles en el tiempo. En una primera etapa, sobre todo a partir de la decadencia del Plan Austral y hasta la llegada de la convertibilidad, el déficit se acercó hasta el 20% del total de los ingresos del consolidado de las 24 jurisdicciones. Respecto a los '90, puede decirse que el objetivo se habría logrado de manera parcial, ya que -aun bajo el efecto de crisis virulentas- los desequilibrios no alcanzaron la magnitud de la etapa anterior[98]. Así, ni en ocasión de la crisis del tequila ni de las perturbaciones que terminaron con el régimen convertibilidad -al menos hasta el ejercicio 2001- se reprodujeron los desequilibrios observados durante las hiperinflaciones de 1989 y 1991.

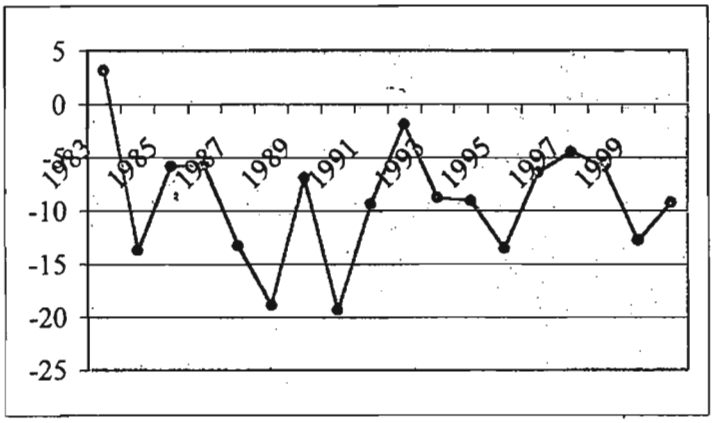
[96] Entrevistas con informantes clave.

[97] Similares conclusiones pueden desprenderse de un estudio realizado por la Fundación Capital (1998).

[98] Desde la perspectiva del gobierno central, también se tenía la aspiración de descongestionar su propia Administración, objetivo logrado a partir de las privatizaciones y de las transferencias de servicios a las Provincias.

Gráfico N° 1

Evolución del Déficit Fiscal Consolidado 24 jurisdicciones
Como porcentaje del total de Ingresos - Años 1983-2000



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

Sin embargo, al analizar la situación fiscal de las provincias del área periférica entre 1991 y 2000, se observa que ellas aportaron en mayor proporción al déficit consolidado.

Fue así que entre 1991 y 1997, el déficit acumulado de las provincias periféricas representó un porcentaje de sus ingresos totales que duplicó a su similar de las provincias centrales (Cuadro N° 1)[99]. Por otra parte, si se analiza la evolución anual del déficit de cada provincia periférica durante el periodo considerado (ver Anexo V), se observa que en ciertos ejercicios superó el 20% de los ingresos. Así ocurrió en Catamarca (1993 y 1994), Entre Ríos (1995), Formosa (1993 y 1994), Jujuy (1994 y 1995), La Rioja (1991), Mendoza (1996). Misiones (1995) y San Juan (1994 y 1995).

Cuadro N° 1

Ingresos y déficit acumulado años 1991 – 1997
Provincias Periféricas y Provincias Centrales
En Miles de $ corrientes y como % del total de Ingresos

	Periféricas	Centrales
Ingresos (a)	62.075.991,89	95.210.054,75
Déficit (a)	4.595.463,14	3.372.131,73
% del total de ingresos	7,4%	3,5%

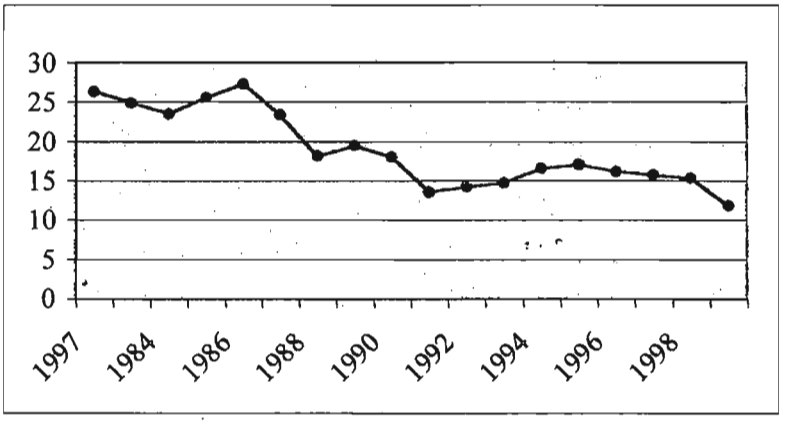
Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos ProvInfo (2001)*

[99] El seguimiento del gasto provincial es una tarea considerada crucial por el gobierno nacional. Así, en una entrevista con el Diario Buenos Aires Económico (BAE), el Subsecretario de Programación Regional Alejandro Caldarelli expresó que el principal objetivo de su gestión era seguir día a día la evolución fiscal de las provincias (Buenos Aires Económico, 19/08/1998). Con este grado de conocimiento, y en virtud de las múltiples posibilidades que, como vimos, tiene la jurisdicción nacional para operar sobre la situación fiscal provincial, es claro que este déficit de las Provincias periféricas tuvo algún nivel de permisividad por parte del Gobierno Central.

En cuanto al propósito de liberar recursos para invertirlos en infraestructura que apoyara el desarrollo económico, la bonanza fiscal iniciada en 1991 apenas pudo detener la tendencia a la baja de la proporción de las erogaciones de capital (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2

Evolución de las erogaciones de Capital - Provincias del área periférica Como porcentaje del total de erogaciones - Años 1983 – 2000



Fuente: *ProvInfo (2001)*

Por último, en cuanto al objetivo de instalar pujantes economías de mercado en las provincias del área periférica, lo apuntado a lo largo del Capítulo V nos evita abundar en detalles acerca de su resultado.

1.2. Incorporación de actores regionales periféricos

Mientras inducía políticas de ajuste estructural, el gobierno federal desarrollaba en las provincias acciones menos explícitas, cuyo propósito era sumar aliados locales -estables o circunstanciales- que apoyaran su gestión.

Básicamente, esas acciones consistieron en transferir dinero, enviar partidas de bienes y servicios o brindar espacios en la estructura estatal nacional a cambio de apoyo político. Aunque este modo de actuar está enraizado en las relaciones Nación / Provincias de nuestro país[100]; su aplicación había sido menor durante buena parte del siglo XX como consecuencia de la inestabilidad institucional. Es que en las recurrentes etapas militares, los gobernadores provinciales eran designados directamente por quienes ejercían el Poder Ejecutivo Nacional y, por tanto, tenían una subordinación de origen respecto al gobierno central. Aunque este proceder no alcanzó para anular a las fuerzas regionales, sin duda operó en desmedro de ellas. Por otro lado, el cambio continuo de reglas básicas impidió a las provincias ejercer sus prerrogativas constitucionales y, de ese modo, contrarrestar el poder centralizador del nivel federal.

Asimismo, las interrupciones institucionales provocaban una continua rotación de funcionarios que obstaculizaba la construcción de espacios en donde los actores nacionales

[100] Este mecanismo no es exclusivo de Argentina. Abrucio (1994: 169) recuerda que en 1974, cuando la oposición brasileña ganó las elecciones en los grandes Estados, el gobierno federal privilegió los acuerdos con regiones de menor tamaño relativo, en las que le resultaba más fácil conseguir apoyo como contraparte de favores. En España la relación bilateral que el oficialista Partido Popular mantiene con los grupos nacionalistas de cada región autonómica se basa en políticas de compensaciones por apoyos (Almunia, 2000: 134).

y provinciales desplegaran métodos de articulación propios de la forma federal (Tommasi y Saiegh, 1999: 186/191).

A partir de 1983, la aplicación ininterrumpida de los procederes institucionales y la posibilidad de que los diferentes actores políticos se desempeñen con expectativas de continuidad contribuyeron a revalorizar los sistemas políticos provinciales. Así, los actores políticos de la órbita local, regional y nacional aprendieron a manejar los pesos y contrapesos institucionales como elementos centrales del escenario que ocupan.

Según diferentes trabajos, las relaciones sustentadas en la efectivización de transferencias extraordinarias a cambio de apoyo político fueron especialmente intensas y tuvieron características específicas en las provincias periféricas, (Gibson y Calvo, 2001: 191 y ss.; Snyder y Samuels, 1999: 12/13, Gibson, 1997: 352 y ss., Cao y Rubins, 1996: 38 y Cao y Rubins, 1994: 97).

Respecto al periodo iniciado con la asunción de Menem a la Presidencia de la Nación, se puede sostener -en virtud de los trabajos citados- que en el proceso electoral de 1989 el peronismo reorganizó -muy posiblemente por última vez- la alianza electoral que le había servido para ser mayoría electoral desde 1945 (Ver capítulo IV). A partir de allí y a medida que se desplegaban las políticas de ajuste, se fue construyendo una nueva agrupación de fuerzas políticas en torno al gobierno central. Para el caso que nos ocupa, interesa destacar que en esta nueva coalición los componentes de la periferia fueron incrementando su poder como consecuencia de haber usado en mayor medida su peso electoral y parlamentario (Gibson, 1997: 352 y ss).

En este sentido, y favorecidas por su sobrerrepresentación (Ver Anexo I y Anexo V), las provincias periféricas encontraron en el Poder Legislativo -especialmente en su Cámara de Senadores- el ámbito en el cual hacen valer su fuerza dentro de la coalición forjada en los '90. Un trabajo referido a la vida del Congreso relata varios hechos en los que funcionó el mecanismo de brindar apoyo parlamentario a cambio de transferencias a las provincias; entre ellos, el tratamiento de las privatizaciones de YPF y Gas del Estado (Vidal, 1995: 17). Desde otra perspectiva, los citados trabajos de Gibson (1997), Gibson y Calvo (2001) y Snyder y Samuels (1999) priorizan este plano de abordaje.

Menos recorridos en textos de investigación, los escenarios administrativo y político-electoral son otros campos de aplicación de los mecanismos descritos. Para analizarlos dividiremos las transferencias que se envían como contraparte del apoyo político en dos grandes grupos:

- ✓ Las transferencias realizadas en el marco de las relaciones fiscales
- ✓ Las transferencias realizadas en el marco de la cogestión de programas

1.2.1. Las transferencias extraordinarias: El plano de las relaciones fiscales

Como se vio en el capítulo anterior, las transferencias financieras son un componente fundamental de los ingresos provinciales. Sin embargo, aunque todas las provincias tienen iguales potestades tributarias, el peso de las transferencias es muy desigual en cada una de ellas.

Es así que existen importantes diferencias entre las transferencias financieras por habitante que se derivan a las provincias del área central y las que tienen por destino a las provincias

del área periférica[101] (Ver Cuadro N° 2. Información detallada de las diferentes transferencias financieras, provincia por provincia y por área puede verse en el Anexo V).

Cuadro N° 2

Ingresos Totales, Transferencias Financieras y % de las Transferencias sobre el Gasto Total de las Administraciones Públicas Provinciales
En millones de $ y %
Año 1997

	Ingresos Totales	Transfe-rencias	% Transf. Sobre Gasto
Provincias área central (a)	18.032.837	6.799.880	37,71
Provincias área periférica (b)	10.271.366	7.731.332	75,27
(a) / (b)	--//--	--//--	0,50

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

Ahora bien, las transferencias financieras tienen su origen en impuestos que son captados principalmente en el área central, lo que implica la existencia de transferencias interregionales, tal como puede deducirse de los resultados del Cuadros N° 3. Según los datos expuestos, y se sigue la lógica de no considerar la distribución primaria de recursos Nación – Provincias (ver Anexo I), por cada peso que la Nación cobra en una dependencia de rentas (DGI–AFIP) ubicada en una provincia central, se transfiere a esa provincia $ 0,6 en concepto de coparticipación y otros fondos. Mientras tanto, por cada peso que se recauda en una dependencia similar de una provincia periférica, la Nación transfiere $ 2,0 a esa provincia.

Cuadro N° 3

Ingresos y transferencias del Estado Federal (1)
Año 1997

	% Cobro DGI (A)	% Transf. (B)	Relación (A)/(B)
Provincias área central	68,4	40,9	0,6
Provincias área periférica	24,0	47,9	2,0

Nota: *(1) No se consideró Capital Federal, ya que el hecho de que en este lugar estén muchas de las casas matrices distorsiona el cálculo.*

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos AFIP – Dirección de Estudios – Departamento de Estadística (1998) y de ProvInfo (2001)*

Entre las diferentes partidas que componen las transferencias financieras, la más importante es la Coparticipación Federal de Impuestos, actualmente regida por la Ley 23.548. Una mirada sobre los coeficientes de distribución secundaria -los usados para distribuir recursos entre las provincias- descubre que las provincias periféricas y despobladas tienen coeficientes de distribución más favorables – medidos en PBG,

[101] En etapas inflacionarias este favoritismo podía disimularse a través de la dilación en la efectivización de las transferencias. Reiteradamente se denunció que el Estado Nacional retenía selectivamente las partidas provinciales – con su consecuente desvalorización - como método para castigar a jurisdicciones rebeldes o las aceleraba para premiar a provincias amigas (ver por ejemplo Paz, 1987: 32 y ss.).

población, familias con NBI, etc. – que los que se observan en las provincias centrales (Cuadro N° 4). Esta particularidad de la distribución secundaria se fue profundizando con los sucesivos regímenes de coparticipación, siendo la ley vigente la que generó el escenario más favorable para las provincias periféricas y despobladas.

Quienes defienden esta desigual distribución alegan que con ella, las provincias de menor desarrollo relativo o que tengan que realizar tareas de poblamiento disponen de un plus de gasto destinado a homogeneizar el nivel de desarrollo en todo el territorio nacional. Más allá de esta justificación, el análisis de las condiciones que rodearon la aprobación de la Ley 23.548, devela que -en realidad- el plus de transferencias fue producto de la capacidad de las provincias periféricas y despobladas para imponer su mayoría legislativa (Cetrángolo y Jiménez, 1995: 13 y ss.).

Cuadro N° 4

Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos
Coeficientes de distribución secundaria y % de población

Concepto	Coeficiente de Distribución secundaria	% de Población
Provincias área central (a)	38,4	63,8
Provincias área periférica (b)	52,7	30,4
(a) / (b)	0,73	2,10

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de ProvInfo (2001) y Ley 23.548*

Desde su vigencia (1988), la Ley 23.548 fue objeto de múltiples correcciones originadas tanto en las necesidades del gobierno central como en las presiones provinciales; esta maleabilidad de la norma hizo que las jurisdicciones operasen constantemente en pos de su reformulación[102].

Otra transferencia financiera importante es el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que constituye una herramienta a la que comúnmente apela el Gobierno Central para financiar el apoyo de las provincias. El artículo 5° de la Ley 23.548 establece que los ATN tienen por objeto *atender situaciones de emergencia y de desequilibrio financiero de los gobiernos provinciales*, y agrega que su distribución es una prerrogativa discrecional del Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, reiteradamente se ha reconocido que su asignación se origina en acuerdos políticos y en su distribución se observa que las jurisdicciones del área periférica han tenido un trato aún más preferencial que el que reciben en la asignación del resto de las transferencias financieras (Cuadro N° 5).

[102] En el Anexo V puede verse la situación vigente al 1997 en virtud de los múltiples cambios a la ley 23.548. Como ya ha sido tratado en una importante cantidad de estudios, nos ocupamos escuetamente de este tema como así también de los que refieren a la coparticipación federal. Algunos análisis clásicos sobre Coparticipación Federal y relaciones fiscales Nación-Provincias pueden verse en Frías (1993), Tommasi y Saiegh (1999), Porto (1999), Borgonovo y Cabanillas (1995), etc.

Cuadro N° 5

Transferencias de ATN – Población - Per cápita
En millones de habitantes y millones de $ corrientes
Sumatoria de años 1991 a 1997
Provincias del área centrales y del área periférica (1)

	Población	$ ATN	$ per cápita
Provincias área central (a)	22,8	198,5	8,7
Provincias área periférica (b)	10,8	1.879,2	173,5
(a) / (b)	--//--	--//--	0,05
Provincias área periférica (neto de La Rioja)	10,6	773,9	73,2

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2001)*
Nota: *(1) Debido a que La Rioja recibe cantidades fuera de escala por este concepto (más del 50% del total distribuido), también se realiza la comparación sin considerar los fondos girados a esta Provincia.*

1.2.2. Las transferencias extraordinarias: El plano de la cogestión de programas

Por sí mismo o en cogestión con los Estados provinciales, el Gobierno Federal realiza múltiples actividades en las provincias. El despliegue de dichas tareas requiere de decisiones administrativas que cuenten con el aval formal de funcionarios de nivel jerárquico intermedio, quienes -con sus resoluciones- pueden favorecer a ciertas jurisdicciones en detrimento de otras.

Por ejemplo, los funcionarios que se desempeñan como Directores tiene facultades que les permite incidir en la priorización del inicio y/o pago de una obra pública, en la incorporación de empresas provinciales a las licitaciones, en la tramitación del reconocimiento de finales de obra o de gastos extraordinarios realizados, etc. Por su parte, los Coordinadores de Programas (dependientes de Subsecretarios) pueden variar, con alguna discrecionalidad, la ejecución de los programas a su cargo[103].

Por otro lado, durante el periodo en estudio, reiteradas denuncias señalaron que las provincias *amigas* del Gobierno Nacional accedían a mayores cupos de Planes sociales (contratos de empleo *Trabajar*, bolsones de alimentos *PRANI o ASOMA*, etc.)[104]. Cabe señalar que las propias autoridades han reconocido la opacidad y la asignación clientelar de los planes sociales[105].

---

[103] Desde el punto de vista del diseño de un programa, la capacidad de reasignar recursos es importante para optimizar su ejecución, ya que un formato excesivamente rígido conspira contra su eficacia, pero esta misma situación es la que permiten la existencia de los mecanismos aquí detallados. Cabe resaltar que la posibilidad de realizar cambios *marginales* en la ejecución son suficientes, dado el bajo tamaño relativo de las provincias periféricas. Varias jurisdicciones tienen menos del 1% de la población, recibiendo, a priori, una proporción como esta de bienes programas; una capacidad de reasignación del 1% permite duplicar la cantidad de bienes programa para cualquiera de ellas. Se volverá sobre este tema repetidamente a lo largo de este capítulo y el siguiente.

[104] Ver por ejemplo El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 15/12/95. Un ejemplo famoso de esta situación fue el desvío hacia La Rioja de mercadería originalmente destinada a aliviar la situación de las víctimas del Huracán Mitch (Honduras). El Juez Bagnasco consideró que este desvío no era delito (La Nación, 18/02/99).

[105] Por ejemplo, el encargado del área de asistencia social, Eduardo Amadeo reconoció en un encuentro con empresarios que el gobierno "dilapidó dinero a diestra y siniestra" (El Cronista 9/11/95). Notas periodísticas referidas al tema pueden verse en Clarín, 15/12/1995 y El Cronista 12/07/97. Ver también la denuncias de CTERA (1995 y 1996) los trabajos de López (1996, 1997 y 1998), Tedeschi y Desperbasques (1999), Lozano y Jáuregui (1990), etc.

Los programas cogestionados valen por sí -por ejemplo, obtener una partida extra de planes trabajar es un objetivo atractivo para cualquier funcionario provincial - o porque encubren transferencias extraordinarias. Por ejemplo, en los '80 fueron famosas las partidas que recibieron algunas provincias del norte para combatir el Mal de Chagas. *Si Erman González* -a la sazón Ministro de Economía de la Provincia de La Rioja- *hubiera utilizado todos los fondos que se le giraron dentro del programa de lucha contra el Mal de Chagas para combatir a la vinchuca, no quedaría una sola en América Latina*, expresaba desde el anonimato un funcionario provincial (Clarín. 19/10/1990).

En el plano de las transferencias de cogestión, la preferencia hacia las provincias del área periférica supera a la observada en el caso de las Transferencias Financieras. Por ejemplo, si se considera la población objetivo de cada área, los programas de empleo desplegados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fueron ocho veces más favorable para las provincias periféricas que para las centrales (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6

Gastos Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, población y desocupación abierta
Año 1997

	Población	Desocupados (1)	$ Programas	$ x Población	$ x Desocupado
Provincias área central (a)	22.752.441	1.718.622	69.958.000	3,1	40,7
Provincias área periférica (b)	10.833.774	484.544	161.548.000	14,9	333,4
(a) / (b)	-//-	-//-	-//-	0,21	0,12

Notas: *(1) Estimación realizada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a mayo de 1997 por aglomerado. En caso de provincias con más de un aglomerado se consideró promedio simple de tasa de actividad y de desocupación abierta.*

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2001) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999: 187*

Situaciones similares se constataron en muchos otros programas (Ver caso PRANI en López, 1998: 3 y 4). Por ejemplo, si al gasto total del Ministerio de Desarrollo Social se le descuenta el efectuado en la Ciudad de Buenos Aires (distorsionado porque la administración federal se encuentra allí), lo que resta exhibe un claro sesgo favorable a las provincias periféricas, tanto en el gasto per cápita como en razón de la población con NBI (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7

Población, Población NBI y Gasto del Ministerio de Desarrollo Social
En millones
Año 1998 (1)

	Pob.	Pob. NBI	Gasto M° Des. Social	$ per cápita	$ x NBI
Provincias área central (a)	19,7	3,7	182,8	9,27	48,97
Provincias área periférica (b)	10,8	3,2	283,9	26,20	87,77
(a) / (b)	--//--	--//--	--//--	0,35	0,56

Nota: *(1) Neto de Ciudad de Buenos Aires.*

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del Presupuestos Nacional 1999*

Del mismo modo, en la totalidad de los Programas Sociales cuyo seguimiento realizaba el Gabinete Social, se observaban preferencias en favor de las provincias periféricas que, en términos per cápita, recibían el triple de bienes programa que las centrales; mientras que en términos de NBI esta relación es casi de dos a uno (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8

Población, Población NBI y Ejecución de Programas Sociales
En millones
Año 1998

	Pob.	Pob. NBI	Ejec. de Prog. Soc.	$ per cápita	$ x NBI
Provincias área central (a)	19,7	3,7	376,7	16,6	95,0
Provincias área periférica (b)	10,8	3,2	546,8	50,5	169,1
(a) / (b)	--//--	--//--	--//--	0,33	0,56

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de Grupo Provincias, 1999*

Según los análisis citados, y tal como se seguirá comentando a lo largo del presente capítulo, este favoritismo hacia las provincias del área periférica se explica por su condición de aliadas del gobierno central.

En resumen, las *orientaciones de políticas* que el Estado nacional enviaba a las jurisdicciones de menor desarrollo relativo durante los '90 tuvieron dos propósitos:

- ✓ Impulsar los procesos de ajuste estructural, tarea que tuvo como principal hacedor al Ministerio de Economía.
- ✓ Obtener apoyo de políticos provinciales y desactivar conflictos, responsabilidad que asumió el Ministerio del Interior; en especial, a partir de 1995.

De este modo, mientras -por un lado- se apelaba a presiones políticas y a amenazas de estrangulamiento financiero para impulsar el ajuste estructural en las provincias; por otro, se utilizaba a éstas últimas como herramientas de gobernabilidad, en el sentido de mantener vigente la tradicional estructura de alianzas regionales sostenidas en partidas del presupuesto nacional.

En cuanto al despliegue de estas políticas en las diferentes jurisdicciones, debe considerarse que el peso relativo y los procesos que ocurrían en el área central la convertían en el ámbito donde se jugaban los aspectos cruciales del ajuste estructural. En cambio, la menor importancia relativa de las áreas periféricas permitía atender las vicisitudes políticas de cada momento, aunque ello significase posponer el ajuste.

Sin embargo, lo original de esta situación no pasaba por la inducción en las provincias de las políticas sustentadas por el gobierno central ni por la construcción de alianzas regionales basadas en las transferencias extraordinarias; sino por la orientación contradictoria de ambas tendencias. En efecto, al brindar apoyo político al ajuste nacional, las jurisdicciones obtenían recursos que les permitían eludir la aplicación de un ajuste similar en el interior de sus instituciones. Todos estos mecanismos potenciaron el poder de las provincias periféricas a lo largo del periodo.

y las manifestaciones formuladas por actores sociales relacionados con la producción de Yerba Mate (citados por Gortari 1998: 113), por el periódico *El Viñatero* (números 1.385, 1.390, 1.396 y 1.401 del año 1997), etc.

Para finalizar este apartado, corresponde destacar la distancia que mediaba entre los reclamo de este conglomerado de actores sociales (protección ante los competidores externos, precios sostén o subsidiados, subsidios a la producción, etc.) y las políticas inducidas por la jurisdicción nacional (desregulación, privatizaciones y menor presencia del sector público, reducción o reorientación de subsidios, reducción de impuestos, etc.).

2.1.1.2. Estados Provinciales y Economías Regionales

El primer elemento que surge al analizar la conducta del Estado ante las economías regionales es la desestructuración de las redes de subsidio y regulación que sustentaban a las últimas y la incapacidad de los actores regionales para lograr que fueran repuestas o suplantadas por otros instrumentos equivalentes.

Frente a las crisis de las economías regionales el gobierno central desplegó diferentes salvatajes de productores[108]. Pero estos salvatajes se fueron espaciando a medida que se consolidaban las políticas de ajuste y los diferentes actores políticos comenzaban a aceptar como inevitable la quiebra de buena parte de los productores.

Desde las administraciones provinciales del área periférica, la Banca Oficial de Provincia[109] (BOP) fue el ámbito que atendió los requerimientos del conglomerado de actores ligados a las economías regionales aunque, como veremos, buena parte de estas políticas fue financiada por el gobierno central.

Como muestra el Cuadro N° 9, la BOP fue -antes de su privatización- el principal agente financiero de las economías regionales; al menos, de su segmento agrícola[110]. Así lo prueba el hecho de que su participación relativa en el financiamiento de las actividades primarias registrara un piso superior al 25% (en el caso de la caña de azúcar) y un promedio que trepa hasta el 54% .

---

[108] En cuatro ocasiones en los años 1993/94 "... el Gobierno Nacional debió acudir en auxilio de producciones regionales con subsidios directos, sin una política que los inscriba en un proceso de transformación... otorgados con el objetivo de compensar las fuertes pérdidas..." (Rofman, 1995: 183).

[109] Una sucinta descripción de la BOP puede verse en el Anexo II.

[110] No se ha podido acceder a información referida al segmento industrial de las economías regionales (v.g. vinícola, ingenios azucareros), pero en la percepción de diferentes funcionarios del área de economía de diferentes provincias periféricas, se consideraba que la BOP tenían una participación similar a la que se presenta para el sector primario.

Cuadro N° 9

Participación en préstamos a producciones primarias de economías regionales
En % del total de $ prestados a cada actividad
Fin de Septiembre de 1991

	BOP (1)	Otros Bancos
Algodón	67,8 %	32,2 %
Caña de Azúcar	25,6 %	74,4 %
Vid	78,4 %	21,6 %
Yerba Mate	29,3 %	70,7 %
Tabaco	59,6 %	40,4 %
Total Actividades Primarias Economías Regionales	54,2 %	45,8 %

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de BCRA (1991: 21)*
Nota: *(1) Incluye Bancos Municipales*

Esta asistencia a emprendimientos provinciales -al igual que otras actividades de la BOP (Ver Anexo II)- se sostenían principalmente en redescuentos[111] del Banco Central de la República Argentina (BCRA) que, de este modo, se convertían en un financiamiento extraordinario brindado por el gobierno central.

Los redescuentos del BCRA a la BOP de provincias periféricas adquirieron una notable envergadura. Para dar una idea de ella, baste decir que resultaron equivalentes a casi la totalidad de los depósitos en las instituciones que la conformaban. Esta relación redescuentos/depósitos cuadriplicaba a la que por entonces se verificaba para los bancos de las provincias del área central (Cuadro N° 10).

Cuadro N° 10

Redescuentos como % del total de depósitos de la BOP
al 31de Diciembre de 1991 (1)

	Depósitos	Redescuentos	% Red/Dep
Provincias área central (a)	2.357,4	552,6	23,4
Provincias área periférica (b)	963,8	858,6	89,1
(b) / (a)	--//--	--//--	3,80

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos tomados de Feletti y Lozano (1992: 18).*
Nota: *(1) No se considera el Banco de La Rioja, en ese momento en liquidación ni al Banco de al Ciudad de Buenos Aires.*

La continua financiación que la BOP requería del BCRA hizo que su privatización fuera un objetivo prioritario de las políticas de ajuste estructural. Aunque tal objetivo ya había sido formulado en el Pacto Federal, hacia 1994 sólo se habían privatizado los bancos de Corrientes y La Rioja. Fue la crisis desatada como consecuencia del *efecto tequila* (1994-1995) la que precipitó los procesos privatizadores de la BOP.

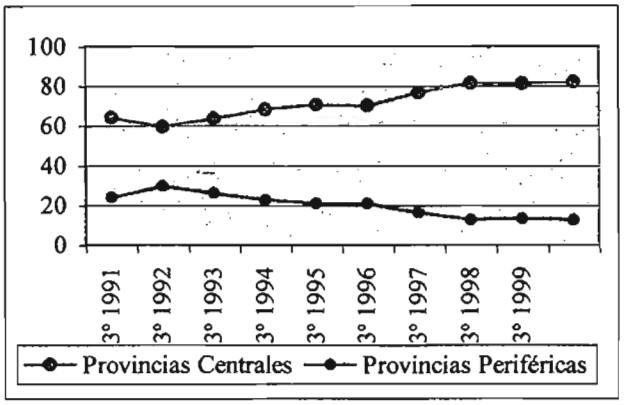
[111] Básicamente los redescuentos son préstamos a tasa preferencial que el BCRA da a los bancos del sistema financiero para que estos puedan cubrir sus desequilibrios.

A partir de entonces y luego que el gobierno central decidiera aplicar a tal objetivo la totalidad del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP - U$S 1.250 millones), se produjo una ola de privatizaciones. Así, a fines de 1994 se privatizaron los bancos de Entre Ríos y Chaco. En 1995, el de Formosa. En 1996, los de Mendoza, Tucumán, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero. Luego le tocó el turno al Banco de la Provincia de Catamarca. Actualmente, ninguna provincia periférica cuenta con banco propio.

Con la nueva situación, se redujo el financiamiento de las actividades no estatales. Así, las provincias periféricas que en 1991 absorbían el 29% del crédito otorgado al sector privado, pasaron de tener una participación menor al 13% en 1999. Cabe acotar que esta tendencia descendente en la participación en el nivel de préstamos se profundizó a partir de 1996, cuando se privatizó el grueso de la BOP del área periférica (Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3

Prestamos al sector privado no financiero
Participación relativa de cada área
Años 1991 – 1999 (datos correspondientes al 3° trimestre)



Fuente: *BCRA (1994: 71 – 1996, 1999 y 2002: Cuadro XV-1 Loc-Ser 2-5)*

Como era de esperar, esta reducción incidió fuertemente en el nivel de financiamiento de las actividades ligadas a las economías regionales. Así, la participación relativa del conjunto en el total de financiaciones disminuyó en más de un 50% (Cuadro N° 11).

Cuadro N° 11

Participación de producciones primarias ligadas a las economías regionales en el total de financiaciones
En % y variación porcentual 91/99
Años 1991 – 1999 (datos correspondientes al 3° trimestre)

	1991	1993	1995	1997	1999	Variación % 91/99
Algodón	0,33	0,32	0,21	0,15	0,19	- 42,42
Caña de Azúcar	0,29	0,29	0,20	0,12	0,10	- 65,52
Vid	0,32	0,31	0,36	0,17	0,13	- 59,38
Yerba Mate	0,17	0,11	0,08	0,07	0,05	- 70,59
Tabaco	0,11	0,20	0,21	0,12	0,11	0,00
Subtotal Ec. Reg.	1,21	1,23	1,06	0,63	0,58	- 52,07

Fuente: *BCRA (1994: 65 – 1996, 1999 y 2002: Cuadro XIV-1 Act - Ser 1-2)*

Con la desaparición de la BOP, se observó una reducción de la asistencia del Sector Público hacia los tradicionales actores de las Economías Regionales.

Ocasionalmente, los gobiernos provinciales lograron organizar algunos espacios de concertación. Por ejemplo, la crisis de sobreproducción de Yerba Mate (1997 y 1998) indujo al Gobierno de la Provincia de Misiones a convocar una *Mesa de Concertación Yerbatera*, a través de la cual se impulsó el establecimiento de subsidios a las tasas de interés, la compra del excedente de mercado, el precio mínimo para productores, los subsidios a cambio de no realizar la cosecha por parte de pequeños productores, etc. (Gortari, 1998: 113/117). Posteriormente, las autoridades provinciales lograron que el Gobierno Nacional financiara parte de las diferentes medidas acordadas.

La modalidad reseñada se ha ido constituyendo en uno de los más comunes mecanismos por los cuales se despliegan medidas de apoyo a las economías regionales. El procedimiento acostumbrado involucra un acuerdo entre organizaciones de productores y el gobierno provincial alrededor de algún parámetro de asistencia, para luego, en conjunto, presionar sobre la Nación para que ésta aporte el financiamiento necesario. Demás está decir que el éxito en esta tarea depende de la situación financiera del gobierno federal y de la capacidad política y de negociación del gobierno provincial y de los actores regionales. En este sentido, uno de los requerimientos más habituales es la solicitud al Banco Nación de líneas de créditos a tasa preferencial[112].

En resumen, desestructuradas las redes que sostenía el gobierno central y privatizada la BOP, la tendencia general mostró *una articulación cada vez más débil entre el Estado y las históricas economías regionales.* Así -con pocas interrupciones- siguió su curso la cruenta reconversión citada en el Capítulo V, mientras que los productores regionales quedaba políticamente aislados de un sector público que sólo respondía espasmódicamente según el vaivén de la coyuntura económica y política.

2.1.2. Conglomerado de actores ligados a la Administración Pública.

Bajo esta denominación se agrupa a una pluralidad de actores sociales que representan a grupos cuya actividad está estrechamente articulada con el Sector Público Provincial: Sindicatos de trabajadores del Estado, Colegios Profesionales con alta proporción de trabajadores en las Administraciones Públicas Provinciales (Colegio de Abogados, Colegio Médico, etc.), partidos políticos -en tanto usan su influencia para abastecer a sus aparatos institucionales-, Cámaras de Comercio, Asociaciones de proveedores del Estado, etc.

Se ha explicado en el Capítulo V, y se repetirá más focalizadamente en el apartado siguiente, cómo se incrementó el peso relativo del aparato público provincial. A favor de este hecho, la influencia de los actores ligados a la Administración Pública se extendiera sobre una porción cada vez mayor del producto provincial.

En este proceso, como se verá a continuación, pesó la escasa importancia que para la provincia tienen los ingresos tributarios captados por la propia administración, esto es, que no se originan en transferencias del nivel nacional (Cuadro N° 12)[113].

---

[112] Por ejemplo, ante las dificultades del sector algodonero, el BNA lanza la operatoria de crediticia "Reconversión Productiva de actividades agrícolas" (Decreto 748/2000), dirigido a financiar la cosecha de la temporada 2000 – 2001.

[113] Para las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero, los ingresos tributarios de este tipo son iguales o inferiores al 15% del total de los ingresos (ProvInfo, 2001: Ver Anexo V).

Cuadro N° 12

Población, ingresos tributarios e ingresos tributarios per cápita Originados por Provincias del área central y del área periférica En miles de $ - Año 1997

	Población	$ Ingresos Tributarios	$ Ing. Tributarios per cápita
Provincias área central (a)	22.752.441	8.691.543	382,0
Provincias área periférica (b)	10.368.786	1.665.285	160,6
(a) / (b)	-//-	-//-	2,38

Fuente: *ProvInfo (2001)*

En efecto, si la recaudación propia fuese relevante generaría la necesidad de apoyar la producción (de forma tal de poder cobrar más impuestos), para lo cual se crearían los clásicos lazos de articulación Estado-emprendimientos regionales que producen excedente. El hecho de que esto no ocurriera, reforzó el carácter autónomo y el margen de maniobra que adquirieron los actores ligados con la Administración Pública frente a los intereses productivos locales

Así lo atestiguaron diferentes cuadros políticos de las provincias periféricas durante entrevistas concedidas al autor de este trabajo en las que coincidieron en señalar el importante lugar que en la política regional que ocupan la Cámara de Comercio, los sindicatos y colegios profesionales que nuclean a empleados públicos y los empresarios dedicados a la Obra Pública o a la provisión de bienes al Estado.

En el caso de los sindicatos, las organizaciones ligadas a la Administración Pública tienen en las provincias periféricas un peso que -medido en número de afiliados- supera al resto de las organizaciones, situación que marca importantes diferencias con lo que sucede en el área central (Cuadro N° 13).

Cuadro N° 13

Afiliados a Sindicatos Sector Público, Salud y Educación % sobre el total de afiliados

	% de Afiliados AP, Salud y Educación
Provincias área central (a)	37,7
Provincias área periférica (b)	51,9
(a) / (b)	0,73

Fuente: *Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales - Ministerio de Trabajo - (www.trabajo.gov.ar), tomado de ProvInfo (2001)*

En este sentido, también debe señalarse que los sectores ligados a la Administración Pública ocuparon un lugar clave en las medidas de fuerza realizadas entre 1996 y 1999 (Cuadro N° 14).

Cuadro N° 14

Acatamiento a paros generales por sectores escogidos
Promedio simple de % de acatamiento por sector
Provincias de área periférica y de área central
Paros generales del 27/7/96 – 16/12/96 - 14/8/97 y 6/7/99 (1)

	Educación + Adm. Púb	Otros Sectores
Prov. Área central	43,2%	51,7%
Prov. Área periférica	51,2%	40,0%

Fuente: *Ministerio de Trabajo sobre una muestra nacional de más de 5000 establecimientos y 500.000 trabajadores, tomado de ProvInfo (2001)*

Nota: *(1) Para calcular el promedio se tomó en cuenta el eventual receso de la educación y/o de la Administración Pública.*

A los fines de este trabajo, interesa diferenciar dentro de este conglomerado a los actores que en mayor o menor medida se allanaron al programa de reformas y buscaron obtener el mayor beneficio de él, y los que se opusieron frontalmente. Es el tema del siguiente apartado.

2.1.2.1. Actores ligados a la APP cercanos al programa de reforma

Entre quienes no mostraron un antagonismo directo hacia las políticas de ajuste estructural se destacan los sindicatos enrolados en la Confederación General del Trabajo[114] -CGT- (de los que destacaremos a las secciones provinciales de UPCN -Empleados Públicos- y ATSA -Sanidad-), la Coordinadora de Actividades Mercantiles (CAME) y los Proveedores del Estado.

La Unión Personal Civil de la Nación (UPCN) nuclea a trabajadores de la Administración Pública (Nacional, Provincial y Municipal) en todo el país. Según los registros oficiales, es la organización más numerosa entre las que agrupan a empleados públicos.

Para Andrés Rodríguez[115], Secretario General de UPCN, caracteriza a los '90 alrededor del desarrollo *un nuevo escenario mundial tanto en lo político, como en lo cultural y económico, y las consecuentes reformas de los Estados que dichos cambios han requerido* (Rodríguez, 2000: 13). Según el dirigente gremial, este cambio consistió en *pasar de un Estado impulsor de empresas públicas, de un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, de una economía semicerrada y proteccionistas(...) a un Estado promotor de la economía de libre mercado: aperturista, privatizador, desregulador, con democracia política estabilizada y con énfasis en los procesos de descentralización de la gestión y de integración tanto multilateral como regional (OMC, MERCOSUR, ALCA) en el ámbito internacional* (Rodríguez, 2000: 20).

Asimismo, sostuvo que 1989 *fue un punto de inflexión ... pues podría decirse que la crisis del Estado estalló en la conciencia de la sociedad.* En tal instancia, agregó, *nacía el momento del compromiso de UPCN.* Y en verdad, así fue: su organización tuvo una importante participación en el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), creado en el

---

[114] Un análisis sobre las posturas contrapuestas del sindicalismo argentino puede verse Palermo y Novaro (1995: 344/345), Murillo (1997: 429/430), Molteni (1998), etc.

[115] Durante los '90s Andrés Rodríguez, además, ocupó diferentes cargos jerárquicos dentro de la CGT, por ejemplo, el de Secretario de Relaciones Institucionales.

ámbito del Ministerio de Economía mediante el Decreto 1757/90. Esta institución funcionó como la conducción estratégica de las reformas estructurales en la etapa en que las mismas tuvieron mayor profundidad.

Entre sus tareas, el CECRA debía promover la reorganización de la estructura orgánica y funcional de la administración pública central y descentralizada y determinar la magnitud de las reducciones en las dotaciones de personal. El CECRA estuvo presidido por el Ministro de Economía y tenía representantes (del rango de Secretarios) de la Presidencia de la Nación. Como miembro externo del CECRA, UPCN intervino en la elaboración de proyectos de reforma administrativa. Así lo reconoció Rodríguez al sostener que *UPCN participó en el rediseño de las instituciones públicas (...) y que fue un actor central en el restablecimiento de la carrera administrativa a través del Sistema Nacional de Profesión Administrativa -SINAPA-* (Rodríguez, 2000: 18/19).

El CECRA fue disuelto por el Decreto 558/1996 que creaba la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME), en donde UPCN también participó.

Rodríguez expresó: *nosotros saludamos alborozados la decisión política del Presidente de la Nación, el Dr. Carlos Menem, de provocar la reforma y la transformación del Estado* (1996: 12), a la vez que sostuvo que *la reforma no se ha extendido a todos los Estados Provinciales y Municipales* (Rodríguez, 2000: 18). Pero su apoyo a la reforma estructural no impidió al sindicalista formular algunas críticas respecto a los peligros de una política únicamente fiscalista, o plantear la necesidad de restituirle a las instituciones públicas su *capacidad de redistribuir los frutos del crecimiento* (Rodríguez, 2000: 26/29).

En este aspecto, no debe dejar de citarse que contribuía a la existencia de un sindicalismo oficialista lo relativamente benévolas que fueron las políticas hacia los empleados públicos. Así, a diferencia de lo ocurrido en el nivel nacional, las Administraciones Provinciales no dispusieron -salvo en casos marginales- cesantías de plantas permanentes. Los múltiples programas de ajuste que amenazaron con medidas de este tipo[116] no se concretaron, y el período bajo análisis se cerró con un incremento del gasto en personal y de la planta de personal y con una situación relativamente estable del salario promedio que, a diferencia de otras épocas, superaba los salarios pagados en el sector privado (Grupo Provincias, 1999). Asimismo, una investigación que -además de medir el nivel salarial- analizó las condiciones generales de trabajo, demostró que éstas eran mucho más benignas en el sector público provincial que en el sector privado (Tapattá, 1996).

Estas características profundizaron su significación, en tanto el Estado Provincial asumía el papel de principal y creciente empleador en las deprimidas economías del área periférica (Capitulo V). En resumen, tal como lo muestra el Cuadro N° 15, el gasto en personal en términos corrientes se incrementó en más de un 100% durante la década.

[116] Por dar un ejemplo, el informe SAREP (1996: 113) preveía para Salta más de 10.000 bajas productos de jubilaciones, retiros voluntarios y prescindibilidades. Los programas para las restantes provincias establecían cesantías de parecida envergadura.

Cuadro N° 15

Gasto en personal, cantidad de personal y salario promedio
Provincias del Área periférica
En miles de $ corrientes y en miles de $ del año 2000
Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999
Gasto en Personal ($ corrientes)	3.125.063	5.294.522	5.809.533	5.744.554	6.311.246
Gasto en Personal constante ($ año 2000)	4.090.837	5.720.187	5.807.589	5.619.698	6.404.849
Cantidad de Personal	442.322	460.658	475.389	481.756	504.625
Salario promedio mensual constante	711	955	939	897	976

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

Este incremento del gasto de personal también influyó en la actitud de los sectores comerciales. La importante masa de recursos que, a través de los salarios de la Administración Pública, se volcaba a los mercados provinciales fue una de las causantes del incremento que registró la participación del sector servicios en el PBG (ver capítulo V). No casualmente CAME -tal vez, la organización gremial más representativa del sector- funcionó varias veces como aliada del oficialismo nacional. Así, en ocasión de la crisis desencadenada por el *efecto tequila*, esta organización desarrolló una intensa campaña dedicada a explicar las bondades de las políticas vigentes. Como parte de esa campaña, CAME difundió en el exterior un folleto que explicaba las ventajas de la convertibilidad (CAME, 1996).

Otros beneficiados durante los '90 fueron los proveedores del Estado, ya que en ese período se verificó un incremento en términos constantes de los recursos aplicados a la adquisición de bienes y servicios no personales (Cuadro N° 16). Dado el peso del Sector Público en la economía de las provincias periféricas, las compras del Estado facilitaron el contacto del sistema político con importantes agentes económicos locales.

Cuadro N° 16

Gasto en Bienes y Servicios No personales
Provincias del Área periférica
En miles de $ corrientes y en miles de $ del año 2000
Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999
Bienes y servicios no personales ($ corrientes)	478.096	772.331	796.306	950.387	1.014.101
Bienes y servicios no personales ($ año 2000)	625.847	834.424	796.039	929.731	1.029.141

Fuente: *Elaboración propia en base a ProvInfo (2001)*

2.1.2.2. Actores ligados a la APP opositores al programa de reforma

Entre los actores sociales que enfrentaron directamente a los procesos de ajuste estructural se destaca el segmento sindical que a principio de los '90 constituyó el Congreso de Trabajadores Argentinos (actual Central de Trabajadores Argentinos -CTA-). En las provincias periféricas, este segmento tendió a coincidir, entre otros actores, con la

Federación Agraria Argentina y fue copartícipe de las diferentes medidas de lucha citadas más arriba.

Uno de los principales referentes de la oposición a las políticas de ajuste estructural, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), dedicó varios documentos a la situación de las provincias del área periférica. Así, el trabajo N° 40 de su serie *Cuadernos* explicaba que las crisis provinciales son una derivación lógica del proyecto de ajuste estructural. Respecto a las provincias del área periférica sostenía que: *Los sectores dinámicos de la reactivación de la convertibilidad (...) no contienen o lo hacen parcialmente a vastas regiones del interior* (Feletti y Lozano, 1996: 26).

Por su parte, el trabajo N° 21 de la misma serie advertía que en el análisis de la crisis *no debe dejarse de lado la responsabilidad concreta de los políticos provinciales.* Para la publicación, en muchos casos ellos habrían transformado a los Bancos Provinciales en *cajas chicas* de los gobiernos y financistas locales. También los responsabilizaba de haber apelado al empleo público como única política social y de haber descartado alternativas productivas consistentes. Por fin, acusaba a estos mismos políticos de haber convalidado regímenes promocionales directamente asociados al interés de grandes grupos empresarios y sin relación con el aprovechamiento efectivo de los recursos de cada región (Feletti y Lozano, 1992: 3).

Otra publicación de ATE diferenciaba entre las crisis ocurridas en las provincias periféricas durante el auge de la convertibilidad (1991/1994) -que obedecieron a la ausencia de un horizonte productivo- y las generadas durante la fase recesiva que derivaron del ajuste con elevada incidencia social al que apelaron los gobiernos provinciales (1996: 27).

Otro actor con alto nivel de actividad opositora en la etapa bajo análisis fue la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), entidad enrolada en la CTA. Algunos párrafos seleccionados de sus múltiples documentos revelan el perfil crítico de la entidad.

Respecto a la educación, CTERA sostiene que la *Reforma Educativa Neoliberal profundiza la desigualdad (...) a causa de*:

- *la desigualdad de las condiciones económico sociales y culturales desde las cuales la población recibe educación formal;*
- *las condiciones previas de los sistemas educativos provinciales (número de establecimientos, de docentes, equipamiento, equipos técnicos, estilos de gestión, acceso a la información, etc.); (...)*
- *los efectos de la aplicación a todo el país de un modelo único, rígido y ajeno a las realidades regionales y provinciales (...)*
- *el eje del sistema está dirigido a la población que puede costear una escolaridad normal de 10 años o más de sus hijos y considera marginalmente a cerca de la mitad de la población en edad escolar, que está caracterizada por la sobreedad respecto a su grado, la repitencia, la deserción, la inserción temprana en el mercado de trabajo o en los carriles de la subocupación, etc. (...)*
- *las acciones 'compensatorias' (como el Plan Social y programas provinciales) se conciben con características asistenciales, y se aplican con criterios clientelísticos vinculados a objetivos electoralistas" (CTERA, 1995).*

En su Memoria de 1996, CTERA destaca las simetrías entre las políticas nacionales y las provinciales: *Hoy es evidente que no existen grandes alternativas para otra política educativa con provincias sometidas al disciplinamiento impuesto por el gobierno nacional. La falta de recursos genuinos les impone condicionamientos tan fuertes como los que el Banco Mundial deja caer sobre las naciones endeudadas* (CTERA, 1996).

Comentando la transferencia de escuelas, sostuvo que *la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias resuelta en diciembre de 1991 y financiada exclusivamente con los recursos coparticipables correspondientes a las mismas provincias fue sin duda el hecho preponderante en este proceso de desfinanciamiento. La decisión política que cargó sobre las arcas provinciales la totalidad del gasto castigó, además, doblemente a las provincias llamadas pobres al distribuir el monto retenido al conjunto de las jurisdicciones con índices diferentes a los fijados por la Ley de Coparticipación Federal* (CTERA, 1997).

2.2. Orientaciones inducidas por Actores Transregionales.

2.2.1. Características generales

Se entiende por actores transregionales a una pluralidad de productores que se caracterizan por la utilización intensiva de tecnología, la mediana o gran escala productiva y la realización de mercancías exportables. Aunque en este segmento pueden existir -y de hecho existen- agentes económicos de origen regional, para poder sobrevivir, estos agentes debieron pasar a tener alcance transregional o, al menos, operar bajo una lógica similar a la de esos actores.

El grupo de actores transregionales está principalmente conformado por:

a) elementos que arribaron al área periférica de la mano de políticas específicas;

b) elementos que pertenecían a las economías regionales y reconvirtieron su modelo productivo.

Respecto a los regímenes promocionales, sus más importantes expresiones se vinculan con la promoción minera y los diferimientos impositivos[117], los que tuvieron el objetivo de fomentar inversiones de grandes empresas, como forma de conseguir emprendimientos capital intensivos de alto dinamismo.

En lo que hace a la minería, en el inicio de la década del '90, el gobierno nacional adoptó una serie de medidas destinadas a relanzar sector. La primera de ellas fue la organización de un *Plan Minero*, rebautizado como *Plan Denver* luego que el ministro de Economía lo lanzara en esa ciudad de EE.UU. A este lanzamiento lo completaron diferentes misiones que en Canadá, Gran Bretaña, Australia, Sudáfrica, etc. difundieron las oportunidades de inversión en el país (Interdiarios, 28/01/93, 24/06/93, 17/08/93, 12/05/93, La Nación 3/12/96).

El Plan Denver se respaldaba en las leyes 24.224 y 24.228 que garantizan estabilidad fiscal y tributaria por treinta años, un tratamiento impositivo diferencial, la promoción de un inventario sistemático y ordenado de los recursos naturales, el impulso de la exploración a gran escala, la subasta de minas públicas, etc. Adicionalmente, estas leyes y los posteriores decretos reglamentarios redujeron los derechos de importación de bienes de capital (inclusive los relativos al derecho de estadística) y de insumos necesarios para la puesta en marcha de proyectos.

Entre la normativa promulgada se destaca el *Pacto Federal Minero* (fechado en Buenos Aires el 5 de Mayo de 1993 y formalizado por la ley N° 24.196 de 1994), por el cual las provincias aceptaban el marco regulatorio general de la Promoción Minera a cambio de recobrar la propiedad y la potestad de administrar los recursos del subsuelo.

---

[117] Se considera que el llamado régimen de "Promoción Industrial" (originado por la Ley N° 21.608 de 1977) tiene una lógica diferente a las citadas en esta sección. Al respecto ver Capítulo V.

El desarrollo de la minería argentina no sólo reprodujo las características primordiales que esta actividad tiene en el mundo (liderazgo de la gran empresa, emprendimientos capital intensivos, bajas articulaciones locales), sino que las profundizó para promover su rápida expansión. Es que, como reconociera implícitamente el propio Secretario de Minería de la Nación, este régimen buscó atraer al *gran capital internacional* y a las empresas líderes del sector (Maza, 1994: 73).

Hacia fines de 1996, la puesta en marcha de varios proyectos hicieron que el Presidente de la Cámara Minera Argentina declarara que el *boom minero* era la *mayor promesa económica* de Argentina (La Nación, 4/12/96). Con el tiempo, estas perspectivas se atenuaron parcialmente en virtud de una serie de hechos exógenos; puntualmente se cita al *efecto arroz* (crisis de las economías del sudeste asiático) que repercutió sobre mercados habitualmente proveedores de recursos para la exploración, como Toronto y Vancouver. Tales circunstancias hicieron que el *boom* se amesetara (Torres, 2000).

De todas formas, las actividades realizadas indujeron a que se instalaran en el país varias de las más importantes empresas del mundo como Mount Aisa Mining (Australia, Bajo de la Alumbrera - Catamarca), Anglogold (Sudáfrica, Cerro Vanguardia - Santa Cruz), Northern Orion Exploration Limited (Canadá, titular de proyectos en las provincias de Salta, Jujuy, Mendoza y Santa Cruz), Broken Hill Propriety (Australia, Agua Rica - Catamarca), Minera Noranda (Canadá, el Pachón - San Juan), etc.

Cómo se vio en el Capítulo V, el importante desarrollo minero[118] careció de capacidad para transmitir su dinamismo al resto de la economía regional. Un ejemplo arquetípico de esta limitación es el citado emprendimiento catamarqueño de Bajo de la Alumbrera.

Igual carencia se observa en el caso del régimen de diferimientos impositivos, regido por la Ley 22.021. Quienes desarrollaran proyectos en el marco de esta ley podían aplicar a financiar hasta el 75% de una inversión productiva el monto correspondiente a obligaciones tributarias. El diferimiento de impuestos – que no implicaba el pago de tasa de interés alguna – se extendía por un plazo que iba hasta el *sexto ejercicio posterior a la puesta en marcha del proyecto promovido* (Ley N° 22.021, Artículo 11°); a partir de allí se comenzaba el repago de las obligaciones fiscales[119]. Dado que en el caso del sector agrícola la puesta en marcha varía según el cultivo, se infiere claramente que resultaban beneficiados aquellos proyectos con períodos de inversión más extensos.

Anualmente, la ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional especificaba los cupos que cada provincia beneficiada podría aplicar a este régimen. La crónica periodística supo aludir a presiones de lobbys provinciales destinadas a mantener el régimen, a incrementar los cupos para cada provincia o a lograr por su extensión a nuevas jurisdicciones. En varias ocasiones, el Poder Ejecutivo vetó cláusulas en este último sentido (La Nación, 19/11/96, 03/12/1997 y 19/12/1997, Clarín 19/12/1997, etc.).

Por sus características, el sistema de diferimientos impositivos favorece a los grandes contribuyentes. Si se considera que el 75% de la inversión proviene de impuestos diferidos, las posibilidades de inversión aumentan para aquellos que tengan mayores obligaciones impositivas. La ausencia de pautas adicionales en el programa demuestra que el pago de las

---

[118] Paralelo al detallado crecimiento se observa una crisis en el segmento PyME de la minería, dedicado principalmente a la explotación de rocas de aplicación o articulado con empresas estatales (por ejemplo, las empresas sulfateras que abastecían a Obras Sanitarias de la Nación).

[119] Reiteradamente se han denunciado maniobras ilegales en el uso de los diferimientos impositivos como mecanismos para disimular la evasión de impuestos. Ver, por ejemplo, La Nación (04/07/1997 y 10/10/1998), Clarín (28/08/99 y 25/05/2000), etc.

obligaciones impositivas es el aspecto prioritario que define y decide la inversión (Pacheco y otros, 2000: 294).

Así, en Cuyo, las firmas que accedieron a este régimen promocional se caracterizan por ser (Rofman, 2000: 262):

1. Agentes económicos que controlan todos los eslabones de las cadenas productivas agroindustriales.
2. Agentes económicos de singular dimensión que operan en una rama económica y combinan su posición en diferentes productos (por ejemplo vino y cerveza).
3. Agentes económicos que abarcan diferentes sectores productivos y vinculan su actividad agroindustrial con actividades en la construcción, la industria metalmecánica, servicios, etc.)

Una nota periodística (La Nación, 28/08/99) resalta el entrelazamiento entre las grandes empresas y el poder político que se observó detrás de inversiones realizadas al amparo de este régimen en Catamarca. Así, el mayor diferimiento es propiedad de Exagrind S.A., empresa que en 1997 absorbió a la firma Los Quebrachos SA. Como miembros del directorio la última figuraban el ex ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo; su esposa, Sonia Abrazian de Cavallo; el ex presidente del Banco Nación Aldo Dadone y el diputado nacional Edmundo Soria. También el gobernador salteño, Juan Carlos Romero (PJ), explota un beneficio fiscal. Entre las empresas grandes se destacá la láctea Milkaut, la bodega Viñedos La Rosa S.A. (que comercializa la marca Michel Torino), la empresa Complejo Productivo Mediterráneo S.A. (de Rolando y Saúl Guerrero, empresarios de Coca Cola), etc. La lista es extensa, pero el impenetrable velo de las sociedades anónimas impide conocer a los dueños de muchas de ellas. El trabajo de Rofman (2000: 262 y ss.) cita como ejemplos de las empresas que accedieron a diferimientos impositivos a emprendimientos ligados al Grupo Pescarmona, la Compañía Mercantil Andina, el grupo Los Andes, Peñaflor S.A., etc. Un trabajo que analiza el caso San Juan, detalla que de los $ 600 millones invertidos a través del régimen de diferimientos impositivos, sólo un 12% ha sido realizado por firmas locales (Mordacci, 2001: 12/13).

Un análisis general de este régimen revela que permitió rejuvenecer a fracciones de las tradicionales economías regionales, a la vez que incorporó nuevas explotaciones o productos que tradicionalmente tenían una participación marginal dentro del aparato productivo (por ejemplo, la producción oleícola). Su despliegue *produce la aceleración de procesos de desaparición del mercado de los pequeños productores que tienen costos no sustentables ocasionados por problemas de escala y de permanencia de empresas rentables por su organización, que se encuentran en posición de alinearse con costos y precios internacionales* (Aranda, 1994: 23)[120]. Esta situación llevó a que, ocasionalmente, algunos pequeños y medianos productores y sus representantes se expidieran en contra de este régimen por considerar que generaba una *competencia desleal* (La Nación, 3/6/99).

2.2.2. Estados provinciales y actores transregionales

Como parte del ajuste estructural, el gobierno nacional desarrolló una serie de medidas (regímenes promocionales, desregulación, privatizaciones, reforma impositiva) funcionales a los intereses de los actores transregionales. Como vimos en el acápite 1.1. la estrategia adoptada requería que las provincias realizaran acciones complementarias a estas medidas.

[120] Rofman (2000: 277/283) realiza un análisis similar y cita a diferentes analistas regionales que opinan en un sentido similar.

En ese sentido, uno de los más importantes complementos provinciales a la política nacional consistió en garantizar una provisión de servicios eléctricos adecuada en precio y calidad[121]. En esta línea, el gobierno central impulsó procesos privatizadores que – en general - tuvieron una cerrada oposición provincial.

La pulseada se definió en ocasión de ponerse en marcha el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), con el cual se financió la privatización de la BOP (recuérdese que en el transcurso de las negociaciones del FFDP, el gobierno central inducía a la privatización de empresas provinciales). En el Cuadro N° 17 se observa que a partir de 1995 se produjo una ola privatizadora de empresas energéticas que llegó a casi todas las provincias del área periférica. Cabe acotar que, en los hechos, este despliegue privatizador implicó el cierre de uno de los pocos espacios de articulación entre el Estado Provincial y los actores transregionales.

Cuadro N° 17

Privatizaciones de las empresas de Energía
Provincias del Área periférica
Año 1999

Provincias	Privatizadas (Fecha)	Privatización en proceso	No privatizada
Catamarca	1/96		
Corrientes			
Chaco			(1)
Entre Ríos	5/96		
Formosa	2/95		
Jujuy	12/96		
La Rioja	5/95		
Mendoza	6/98		
Misiones			
Salta	7/96		
San Juan	1/96		
San Luis	3/93		
Sgo. del Estero	1/95		
Tucumán	8/95		

Fuente: *SAREP (1998)*

Nota: *(1) Los intentos de privatizar la empresa de Energía Eléctrica en la Provincia del Chaco chocaron contra el Artículo 54° de la Constitución Provincial: "Los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación"*

Como se comentó en el acápite 1.1., el despliegue de obras de infraestructura económica fue otro espacio en donde las provincias debían actuar en pos del desarrollo regional.

[121] Con algunas excepciones, durante los '80 y principios de los '90 si bien las tarifas eléctricas provinciales para emprendimientos industriales tenían precios altos para los estándares internacionales, en realidad encubrían un subsidio pues rara vez las empresas pagaban en tiempo y forma. Varios empresarios transregionales presionaron por su privatización en virtud de que si pagaban la tasa vigente, perdían competitividad, y si no la pagaban, terminaban siendo presionados para que entraran en un circuito de favores, en última instancia, igualmente oneroso (entrevistas a informantes clave).

Sin embargo, como ya vimos (Gráfico N° 2), las partidas destinadas a este fin tuvieron un peso proporcional menguante. En efecto, si se analiza la evolución del gasto de Capital se observa que, a pesar del creciente nivel de gasto total, la proporción aplicada a este inciso fue decreciendo. Debe considerarse además que:

1. Una parte del gasto de capital se aplica a infraestructura social, no ligada a la promoción del desarrollo económico
2. Una parte importante del gasto incluido en la cuenta de capital deriva de partidas transferidas para fondos específicos (por ejemplo, el caso del FONAVI y del FEDEI), por lo que su aplicación no se debe a la voluntad política provincial, sino a compromisos adquiridos por las jurisdicciones.
3. En muchas provincias se detectaron partidas consignadas como gastos de capital que, en verdad, se aplicaban a otros objetivos. En San Juan -por ejemplo-, la cuenta *Plan de Trabajos Públicos* que se asignaba a gastos de capital, era destinada a contratar personal que cumplía funciones rutinarias en la Administración Pública.

Igualmente descendió el gasto en servicios económicos, inciso que concentra los recursos que de manera más directa atienden las demandas de los actores productivos. La participación relativa de este tipo de gastos en las erogaciones totales, que en 1980 había alcanzado el 21,8%, se fue reduciendo hasta llegar a un 12,5% en 1997 (Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984: 191 y ProvInfo, 2001).

3. La Administración Pública en las provincias del área periférica

De lo analizado hasta aquí se desprende que la Administración Pública Provincial (APP) es, en sí misma, un elemento clave para comprender el funcionamiento de la sociedad sobre la que actúa. Ahora bien, ¿cómo se comportaron las APPs del área periférica durante el período en estudio?

Para responder a este interrogante se apelará a los diagnósticos que en los '90 formuló el Programa de Transformación del Sector Público Provincial (Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior) sobre las APPs de ocho jurisdicciones periféricas: (Entre Ríos, Misiones, San Juan, Chaco, Corrientes, Tucumán, Salta y Catamarca)

La realización de este diagnóstico comprendía el trabajo de una decena de sectorialistas destinados a analizar la situación de sectores (salud, educación, etc.) y dimensiones (finanzas, personal, etc.) considerados clave. Estos trabajos parciales se realizaban alrededor de una metodología previamente construída conjuntamente, que involucraba actividades de observacion directa y recopilación de datos en la propia provincia, como así también una serie de actividades con las máximas autoridades provinciales de cada sector. El resultado de esta tarea era consensuado entre cada sectorialista y contraparte provincial, siendo posteriormente girado a un equipo encargado de consolidar informes parciales en un informe único. La versión final del diagnóstico era aprobada por la provincia y servía de base para las decisiones que debían desplegarse en el marco del Programa de Transformación del Sector Público Provincial.

De de estos diagnósticos se detalla, a modo de ejemplo, algunas características particularmente salientes de cada jurisdicción, para posteriormente realizar una síntesis de sus contenidos generales.

Salta: La pérdida de eficiencia de la APP generó una asimetría entre el aumento del gasto y la baja en la calidad y la extensión de los servicios brindados. Asimismo se verificó la fragmentación de los sistemas y canales de comunicación, la baja efectividad de los circuitos administrativos y la carencia de información en la toma de decisiones. Por su parte, los circuitos de compras funcionaban discrecionalmente y carecían de instancias de coordinación o control (SAREP, 1996: 15,60,61,64).

Chaco: Poseía una estructura poco funcional en la que las funciones se superponían, las tareas se duplicaban y se dificultaba la obtención de información para analizar problemas y tomar decisiones. Complementariamente, se detectaron imprecisiones en la asignación de responsabilidades y en la delegación de autoridad. Por último, se destacaban las contradicciones de la información que la APP producía sobre sí misma. Así, mientras la planta de personal público presupuestada ascendía a 31.733 agentes, se liquidaban salarios a 43.720 empleados. Esto significaba una diferencia de 11.987 agentes o, dicho de otro modo, el pago a una planta que superaba en casi un 40% a la informada por el presupuesto (SAREP, 1994c: 14/16).

Catamarca: Se destacaba el peso de la variable personal. Al respecto, el incremento salarial dado en septiembre de 1993 generó un financiamiento forzoso del orden de los $50 millones que, de no mediar medidas correctivas, generaría un déficit de caja insostenible. Un análisis de más largo plazo (1981/1992), revelaba que el personal provincial y municipal se había incrementado en 17.700 agentes, lo que significaba un aumento del 156,6%. Esta situación explicaba las razones por las cuales las principales partidas presupuestarias se referían a personal y transferencias. Mientras tanto, las erogaciones de capital eran el único componente que caía durante el periodo analizado. Dentro de las transferencias -y en coincidencia con el aumento de la planta municipal-, las correspondientes a municipios eran las de mayor crecimiento porcentual (un 543,8% para el periodo citado). Sin embargo, el incremento de personal no incidió de manera importante en la producción de bienes y servicios. Por ejemplo, en Salud se observaba un bajo nivel de consultas médicas por población objetivo. En cuanto al incremento registrado en la planta de personal docente, éste no se tradujo en un crecimiento de la matrícula escolar ni generó mejores resultados pedagógicos (SAREP, 1994a: 8/11/12/13/28/35).

San Juan[122]: Exhibía una fragmentación de los diferentes sistemas informáticos que sostienen algunas funciones básicas de la gestión de la APP (personal, contaduría, rentas). Igualmente, carecía de un sistema de información que proporcione indicadores básicos para la toma de decisiones. Como consecuencia de estos problemas, la APP mostraba una alta compartimentalización, difusa asignación de responsabilidades y delegación de autoridad, bajo alcance del control supervisor, etc. (SAREP, 1994b: 3/49).

Corrientes: Mientras el rubro personal ocasionaba el grueso del incremento en los gastos corrientes, las erogaciones de capital -en particular, las afectadas a la obra pública- mostraban un fuerte deterioro. En el crecimiento del gasto en personal incidió tanto la política salarial, como la ausencia de control en los nombramientos en planta. En el caso específico de la Dirección General de Rentas (DGR) se detectó un deficiente funcionamiento producido por la baja relación de los agentes afectados a tareas de control y fiscalización, la escasa capacitación técnica y profesional del personal, la insuficiente información para la toma de decisiones, el diseño contraproducente de la articulación con otros organismos (por ejemplo, los procesos judiciales están a cargo de la Fiscalía de

[122] Se volverá a este caso en el Capítulo VIII.

Estado, con lo cual la DGR pierde el control de las acciones), etc. (SAREP, 1994d: 9/10/50)

Una síntesis de los diagnósticos analizados, con especial hincapié en temas que interesan puntualmente a esta investigación, revela que las APPs tenían los siguientes rasgos comunes:

- ✓ **Baja capacidad de los circuitos:** Los diferentes circuitos (administrativos, jerárquicos, de coordinación) presentan un bajo nivel de eficacia y eficiencia.
- ✓ **Informalidad:** Complementando a su baja capacidad, los diferentes circuitos funcionan alrededor de situaciones informales (amiguismo, conocimiento personal, constelaciones de poder e influencia, etc.).
- ✓ **Falta de información:** No se administra información, o la que se tiene disponible carece de una configuración que permita su uso, o no se encuentra en tiempo y forma en el lugar adecuado.
- ✓ **Compartimentalización de la Organización:** Las APPs aparecen como escindidas en unidades carentes de coordinación y de comunicación.
- ✓ **Gestión del empleo público.** En este aspecto, se observa:
  - *Ingreso masivo:* Tras la recuperación de la democracia, se incrementaron notablemente los planteles de personal de las Administraciones Públicas provinciales y municipales.
  - *Reclutamiento informal:* Se recluta personal a través de canales informales y en virtud de cuestiones ajenas a las necesidades de la organización.
  - *Falta de capacitación:* El modo de reclutar al personal hace que no se consideren las habilidades del postulante; lo que se agrava por la inexistencia de políticas de capacitación
  - *Falta de vigencia de la carrera administrativa:* Falta total en el escalafón general y parcial en los escalafones de salud y educación.
  - *Mejoras salariales relativas:* Históricamente el nivel salarial de las APPs era menor al del sector privado. Esta situación se revirtió desde principios de los '90.

Respecto a las políticas de reforma del Estado que indujera el gobierno central a lo largo de una década, cabe decir que no pasaron de estadios muy iniciales de aplicación. Ya se señaló que las propuestas del gobierno central orientadas a reducir la planta de personal de las provincias no fueron puestas en práctica. Si bien existieron casos puntuales de reformas administrativas que solucionaron problemas, o lograron elevar sustancialmente la capacidad de funcionamiento de algún sector, su incidencia resultó baja si se considera la totalidad de la burocracia pública.

Entre los efectos positivos globales que generaron los procesos de reforma, suele citarse la incorporación de elementos informáticos (hardware, software y capacitación), que familiarizó a importantes segmentos del Sector Público con las llamadas nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Fuera de esta situación puntual, las acciones de reforma del Estado que alcanzaron mayor repercusión fueron aquellas que tuvieron efecto mediático -por ejemplo, los cambios en la nominación o en el número de ministerios-, pero que no alteraron la lógica profunda de funcionamiento ni su eficiencia general.

Si bien no puede decirse que los diagnósticos citados sean un estudio sistemático sobre la evolución de la eficiencia organizacional de las APPs del área periférica, según se desprende de ellos y de la visión de los expertos consultados, la capacidad del aparato burocrático del sector público -con aisladas excepciones provinciales y sectoriales- se ha deteriorado en las últimas dos décadas.

Una primera mirada sobre lo dicho en este capítulo nos enfrenta a una situación paradojal: la Administración Pública -que aparece como elemento central de la puja política provincial- presenta, al mismo tiempo, una creciente debilidad organizacional.

Aunque esta paradoja será uno de los principales puntos a desarrollar en el Capítulo VII, adelantamos que -según nuestra hipótesis- ella se origina en las contradicciones de los diferentes *orientadores de políticas*, las cuales -cuando no encuentran completa resolución en el ámbito político- se despliegan en el espacio administrativo. En este lugar, terminan produciendo una modalidad de acción basada en la informalidad, el manejo discrecional de recursos, el uso de la APP para sostener aparatos políticos, etc.

Para concluir este capítulo, resumamos los principales componentes de las fuerzas orientadoras de políticas en las provincias del área periférica:

1. En las fuerzas orientadoras originadas en el gobierno central existieron dos tendencias (hacia el ajuste estructural / hacia el acuerdo político) que en muchos casos tuvieron direcciones contrapuestas.
2. En el marco de un panorama heterogéneo, los resultados generales de la década muestran que en las provincias del área periférica predominó la fuerza que tendía hacia el acuerdo político. Esto hizo que en sus APPs no se produjera un ajuste similar al realizado en el nivel nacional; lo que resultó consistente con la expansión del sector público en estas áreas.
3. Los actores de matriz regional tuvieron diferente grado de articulación con el Estado Provincial:
   - El conglomerado de actores ligado a las históricas economías regionales presentó una aguda debilidad como fruto de los procesos de ajuste estructural y, tras la privatización de los bancos provinciales, tuvo pocas posibilidades de hacer prevalecer políticas afines a sus intereses.
   - El conglomerado de actores ligados a las APPs se presentó como el segmento más poderoso y, consecuentemente, como el más intensamente articulado con el Estado Provincial
4. Los regímenes promocionales permitieron el surgimiento de emprendimientos dinámicos dentro del aparato productivo provincial. Estos emprendimientos, cuyo mantenimiento y viabilidad es prerrogativa del gobierno nacional, desarrollaron una baja articulación con las diferentes instancias (política, administrativa, productiva, etc.) provinciales.

Este damero de *fuerzas orientadoras* de políticas se complementó con una situación paradojal: una Administración Pública de generalizada ineficacia e ineficiencia que se fue convirtiendo, a pesar de ello, en un elemento central de muchos aspectos de la vida provincial. La modelización de las fuerzas orientadoras y la manera en que ellas generaron la citada paradoja son los principales contenidos del Capítulo VII.

Capítulo VII

Orden Político y Administración Pública en las Provincias del Área Periférica.

2ª Parte: El Modelo de Funcionamiento

Si el Capítulo V revisó la situación general de las provincias periféricas -en especial, el proceso por el cual el sector público fue sustituyendo al privado en crecientes espacios de la vida provincial- y el Capítulo VI analizó los diferentes componentes de las *fuerzas orientadoras de políticas*, este capítulo retoma ambas cuestiones para construir con ellas un modelo[123] que esquematice los patrones de comportamiento del orden político y de la Administración Pública que rigen en estas provincias.

Es de hacer notar que este esquema se basa en hipótesis avaladas tanto por la documentación transcripta en el Capítulo VI como por la prueba de razonabilidad que se realizará en el Capítulo VIII.

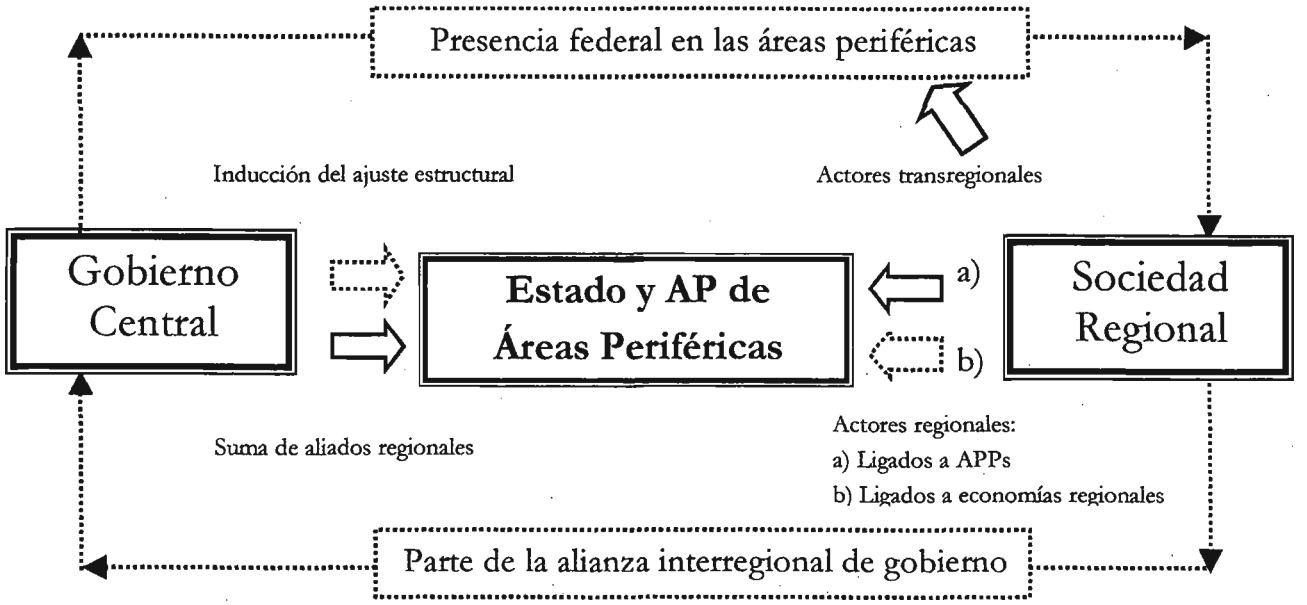
Naturalmente, estas pruebas sólo permiten una ratificación preliminar (exploratoria), que deberá complementarse con otras investigaciones. En este sentido, el Anexo III describe con más detalle el estatus de corroboración que se pretende alcanzar como así también el alcance del rastreo de documentación que se realizó a lo largo de la investigación. La profundidad de esta última tarea nos lleva a pensar que no existe información disponible que permita conseguir un grado de corroboración mayor al alcanzado.

Para comenzar a explicar los contenidos del modelo citado, la Figura N° 1 muestra un resumen de nuestras principales hipótesis sobre la situación imperante en provincias del área periférica durante el periodo bajo análisis.

[123] Se quiere comentar el significado que se le da a la palabra "modelo", ya que la misma se usa en mas de una docena de sentidos (Di Tella, 1986: 59). En este trabajo, la consideraremos bajo su acepción descriptiva, esto es, como una representación simplificada de la realidad, una forma de generalización cuyo objetivo es explicar una situación a partir del establecimiento de propiedades generales (Ander-Egg, 1980: 64 y ss. y Boudon y Bounicand, 1990: 419).

Figura N° 1

Modelo de fuerzas orientadoras de políticas en las provincias del área periférica durante los '90 (1)



Nota: *(1) El grosor de las flechas y líneas simboliza la intensidad de cada una de las articulaciones.*

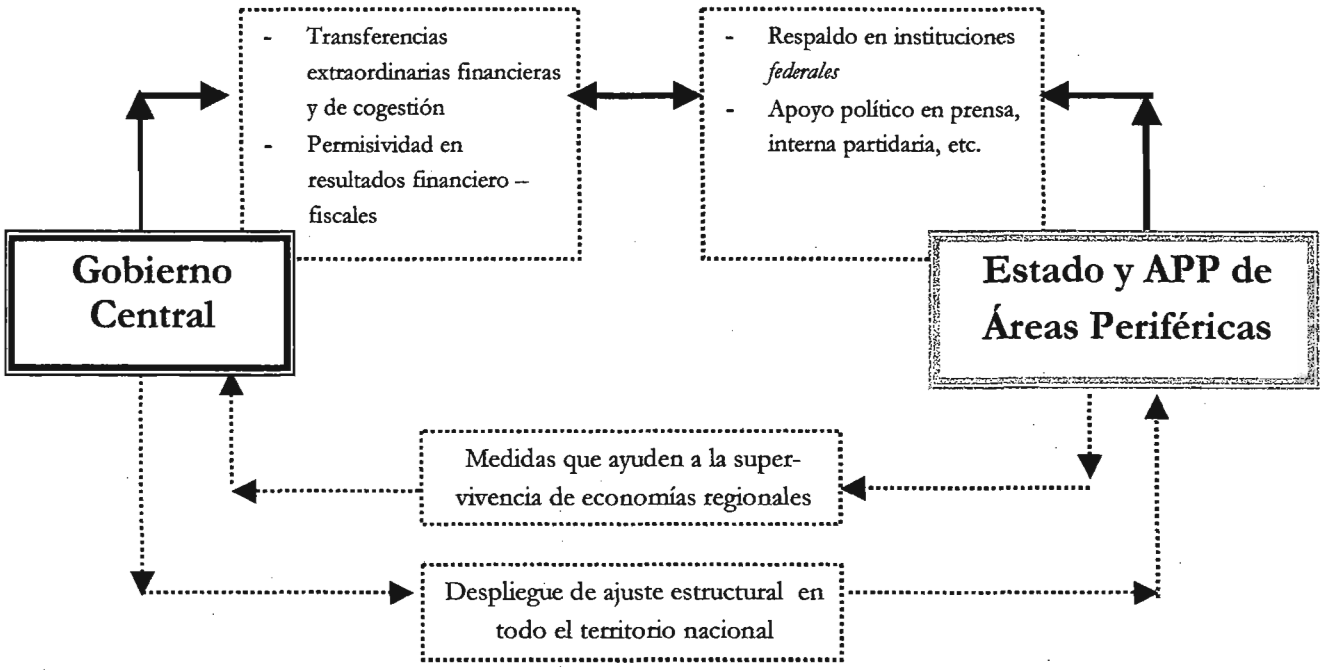
En las próximas secciones se profundizará en los elementos de este modelo a partir de tres perspectivas: 1) La articulación Nación – Provincias del área periférica, 2) El sistema político y la sociedad regional y 3) La Administración Pública del Estado periférico. Huelga decir que esta división es analítica y que estas instancias tienen un importante nivel de interrelación y de influencia recíproca.

1. La articulación Nación-Provincias en el área periférica durante los '90

El análisis realizado en el Capítulo VI sobre las fuerzas orientadoras que surgían del Gobierno Central y la manera en que estas se articulaban con el Estado y las APPs del área periférica permitió elaborar la Figura N° 2.

Figura N° 2

La relación Nación – Provincias del área periférica durante los '90 (1)



Nota: *(1) El grosor de las flechas y líneas simboliza la intensidad de cada una de las articulaciones.*

La principal fuerza orientadora que desarrolla el gobierno federal se dirige a sostener una articulación basada en el apoyo político que las provincias del área periférica brindan a la Nación a cambio de transferencias financieras o de bienes y servicios.

Paralelamente, se observa la baja incidencia de las políticas de ajuste estructural propiciadas por la Nación, como así también de los intentos de las provincias para lograr que el nivel federal aplicase políticas que coadyuvaran a la supervivencia de las economías regionales.

Las características de esta situación ya fueron detalladas en la primera sección del Capítulo VI por lo que, para no ser redundantes, en los próximos acápites sólo se pasará una sucinta revista a las razones de la citada preeminencia de una fuerza orientadora, transcribiéndose, además, algunos ejemplos particularmente representativos al respecto.

1.1. La preeminencia de las fuerzas orientadoras dirigidas hacia la suma de aliados regionales

Desde la perspectiva del gobierno central, la relación con las provincias del área periférica tiende a organizarse bajo las pautas ya señaladas debido a:

a) **La debilidad estructural de los estados de América Latina en general y de la Argentina en particular**. Como describiera el acápite 3.1. del Capítulo II, estos

Estados tienen una crónica falta de gobernabilidad, por lo que sus gobiernos, a priori, se encuentren casi siempre dispuestos a sumar aliados[124].

b) **El creciente poder de los estados provinciales**. A partir de los diferentes procesos, entre los que se destacan los relativos a la descentralización de funciones (ver Capítulo V – apartado 1.1.3. y Capítulo VI – acápite 1.2.), las provincias devinieron en ámbitos de creciente relevancia en el escenario social y político del país. Tal relevancia se hace patente a partir de la trascendencia que el ámbito provincial adquirió en el Congreso Nacional, en los partidos políticos, en las internas partidarias, etc. En tal sentido, no es casual que los gobernadores provinciales tengan una importante presencia en los medios nacionales de comunicación masiva, que el gobierno nacional los convoque como interlocutores privilegiados cuando debe adoptar decisiones cruciales, que sean los referentes *naturales* en comicios nacionales, que ocupen puestos de conducción en sus respectivos partidos, etc.

Desde la perspectiva de las provincias del área periféricas, la relación con el gobierno central tiende a estructurarse bajo las pautas señaladas debido a:

a) **Escala de las asistencias**. Dado el tamaño relativo de la provincia periféricas y el nivel de sus carencias estructurales, las transferencias provenientes del gobierno central -sean financieras o de bienes y servicios- tienden a influir relevantemente en el sistema político y en la Administración Pública de estas jurisdicciones. Por el contrario, tales sumas son proporcionalmente menores para el gobierno federal, pudiendo disponer de ellas a través de reasignación de partidas para las que, en muchos casos, alcanzan medios administrativos.

b) **Preeminencia de actores ligados a la Administración Pública,** que favorece un tipo de articulación como la detallada. Es que -en tanto el funcionamiento del Estado depende de las transferencias- los actores sociales ligados a las APPs deberían propender a apoyar un modo de relación con el nivel federal que origine el flujo de recursos que necesitan para subsistir.

c) **La libertad de acción** que tiene el gobierno provincial para negociar con el gobierno federal. El estilo de liderazgo, la forma en que se organiza la sociedad civil, los mecanismos *naturales* de funcionamiento del sistema político provincial, en fin, ciertas características socioculturales generales que pueden emparentarse con lo que se conoce como sociedades tradicionales, hacen que la conducción política del Estado Provincial tenga costos menores en acompañar a la Nación en todo lo que ella proponga o, alternativamente, oponerse a ella si no ha podido llegar a un acuerdo que considere ventajoso.

En su conjunto, estas pautas explican por qué -dentro de un proceso contradictorio y con muchas aristas particulares en cada jurisdicción- la articulación Nación-Provincias del área periférica tendió a situarse preeminentemente en torno a la fuerza orientadora dirigida hacia la *suma de aliados regionales*. Se volverá sobre este tema en la sección 4. de este capitulo.

1.2. El modelo en funcionamiento

Este modo de actuar sirvió para lograr diferentes objetivos: aprobar una ley en el Congreso de la Nación, sumar el apoyo de jurisdicciones teóricamente *independientes* (las gobernadas

[124] En el tema que nos ocupa, no deja de ser sugestiva la frase usada por el en su momento Vicepresidente de la Nación Carlos Álvarez para referirse al Senado de la Nación, al que acusó de funcionar bajo la lógica de "gobernabilidad tarifada" (Página 12, 24/09/2000).

por partidos provinciales), bajar el tono de crítica de las provincias en manos de partidos opositores, consolidar el frente interno del partido oficial, etc.

Para tener una idea de hasta qué punto se apeló a estas políticas, basta recordar que la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical convalidó en 1993 el Pacto de Olivos que abrió las puertas a la reelección presidencial cuando la delegación de Catamarca decidió apoyarla luego que las autoridades nacionales auxiliaran financieramente al gobierno radical de la provincia (Página 12, 18/11/95). Años más tarde, durante la puja por la candidatura justicialista para las presidenciales de 1999, se acusó al presidente Menem de transferir fondos a las provincias de manera selectiva para evitar que los gobernadores se alinearan con su contendiente, el finalmente candidato Eduardo Duhalde (Página 12, 07/07/98).

Una de las administraciones en donde este tipo de relación tuvo una existencia más notoria fue la de Rolando Tauguinas en la provincia del Chaco entre los años 1991 y 1995. La descripción breve y esquemática de algunos pasajes de su gobierno ejemplifica de manera acaba la lógica de articulación Nación-provincias bajo las pautas señaladas.

Como candidato del partido provincial *Acción Chaqueña* (PACh), Tauguinas accedió a la gobernación tras vencer -por escaso margen- al hasta entonces gobernante Partido Justicialista (fines de 1991). Al asumir, enfrentó una muy comprometida situación financiera fiscal que se agravó debido a la cerrada oposición del justicialismo que, desde el legislativo provincial, dificultaba el despliegue de acciones dirigidas a equilibrar las cuentas provinciales.

Mientras esto ocurría en la provincia, el gobierno federal redoblaba su ofensiva en pos de la reelección presidencial, abriendo canales de comunicación con múltiples interlocutores; entre ellos, las provincias. En los albores de esas tratativas (1° semestre de 1992), y fundamentalmente por su enfrentamiento con la seccional provincial del PJ, el PACh se opuso tajantemente a los planes del gobierno central; incluso, apoyó al candidato de la UCR en la renovación de un Senador por la provincia.

Las cosas cambiarían abruptamente al año siguiente. Así, en octubre de 1993 -tras lograr transferencias extraordinarias para la provincia y el compromiso justicialista de no obstruir la acción del gobierno provincial- el PACh aprobó públicamente la necesidad de reformar la Constitución. Como consecuencia, Chaco fue una de las primeras provincias en beneficiarse con el acceso al financiamiento que otorgaba el *Programa de Reforma Económica Provincial (PREP)* y en acceder a un financiamiento en bonos que, por entonces, el gobierno central negociaba con diferentes jurisdicciones.

Un mes después, el PACh -junto con representantes de otros partidos provinciales en el Congreso Nacional- rompió el llamado *Interbloque Provincial.* Por entonces, el Pacto Autonomista-Liberal de Corrientes -que se oponía a la intervención federal en su provincia- estaba llevando a esta coalición legislativa a un enfrentamiento con el gobierno central. Como parte de este enfrentamiento, el Interbloque rechazaba la reforma constitucional; posición que indujo a la citada ruptura que fuera catalogada como *un sinceramiento frente a las exigencias que el Ejecutivo Nacional hace a los gobiernos de provincias* (declaraciones del Diputado Nacional Antonio Achem -Cruzada Renovadora / San Juan- a Interdiarios, 20/11/93).

El acuerdo entre el PACh y el gobierno central perduró durante 1994 y 1995 y, como expresión del mismo, el presidente Menem eludió su compromiso de visitar Chaco para apoyar a los candidatos a convencionales constituyentes del justicialismo local. Hacia fines de 1994, y ya lanzada la campaña por la presidencia, el Gobierno Nacional transfirió recursos extraordinarios a jurisdicciones gobernadas por partidos provinciales que

casualmente decidían en esos días el apoyo a la boleta encabezada por Menem; naturalmente Chaco fue una de las jurisdicciones favorecidas. Tauguinas expresó que el apoyo a la candidatura de Menem *forma parte de un paquete* que contenía mecanismos financieros dirigidos a garantizar la gobernabilidad de la provincia (Declaraciones a Interdiarios, 04/10/94).

El acuerdo electoral del PACh y de otros partidos provinciales con el PJ fue una de las causas que neutralizaron la candidatura del correntino José Antonio Romero Feris por el autodenominado espacio *centrista.* Cabe acotar que el retiro de esta candidatura era un objetivo medular del gobierno, ya que por entonces (noviembre de 1994) se evaluaba como factible que el oficialismo no lograse los votos necesarios para evitar una segunda vuelta electoral.

Quince días después de las elecciones presidenciales, Tauguinas -respaldado por los resultados de la Alianza PACh-PJ, que obtuvo en el Chaco más del 56% de los votos - fue el primer gobernador recibido por el presidente reelecto. *Hoy venimos a solicitar todo lo que nos puedan dar* expresó en esa ocasión el gobernador chaqueño (Declaraciones a Interdiarios, 30/5/95).

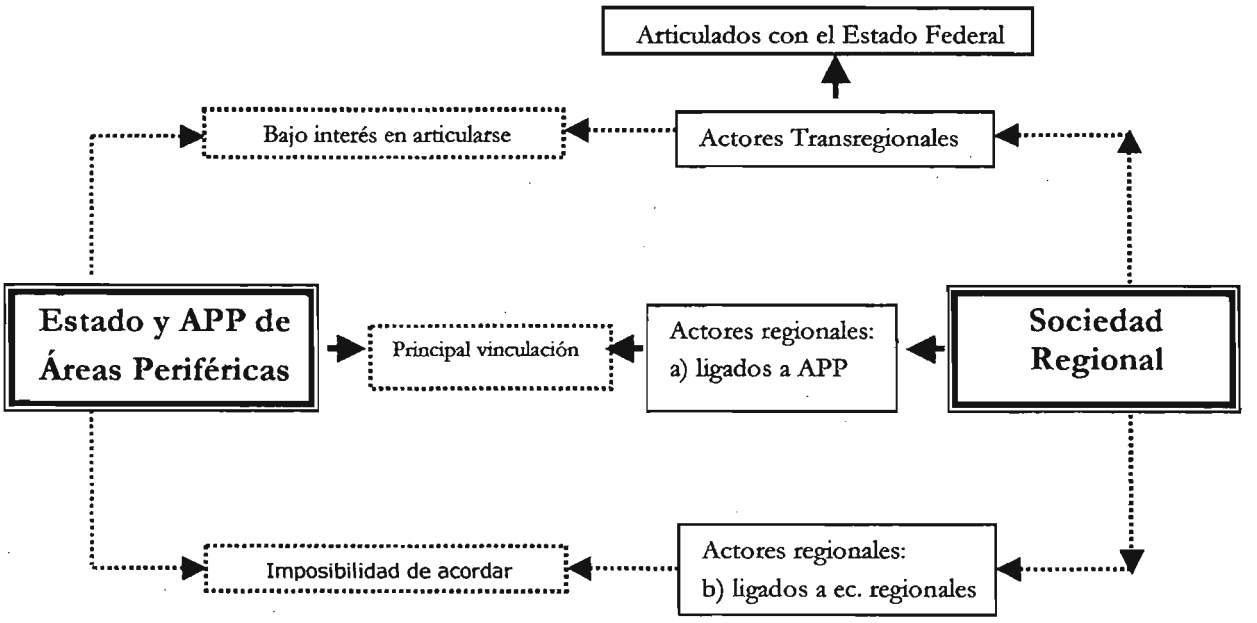
2. Estado y sociedad regional

Así como en la sección anterior se vieron las características de las fuerzas orientadoras originadas en la relación del Estado Provincial con el Gobierno Central, en esta sección se analizarán aquellas que vinculan al Estado subnacional con la sociedad regional.

Según nuestro marco teórico (Capítulo II – acápite 3.1. y apartado 3.2.2.), el análisis de esta articulación requiere observar la correlación de fuerzas entre los diferentes actores sociales regionales, operación que se realiza de manera esquemática en la Figura N° 3, en vista de la documentación expuesta en la sección 2 del Capítulo VI.

Figura N° 3

Provincias del área periférica y actores sociales durante los '90 (1)



Nota: *(1) El grosor de las flechas y líneas simboliza la intensidad de cada una de las articulaciones.*

Según nuestra hipótesis, se observa una preeminencia del conglomerado de actores sociales ligados a la APP respecto a los demás grupos sociales que actúan en las sociedades de las provincias periféricas. Ello es fruto tanto de la evolución del sector público en la periferia (Capítulo V), como de la reducción de la influencia que históricamente ejercía en estas sociedades el conglomerado de actores sociales ligados a las economías regionales y de la baja voluntad de articulación con el Estado Provincial que mostraron los actores transregionales.

2.1. Actores transregionales

Más allá de su heterogéneo origen y sector de pertenencia, los actores transregionales se distinguen por tener un compromiso territorial aún menor que el caracteriza a los emprendimientos económicos en este periodo histórico[125].

Estos actores -muchas veces asociados con grupos hegemónicos a nivel nacional- tuvieron pocos incentivos para relacionarse con el resto de la economía de cada región y con los Estados Provinciales. Coadyuvó a ello la política cambiaria de dólar barato, la desgravación de la importación de bienes de capital y los regímenes de promoción que, en conjunto, favorecieron la instalación de estos emprendimientos bajo la modalidad *llave-en-mano*.

Al respecto, cabe acotar que buena parte de la literatura dedicada al tema ha dejado de sostener que los emprendimientos promocionados puedan funcionar como locomotoras del desarrollo regional (Warr, 1989: 103). Particularmente, respecto al caso del subsidio al capital, existe cierto consenso en cuanto a que son pocos sus efectos benéficos sobre las regiones donde éste se radica, dada la tendencia a remitir las ganancias obtenidas hacia afuera de la región (Nofal, 2001: 6 y 7).

Adicionalmente, los requerimientos que en materia de normativa, infraestructura, etc. formulan a los los emprendimientos desarrollados bajo estos regímenes al Sector Público tienen como principal punto de articulación al gobierno central.

Así, los regímenes jurídicos que permitieron desarrollar los diferimientos o la promoción minera detallados en el capítulo anterior fueron discutidos en el Congreso Nacional. Adicionalmente, varios emprendimientos -como el citado de Bajo de la Lumbrera- han quedado bajo jurisdicción de tribunales internacionales. Según directivos de este tipo de emprendimientos, en especial de aquellos que son trasnacionales, estas políticas buscan evitar compromisos con Administraciones a las que consideran poco previsibles y que podrían contaminar sus propios circuitos administrativos y financieros[126].

Estas particularidades parecen indicar que los actores transregionales de las provincias periféricas tienden a desplegarse bajo la forma de enclave[127], recurrente patrón de organización en las economías latinoamericanas que históricamente se vinculó con los emprendimientos mineros, aunque también rigió para cierto tipo de cultivos.

Durante el periodo del *Estado interventor*, las grandes nacionalizaciones y demás políticas intervencionistas tendieron a impedir la generación de enclaves al articular los diferentes emprendimientos económicos con las regiones circundantes (Salvia, 1997: 21/22 y Feletti y

---

[125] Castells (2000) trata extensamente esta situación. Ver, por ejemplo, Tomo I°: 27 a 31, Tomo II: 120 y 274, Tomo III: 388, etc.

[126] Entrevistas personales a informantes clave.

[127] En este trabajo se definen a las formaciones de enclaves como organizaciones que se caracterizan por 1) desarrollar productos dirigidos a mercado extrarregionales, 2) estar ligadas a centros exógenos de decisión, y 3) tener un bajo o nulo encadenamiento con la estructura económica local.

Lozan, 1992: 3). Además, la existencia de segmentos no capitalistas tenían la función de garantizar sobretasas de ganancia para estos emprendimientos de mayor escala y avance tecnológico, reproduciéndose así la configuración regional heterogénea. En la etapa actual, esta situación se ha revertido, y no es funcional articulación alguna con el grueso de la base productiva que emerge de la etapa histórica anterior.

2.2. Actores de matriz regional

Como en el capítulo anterior, se diferenciará a los actores de matriz regional según integren el conglomerado ligado a las economías regionales o el vinculado con la Administración Pública.

2.2.1. Conglomerado de actores ligados a las economías regionales

Las políticas de ajuste estructural han redefinido a muchos integrantes del conglomerado de actores ligados a las economías regionales que otrora ocuparan un lugar de privilegio en la sociedad regional. Al respecto, cabe puntualizar que:

- ✓ La información transcrita en Capítulo VI muestra que una parte importante de las unidades económicas que componían estos actores desaparecieron como tales en virtud de los procesos de reconversión.
- ✓ Los componentes transregionales que integraban este conglomerado se retiraron de la región o funcionan bajo la lógica descrita en el acápite 2.1.
- ✓ Igual lógica adoptó una parte de los agentes económicos de matriz regional que por su escala y capacidad de generar excedentes pudieron reconvertirse.

Por estas vías, este conglomerado perdió magnitud y, consecuentemente, poder.

A esta reducción de su capacidad para incidir en la política regional se le sumó una coyuntura política nacional particularmente desfavorable a sus planteos reivindicativos. En efecto, solicitudes tales como el tejido de una nueva red de regulación, precios sostén, protección arancelaria, etc. no tenían cabida en una órbita nacional donde prevalecían políticas de tendencia neoliberal.

En un primer momento, esta situación fue atenuada por los subsidios abiertos o encubiertos que otorgaba la Banca Oficial de Provincia (BOP). Pero la ola privatizadora post-tequila arrasó con estas instituciones.

Asimismo, debe recordarse que, al tiempo que comenzaba a privatizarse la BOP, los principales referentes de la oposición política al gobierno nacional empezaron a trocar su actitud ante el modelo económico. Así, el Frente Grande -que en los primeros '90 había reclamado cambios de fondo en el andamiaje económico-, durante la campaña presidencial de 1995 y ya devenido en FREPASO, comenzó a variar su postura para apoyar las características globales de la convertibilidad. En la misma campaña, varios referentes radicales refutaron la crítica que su candidato a presidente hiciera a la política económica del gobierno (Clarín, 19/01/95a y b).

De todos modos, aún para la elección presidencial de 1995 existían sectores de la oposición que se mantenían cercanos al *Congreso del Trabajo y la Producción -CTP* (Ver capítulo VI)[128]. Pero el predicamento de estos sectores dentro de la UCR y del FREPASO se fue diluyendo a medida que Fernando de la Rua y Carlos *Chacho* Álvarez ganaban poder dentro de sus respectivas estructuras y el *aggiornamiento* ante la política económica aparecía como el camino más directo hacia lo que luego se llamó *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* (conocida por *Alianza*). Así, por ejemplo, ante las medidas de fuerza dispuestas por el sindicalismo opositor en agosto de 1997 y apoyada por la FAA, el gobierno generó un entredicho en la Alianza cuando la obligó a definirse entre su aval al modelo económico y su apoyo a la medida de fuerza. La indefinición final -en verdad, un velado apoyo a la política económica- dejó en claro que la oposición no buscaba revertir el modelo productivo vigente y, en el caso que nos ocupa, que los actores ligados a las economías regionales estaban quedando cada vez más aislados[129]. Esto último lo confirmaría la propia Alianza cuando, ya en el gobierno, no varió ni en un ápice las políticas hacia las economías regionales.

Presumiblemente, esta misma debilidad le impidió al conglomerado ligado con las economías regionales desplegar una estrategia que tuviera por objetivo captar parte de los recursos que giraba el gobierno central y que crecientemente tendían a ser captados por las diferentes Administraciones Públicas de las provincias periféricas. Por el contrario, el grueso de sus miembros estructuró una alianza estratégica con el segmento opositor del conglomerado de actores sociales ligados al sector público. En este marco, resultó casi marginal la solicitud de *reducir al sector estatal desordenado*, como modo de evitar que éste consumiera íntegramente el presupuesto público[130].

2.2.2. Conglomerado de actores ligados a las Administraciones Públicas Provinciales

La aludida debilidad de los agentes económicos y el aumento del peso del Sector Público en la economía incrementó la presencia de actores sociales ligados a la Administración Pública en los más variados espacios de la vida provincial.

Así lo indica la creciente apropiación de porciones del presupuesto por parte de estos actores que, al mismo tiempo, parecen ser los que despliegan la más intensa activación política (ver apartado 2.1.2., capítulo VI).

Al analizar a este conglomerado, se diferenció a las organizaciones que tuvieron una postura más negociadora ante el ajuste estructural y las que -en cambio- lo enfrentaron.

La primera actitud encuentra su explicación en las características que tuvo el gasto provincial durante la etapa. En lo que hace al estamento sindical, la estabilidad laboral, los

---

[128] En sus análisis de la Situación Nacional, el Congreso del Trabajo y la Producción (CTP) se mostraba como relativamente cercano al FREPASO (CTP, 1995: 12). En 1997, Humberto Volando - Secretario General de la FAA y miembro del CTP- fue electo diputado nacional por esa fuerza.

[129] Sobre como era vista la oposición frente a la convertibilidad ver, por ejemplo, La Nación (12/8/97a y b); la posición de la Alianza frente al modelo económico descrita en Acción (21/08/97). Una imagen del apoyo relativamente monolítico al modelo económico se transcribe en el siguiente segmento de una nota del diario La Nación: "El obispo de Morón Justo Laguna se mostró sorprendido por el hecho de que en algunos medios se haya publicado la noticia de que 'la Iglesia reclama que se ponga fin al régimen de convertibilidad'. 'Me parece grave que se difunda esa información. Sería absurdo que la Iglesia pidiera lo que no está pidiendo nadie: ni Terragno que es el jefe de la oposición ni Chacho Alvarez ni ningún otro sector', señala el prelado" (25/06/96).

[130] Rossi (1994: 39/41) resume esta solicitud como conclusión de una serie de encuentros realizados por la Sociedad Rural en La Rioja, Mendoza y San Rafael entre 1990 y 1992.

niveles salariales y las condiciones de trabajo sustancialmente más benignas que las vigentes en el sector privado (Capítulo VI, apartado 2.1.2.1) crearon las bases para que se establecieran alianzas entre buena parte de estas organizaciones y los gobiernos provinciales. Adicionalmente, el modo de reclutar al personal hizo que buena parte de los agentes simpatizara con el gobierno, especialmente en las provincias que tuvieron a una misma administración durante varios períodos.

El aumento del gasto en el empleo público no sólo facilitó el acercamiento con el sector sindical, sino que también predispuso favorablemente a otros actores sociales. Por ejemplo, el pago en tiempo y forma a los agentes públicos indujo a una buena relación con el sector comercial, cuyas ventas dependían en alta proporción de la masa salarial de la Administración Pública.

Al respecto, un trabajo sobre San Juan se refiere al aumento salarial que el gobierno de esa provincia otorgó en el año 1997, al amparo de una situación fiscal relativamente desahogada. Este incremento -dice- *estuvo signado por una fuerte presión del empresariado local, sobre todo del vinculado al sector servicios y comercio* (Mordacci, 2001: 13).

Existen, además, otros actores ligados a los salarios públicos. Tal el caso de las mutuales que abastecen de crédito a los agentes estatales y los recuperan a través del sistema del débito automático de sus haberes.

El gasto público también beneficia al conglomerado de actores sociales ligados a las APP como proveedores o hacedores de obra pública. Dado el tamaño del Estado y la crisis del aparato productivo, la demanda de bienes y servicios de la APP resulta determinante para el desempeño de buena parte de la base económica provincial.

Pero como vimos, dentro este conglomerado también existió una importante cantidad de actores que encarnó la principal oposición al gobierno provincial. Ese rol, como así también el opuesto (apoyo al oficialismo provincial), estuvo condicionado por decisiones que tomaban las conducciones centrales (sindicales, corporativas, partidarias) radicadas en Buenos Aires. Así, muchas de sus posturas respondían más a la coyuntura nacional que al propio escenario provincial.

En general, el discurso opositor se centró en señalar lo lesivo de las políticas de ajuste estructural para buena parte de las economías y de la población provincial. De manera accesoria, también se desarrollaron movimientos de oposición a políticas específicas del Estado nacional, como las encarnadas en la Ley Federal de Educación o en la propuesta de Hospital de Autogestión. Según se sostenía, estas políticas buscaban ajustar el nivel de gasto más que garantizar un piso de cantidad y calidad en los servicios ofrecidos a la población. En muchos casos se hacía notar que estos modelos empaquetados de reforma eran decididos en Buenos Aires -o más lejos aún- y que no respetaban las características propias de cada provincia.

También fue común encontrar oposiciones más generales hacia una modalidad de gestión estatal basada en la ineficiencia, el clientelismo y la corrupción. Debe hacerse notar que en los casos en que actores opositores terminaron accediendo al gobierno, las críticas se mantuvieron casi inalterables; pero en boca de otros actores.

En muchos casos, la división de los campos opositor y oficialista no fue muy nítida. En primer lugar, debe considerarse que si bien algunos actores se mostraron combativos a la hora de defender sus posiciones hacia el interior del Estado, esto no significaba que necesariamente se opusiesen a las políticas de ajuste estructural, sino que tal conducta

respondía a la modalidad conocida como *vandorista*, consistente en golpear para luego negociar. Así, algunos actores desarrollaron un discurso opositor desde los *desplazados por el modelo* que, en los hechos, operó como factor de presión destinado a lograr concesiones políticas o económicas para su sector.

Debe tenerse en cuenta que los sindicatos, colegios profesionales, proveedores del Estado, cámaras de comercio, federaciones económicas, etc. formaron una red de poder que tenía la capacidad de incidir sobre la marcha del gobierno provincial. En este marco, muchos posicionamientos de estos actores respondieron más a la puja por lugares de poder dentro de la estructura estatal que a las diferencias con los lineamientos políticos del gobierno.
Por ejemplo, los programas de ajuste estructural intentados por partidos provinciales (Partido Renovador de Salta, Acción Chaqueña, etc.) contaron -en diferentes etapas de su gestión- con una dura oposición de los gremios de la CGT, actitud que no se verificó ante iniciativas similares desarrolladas en provincias periféricas gobernadas por el justicialismo. Esta dualidad se explicaba argumentando que si las reformas eran hechas desde el peronismo, los sindicatos cegetistas podrían ocupar espacios desde donde limitarla y evitar daños a su propia organización. Además, esta estrategia posibilitaba a sus dirigentes obtener mayor poder personal o grupal[131].

3. Las Administraciones Públicas de los Estados en el área periférica

En el Capítulo VI se resaltó que las Administraciones Públicas del área periférica incrementaban su incidencia en los diferentes órdenes de la vida provincial, al tiempo que crecía su debilidad organizacional. Según nuestra hipótesis, esta aparente paradoja se origina en la dirección contradictoria de las diferentes fuerzas *orientadoras de políticas.*

Debe aclararse que no se está negado la existencia en las APPs de una escasa capacidad de gestión ni se desconocen las extendidas corruptelas en sus diferentes segmentos y niveles[132]; pero se considera que tales características son efectos colaterales de procesos originados en esferas extra-administrativas. En otras palabras, su reproducción en ámbitos donde no se garantizan condiciones burocráticas mínimas trasciende la dimensión organizacional y encuentra su origen en la dimensión política.

3.1. Fuerzas orientadoras nacionales y fragmentación del aparato del Estado

La reiterada presencia durante los '90 de las fuerzas orientadoras provenientes del nivel nacional como apuntaladoras de la baja eficiencia de las APPs puede observarse en el siguiente relato genérico:

---

131 Este razonamiento fue hecho sobre la base de Palermo y Novaro (1995: 346) y entrevistas a informantes clave.

132 Por ejemplo, son comunes las denuncias acerca del robo de comida y medicamentos de hospitales públicos (Página 12, 16/08/99), la existencia de hechos de corrupción ligados al desorden administrativo, como fuera denunciado en San Juan, en donde se detuvo a *operarios de computadoras* acusados de adulterar documentos para incrementar los haberes de sus familiares y conocidos (Diario de Cuyo, 07/05/1996). Otros casos, son fruto directo del mal funcionamiento de la organización, tal lo ocurrido al empleado municipal chaqueño Gregori Tranovsky, quien -según las planillas oficiales- había dado a luz a un bebe y mantenía con la Obra Social Provincial una deuda originada en el parto (Página 12, 11/10/1996). Un ejemplo más dramático de mal funcionamiento ha sido la muerte de al menos cuatro niños en el hospital materno-infantil de Corrientes afectados por una bacteria que "...se difundió a causa de la falta de higiene" (Clarín, 04/14/2001). Sobre el final de este capítulo se verán una serie de diagnósticos que dan cuenta de esta situación.

En el marco de alguna negociación con el gobierno central, una provincia periférica acepta desplegar una determinada política de reforma del Estado; pero, al momento de implementarla, algún actor que se siente amenazado por la reforma apela a diferentes canales para impedirla.

La debilidad estructural de la APP hace que no sea excesivamente complejo dificultar los actos administrativos requeridos por la reforma. Así, maniobrando sobre organismos de control y sindicatos, recurriendo a la presión de cuadros políticos sobre diferentes tramos de la tramitación o, simplemente, no aplicando el quantum de energía extraordinario que se necesita para implantar nuevas rutinas, la reforma en cuestión nunca termina de plasmarse. Este mecanismo puede funcionar con relativa facilidad gracias al llamado *formalismo*, un concepto que se define alrededor de la asimetría existente entre recurso administrativos insuficientes y objetivos excesivos (Sharkansky, 1974: 39). El concepto habla de copia de rutinas desarrolladas en sociedades más modernas; en el caso que nos ocupa, se trató principalmente de aplicar esquemas que el gobierno central impulsaba *asesorado* por consultoras ligadas a organismos multilaterales de crédito.

En la práctica, estos esquemas pueden desplegarse exitosamente y, a pesar de ello, fracasar en el logro de resultados. Tal fue el caso del Proyecto de Modernización de los Catastros que -bajo presión del gobierno nacional- desarrollaron las jurisdicciones periféricas con el objetivo central de incrementar su recaudación de impuesto inmobiliario. Este proyecto era un componente básico del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Convenio 3820 AR/BIRF y Contrato 619/OC-AR BID) y la homogeneidad y amplitud de su despliegue -se invirtieron en él más de u$s 160 millones en 22 provincias - muestra claramente el interés del gobierno central por su desarrollo (Unidad Ejecutora Central, 2001: 3).

Sin embargo, y por citar sólo el caso de la Provincia de San Juan – en donde la actualización del Catastro y la instalación de una moderna tecnología registral de la propiedad demandó unos u$s 5,5 millones - no se logró el propósito original de elevar el nivel de cobro del impuesto inmobiliario. Esto ocurrió porque el Catastro nunca fue articulado tecnológica ni operativamente con el área de recaudación, a pesar de que el costo de esa operación era mínimo frente a la erogación total del proyecto (Consejo Federal de Inversiones, 2000: Anexo II). Las presiones informales de actores provinciales, previsiblemente articulados con algunos segmentos del gobierno nacional[133], neutralizaron el desarrollo de tal etapa del proyecto.

El ejemplo citado en el párrafo anterior muestra también que, en última instancia, es posible que la optimización del funcionamiento de la Administración Pública redunde en una menor capacidad de reproducción de la configuración regional. Por ejemplo, la aplicación de lo normado en materia fiscal, ecológica, laboral, financiera, etc. puede perjudicar a un actor social hegemónico. Ante ello, este actor presionará al Estado provincial para que, de hecho o de derecho, corrija su forma de actuar. Si el Estado provincial no lo hace, el actor utilizará su potencial movilizador para transformar una configuración local que le es adversa, amenazando -con ello- la gobernabilidad regional.

3.2. Administración Pública y actores regionales

No sólo desde el ámbito nacional se promueven conductas contradictorias en las APPs del área periférica; también se lo hace desde la propia esfera regional.

---

[133] Aquellos que eran parte de las fuerzas orientadoras del gobierno central tendientes a sumar aliados regionales.. Entrevista a informantes clave.

Varias obras que han descrito el funcionamiento de la esfera política en diferentes provincias periféricas sugieren que la Administración Pública tiende a convertirse en un *botín* de la competencia política, principalmente cuando funciona bajo modalidades de acción prebendarias y clientelares[134] - Ver Zicolillo y Montenegro (1991) y Morandini (1991) sobre la provincia de Catamarca; Jaime Emma (1992) y Wiñazki (1995) sobre la provincia de San Luis, Barbosa (1988) sobre la provincia de San Juan, etc.- . Asimismo, diversos tramos de este trabajo recogen diferentes noticias referidas al uso de estas prácticas[135] que se aplican en tanto no contradicen a los procesos que son básicos para el sistema (obtener la mayor cantidad posible de fondos nacionales; mantener un alto rango de libertad de acción en la relación con la Nación; responder al posicionamiento privilegiado de los actores ligados a la APPs).

Las modalidades clientelares y prebendarias se despliegan a través de canales capilares de relación que vinculan personalmente a los funcionarios con múltiples interlocutores. Por esta vía se gestionan las actividades funcionales (bienes programa, regulaciones, etc.) e institucionales (gestión del empleo[136], compras de insumos, etc.) de la Administración Pública.

El funcionario que administra tales actividades puede tejer acuerdos con cuadros políticos del oficialismo o actuar él mismo como dirigente-puntero; lo cual le permite concentrar una cuota de poder en la que sostiene o incrementa su inserción política[137]. En torno de cada

---

134 Esta caracterización se inspira en Graciarena (1976: 40). Entendemos por relación clientelar, aquella en donde la distribución de bienes programa, servicios, incorporación de empleados públicos, se realiza bajo una lógica personalizada y cambio de pasar a formar parte de una red de apoyo al funcionario o político en cuestión (sobre la base de Krueger, 1974 y Kurer, 1993). Por su parte, se entiende por prebenda, a la asignación de rentas públicas, para la adquisición de bienes y servicios, sean estos para uso personal o del Estado, por medio de mecanismos individuales y personalizados (sobre la base de Weber, 1964: Tomo I° - 208).

135 Es una situación tan reconocida que es un esfuerzo en algún sentido inútil citar hechos de este tipo. En el punto 1.2.2. del Capítulo VI reprodujimos cerca de una decena de denuncias en este sentido. Transcribimos, al azar, algunas más:

- En Santiago del Estero se usa del presupuesto educativo para pagar a punteros políticos (Buenos Aires Económico, 19/11/97).
- Los integrantes del equipo de básquet que es manejado por el Senador por San Luis utiliza pasajes que pertenecen al Senado de la Nación., Ante la denuncia, responde que los "... pasajes son suyos, y hace con ellos lo que quiere" (Wiñazki, 1995).
- El Director del Hospital de Corrientes daba a punteros del Partido Nuevo (en el gobierno) cincuenta raciones diarias de comida para que las vendan o se las den a sus *clientes*. Cuando el nuevo director dejó de entregarlas hubo quejas contra la *injusticia* que se estaba cometiendo (Página 12, 16/08/99).
- En un poblado del interior de la Provincia de Catamarca punteros peronistas repartían sobres con boletas de Saadi y un billete con la cara del presidente Menem de $50. Son los llamado menem – truchos, una propaganda del presidente Menem con forma de billete. Decían que esa moneda regiría después de las elecciones si gana Ramón Saadi. En la zona no están acostumbrados a ver billetes (Página 12, 31/03/1998)
- El ex diputado Atilio Barbotti (Acción Chaqueña) hizo aprobar subsidios para su familia incluida la nieta de dos años y medio (la Nación, 06/02/1996)

136 En diferentes momentos, a lo largo de esta investigación (sección 3 del Capítulo V, apartado 2.1.2. y sección 3 del capítulo VI, acápite 2.2. de este capítulo VII) se ha tocado el tema del empleo público como uno de los principales elementos a considerar en el análisis de la situación de las provincias periféricas. En otros trabajos (Cao y Rubins, 1994 y 1996) se ha tocado el tema con más detalle. Haciendo una síntesis de los diferentes aspectos que hemos citado a lo largo y que involucran al empleo público, vemos que este se presenta bajo tres dimensiones diferentes:

1. Como parte de la estructura organizacional
2. En su carácter de movilizador de la economía regional
3. En su condición de elemento a utilizar en los procesos de acumulación política

137 En este sentido, para el espacio y tiempo bajo estudio consideraremos, a priori, como válido el axioma que sostiene que los decisores del sistema político están primariamente motivados por el objetivo de incrementar su poder, capacidad de maniobra y autonomía (Downs, 1960: 542).

funcionario se tejen alianzas que van conformando las redes que terminan siendo una de las principales apoyaturas del poder político.

El funcionamiento del aparato del Estado bajo la lógica descrita es la piedra basal de un *pacto de gobernabilidad implícito* en el que:

- ✓ El estamento político provincial se legitima a través de capitalizar directamente la asignación de recursos que le transfiere el gobierno central.
- ✓ Los diferentes actores ligados a las APPs tienen pocos competidores para captar estos recursos.
- ✓ Las modalidades bajo las que se ejecutan los puntos anteriores permiten generar una base de sustentación lo suficientemente amplia como para posibilitar victorias electorales[138].

Si esto es así, ¿qué mejor que una administración informal e ineficiente para desplegar políticas prebendarias y clientelares? Es claro que un aparato administrativo con las características citadas tiene limitada su capacidad de oponer reparos burocráticos[139] a la asignación de recursos a través de las redes capilares sobre las que construyen su poder los cuadros políticos.

Por otro lado, ¿podría funcionar eficientemente una APP cuando los procedimientos esenciales de su organización están determinados por los intereses de aquellos dirigentes que pujan por captar crecientes porciones del *botín*? Si acciones rutinarias como lo son nombrar agentes de mínima categoría, intervenir en expedientes, liberar pagos por parte de la Secretaría de Hacienda, etc. se negocian en micro escenarios capilares de asignación de recursos, la consecuencia no puede ser otra que la licuación de la estructura administrativa de la organización.

Entiéndase bien; no se sostiene que estos elementos surjan de una planificación general dirigida a sabotear el trabajo de la administración, sino que – alrededor de decisiones que cada funcionario / puntero toma – se va construyendo como mecanismo rutinario el funcionamiento por excepción. Esta modalidad de acción se convierte en la manera "natural" de hacer las cosas y se va reforzando por la aquiescencia o el desinterés que muestran por corregir estos *desvíos* otros funcionarios punteros que se encuentran en circunstancias similares.

En este esquema, el descrito *formalismo* tiene varias funciones. Por un lado, refuerza la tendencia hacia el prebendalismo y clientelismo, en tanto beneficia a quienes manejan los procedimientos no formales de la Administración Pública (Sharkansky, 1974: 39). Por otro, es clave en la relación con la Nación a los efectos de aprobar compromisos y después inutilizarlos a través de una incapacidad administrativa que, en algunos casos, es fomentada.

Volviendo a lo dicho al comienzo de esta sección, un diagnóstico exclusivamente organizacional de las APPs hablará de su mal funcionamiento, pues supone la preeminencia de un objetivo originario - cuya legitimidad deriva de contar con el mayor respaldo normativo/formal – y que ha sido *distorsionado* por la baja capacidad de procesamiento del aparato administrativo[140]. Pero este funcionamiento de las APPs del área periférica no debe verse como disfunciones o enfermedades organizacionales, sino como:

---

[138] Ver acápite 5.1..

[139] Se hace notar que, en muchos casos, estos reparos burocráticos que no funcionan tienen su origen en compromisos asumidos con el gobierno central en el marco del citado *formalismo*.

[140] Este razonamiento fue desarrollado sobre la base de O'Donnell / Oszlak (1996:113) y Evers (1989:169).

1. el modo de procesar las tendencias contradictorias de las fuerzas orientadoras de políticas
2. la forma en que se despliega la burocracia pública para generar poder político dentro del ámbito general de la sociedad y la economía periférica.

Por último, esta forma de intervención del Estado Provincial tienden a acentuar las modalidades de relación entre el sistema político y la sociedad regional. Esto se debe a que:

1. Contamina los circuitos mercantiles de la provincia y reduce la posibilidad de funcionamiento de los emprendimientos que no se sostienen en estas modalidades.
2. Limita su relación con los actores transregionales, que tienden a posicionarse como enclaves en tanto perciben que el funcionamiento prebendario y clientelar de las APPs puede ser contraproducente para su propio desarrollo.

4. Provincias del área periférica, Provincias del área central

Dado que el modelo desplegado se liga específicamente con las provincias del área periférica, corresponde aquí resumir esquemáticamente las diferencias que se han venido destacando entre estas jurisdicciones y las del área central. Estos contrastes se sostienen en los referentes empíricos y bibliográficos volcados a lo largo del trabajo, principalmente en los capítulos V y VI.

Antes de pasar al análisis, se repite que se tiene conciencia de que muchos de los mecanismos descritos guardan similitud con otros que ocurren en provincias del área central pero, como se verá a continuación, las diferencias presentes permiten sostener que existen condiciones estructurales distintas en la situación económica, social, política y de la Administración Pública de ambas áreas.

a) **La diferente envergadura entre provincias del área central y periférica.** El distinto tamaño relativo entre ambos grupos de provincias tiene una incidencia importante en la relación Nación- Estados Subnacionales. En particular, en el caso de establecerse relaciones sustentadas en transferencias extraordinarias a cambio de apoyo político.

En el caso de las provincias periféricas, las cifras involucradas en transferencias extraordinarias representan una porción mínima del gasto federal y, por el contrario, es relevante para cada una de las jurisdicciones periféricas.

En el caso de las provincias del área Central, este hecho cambia radicalmente. Por ejemplo, el gasto de la provincia de Buenos Aires es 15 veces superior al de Catamarca, La Rioja, Formosa o Jujuy. Por otro lado, la continua crisis fiscal de estas últimas provincias, las características de su población y la existencia de diferente nivel de ingresos entre las provincias comparadas, dan a las transferencias un atractivo distinto.

En ese sentido, no es lo mismo recibir los $250 mensuales de un Plan Trabajar en una provincia periférica cuyos habitantes tienen un ingreso anual per cápita de aproximadamente $ 2.000, que percibir el mismo beneficio en una provincia como Buenos Aires, que registra un ingreso per cápita cercano a los $10.000 (ProvInfo,2001 - Ver Anexo V).

Adicionalmente, en términos del proceso de reforma del Estado, las transferencias extraordinarias que la Nación le hacía a las provincias periféricas sólo le generaban desajustes marginales en su programa financiero y en la situación fiscal del sector público consolidado (Nación, Provincias y Municipios). Al respecto, ya se ha visto que, a pesar de que el déficit de las provincias periféricas duplicó al de las provincias centrales, el resultado del consolidado de provincial no mostró los desequilibrios de otras etapas.

Esto puede hacerse extensivo al proceso global de reforma. El menor peso relativo de los aparatos burocráticos de las provincias periféricas hizo que su retraso en la aplicación del ajuste estructural -alentado por las transferencias extraordinarias que recibían- resultara marginal dentro del proceso general de transformación del Estado.

b) **La mayor participación relativa en la vida provincial del Sector Público en el área periférica.** El distinto tamaño del Estado frente a sus respectivas sociedades genera procesos diferenciados en ambos grupos de provincias.

Hacia el interior de cada una de las provincias del área periférica, el tamaño relativo del Sector Público coloca al conglomerado de actores sociales ligados a la APP (contratistas de obras públicas, proveedores del Estado, cámaras de comercio, colegios profesionales y sindicatos de empleados del Estado, etc.) en el centro de la vida provincial.

Con respecto a las asociaciones que nuclean a empleados públicos, cabe decir que -dentro de cada provincia periférica- son las organizaciones sindicales más combativas y con mayor número de afiliados. Por el contrario, en el área central se observa que son otros los actores sociales que presentan mayores dimensiones relativas (apartado 2.1.2., Capítulo VI). Esta situación se hace más nítida en virtud de la baja presencia de otros grupos sociales en virtud de la decadencia de las economías regionales y el carácter de enclave de los procesos económicos más dinámicos.

La situación en el área central parece ser diferente. Los datos volcados en los capítulos V y VI muestran que - aunque también se diluyó la vigencia de importantes actores sociales- los nuevos grupos hegemónicos no están unívocamente ligados a la APP. Así, en esta área, existe una importante porción de grupos sociales cuya reproducción se realiza a través de procesos que son casi totalmente autónomos de los flujos financieros del sector público.

En la periferia y el centro también impacta de manera diferente la reducción del compromiso territorial de los agentes económicos. Esto se debe al mayor o menor alejamiento que sus condiciones generales de producción tienen respecto de las que son propias del mercado mundial. Así, las condiciones del área periférica -forjadas en un desarrollo económico que se realizó al amparo de regulaciones y asistencias amplias y profundas- conspiran, en esta etapa de apertura, contra el surgimiento de agentes económicos encadenados con el resto de la sociedad. Por su parte, el área central – con menor grado de distorsión respecto de lo que ocurre en el mercado mundial- se observa el fenómeno opuesto; tiene más posibilidades de evitar que los sectores más modernos funcionen como enclave.

A su vez, el origen de los recursos con los que se financia el gasto público potencia las características de las provincias de cada área (sección 1.2. Capítulo VI).

En el área periférica, ese financiamiento depende poco de los recursos tributarios cobrados a la sociedad provincial y mucho de los fondos que transfiere el gobierno central. Este hecho, refuerza la libertad del estamento político para maniobrar con autonomía de los diferentes actores ligados al proceso productivo.

De este modo, la relación particularmente intensa con actores ligados a la APP permite llevar el juego por el botín más allá de lo que es posible en las áreas centrales, en donde dicho juego encuentra su límite en el punto en que comienza a amenazar la capacidad para generar los excedentes que -por la vía del tributo- financian el gasto público.

c) **Las sociedades centrales y periféricas**. Por último, deben destacarse las diferencias culturales y sociales que surgen del contexto en el que se despliega el modelo descrito.

Una características específicas de las áreas periféricas es que sus segmentos sociales que, en teoría, han internalizado valores y conductas modernas (grupos ligados a las universidades, profesionales, inversores en actividades ligadas al mercado regional, etc.) están neutralizados por haberse insertado en el esquema prebendario o no llegan a conformar una masa crítica lo suficientemente poderosa para cambiar este escenario.

Esta particularidad torna menos costoso -en términos políticos- el apoyo o la oposición que los estados provinciales del área periférica brinden a las iniciativas o a las propuestas del gobierno central. En efecto, la debilidad de la sociedad civil y de la esfera pública de estas provincias (Capítulo II, acápites 2.3. y 3.1.) facilita las negociaciones con el gobierno central, en tanto las sinuosidades en materia de alianzas y posiciones políticas frente a diferentes temáticas tendrá una menor penalización social. Esa facilidad de los gobiernos de provincias periféricas para negociar con el nivel central potencia la global declinación ideológica de los partidos políticos (Eleazar, 1987: 217).

Algo similar puede decirse respecto a las prácticas clientelares. Este modo de relación entre el Estado y la población provincial -que supone el apoyo político como contraprestación de la entrega de bienes y servicios estatales- tiene mayor grado de naturalidad en el área periférica. Esto no niega su aplicación en el área central; pero en ella :

- ✓ Tienen menos impacto por ser menor el alcance del Estado (por el diferencial en el tamaño relativo)
- ✓ Es una conducta menos *naturalizada* por parte de amplios segmentos de la sociedad[141]

d) **El lugar de la Administración Pública.** Sobre esta dimensión no se ha realizado el análisis comparativo; pero, siguiendo la lógica de este trabajo, tendrían que observarse condiciones distintas en ambas áreas, en virtud de la existencia de diferentes actores sociales que tendrían que demandar otro tipo conductas por parte de la APP.

Pero aun en el caso de que en el área central se aplicaran las prácticas descritas para el área periférica, las distintas cuestiones que fuimos enumerando en este título harían que la influencia de las APPs sobre los sucesos que ocurren en la sociedad fuese distinta.

En primer lugar se repite que se tiene conciencia de que muchos de los mecanismos descritos guardan similitud con otros que ocurren en provincias del área central y aún del

[141] Como forma de marcar las diferencias con lo que ocurre en el área periférica, a título de ejemplo se transcribe una descripción de la situación de peones y capataces correntinos que "... siguen como rebaños a sus caudillos, casi siempre sus patrones, con fe ciega en la personal del líder más que en la ideología que pregonan, de la que poco entienden, enlazados en una extraña relación de amo/esclavo; prestigio/temor reverencial, también riqueza/pobreza, manifestaciones que tratan de explicar el misterio y el poder de estos sobre aquellos. La frase habitual 'soy gente de fulano' es índice elocuente de orgullosa pertenencia. ....." (Villalba, 1993: 14).

Estado Nacional. En este sentido, se hace notar que diferentes autores han considerado al incremento en los niveles de corrupción y en la utilización clientelar del Estado como una tendencia que se ha extendido en el mundo durante los últimos años y que ha tenido como uno de sus casos más notorios al de la Administración Pública Argentina[142].

De esta forma, alguna parte de los hechos que aquí se comentan puedan explicarse a partir de una *contaminación generalizada* con una modalidad de gestión que se expandió por todo el sector público durante los '90.

Sin embargo, las distintas dimensiones relativas del Estado en el área periférica hacen que un accionar de este tipo tenga consecuencias y alcances distintos que en el caso de una provincia del área central. Un aparato burocrático con las características que reseñamos para las provincias periféricas, en el marco de la debilidad de la economía regional, tiene la capacidad de dar, a través de redes capilares, el tono general del proceso económico, político y social de la provincia. Esto es así porque su accionar influye en todos los órdenes de la vida provincial, siendo escasos los segmentos que se reproducen por fuera de las redes que establece la APP y que por lo tanto no están contaminados con este tipo de prácticas.

En resumen, la amplitud del despliegue de ciertas prácticas (por ejemplo, el diferente grado de ramificación de las prácticas clientelares y prebendarias) terminan produciendo diferencias cualitativas en el funcionamiento del Estado y el sistema político provincial de cada una de las áreas.

Partiendo de esta conceptualización se puede aventurar - a nivel de hipótesis ya que, repetimos, la instancia comparativa no se ha desarrollado en este aspecto - que la propia Administración Pública de las provincias centrales deben ser diferentes a la de las provincias periféricas. Por un lado, porque el manejo clientelar y el desorden administrativo tiene su límite en la amenaza a la base de contribuyentes que sostienen el Estado. Por otro, porque existen segmentos relevantes de la sociedad que se reproducen por fuera de las redes que establece la APP y que por lo tanto impulsan a en *su Estado* otro tipo de prácticas.

En suma, muchos de los elementos citados referidos a la sociedad, la economía, el Estado y la Administración Pública efectivamente comprenden a un estilo global que alcanzó casi todos los ámbitos de la Argentina. Pero en el área periférica existen elementos de *naturaleza* diferente, situaciones estructurales que pueden desplegarse en virtud de las características de estas sociedades, su economía y su Estado.

5. Escenarios de la reproducción periférica

Para terminar este capítulo, en esta sección se describen, esquemáticamente, cuatro escenarios político-administrativos básicos que se desarrollaron en las Provincias periféricas en la etapa bajo análisis.

Previamente, conviene hacer algunas precisiones sobre el espectro de acciones que los estados provinciales estaban potencialmente habilitados a realizar. En primer lugar, debe destacarse que una parte de las principales medidas de política económica se tomaron por fuera de su esfera de influencia. Luego, que muchas de estas medidas tuvieron una incidencia, en cierto modo azaroso, ya que en su mayoría habían sido pensadas para influir sobre la marcha de emprendimientos del área central. Por último, que los estados

[142] Ver por ejemplo García Delgado (1998: 136 y ss.), Rajland (2000: 33 y ss.), Manfroni (2000, 95 y ss.), etc.

provinciales tenían poca preparación y experiencia para desarrollar políticas alternativas a las que planteaba el gobierno nacional

Sin embargo, también debe decirse que las provincias tenían una importante batería de herramientas (impositivas, regulatorias, sociales, educativas, etc.) y de recursos (financieros, simbólicos, bancarios, en infraestructura, subsidios, etc.) a la que podían recurrir para incidir sobre la trayectoria del aparato productivo provincial[143].

5.1. Equilibrio político y paulatina decadencia

Un escenario de este tipo existió en las provincias que contaron con un liderazgo consolidado, a través del cual preservaron un alto nivel de transferencias (financieras y de cogestión) provenientes de la jurisdicción nacional. Ello posibilitó una gestión de gobierno potencialmente capaz de controlar las variables fiscales y distribuir los recursos de la APP en el marco de un acotado nivel de conflictividad; consecuentemente, estas provincias alcanzaron un aceptable nivel de gobernabilidad.

Por lo general, este escenario respondió pasivamente a la evolución de la situación provincial; esto es, se variaba el nivel de gasto con el propósito de sostener el nivel de empleo, demanda e inversión y, de esa manera, garantizar los equilibrios sociales, económicos y políticos.

La factibilidad de un escenario de este tipo fue mayor en aquellas provincias que contaban con un aparato productivo más rudimentario y que, por ende, recibían menos presiones para asistir a los agentes económicos en crisis.

En términos generales, puede decirse que los Estados de las provincias periféricas adoptaron esta dirección estratégica, lo que implicó condenar a sus sociedades a recorrer una senda de lento empobrecimiento, al tiempo que se intensificaban las condiciones de enclave de los emprendimientos más dinámicos.

Este escenario de equilibrio y decadencia no impidió que en estas provincias se verificara una tasa superior al 70% de reelección partidaria[144] entre 1983 y 1999. Es más, la mayoría de los casos en que no se convalidaron electoralmente los signos partidarios estuvieron ligados a los escenarios 5.2. y 5.3. que se desarrollaran a continuación.

5.2. Rescate y reconstrucción del equilibrio

Los escenarios de crisis tienen en común la incapacidad financiera fiscal de la Administración Pública para sostener cierto umbral de funcionamiento de la sociedad. El peso de la APP en las áreas periféricas es tan grande, que su crisis es la de la provincia. Esto también hace válida la situación inversa: cuando un sector entra en crisis, la provincia puede mantener un funcionamiento *normal* si la APP logra sostenerse.

Las crisis pueden provenir de:

a) Presiones de la economía regional por sostener emprendimientos en quiebra

---

[143] Achervall y Belardi (1999) hacen un recuento de las tareas que potencialmente podían desarrollar los estados provinciales de las provincias periféricas.

[144] La tasa de reelección partidaria informa acerca de los partidos a cargo del Ejecutivo Provincial que triunfaron en las elecciones a gobernador. El porcentaje indica el total de elecciones en que hubo reelecciones (total de elecciones: 56, reelecciones: 40, tasa de reelección: 71,4%.. Fuente: Cao (2000).

b) Dificultades de la clase política local para cuotificar ordenadamente el financiamiento nacional.

c) Crisis nacional que reduce las transferencias, lo que lleva a romper acuerdos con actores sociales regionales e induce situaciones como las descritas en a) o b).

Cuando, el sistema político no logra manejar este tipo de situaciones, sobreutiliza los recursos estatales para responder a las demandas y restablecer la gobernabilidad. Como consecuencia de ello, a corto plazo se produce un espiral ascendente de gasto - demanda que deriva en desequilibrios fiscales. Al quebrar el sistema financiero de la APP, comienza a retrasarse el pago a empleados públicos y proveedores, con lo cual la crisis se extiende a casi todo los rincones de la vida económica provincial -con la obvia excepción de los enclaves- y se altera la paz social.

La falta de poder se expresa también en la relación con el gobierno central, ya que las jurisdicciones sin recursos tributarios propios y con un alto nivel de gasto asociado al salario son necesariamente permeables a las presiones del poder central. En estos casos, el gobierno federal utiliza su poder para inducir políticas de ajuste que permitan recobrar el equilibrio fiscal.

Cuando esto no alcanza, la fase siguiente involucra la participación del gobierno central[145] en la búsqueda de soluciones a los desequilibrios fiscales de la forma más rápida e indolora posible y con el afán subsidiario de lograr que el eventual éxito de su gestión sea aprovechado por una sección provincial de su mismo color partidario. Esto significa recuperar los equilibrios fiscales básicos y volver a escenarios del tipo 5.1.

5.3. Despliegue del ajuste estructural

En general, y debido a los costos que genera para muchos actores sociales, este escenario sólo tiene vigencia de manera esporádica y en situación de excepcionalidad, siendo -a lo sumo- un momento particular del escenario anterior.

En muchos casos, el escenario político emergente de procesos muy desgastantes para las fuerzas políticas tradicionales (como los citados en el punto anterior) permitió que ganasen espacio elencos gubernamentales que se ponían en línea con las políticas de ajuste estructural impulsada por sectores del gobierno central.

Cuando estas políticas logran ajustar las cuentas fiscales provinciales, los segmentos políticos tradicionales inducen el cambio de acciones que tienen más enemigos que sostenedores. En efecto, estas políticas generan la oposición de:

1) El conglomerado de actores ligados a la APP, al que perjudica de manera directa

2) El conglomerado de actores ligado a las economías regionales, que se opone estructuralmente a estas políticas.

Adicionalmente, tienen dificultades para lograr el apoyo de actores transregionales, ya que estos no se comprometen con la realidad provincial.

[145] En los 90' esto no necesariamente significaba la intervención federal de la provincia. Era más común que desembarcara un equipo del Ministerio de Economía de la Nación que, en los hechos, pasaba a manejar los principales asuntos de la provincia.

Esta soledad política hace que, con la relativa facilidad que brinda el colchón financiero logrado, se vire hacia escenarios del tipo 5.1.

5.4. Las dificultades para estructura un escenario alternativo[146]

Puede pensarse un escenario en el cual, partiendo del equilibrio detallado en 5.1., se avance progresivamente hacia una autonomía relativa del Estado y del propio sistema político.

Con estos atributos, la APP va realizando una paulatina reasignación de recursos hacia las históricas economías regionales con el propósito de apoyar su reconversión y de articular a la base productiva provincial con los enclaves. Estas medidas permiten sostener un cierto nivel de empleo, demanda e inversión sin necesidad de políticas clientelares y prebendarias que sostenían estos registros.

Paralelamente, el incremento de la productividad del sector público a partir de abandonar la asignación de recursos como botín, permite mantener y aún incrementar la oferta de bienes y servicios públicos.

Estas transformaciones posibilitarían alcanzar algunos objetivos democratizadores básicos; como lo son:

- ✓ Asegurar cierto piso de derechos políticos y sociales que hoy están obturados para buena parte de la población dada la modalidad clientelar del sistema de dominación.
- ✓ Garantizar para toda la población una oferta de bienes públicos primordiales (salud, educación) y de bienes de subsistencia (alimentación, vivienda).

[146] Este punto fue desarrollado más extensamente por Achervall y Belardi (1999).

Bibliografía

→ Abrucio, Fernando Luiz (1994), "Os baroes da federacao" en **Revista Lua Nova N° 33** – CEDEC – San Pablo, Brasil

→ Achervall, Jaime y Belardi, Paula (1999), "Algunas ideas para empezar a formular un programa para la izquierda en las provincias periféricas" en **Revista Periferias N° 6** - FISyP – Buenos Aires

→ Almunia, Joaquín (2000), **"Un impulso federal al estado autonómico"** en **Revista de Occidente N° 229** - Madrid

→ Ander-Egg, Ezequiel (1980), "**Técnicas de Investigación Social**" – El Cid Editor – Buenos Aires

→ Aparicio, Susana y Garraca, Norma (1995), "La actividad cañera. Los campesinos cañeros en los nuevos escenarios económicos" en **"Agroindustrias del NOA"** Giarraca, Norma y otros – Área de Estudios rurales del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA – Buenos Aires

→ Aranda, Solange (1994), "Diferimientos impositivos para proyectos agrícolas" en **Novedades Económicas Año 16 N° 166** – IERAL – Buenos Aires

→ Banco Mundial (1992), "**Towards a New Federalism**" en Report N° 10.612 - AR.- Banco Mundial, Washington, EEUU

→ Banco Mundial (1996), "**Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism**" en Report N° 15487 AR - Banco Mundial - 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

→ Barbosa, Adalberto Zelmar (1988), "**El federalismo Bloquista**" - Editorial Sudamericana, Buenos Aires

→ BCRA (1991), "**Estado de Entidades Financieras. Separata del Boletín Estadístico**" – BCRA – Buenos Aires, 11 de diciembre

→ BCRA (1994), "**Boletín estadístico**", Año XXXV N° 1 BCRA – Buenos Aires, Enero

→ BCRA (1996) "**Boletín estadístico**", Año XXXVII N° 12 BCRA – Buenos Aires, Diciembre

→ BCRA (1999) "**Boletín estadístico**", Año XL N° 1 BCRA, Enero

→ Bertoni, Leandro (1995) "El complejo tabacalero y la intervención estatal" en "**Agroindustrias del NOA**", Giarraca, Norma y otros – Área de Estudios rurales del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA – Buenos Aires

→ Borgonovo, Félix (Dirección) y Cabanillas, Ernesto (Coordinación) (1995), "**El federalismo fiscal a partir de la reforma constitucional**" - Asociación Mutual Federal de Empleados de la DGI – Buenos Aires

→ Boudon, Raymond y Bounicand, François (1990), "**Diccionario Crítico de Sociología**" Edicial S.A. – Buenos Aires

→ Cámara Algodonera Argentina (2000), "**Cámara Algodonera Argentina**" - Buenos Aires

→ CAME (1996), "**Un año después**" - Coordinadora Argentina de Actividades Mercantiles (CAME) - Buenos Aires

→ Cao, Horacio (2000) "**Elecciones y re-elecciones municipales**" - Konrad Adenauer Stiffung - Buenos Aires

→ Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994), "La estructura institucional de las provincias rezagadas" en **Realidad Económica N° 128** - IADE - Buenos Aires

→ Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996), "El sistema tradicional clientelar y las Administraciones Públicas Provinciales" en **Cuaderno de Trabajo** N° 5 – Consejo Directivo Departamental – UNLu – Buenos Aires

→ Castells, Manuel (2000) "**La era de la Información: economía, sociedad y cultura**" - Volumen 1: La sociedad red – Volumen II: El poder de la Identidad - Volumen III: Fin de milenio - Siglo XXI Editores - México.

→ Centro Azucarero Argentino (1998), "**Boletín Azucarero**" (Boletines de Octubre, Noviembre y Diciembre) - Centro Azucarero Argentino - Buenos Aires

→ Centro Azucarero Argentino (1999), "**Boletín Azucarero**" (Boletines de Enero y Febrero) - Centro Azucarero Argentino - Buenos Aires

→ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1997), "Aportes del Tesoro Nacional. Discrecionalidad en la relación entre la Nación y las Provincias" en **Serie Estudios CECE N° 21** – CESE - Buenos Aires

→ Consejo Federal de Inversiones (2000), "**Reforma del Estado en las Provincias**" Estudio realizado por Mendiara, Elvira; Castro, Daniel y Cao Horacio – Expediente 4127 - Consejo Federal de Inversiones – Buenos Aires, Mayo

→ 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

→ CTERA (1995), "**Situación de la educación en Argentina. Diagnóstico**" - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) - Buenos Aires

→ CTERA (1996), "**Memoria**" - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) - Buenos Aires

→ CTERA (1997), "**Fondo de Financiamiento Educativo**" - Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) - Buenos Aires

→ CTP (1995), "**El Congreso de la Cultura, el Trabajo y la Producción ante la coyuntura política**" - CTP – Rosario, Argentina, 14/07/1995

→ Di Tella, Torcuato S. (1986), "**Sociología de los Procesos Políticos**" - 3° Edición - EUDEBA - Buenos Aires

→ Downs, Anthony (1960), "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy" en "**World Politics, Volume 12, Issue 4**" - Johns Hopkins University Press - U.S.

→ Eleazar, D. (1987), "**Exploring Federalism**" - Tuscalosa and London - England

→ Emma, Jaime (1992), "**La cárcel de los Rodríguez Saa**" - Ediciones de la Urraca - Buenos Aires

→ Evers, Tilman (1989) "**El estado en la periferia capitalista**", Siglo XXI Editores, Buenos Aires

→ Federación Agraria Argentina (1995), "**Informe sobre las PyMEs Agropecuarias. Causas y consecuencias de la crisis**" - Federación Agraria Argentina - Rosario, Santa Fe, Argentina

→ Federación Agraria Argentina (1996), "Dictámenes del 84° Congreso" en **Conclusiones finales del 84° congreso ordinario anual de F.A.A.**- Rosario, 28 y 29 de septiembre de 1996

→ Federación Agraria Argentina (1997), "Dictámenes del 85° Congreso" en **Conclusiones finales del 85° congreso ordinario anual de F.A.A.**- Rosario, 25 y 26 de septiembre de 1997

→ Federación Agraria Argentina (1998), "Desde el interior, por el desarrollo con equidad" en **Conclusiones finales del 86° congreso ordinario anual de F.A.A.**- Rosario, 24 y 25 de septiembre de 1998

→ Federación Agraria Argentina (1999), "De pie, camino al tercer milenio" en **Conclusiones finales del 87° congreso ordinario anual de F.A.A.**- Rosario, 23 y 24 de septiembre de 1999

→ Federación Agraria Argentina (2000), "Desde el campo, por justicia distributiva y desarrollo nacional" en **Conclusiones finales del 88° congreso ordinario anual de F.A.A.**- Rosario, 28 y 29 de septiembre de 2000

→ Federación Agraria Argentina (2001), "Desde el campo, entre todos, por una justa distribución de la riqueza" en **Conclusiones finales del 89° congreso ordinario anual de F.A.A.**- Rosario, 27 y 28 de septiembre de 2001

→ Felleti, Roberto y Lozano, Claudio (1992), "Las crisis provinciales. Evaluación del reciente acuerdo Nación – Provincias" en **Cuaderno N° 21** – IDEP – ATE – CTA – Buenos Aires

→ Felleti, Roberto y Lozano, Claudio (1996), "Los nuevos contenidos de las crisis provinciales – Provincias" en **Cuaderno N° 40** – IDEP – ATE – CTA – Buenos Aires

→ Frías, Pedro (1993) "Federalismo y reforma del estado en la Argentina", en **Revista Contribuciones N° 4** - Konrad Adenauer Stiftung / Centro interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano CIEDLA – Buenos Aires

→ Fundación Capital (1996), "**Ranking fiscal provincial**" - Fundación Capital - Buenos Aires

→ Fundación Capital (1998), "Las Provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal" en **Síntesis Económica Financiera Semanal 14/08/98** – Fundación Capital -Buenos Aires

→ Fundación Capital (1999), "**Ranking fiscal provincial**" - Fundación Capital - Buenos Aires

→ Fundación Capital (2000), "**Ranking fiscal provincial**" - Fundación Capital - Buenos Aires

→ García Delgado, Daniel (1998) "**Estado Nación y globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio**" Editorial Ariel, Buenos Aires

→ Gerchunof, Pablo (1993), "Exposición en Seminario ¿Nuevo Federalismo o Fragmentación del Estado?" en "**Los que quedaron Afuera**" - Ediciones Unidos – Buenos Aires

→ Gibson, Edward (1997), "The populist road to market reform" en **World Politics N° 49** – EEUU

→ Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001), "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica Argentina" en "**El federalismo electoral argentino**" Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

→ Gortari, Javier (1998), "El Mercosur y la Economía Yerbatera" en **Realidad Económica N° 154** – IADE – Buenos Aires

→ Graciarena, Jorge (1976), **"Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina"** – PAIDOS, Buenos Aires

→ Grupo Provincias (1999), "**Información política, fiscal, social, económica y de acciones del Gobierno Nacional en Provincias Argentinas – 1998**" Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Provincias, Grupo Provincias

→ Halperin, Tulio (1993), "Exposición en Seminario ¿Nuevo Federalismo o Fragmentación del Estado?" en "**Los que quedaron Afuera**" - Ediciones Unidos – Buenos Aires

→ Idelcoop (1991), "La propuesta cooperativa" en **Idelcoop N° 68 –** Exposición en seminario realizado el 20/12/90 - Rosario - Argentina

→ Idelcoop (1999), "Las economías regionales y la respuesta cooperativa" en **Idelcoop N° 120** - V Encuentro de Cooperativas realizado el 17 y 18/6/99 - Rosario - Argentina

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

→ INTA (1993), "**Perfil tecnológico de la producción agropecuaria Argentina**"- Dirección Nacional Asistente de Planificación – INTA – MEyOySP – Buenos Aires

→ Krueger, Anne (1974), "The political economy of the rent sekking society" en **The American Economic Review Volumen 64 N° 3** - EE.UU.

→ Kurer, Oskar (1993), "Clientelism, corruption, and the allocation of resources" en "**Public Choice"** - Volumen 77 N° 2 – EEUU

→ Lischinsky, Bernardo (1993), Exposición en Seminario "¿Nuevo Federalismo o Fragmentación del Estado?" en "**Los que quedaron Afuera**", Ediciones Unidos – Buenos Aires

→ López, Artemio (1996), "Y a este, quién lo votó? Desocupación abierta, población NBI y clientelismo político en la construcción de consenso electoral" en **Cuaderno N° 38** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

→ López, Artemio (1997), "Pobres Estructurales, nuevos pobres y clientelismo político" en **Cuaderno N° 51** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

→ López, Artemio (1998), "Gasto social ineficiente y clientelismo político" en **Cuaderno N° 57** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

→ Lozano, Claudio y Jáuregui, Marcela (1990), "Las políticas sociales en crisis" en **Cuaderno N° 9** - Instituto de Estudios sobre Estado y Participación – CTA – Buenos Aires

→ Manfroni, Carlos (2000) "El delito de soborno transnacional" en **Revista Aportes N° 16** – Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires

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

→ MEyOySP (1995), "**Argentina en crecimiento – Volumen IV Programación Regional**" – MEyOySP, Buenos Aires

→ Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1984) "**Presupuestos provinciales y presupuesto nacional. Distribuido por Provincias. Ejercicios 1980 - 1981**" Dirección Nacional de Programación Presupuestaria - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas – Buenos Aires

→ Ministerio del Interior (1999), "**Propuesta para un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos**", Ministerio del Interior, Buenos Aires

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

→ Molteni, Margarita (1998), "La transformación económica de la Argentina y el movimiento sindical" en "**El sindicalismo ante los procesos de cambio económico y social en América Latina**" - Konrad Adenauer Stiftung – CIEDLA – Buenos Aries

→ Morandini, Norma (1991), "**Catamarca**" - Editorial Planeta - Buenos Aires

→ Mordacci, Sergio (2001) "**La Reforma del Estado en la Provincia de San Juan: los desaceleradores y neutralizadores del proceso**" - Trabajo presentado en el I° Congreso Argentino de Administración Pública – Rosario, 1° de Septiembre de 2001

→ Murillo, M. Victoria (1997), "El sindicalismo y las reformas de mercado" en **Desarrollo Económico N° 147** – IDES – Buenos Aires

→ Nicolini J. y otros (2000), "**Descentralization, Fiscal Discipline in Subnational Government and the Bail-Out Problem: The case of Argentine**" - Working Paper - Banco Interamericano de Desarrollo

→ Nofal, Beatriz (2001), "**Desgravación de la Reunión de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación. Día 20/09/2001**" – Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Buenos Aires

→ Notcheff, Hugo (1991), "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes" en **Desarrollo Económico Volumen 31 N° 123** - IDES - Buenos Aires

→ O'Donnell, Guillermo – Oszlak, Oscar (1996) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" **Revista Redes N° 4** Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires

→ Pacheco, Teresa – Ballesteros, Celeste – Salgado, Mabel (2000), "El rol del beneficio de diferimiento de impuestos en la promoción de actividades industriales, agropecuarias y turísticas" en **XXX° Jornadas Tributarias** – Colegio de Graduados en Ciencias Económicas - Mar del Plata, Buenos Aires

→ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996), "**Política y poder en el gobierno de Menem**", Grupo Editorial NORMA - Buenos Aires.

→ Paz, Pedro (1987) "La técnica de la tierra arrasada, según Brodersohn" en "**El Despertador Año III N° 12"** - Buenos Aires

→ Peirano, Claudia (1995), "La agricultura regional y los programas de reconversión" en **Novedades Económicas, Año 17 N° 174** – IERAL – Buenos Aires

→ Porto, Alberto (1998) "Nacimiento, evolución y crisis del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos" **Revista Aportes** N° 11 – Buenos Aires

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

→ Rajland, Beatriz (2000) "Desde la eticidad (¿Cuál?) a la corrupción (¿Es esencia o fenómeno?)" en **Revista Aportes N° 16** – Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires

→ Rodríguez, Andrés (1996), "Desarrollar un Estado con servicios de excelencia para la comunidad" en **Revista Aportes N° 16** – AAG - Buenos Aires

→ Rodríguez, Andrés (2000), "Prólogo" en "**Estado Argentino. Transformación de las Relaciones Laborales**" Noemí Rial (Compiladora) – Fundación Unión – Universidad de Tres de Febrero – 2ª Edición - Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro (1995), "Las economías regionales: un proceso de decadencia estructural" en Pablo Bustos (Compilador) "**Más allá de la convertibilidad**" - Fundación Friedrich Evert - Buenos Aires

→ Rofman, Alejandro (2000), "**Desarrollo Regional y exclusión social**", Amorrortu - Buenos Aires.

→ Rossi; Rodolfo (1994), "Crisis en las economías regionales" en **Información Empresaria N° 257** - UADE - Buenos Aires

→ Salvia, Agustín (1997) "**La Patagonia privatizada: crisis, cambio estructurales en el sistema regional patagónico y sus impactos en los mercados de trabajo**" Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Avanzados; Universidad Nacional de la Patagonia Austral - Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1992), "**El Sector Publico de la Provincia de Entre Ríos. Diagnostico y Programa de Reforma**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1993), "**El Sector Publico de la Provincia de Misiones. Diagnóstico (Resumen)**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - Ministerio del Interior - Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994a), "**El Sector Publico de la Provincia de Catamarca. Diagnostico y Programa de Reforma**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994b), "**Informe Preliminar San Juan**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994c), "**El Sector Publico de la Provincia del Chaco. Diagnostico y Programa de Reforma**" -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994d), "**El Sector Publico de la Provincia del Corrientes. Diagnostico y Programa de Reforma**" -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1995), "**El Sector Publico de la Provincia de Tucumán. Diagnostico y Programa de Reforma**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1996), "**El Sector Publico de la Provincia de Salta. Diagnostico y Programa de Reforma**" -Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1998), "**Situación de las Provincias Argentinas**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – MEyOySP, Buenos Aires

→ Secretaría de Hacienda (1989) "**Política para el cambio estructura en el Sector Público**" Ministerio de Economía. Buenos Aires

→ Sharkansky, Ira (1974), "**Administración Pública**"- Editores Asociados S.A.- México

→ Snyder, Richard y Samuels, David (1997), "**Devaluing the vote: Latin America's unfair elections**", informe preparado para la conferencia "Federalism, democracy and public policy" - México DF - México

→ Tappatta, Anahí de (Coordinadora) (1996), "**Regímenes laborales del Sector Público. Administración Pública Provincial. Segundo Informe de Avance**" - Mimeo – Proyecto ARG. 91-014 "Desregulación en los mercados regionales" – Código biblioteca Economía "Subs. - p91014 – 12.7" - Buenos Aires

→ Tedeschi, Virginia y Desparbasques, Mónica (1999), "Políticas sociales como políticas de Estado" en **Revista Aportes N° 13** – AAG - Buenos Aires

→ Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (1999), "Why is Argentin's fiscal federalism so inefficient? en **Journal of Applied Economics Volume II N° 1** – CEMA – Buenos Aires

→ Torres, Danilo (2000), "El Tratado Minero otorga tranquilidad jurídica. Reportaje a Martín Dedeu, de la Cámara Argentina de Empresarios Mineros" en **Boletín Minero N° 1139**, Noviembre 2000 - SONAMI - Chile

→ Unidad Ejecutora Central (1999), "**Informe de Progreso**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ Unidad Ejecutora Central (2001), "**Catastro. Informe Ejecutivo**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ Vaca Narvaja, Hernán (1995), "La caída del último caudillo radical" - Cispren-Narvaja Editor – Córdoba, Argentina

→ Vidal, Armando (1995), "**El congreso en la Trampa. Entretelones y escándalos de la vida parlamentaria**" - Planeta - Buenos Aires

→ Villalba, Miguel Ángel (1993) "La Revolución Radical de 1933 en Paso de los Libres" en revista **Todo es historia N° 311**, Buenos Aires

→ Wainfeld, Mario (1993), "Enseñar a Pescar" en "**Los que quedaron Afuera**", Ediciones Unidos – Buenos Aires

→ Warr, Peter (1989), "Export processing zones: the economics of enclave manufacturing" en **Research Observer Volumen 4 N° 1** – Banco Mundial - Washington

→ Weber, Max (1964), "**Economía y Sociedad**" – Fondo de Cultura Económica – México – (Edición original, 1922)

→ Wiñazki, Miguel (1995), "**El último feudo (San Luis y el caudillismo de los Rodríguez Saá)**" - Planeta Argentina - Buenos Aires

→ Zicolillo, Jorge y Montenegro, Néstor (1991), "**Los Saadi**"- Editorial Legasa - Buenos Aires

Diarios, Agencias Informativas y Revistas

→ ***Acción*** *(Publicación editada por el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos – IMFC)*

Crisis Azucarera, N° 663, 5/04/94
El punto cardinal, N° 666, 21/05/94
Desde Adentro, N° 668, 21/06/94a
Presencia cooperativa, N° 668, 21/06/94b
Para salir de perdedores, N° 672, 15/08/94
Relaciones Peligrosas, N° 708, 21/08/97

→ ***Ámbito Financiero - Buenos Aires***

Crearon comisión para darle $ 1.600 millones al interior 02/10/1995

→ ***Buenos Aires Económico - Buenos Aires***

Giavarini pidió superávit fiscal 19/11/1997
Economía monitoreará las cuentas provinciales 19/08/1998

→ ***Clarín – Buenos Aires***

Intimidades de unas cuentas que no cierran 19/10/1990
Massaccesi pronosticó una hecatombe económica 19/01/95a
Angeloz pide moderación 19/01/95b
Se controlará el gasto social en las provincias 15/12/1995
Vetarían la promoción impositiva 19/12/1997
Promoción Industrial. Explicaciones de Pedro Pou a la AFIP 28/8/99
Más control a los beneficios impositivos 25/05/2000
Un apoyo a cambio del arreglo de cuentas 27/03/2001
Muertes de bebe en Corrientes 04/14/2001

→ ***Diario de Cuyo – San Juan***

Dos implicados en la estafa a la Caja de Jubilaciones 07/05/1996.
Una representación costosa 19/05/1996

→ ***El Cronista – Buenos Aires***

El PJ ganó por 18 puntos 03/10/1995
Amadeo admitió que hubo despilfarro 09/11/1995
El FMI quiere más controles sobre el endeudamiento de las provincias 25/11/1996
El Gobierno comenzó a replantearse los manejos de la política social 12/07/1997

→ ***El Viñatero – San Juan***

Número 1.385 - Año XXXIX – 19 de Julio de 1997
Número 1.390 - Año XXXIX – 23 de Agosto de 1997
Número 1.396 - Año XXXIX – 4 de Octubre de 1997
Número 1.401 - Año XXXIX –8 de Noviembre de 1997

→ ***Interdiarios***

Menem está buscando inversores extranjeros en Suiza 28/01/93
Empresarios británicos prometieron inversiones con alta tecnología 12/05/93
El Secretario de Minería busca inversiones para el sector en Canadá 24/06/93
Empresarios mineros sudafricanos interesados en invertir en el país 17/08/93
Tauginas firmará el martes el pacto fiscal federal 6/8/93
Acción Chaqueña votara por el si a cambio del apoyo provincial del PJ 31/10/93
Valoran como positiva la fractura del interbloque provincial 20/11/93
Gobernador Chaqueño destacó la difícil situación de su Provincia 25/12/93
Menem reclamó la unidad del Partido Justicialista Chaqueño 28/3/94
El gobierno del Chaco busca un acuerdo político con el oficialismo 4/10/94
Dicen que se alejan las posibilidades de un acuerdo entre centristas 23/11/94
Tauginas pidió al gobierno nacional un adelanto de la coparticipación 30/5/95

→ ***La Nación – Buenos Aires***

La reforma del Estado tendrá que esperar hasta febrero 02/01/96
La trama secreta de las pensiones graciables 06/02/1996
Laguna: no opinar en asuntos técnicos 25/06/96
Dura pulseada en el Congreso por el presupuesto 19/11/96

Tim Fischer: "Me gusta todo lo de la Argentina" 3/12/96
Minería, el motor de una mejor relación bilateral 4/12/96
Hay ofertas, con escollos 04/07/1997
El oficialismo ataca el apoyo opositor al modelo económico 12/08/97a
Continúa en la Alianza el debate por el paro 12/08/1997b
Poder Ejecutivo convocará a sesiones extraordinarias 03/12/1997
La Cámara alta sancionó el presupuesto para 1998 19/12/1997
La lista de Lamberto, vuelve a la palestra 10/10/1998
Comienza el jury contra otra jueza que se enfrentó con Rodríguez Saa 09/12/1998
Otra vez Eva Gatica 18/02/1999
El manejo arbitrario de los ATN (Editorial) 14/03/1999
Disparidad entre productores por los diferimientos fiscales 03/06/1999
Cavallo, Milkaut y el gobernador salteño 28/08/99

→ ***Página 12 – Buenos Aires***

Con marca presión 18/11/1995
Un obrero chaqueño que no fue mamá 11/10/1996
El Tato no es Perón pero lo parece 04/10/1997
Para que los muertos no voten 04/10/1997
Ramoncito hacía campaña entregando Menemtruchos 31/03/1998
El arte de manejar los ATN 07/07/1998
En Formosa. Detienen al Presidente del Superior Tribunal de Justicia 04/3/1999
"Somos constructores de la historia que estamos viviendo" – Reportaje a Martha Pelloni de Nora Veiras 16/08/99
El PJ a los golpes en Formosa 27/08/1999
Las provincias despilfarran 01/10/1999
El tema Santiago 01/08/2000
No soy como una Doña Rosa progresista 24/09/2000
Desconocidos entraron el jueves a la redacción del semanario "Análisis" de Paraná 22/01/2001

Capitulo VIII

El caso San Juan

Este capítulo analiza el caso de la provincia de San Juan, con el objeto de determinar en qué medida el esquema expuesto en los capítulos precedentes explica el comportamiento del Estado y de la Administración Pública en una de las provincias del área periférica. La elección de San Juan se justifica ampliamente dadas sus características emblemáticas de provincia periférica, tal como lo demuestra la información que se presenta en el Anexo IV y en la primera sección de este capítulo.

Para explorar el sistema político y la Administración Pública sanjuanina se apeló a diferentes insumos. Por un lado, datos estadísticos y documentos referidos a segmentos escogidos de la situación provincial; por otro -y como elemento preponderante-, la percepción de ex funcionarios que se desempeñaron en las principales unidades del Estado Provincial durante los '90. Concretamente, realizaron once (11) entrevistas semiestructuradas a cuatro ex ministros, dos ex secretarios de rango ministerial y cinco ex secretarios de Estado.

La forma en que se realizaron las entrevistas, como así también el listado de entrevistados y las diferentes previsiones metodológicas tomadas en este capítulo se encuentran en el Anexo III, Acápite 3.5. Por su parte, el Anexo VI contiene la desgrabación de cada una de las entrevistas realizadas.

Con respecto a los resultados alcanzados, cabe resaltar que los procesos analizados son complejos y que de ellos surgen elementos que -en algún sentido- pueden considerarse contradictorios; por otro lado, así suelen ser los resultados de cualquier indagación relevante sobre la sociedad.

El reconocimiento de esta dificultad indujo a utilizar diferentes fuentes y datos y una estrategia destinada a identificar tendencias generales más que situaciones particulares.

En este aspecto, las citas de este capítulo apuntan a evidenciar que -en los distintos ámbitos del Estado Provincial- se observan los mismos fenómenos y se perciben idénticas fuerzas orientadoras de su acción. De esta manera, las situaciones concretas que los entrevistados relatan se constituyen en indicadores de las tendencias generales detectadas en el comportamiento de la Administración Pública.

Así pues, las entrevistas dan cuenta de las diferentes coyunturas sectoriales (salud, educación, seguridad, etc.), de la heterogénea estructura burocrática de la Administración Pública, de la ideología que mediaba la percepción de cada entrevistado, etc. La importancia de este trabajo radica en que, a pesar de estos factores, surgen con relativa nitidez las fuerzas descritas en el modelo diseñado en los capítulos VI y VII.

Además de la información provista por los entrevistados, este capítulo se nutre de fuentes estadísticas; algunas de ellas ya empleadas en los capítulos V y VI para comparar la situación de las provincias del área periférica y del área central. La novedad es que ahora se incorpora a los cuadros datos propios de San Juan, con el propósito de destacar la situación provincial.

Para terminar esta introducción, corresponde hacer algunas precisiones acerca de la situación de los entrevistados al momento de brindar sus testimonios. En primer lugar, debe destacarse que había habido un recambio total la composición del gobierno provincial tras el fracaso de Jorge Escobar en su intento de reelección. Paralelamente, por la época en que se contactó a los diferentes interlocutores, se estaban sufriendo los efectos de la aguda crisis que terminó generando la caída del presidente De la Rua y la salida de la convertibilidad monetaria. Estos hechos, sumados a otras circunstancias regionales, produjeron una explosión social y política de dimensiones descomunales en el ámbito local. Por esos momentos, se sucedían virulentas manifestaciones, se sostenían largas tomas de edificios de la APP, el Gobernador estaba amenazado por un juicio político al que impulsaban diputados miembros de la propia alianza oficial, etc.

Este cúmulo de circunstancias -recambio de gobierno y asunción de fuerza política de diferente signo, coyuntura en donde la gravedad de la situación había sacado de la agenda política la discusión de la gestión Escobar- generó una sensación de brecha histórica amplia, a pesar del escaso tiempo cronológico que separaba las entrevistas del momento de ocurridos los sucesos bajo análisis[147]. Según mi opinión, la sensación de estar hablando de una etapa cerrada permitió sacar a los informantes de una postura defensiva y evitó -en casi todos los casos- que sus discursos se convirtieran en la justificación de su gestión de gobierno. A ello se debe que los entrevistados abordaran temas verdaderamente urticantes con llaneza y sinceridad; algo que incrementa el valor documental de sus respuestas.

1. San Juan como provincia del área periférica

El desarrollo histórico de San Juan puede enmarcase de manera bastante ajustada al descrito para el área periférica en los capítulos III y IV[148]. Durante el periodo colonial su economía fue determinada por el hecho de estar ubicada sobre una de las rutas que ligaban el Alto Perú con Chile. En consecuencia, la región se especializó en el engorde del ganado que provenía de Tucumán, de Salta y de otras áreas periféricas del Alto Perú, y que tenía como destino el mercado trasandino.

Esta fue la principal actividad económica provincial hasta fines del siglo XIX, cuando el emprendimiento vitivinicultor comenzó a desplazar a la ganadería. En este proceso fue clave la llegada del ferrocarril que articuló a San Juan con el dinámico mercado pampeano.

La producción vitivinícola adquirió las características propias de las economías regionales: un producto elaborado mayoritariamente para el mercado interno, protegido de la competencia externa y con subsidios que permitían la reproducción de minifundios vitícolas y MyPEs bodegueras, a la vez que garantizaban rentas extraordinarias a productores de mayor escala y avance tecnológico.

Los procesos de apertura y desregulación ocurridos en el último cuarto del siglo XX, indujeron la quiebra de buena parte de las unidades productivas ligadas al emprendimiento vitivinicultor; con lo cual, se produjeron importantes cambios en la economía y en la sociedad sanjuanina.

Como corolario de este desarrollo histórico, diferentes indicadores básicos de San Juan poseen registros que se inscriben dentro de los estándares propios de las provincias del área

[147] Las entrevistas se realizaron entre marzo y mayo de 2002. La salida de Escobar del gobierno ocurrió poco más de dos años antes, en diciembre de 1999.

[148] Se desarrollan con mayor amplitud estos conceptos en el Anexo IV – Descripción de la Provincia de San Juan.

periférica. Por ejemplo, desde lo social, la provincia exhibe índices de natalidad, mortalidad infantil y actividad muy cercanos a los guarismos de las provincias periféricas y notoriamente diferentes a los del área central.

La misma aseveración puede hacerse respecto a la economía provincial. Por ejemplo, el PBG per cápita sanjuanino es casi la mitad del que corresponde al área central. Asimismo, el bajo nivel de exportaciones per cápita de esta provincia es inferior al ya menguado promedio del conjunto de las provincias del área periférica.

Por último, el Sector Público de San Juan se caracteriza por su extendida presencia en el empleo y en el PBG, como así también por su importante dependencia de los Recursos de Origen Nacional (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1

Indicadores sociales, económicos y del sector público seleccionados
Provincias Centrales, Provincias Periféricas y Provincia de San Juan
Año 1997

	Provincias Centrales	Provincias Periféricas	Provincia de San Juan
Tasa de Mortalidad Infantil	15,9	21,8	21,5
Tasa de Natalidad	16,7	24,3	23,8
Tasa de Actividad (Onda Octubre)	42,4	36,0	37,2
PBG per cápita (en $)	9.867,5	5.086,2	5.326,6
Exportaciones per cápita (en $)	766,3	379,0	241,8
Líneas telefónicas per cápita	24,0	9,6	13,6
Empleo Público Provincial como % población	6,2	7,7	7,9
Gasto Público provincial como % del PBG	7,8	20,4	23,9
Recursos de Origen Nacional como % de Ingresos	37,7	71,0	72,8

Fuentes: *INDEC, 2000 – Encuesta Permanente de Hogares, 1997 – ProvInfo (2001) y Clarín (2000)*

2. Las relaciones Nación – Provincia de San Juan

En función de su experiencia, los entrevistados consideran que las relaciones entre el gobierno central y el gobierno de San Juan se inscriben en el modelo descrito para el área periférica en los Capítulos VI y VII.

Así, de un modo u otro, todos ellos consideraron relevante la relación con el nivel nacional. Inclusive, varios entrevistados -(a), (b), (d), (g), (h) y (k) – reconocieron a esta relación como el elemento que más influyó en sus tomas de decisiones (ver Cuadro N° 6).

La mayoría de los entrevistados consideraron que la relación de San Juan con la Nación se daba en términos de dependencia del gobierno federal. Varios fueron muy contundentes al respecto, como por ejemplo el interlocutor (i): *...Ud. sabe cómo son las provincias y sobre todo cómo se da en el caso de San Juan, que es muy nación-dependiente.* El entrevistado (b) fue, todavía, más enfático: *En mi experiencia, hay una absoluta Nación-dependencia. Pero más dependencia de la que puede tener un drogadicto en estado terminal*". En términos parecidos se expreso el entrevistado (c) *El Estado Nacional siempre tiene una presencia fundamental. Nosotros no tenemos posibilidad de*

funcionarios independientes, nos cuesta un montón el destete del gobierno central. Y la Nación también nos trata con muy poco respeto. (...) La relación con Buenos Aires es siempre de mucha tensión. Lo que pasa es que la mentalidad del provinciano siempre es de dependencia absoluta entonces... cuesta un huevo el tomar la iniciativa para decir aunque sea "bueno, me abro".

Esta situación, que los entrevistados la perciben relacionada con cuestiones estructurales, fue potenciada por distintas instancias de la coyuntura política y fiscal. Por un lado, y como se detallará en la presente sección, debe recordarse que durante buena parte de los '90, el gobierno central distribuyó entre las provincias voluminosos y crecientes fondos; en palabras del informante (f)... *sobraba dinero, las partidas eran generosas.*

Por otro lado, muchas medidas nacionales debían ser ejecutadas por las provincias. Según dijo un entrevistado, para aquellas que los hacían, la articulación con la Nación resultaba fundamental: *Tenés que ver que hay procesos muy fuertes que se iniciaron, como por ejemplo el de la Ley Federal de Educación y modificación de los sistemas educativos, que no podías hacer en San Juan si no estaban referenciadas estrechamente con las políticas del gobierno nacional* (e). Otro entrevistado ejemplificó: *Yo era un ministro que hablaba diariamente a la Nación, a las distintas oficinas para conseguir cosas, para pedir las asistencias técnicas, interiorizarme o apurar algún apto financiero, capacitación, mobiliario o lo que fuera. Es verdad que mi gente trabajaba muchísimo, pero era vital la buena relación con la Nación* (k).

En cuanto a las particularidades de esta relación con el gobierno nacional, recordemos nuestras hipótesis referidas al carácter de las *fuerzas orientadoras de políticas* que partieron desde el nivel central hacia las Provincias del área periférica:
1) Fuerzas tendientes a impulsar el llamado ajuste estructural, como parte de la dirección central de la política del gobierno federal,
2) Fuerzas tendientes a reunir el apoyo político de las provincias, el que se lograba a cambio de transferencias extraordinarias

2.1. Fuerzas orientadoras hacia el ajuste

Diversos elementos confirman la presencia en San Juan de fuerzas orientadoras dirigidas hacia el ajuste estructural.

Por ejemplo, fue una de las provincias sumadas al *Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales* que era parte del Programa de Reforma Económica Provincial financiado por el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este programa – al que entre 1995 y 1996 sólo accedieron diez provincias escogidas por su compromiso de desplegar programas de ajuste estructural- involucraba la liberación de préstamos a tasa diferencial a cambio del despliegue de políticas de reforma y modernización.

Por esta operatoria la provincia se comprometió a lograr superávit financiero primario en sus ejercicios fiscales, a reformar integralmente la Administración Tributaria, a habilitar circuitos de control de las plantas funcionales, a privatizar las empresas Obras Sanitarias S.A., Bodega Regional San Juan y Casino Provincial y la junta de reconocimientos médicos del personal provincial, etc. La operatoria involucraba el compromiso de *suministrar información pertinente que le sea oportunamente requerida* reconociendo el derecho del Ministerio del Interior y del BIRF a *examinar, auditar y solicitar informes sobre los diferentes aspectos vinculados directa o indirectamente con el cumplimiento del presente convenio* (Art. 16 del Convenio de Préstamo

del Fondo para al Transformación de los Sectores Públicos Provinciales, firmados por la Provincia de San Juan y el Ministerio del Interior el 23/05/95)[149].

Otros ejemplos en el mismo sentido fueron el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico (BIRF/3280 y BID/619) sobre el que se ejecutaron más de $ 20 millones y el Programa de Desarrollo Provincial (BIRF/3877) con una ejecución de $ 5 millones (Unidad Ejecutora Central, 2002: 10 y Unidad Ejecutora Central, 2000: 11); ambos destinados a inducir reformas estructurales en la provincia.

Los entrevistados reconocen el aliento que el gobierno federal brindó a las políticas de ajuste. Así, señalaron la importancia que en la relación con la Nación adquirió la implementación de programas con este signo.: ... *lo importante para la Nación era la coincidencia programática. Las cosas funcionaban bien porque había una correspondencia entre las acciones que llevaba adelante el ministerio provincial y las que impulsaba el ministerio nacional* (h).... *a la Nación lo que le interesaba era que el proceso de transformación se produjese. (...) Que fueses consecuente con su política. Si vos te estabas vinculando con el Ministerio de Economía los tipos querían que te subieras a su ley de administración financiera, no discutir si era buena o mala, que te subas y no les crees problemas* (d). En el resultado final, eran muy importantes los resultados fiscales agregados: *Para la Nación lo importante era que vos fueras ordenado, mostrar que las provincias podían ser ordenadas* (a).

El logro de los objetivos fiscales no sólo era importante en términos del despliegue del programa de ajuste que la Nación había pensado para las provincias, sino también frente a otras jurisdicciones y frente a los organismos multilaterales de crédito. Así, la Nación solicitaba que las provincias se mostraran ...*prolijas por que es parte de la venta que este gobierno le hace a los organismos internacionales* (d).

Varios funcionarios coadyuvaron a estas políticas desde su propio convencimiento. El entrevistado (g) sostuvo: *en mi caso había una fuerte vocación de reforma... esto deriva en una estrategia que da un lugar clave a la articulación con la Nación, porque es la forma de apalancarte y juntar un conjunto de actores.* Respecto al ajuste del déficit fiscal, otro entrevistado sostuvo que, más allá de las presiones de la Nación, ... *yo estaba dispuesto a hacerlo... por que para mí eso era bueno, eso tenía un valor en sí mismo* (a). Inclusive, esta predisposición podía servir para posicionarse en la relación con el segmento ajustador del gobierno nacional: *Nosotros nos mostrábamos ante el gobierno nacional como el ámbito institucional u organizacional que aceleraba el proceso de transformación en la provincia, ofreciendo acelerar este proceso* (d).

2.2. Transferencias por apoyo político

De un modo u otro, diez entrevistados -(a), (b), (c), (d), (f), (g), (h), (i), (j) y (k)- reconocieron que la obtención de transferencias de fondos o de bienes programa era uno de los objetivos que se planteaban al relacionarse con la Nación. Siete de ellos asignaron importancia a la obtención de transferencias extraordinarias o al acceso a nuevos programas.

En este sentido, el entrevistado (d) comentó: *Si, siempre, todo el mundo tenía esta lógica* (de obtener más fondos). *Por decirlo de alguna manera, había una distribución primaria formal y había otra de distribución... que tenía que ver con la capacidad de lobby, con la capacidad de empuje, con la oportunidad, el mérito y la situación digamos.* El informante (b) fue más directo: *Si* {pedíamos} *recursos, más bienes programa... o lo que fuese. Inclusive aunque no hubiera un programa, que venga la plata, con eso acá nos la íbamos a arreglar.* De modo más prudente, el interlocutor (h) dijo algo

[149] Ver también Ley Provincial N° 6.061 y Acta Complementaria al convenio de préstamo citado, de fecha 15-9-1997.

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

Detrás de esta solicitud estaba la visión de que los recursos que podían obtenerse a través de Hacienda no alcanzaban para desarrollar una gestión exitosa: *El pedir guita es una utopía, pero estás un poco obligado porque Hacienda no te da un mango...* (c).

Un entrevistado comentó que en sus dos etapas de funcionario las transferencias tuvieron un significado diferente. En el 1992, cuando las finanzas provinciales estaban ordenadas, no le asignaba mayor importancia: *La verdad es que todos los recursos extraordinarios se los llevaba La Rioja por una cuestión de regalías presidenciales de aquellos momentos. Nosotros jugamos no tanto de llevarnos una porción más de una plata que mal administraba el Ministerio del Interior... sino de garantizarnos una dotación de recursos que nos permitiera desarrollar el programa en San Juan de manera tranquila.* Pero en 1995, cuando Escobar recuperó la gobernación, la situación fiscal era caótica (ver Anexo IV). En este escenario, los créditos extraordinarios fueron esenciales. A estos créditos se pudo acceder... *gracias al pasado, a cómo habíamos actuado en el año '92* (a).

Por diferentes vías, dos entrevistados justificaron por qué no fue vital para ellos el logro de transferencias extraordinarias. El informante (f) sostuvo que no hacía las gestiones pertinentes, pues *era una época especial*[150] con crecientes niveles de transferencias. Esto hacía que *bastaba con que llegaran los recursos que estaban previstos*, ya que -como ya citáramos- en esa época *sobraba dinero*. Por su parte, el entrevistado (i) mostró su desagrado ante la forma desordenada en que se demandaban recursos nacionales extraordinarios: *A mí no me gustaba tener la sensación de que uno iba a rapiñar las cosas.* Y agregó para dar una imagen de lo que quería decir: *pero no eran así los códigos, se podía pedir lo que fuera que por ahí te lo daban. Yo he visto a ministros ir puerta por puerta entrando a ver qué es lo que hay, una cosa anárquica.* Además, su relación con la contraparte nacional no era la mejor, lo que en algún sentido explica su reticencia: *Allá te atendía el supremo que te decía 'a vos te voy a dar y a vos no te voy a dar'.*

Estos comentarios sobre el papel de las transferencias del gobierno federal se complementan con una serie los datos presupuestarios.

Comencemos analizando la discrecional asignación de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). En su distribución se observa que las jurisdicciones del área periférica, y particularmente San Juan, obtuvieron transferencias mucho mayores en términos per cápita para el periodo que va de 1991 a 1999 (Cuadro N° 2).

[150] Se refería al año 1992 en donde la salida de la hiperinflación generó un importante incremento de recursos en el gobierno central e, indirectamente, un aumento de las transferencias presupuestarias y de cogestión. Al respecto puede verse Cao y Rubins, 1999: 63 y ss.

Cuadro N° 2

Transferencias de ATN – Población - Per cápita
En millones de habitantes y millones de $ corrientes– Sumatoria de años 1991 a 1997
Provincias centrales, periféricas (1) y San Juan

	Población	$ ATN	$ per cápita
Provincias área central	22,8	198,5	8,7
Provincias área periférica (neto de La Rioja)	10,6	773,9	73,2
Provincia de San Juan	0,6	64,6	114,4

Nota: *(1) Debido a que La Rioja recibe cantidades fuera de escala por este concepto (más del 50% del total distribuido), se realiza la comparación sin considerar los fondos girados a esta Provincia.*
Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2001)*

Esta situación se reitera en diferentes casos. Empecemos analizando los programas de promoción laboral desplegados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se hace hincapié en ellos dada la importancia del tema, del volumen de recursos involucrados y del grado de sobreasignación a las provincias del área periférica y de San Juan (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3

Gastos Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, población y desocupación abierta
Año 1997

	Población	Desocupados (1)	$ Programas	$ x Población	$ x Desocupado
Provincias área central	22.752.441	1.718.622	69.958.000	3,1	40,7
Provincias área periférica	10.833.774	484.544	161.548.000	14,9	333,4
Provincia de San Juan	564.898	23.983	7.108.900	12,6	296,4

Notas: *(1) Estimación realizada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente a Mayo de 1997 por aglomerado. En caso de provincias en donde la EPH se realiza en más de un aglomerado se consideró la suma de estos.*
Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de ProvInfo (2001) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1999: 187*

Similares resultados se observan al analizar los demás programas sobre los que tuvo incumbencia el Gabinete Social. En estos casos las provincias periféricas y la provincia de San Juan presentan una mayor asignación de recursos (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4

Población, Población NBI y Ejecución de Programas Sociales
En millones
Año 1998

	Pob.	Pob. NBI	Ejec. de Prog. Soc.	$ per cápita	$ x NBI
Provincias área central	19,7	3,7	376,7	16,6	95,0
Provincias área periférica	10,8	3,2	546,8	50,5	169,1
Provincia de San Juan	0,6	0,1	25,3	44,9	178,0

Fuente: *Elaboración propia sobre la base de Grupo Provincias, 1999*

En resumen, si se analiza la totalidad de las transferencias corrientes, se observa que San Juan recibió una sobreasignación per cápita del orden del 40% en relación con lo percibido por las provincias del área central (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5

Población, Transferencias Corrientes y transferencias corrientes per cápita
En millones - Año 1999 (1)

	Población	$ Transf. Corrientes	$ per cápita
Provincias área central	19,7	2.997,7	152,0
Provincias área periférica	10,8	2.323,8	214,5
Provincia de San Juan	0,6	120,9	214,0

Nota: *(1) Neto de Ciudad de Buenos Aires.*
Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos del Presupuestos Nacional 1999*

Y así, podría seguirse indefinidamente con la trascripción de ejemplos que demuestren el diferente tratamiento que recibieron San Juan y las demás provincias periféricas con respecto al que se dedicó a las provincias centrales.

Pasando a analizar las razones por las cuales San Juan podía obtener estas transferencias extraordinarias, digamos que de modo casi unánime se consideró que todo su esquema de relaciones Nación-Provincia estuvo muy influenciado por el buen vínculo político entre el oficialismo nacional y el provincial: *Nosotros teníamos una carta de presentación inmejorable, que era que estábamos alineados con Menem. Sin esa condición, seguramente hubieran aparecido obstáculos que para nosotros no estaban en el escenario. Cuando venía alguien de San Juan, la carta de presentación era Escobar– Menem. Esto era sabido, incluso en los niveles más bajos* (f). *Bueno, yo recuerdo que venir de San Juan era una cuestión muy importante, nos ponían alfombra roja.... estábamos jugando en primera* (a). *La contracara política era indudablemente importante. La provincia de San Juan era muy bien vista en esa época... había un muy buen feeling entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, entonces daba gusto ir a cualquier despacho nacional. Te cuento como anécdota; cuando uno iba a una oficina de algún ministerio veía las antesalas que les hacían hacer a otras provincias; pero llegaba uno de San Juan y era al primero que atendían* (h). *Tener afinidad política ayudaba a tener buena relación, a conseguir recursos. Hay un esquema de trabajo, pero si vos tenés acercamientos, algún tipo de relación política, como pasó con Escobar con Menem, eso siempre ayuda* (c). *Éramos los niños mimados del gobierno nacional, por lo tanto era poco el esfuerzo para entrar a un despacho, para tener acceso al ministro...* (f). *Mire, como pasa muchas veces en estas cosas, lo importante era la relación política y las relaciones de amistad. Durante mi gestión, el*

gobernador era una persona con mucha llegada a la Presidencia de la Nación y con amigos en todo el esquema del gobierno nacional (...) Estas relaciones... me sirvieron... no solamente con mi contraparte nacional, sino también con otras áreas en donde igualmente se podían acceder a programas (i).

Como se dijo en el Capítulo VII, las provincias periféricas y el gobierno federal reunían condiciones que hacían a unas y otro proclives a desplegar el mecanismo de intercambiar transferencias por apoyo político. La provincia recibía financiamiento para desarrollar políticas –cuyas características se verán en las próximas secciones- y la Nación obtenía la adhesión de los gobiernos subnacionales.

La fluida articulación Nación-Provincia de San Juan se basaba prioritariamente en el acuerdo entre las máximas autoridades nacionales y provinciales. Como ejemplificó un entrevistado al referirse a las posibilidades de negociar un acuerdo en el máximo nivel: *No ofrecíamos nada porque no teníamos conflicto a solucionar. No podíamos proponer alinearnos a una política porque ya los estábamos* (f).

Sin embargo, hubo otros elementos que solidificaron la relación. Por ejemplo, para la Nación era importante compartir el éxito: ... *cuando se inauguraba una obra en donde se había trabajado en conjunto... ellos siempre decían algo así como 'déjenos compartir el escenario político del éxito'*(d). También era importante el papel que se jugaba ante las otras jurisdicciones en las diferentes reuniones interprovinciales: ... *para la Nación era importante el rol de los Ministros Provinciales en el Consejo Federal de nn, en donde había que aprobar normas de carácter general, reglamentarias de la Ley. Ahí eran muy importantes las manos que se levantaban y las voces que se elevaban para fundamentar las normas. En ese sentido yo fui uno de los ministros que trató de colaborar con las autoridades nacionales en la fundamentación y hasta en el diseño escrito de las normas que se iban a someter al acuerdo del Consejo Federal. Esto es lo que la Nación vio como importante* (k), o... *cuando había reuniones de todas las jurisdicciones y había que disciplinar a alguna provincia, nos pedían ayuda a las provincias aliadas* (d).

Por último, el interlocutor (d) recordó la eventual importancia que podía tener para el gobierno federal el apoyo que los legisladores sanjuaninos le dieran en el Congreso Nacional. Es que como él mismo hizo notar, en algunas coyunturas los Senadores Nacionales de una provincia... *te definían una ley, lo que te permitía una posición negociadora más fuerte.* Esta dimensión de la relación Nación – Provincias, que muchos autores consideran como el elemento clave de los acuerdos de transferencias a cambio de apoyo político[151], no surge con nitidez en el caso de San Juan. Esto se debe a que -durante los primeros '90 los dos Senadores Nacionales sanjuaninos no pertenecían al oficialismo provincial, mientras que los Diputados Nacionales que si lo hacían (uno o dos, según el momento) resultaban escasos para influir en las votaciones parlamentarias.

En resumen, los dichos de los entrevistados, los datos referidos a las transferencias de recursos presupuestarios nacionales y el nivel de implementación en San Juan de programas cogestionados con la Nación confirman la acción de los dos tipos de *fuerzas orientadoras de políticas* originadas en el nivel central. De ellas, aparece como más potente la que tendía a hacer de la provincia una parte de la alianza nacional de gobierno

Sobre estas fuerzas, los entrevistados destacaron que la existencia de un acuerdo entre las máximas autoridades era un factor crucial. Sin embargo, su implementación se veía facilitada u obstaculizada -recordar la opinión del entrevistado (i) al inicio de este acápite- por acuerdos entre funcionarios de menor nivel.

---

[151] Ver Capítulo VI, acápite 1.2. El ejemplo de San Juan hace notar que hay otros elementos tan o más importantes que el apoyo de los representantes provinciales en el parlamento nacional.

Avancemos un poco más en el análisis de las fuerzas orientadoras originadas en el nivel federal; dos entrevistados las asimilaron a distintas unidades del Gobierno Central. Uno de ellos las describió del siguiente modo: *Las solicitudes de Nación eran heterogéneas y tenían interlocutores diferenciados... había sectores que tenían una vocación genuina de reforma (...) En el resto del Estado había dos posiciones, una que esperaba que vos manejaras políticamente la provincia, que no tuviera conflicto, y otra que explícitamente andaba buscando negocios.* De esta manera, cada sector tomaba una posición distinta ante una medida concreta. Mientras el Ministerio de Economía analizaba de qué manera se complementaba con el proceso de ajuste estructural, en... *el Ministerio del Interior, ante esta misma propuesta, miraban que no hubiera conflictos* (g)[152].

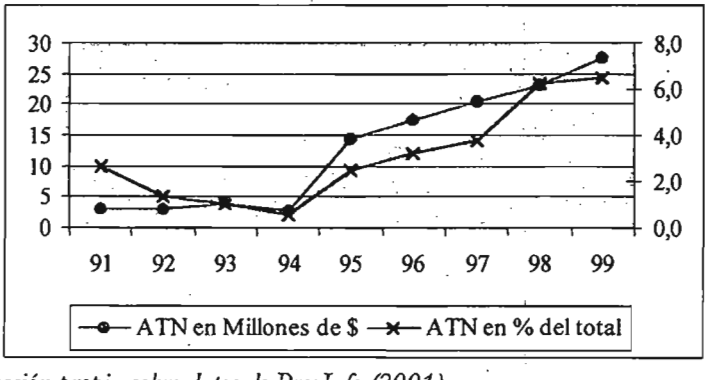
Según los entrevistados, el Gobierno de San Juan se habría mostrado muy hábil para anudar relaciones con los principales referentes nacionales. Así, el entrevistado (f) comentó: *Había un fuerte enamoramiento tanto hacia el presidente como hacia el ministro de economía que era Cavallo, como a Eduardo Menem; por lo tanto, los vectores más importantes estaban en nuestra propia línea.*

Coincidiendo con esta visión, otro entrevistado relató cómo se reorientó el gobierno provincial para mantenerse como interlocutor privilegiado del Gobierno Central... *a partir de las elecciones del 14 de mayo* {de 1995}, *se produce un corrimiento fundamental de los actores porque en realidad le sacan el apoyo político a Domingo Cavallo a nivel nacional. Escobar que en un principio estaba alineado en términos políticos con Cavallo tiene esta información e inmediatamente se alinea con el poder político, esto era el Ministerio del Interior a nivel nacional reflejado por Corach.* Esta reorientación tuvo consecuencias, que van desde que... *el Gobernador le quitaba el saludo a Cavallo hasta un si rotundo a Carlos Corach. Esto se tradujo en dos aspectos; por un lado la provincia de San Juan empezó a recibir más ATN, apoyo del Tesoro Nacional y también empezaron a haber negocios particulares. Digamos te doy esta plata para que hagas esta obra y que la gane tal* (a).

Efectivamente, desde 1995 hasta que Escobar finalizó su mandato en 1999, los ATN remesados a San Juan pasaron de 2,6 millones a $ 27,7 millones; lo que elevó la participación de la provincia en la distribución de 0,6% en 1994 a 6,5% en 1999 (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1

Transferencias de ATN. En millones de $ y % del total de transferencias
Provincia de San Juan
Años 1991 – 1999



Fuente: *Elaboración propia sobre datos de ProvInfo (2001)*

[152] Como se transcribió en el párrafo anterior, el entrevistado hablaba de tres sectores. Para el tercero comentó "Y después venía un grupo de gente atrás que decía 'a quien le podemos vender esta cosa que vos estás haciendo', y junto con una máquina de control de horarios... te quería ofrecer la privatización del juego" (g).

3. Las articulaciones de los actores sociales con el sistema político provincial

En el Capítulo VII se sostuvo que los Estados de las provincias periféricas privilegiaron su articulación con el conglomerado de actores sociales ligados a la APP. De igual manera, se señaló como más débil a la articulación que esos mismos Estados establecieron con los actores sociales ligados a las economías regionales y con los actores transregionales.

Aunque con algunos matices, los entrevistados confirmaron que esta situación se produjo en San Juan. En efecto, a cada uno de ellos se le entregó una lista de actores sociales para que seleccionaran a los tres que más influyeron en sus tomas de decisiones y los clasificaran de mayor a menor. Volcados en una matriz, los resultados obtenidos dan cuenta de la articulación diferenciada entre el Estado y los distintos actores sociales (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6

Actores con mayor influencia en toma de decisiones clasificados como 1°, 2° y 3°
Percepción de funcionarios entrevistados (1)

	Actores ligados a la APP					Actores ligados a Economías Regionales		Actores ligados a emprendimientos de punta			Otros actores			Nación
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Informante a.	2													1
Informante b.	2			3										1
Informante c.														
Informante d.										2				1
Informante e.		2				1								
Informante f.	3		1	2										
Informante g.	1		3		2									1
Informante h.	3		2											1
Informante i.		1	2	3										
Informante j.		1	2	3										
Informante k.	2													1

Referencias:

1. - Sindicatos de trabajadores del Estado
2. - Colegios Profesionales de trabajadores del Estado (Colegio de abogados, colegio médico, etc.),
3. - Dirigentes políticos en tanto solicitaban recursos para aparatos político – partidarios.
4. - Proveedores del Estado,
5.- Actores ligados a los servicios (CAME, etc.),
6. - Actores sociales ligados a las PyMES agrícolas (Federación Agraria, de Viñateros, etc.),
7. - Actores sociales ligados a la producción agroindustrial (APyME, Federación Económica, etc.),
8. - Actores ligados a empresarios exportadores
9. - Actores ligados a grandes emprendimientos mineros
10. - Actores ligados a diferimientos impositivos
11. - Organizaciones vecinales,
12. - Asociaciones de consumidores
13. - Otras ONGs
14. - Estado Nacional
*15.- Otros actores, citar cuáles son **(2)**.*

Nota (1): *En los casos en que se eligieran más de tres actores sociales, se le asignó el lugar de 3° a todos los grupos seleccionados subsiguientemente a tal puesto. El entrevistado (g) consideró como igualmente importantes – en el 1° lugar – a dos actores. El entrevistado (c) no seleccionó actores (ver entrevistas).*

Nota (2): *Cuatro entrevistados eligieron otros actores - (d), (e), (f)[153] y (k) – citando todos ellos a otros elementos en tercer lugar. El primero a "la opinión pública", los actores (e) y (f) a la iglesia y (k) al parlamento provincial y las Universidades.*

Para que los resultados reflejaran el orden de importancia de los distintos actores, se usaron los datos del Cuadro N° 6 en la construcción de la tabla–resumen presentada en el Cuadro N° 7. Para ello se asignaron:

[153] De manera paralela a los sindicatos trabajadores del Estado, ver Cuadro N° 6.

- ✓ 3 puntos al actor social elegido en el primer lugar.
- ✓ 2 puntos al actor social elegido en el segundo lugar.
- ✓ 1 punto al actor social elegido en el tercer lugar.

De los actores enumerados en la nota (2) del Cuadro N° 6, la iglesia y la opinión pública se incluyeron dentro del ítem de *otros actores*. La universidad y el legislativo no se tomaron en cuenta, pues ninguna de las categorías los representaba cabalmente; de todos modos, cualquier decisión tomada con ellos, no hubiese hecho variar sustancialmente los resultados alcanzados (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7

Conglomerados de actores con mayor influencia en toma de decisiones
Percepción de funcionarios entrevistados
Cuadro Resumen

	Actores ligados a la APP	Actores ligados a Economías Regionales	Actores ligados a emprendimientos de punta	Otros actores	Nación
Resultado	36	3	2	3	18

Fuente: *Cuadro N° 6*

Los resultados obtenidos resaltan que, según la percepción de los entrevistados, se cumple la hipótesis señalada al inicio de esta sección. En efecto, inquiridos acerca de los actores que más influyeron *en las decisiones que cotidianamente tenía que tomar*, la gran mayoría de los entrevistados seleccionó a los actores ligados a la APP y al gobierno federal. Asimismo, los actores ligados a las economías regionales y a los emprendimientos de punta ocuparon un lugar notoriamente marginal.

3.1. Los actores ligados al aparato productivo provincial

La baja importancia de los actores ligados al aparato productivo pero no vinculados al Estado puede también deducirse de algunos datos presupuestarios; por ejemplo, de los que dan cuenta de la evolución decreciente del gasto en servicios económicos. Este rubro concentra el gasto que, de manera más directa, atiende las demandas de los actores productivos. Se está hablando, principalmente, de gastos relativos a la infraestructura económica -en el caso que nos ocupa, construcción de obras de riego, caminos, energía, etc.- y de servicios varios de apoyo a la producción -como monda de canales, gestión de la provisión de agua de riego, recopilación de información relevante para la producción, promoción de productos regionales, etc. Entre 1980 y 1997, este tipo de gasto descendió desde el 32,1% al 12,7% (Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984: 191 y ProvInfo, 2001).

Adicionalmente, debe recordarse que en 1996 se privatizó el Banco de la Provincia de San Juan, que hasta entonces había sido la principal fuente de financiación de los actores económicos provinciales y; en particular, de los ligados a las históricas economías regionales. Como se vio en los capítulos VI y VII, la continua financiación que la Banca Oficial Provincial requería del BCRA hizo que su privatización fuera un objetivo prioritario de las políticas de ajuste estructural inducidas por el gobierno central.

Esta tendencia se complementó con otras surgidas en la propia provincia. Durante la crisis que involucró la caída del gobierno de Juan Carlos Rojas y la reposición de Escobar – superpuesta con el momento de impacto más agudo del *efecto tequila* (1994-1995)– la provincia recibió asistencia financiera para afrontar parte de su deuda salarial. Sin embargo, al tener que utilizar como vía de ingreso de esos fondos al Banco Provincial -exclusivo agente financiero de la provincia-, ocurrió que, en diversas ocasiones, el Banco absorbió esos fondos para superar su propia crisis financiera. En el momento más delicado de la crisis, que involucró graves actos de violencia, el Banco Provincial le debía u$s 63 millones al Estado Provincial, el equivalente a dos meses de gasto salarial provincial (Página 12, 30/07/95)[154].

El Banco de San Juan nunca terminó de superar las consecuencias del *tequila*; pero más allá de ello, el costo político y financiero que significó sostenerlo durante la crisis hizo que casi no hubiera oposición cuando se decidió privatizarlo.

Como se vio en el Capítulo VI, esta privatización y la del Banco de Mendoza -también ocurrida en 1996- tuvieron una incidencia mayúscula en el financiamiento de la producción vitícola[155] (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8

Participación de la producción de vid en el total de financiación
En % y variación porcentual 91/99
Años 1991 – 1999 (datos correspondientes al 3° trimestre)

	1991	1993	1995	1997	1999	Variación % 91/99
Vid	0,32	0,31	0,36	0,17	0,13	- 59,38

Fuente: *BCRA (1994: 65 – 1996, 1999 y 2002: Cuadro XIV-1 Act - Ser 1-2)*

Otro registro que confirma el bajo nivel de articulación es la evolución del gasto de capital. Como se dijo, las diferentes escuelas que trataron la cuestión productiva en las áreas de menor desarrollo relativo consideraban a este gasto como un factor clave en las políticas inductoras de desarrollo. Sin embargo, y a pesar del incremento de los recursos provinciales, se redujo ostensiblemente el porcentaje de fondos asignados a los gastos de capital. El Gráfico N° 2 muestra cómo desde 1980 hasta el año 2000 el porcentaje de gasto en bienes de capital pasó de un registro superior al 30% del total de las erogaciones a otro del orden del 14% (Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984 y ProvInfo, 2001).

La reducción del gasto de capital, ya calificada como crucial para el desarrollo económico y el paralelo incremento de los gastos burocráticos y en los tres sistemas que son la principal preocupación de gestión de las APPs (educación, salud y seguridad, ver sección 3.2.) son otro indicador de cómo fue disminuyendo la importancia de los sectores económicos provinciales frente a los actores ligados a la APP:

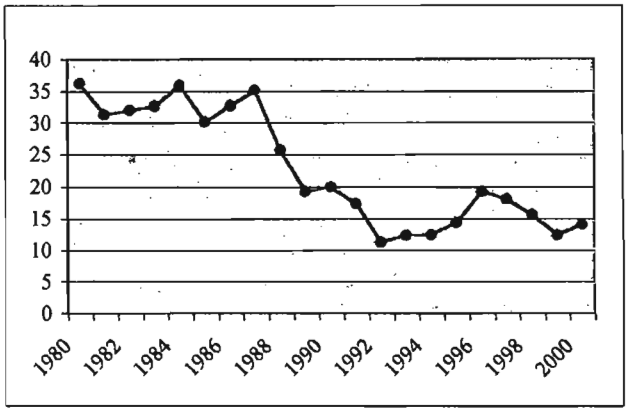
---

154 Inclusive la nota citada comenta que el detonante de los hechos de violencia fue la publicación de la lista de deudores del banco, que comprendía a varios "notables" provinciales.

155 No existe información disponible acerca del impacto en la producción vinícola, aunque diferentes informantes hablaron de un impacto paralelo al que muestra el cuadro N° 8.

Gráfico N° 2

Gasto de Capital como % del total del Gasto de las Administración Pública de la Provincia de San Juan
Años 1983 – 2000



Fuente: *Elaboración propia sobre la base de datos de Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984 y ProvInfo, 2001*

Respecto a los actores ligados a las históricas economías regionales, la percepción de los entrevistados indicó una baja influencia en la toma de sus decisiones. En general, esta baja influencia fue el único comentario que el sector promovió en los entrevistados, salvo alguna apostilla muy escueta que los refería como *gente* (que) *te pedía que se subsidiara su modo de producción, ya que en su mayoría no estaban dispuestos a cambiar su forma de trabajo* (d), o *pedían la clásica tasa de interés subsidiada, precio sostén y todo lo demás. En realidad son proyectos más bien ligados a la subsistencia que proyectos ligados al desarrollo capitalista* (a).

Un solo entrevistado -que paradójicamente no pertenecía al Ministerio de Economía ni al área de Hacienda- lo ubicó como uno de los actores sociales que influía en sus decisiones, aunque reconoció que tenían un bajo peso frente a otros actores más poderosos (e).

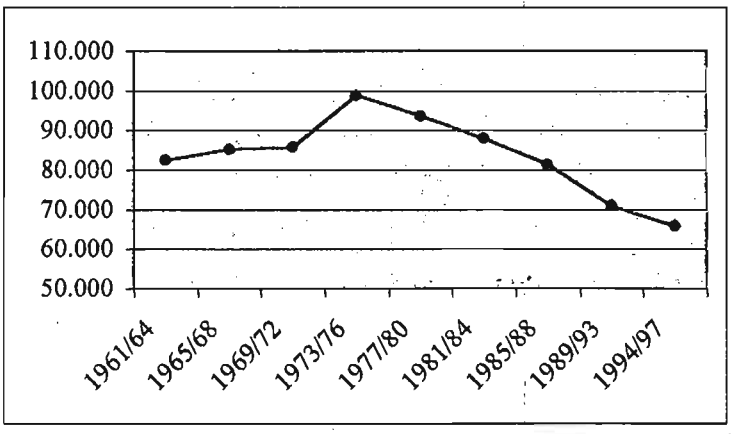
Los informantes que se explayaron de manera más abundante sobre la relación del Estado con estos actores tuvieron una percepción relativamente similar. Así, uno de ellos comentó que este sector... *todos los años pide los famosos créditos para cosecha y acarreo, regulaciones variadas, exenciones impositivas; hasta el objetivo máximo de precio sostén. Estas demandas forman parte del folklore provincial, pero la verdad es que consiguen poco. La situación global hace que la provincia no tenga instrumentos para atender a este sector, lo más que puede hacer es derivar un recurso marginal del presupuesto para facilitar la cosecha o hacer una presión sobre el Banco Nación por créditos preferenciales* (g). Otro interlocutor dijo: *Mi percepción es que estos productores quedaron abandonados en un mundo que cambió, no supieron entender cómo ni por qué, y se quedaron esperando simplemente que el Estado viniera a ayudarlos para subsistir un año más. Estos emprendimientos generan mercaderías que no son rentables, productos que no son demandados, que no tienen valor. Cíclicamente piden subsidios para la molienda, el acarreo, la producción, etc. y ahí se quedan. No los juzgo ni los critico, pero aparecen así, esporádicamente, mientras tanto poco a poco la realidad los va exterminando*(b). Un último entrevistado resumió: *los agricultores PyMEs vitivinícolas, peleaban por la supervivencia. Eran una suerte de empleados públicos que buscaban subsidios* (a).

No es éste el lugar para describir la crisis de estas economías, tema se aborda en el Anexo IV. Pero sólo para dar una idea de su declinación, comentaremos que el área sembrada de San Juan entre mediados de los '70 -momento de su máxima expansión- y mediados de los

'90, se redujo en casi un 35%, a pesar de que por entonces ya regían plenamente las políticas de diferimientos impositivos (Gráfico N° 3).

- **Gráfico N° 3**

Área Sembrada en la Provincia de San Juan
En hectáreas años 1961 – 1997



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

En cuanto a los sectores más dinámicos y concentrados de la economía provincial representados por los diferimientos impositivos y los grandes emprendimientos mineros, se observa una situación particular. Si bien, por un lado, casi todos los interlocutores sostuvieron que existía una baja relación de estos actores con el Estado Provincial, algunos de ellos reconocieron que su objetivo estratégico había sido lograr una articulación estratégica con ellos. El que en mayor medida hizo notar esta situación fue el interlocutor (d), el único entrevistado que ubicó al sector como uno de los tres principales actores sociales que determinaban su toma de decisiones. Sin embargo, admitió que estos actores no habían sido muy exitosos en su accionar cotidiano frente al Estado Provincial.

Quizás, quien mejor expresó la importancia que un grupo de funcionarios vislumbraba para estos actores fue el entrevistado (b): *La verdad, yo esperaba una mayor participación, una mayor incidencia en la política económica provincial que la que han tenido. Quizás se trate de una percepción sesgada, por lo que podrían haber significado para el desarrollo de la provincia. Pero en verdad, pasaban muy rápidamente por el Estado provincial.*

Otros entrevistados destacaron la capacidad de estos actores para mantenerse al margen de los circuitos controlados por el Estado provincial: *La impresión que tengo es que, en general, este sector tiene un vínculo escasísimo con el Estado, que se hace alrededor de dos tipos de actores. Está el actor del capital que en general es extraterritorial -que es el que no tiene casi presencia en el Estado Provincial - y está el actor del lobbysmo el que maneja los intersticios del peaje local. Aun con estos últimos, la relación tiende a encapsularse. De esta manera, el tratamiento que ligaba a los diferimientos impositivos o a la gran empresa minera ... estaba ausente para casi todo el gabinete* (g).

Los requerimientos concretos de estos actores eran muy específicos: *Pedían seguridad jurídica básicamente y que no se descontrolara socialmente la provincia* (a). Pero en verdad, el grueso de sus relaciones con el Estado se concentraba en la jurisdicción Nacional: *Hay que ver que ellos también manejaban otros tipos de relaciones. Estos tipos llegaban al Ministerio de Economía de la Nación*

entonces cortaban el bacalao a otro nivel. O sea, si de repente necesitaban infraestructura, seguro que la infraestructura que demandaban escapaba a las posibilidades de la provincia pero si la podía hacer el Gobierno Nacional, ahí si me consta que hacían lobby (a).

En este punto, cabe destacar que la envergadura de estos actores es muy importante para la escala provincial. Por dar unos pocos datos, digamos que el principal emprendimiento minero -el ubicado sobre el cerro Pachón- involucra una inversión de varios cientos de millones de dólares. En cuanto a la magnitud alcanzada por el despliegue de los diferimientos impositivos, nótese que entre 1995 y 2000 se aprobaron inversiones en la provincia por unos u$s 1.000 millones, de los cuales se habrían invertido u$s 600 millones (Mordacci, 2000).

Si tuviera que hacerse una síntesis sobre la sensación que daba el discurso de los diferentes entrevistados se llegaría a una situación paradojal. Por un lado, diferentes funcionarios intentando articular al Estado con los agentes económicos más poderosos, acción que despertaba poco interés por parte de estos. Por otro, actores ligados a las históricas economías regionales buscando gestionar algún grado de articulación con el Sector Público, cosa no movía al entusiasmo de estos mismos funcionarios.

Así, varios entrevistados comentaron una intencionalidad a priori de articularse con los segmentos más modernos y desarrollados de la economía, quienes tendrían que servir de locomotora para todo el aparato productivo provincial. Adicionalmente, estos sectores eran la expresión cabal del nuevo bloque de poder nacional, siendo su cercanía uno de los elementos que fortalecerían el posicionamiento privilegiado de San Juan con respecto al gobierno central.

Esta visión coincide con el origen ideológico de varios entrevistados; no debe olvidarse que el gobierno de Escobar se presentó como uno de los ejemplos emblemáticos de la absorción que Partido Justicialista hizo de los preceptos neoliberales.

Sin embargo, y guiándonos por las respuestas de los entrevistados, los sectores más modernos y desarrollados de la economía provincial no tuvieron intenciones de involucrarse con la realidad provincial de la manera que lo requería el segmento político. Su participación se restringió a garantizarse el marco general alrededor del cual pudieran desarrollarse los grandes emprendimientos mineros y los diferimientos impositivos. Como reconoció un entrevistado, *estos sectores que vinieron a la provincia... no venían pensando en hacer un polo de desarrollo agroindustrial, sino en beneficiarse de un régimen de promoción que por las épocas que se vivieron se convirtió en un hermoso negocio financiero* (b).

Desde la misma perspectiva ideológica, se tenía una visión negativa sobre la posibilidad de recuperar o reconvertir las economías regionales. Estos actores, como citaron los informantes, sí efectuaban demandas al Estado Provincial[156]. De todos modos, y como resaltaron los entrevistados, muchas de esas demandas eran fragmentarias, estaban condicionada por la coyuntura nacional o buscaban ventajas sectoriales o personales.

Al respecto, un entrevistado relató una anécdota: *Recuerdo que en el año 95, en que todo representaba un esfuerzo económico, había una feria económica en Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia. Entonces, agarré al vicepresidente de la Federación de Viñateros y le dije 'mirá, vamos a tomar el avión de la provincia y nos vamos a ir con seis o siete viñateros o productores de acá.. Encargate de organizarlos, de*

[156] Estas demandas se hicieron públicas de múltiples maneras, como por ejemplo en el Semanario "El Viñatero" que, a grandes rasgos, expresa las opiniones de los medianos productores vitivinícolas sanjuaninos. Al respecto pueden verse las notas del 19/07/1997, 23/08/1997, 04/10/1997, 08/11/97 – que reproduce una declaración de la Federación de Viñateros -, etc.

seleccionarlos. El Estado va a pagar el viaje, y allá les vamos a pagar el hotel, encárguense ustedes de llevar los productos y todo lo que quieran llevar para allá. Tuvimos un par de reuniones organizando ese tema y unos 15 días antes de la reunión, se desaparecen, ni siquiera respondían los llamados telefónicos. Cuando lo engancho un par de días antes de las ferias le digo: 'Bueno, vamos o no vamos?'. Me contestó cualquier cosa, cualquier excusa, no tenían ningún proyecto, concretamente me dijo que se le había incendiado la farmacia a la esposa (a).

3.2. Los actores ligados a la APP

Comencemos analizando a estos actores desde una perspectiva presupuestaria. En primer lugar, las partidas asignadas al aparato burocrático del Estado (administración general) incrementaron su participación porcentual en el gasto total desde un 20% en 1980 hasta casi el 30% en 1997. Si a este rubro se agregan las partidas correspondientes a educación, salud y seguridad -tres sistemas que representan el corazón de la gestión estatal provincial-, en 1997 se llegó al 70% del gasto total frente a menos del 55% que se registraba en 1980 (Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, 1984: 191 y ProvInfo, 2001). Recordemos que esta variación porcentual se dio en el marco de un importante incremento del gasto público provincial y del peso de la APP en el PBG y que su mayor participación porcentual sobre el gasto total se logró a expensas del Gasto de Capital y de los Servicios Económicos[157].

Este mayor peso de la Administración Pública aparece también en la percepción de los entrevistados. En efecto, si se observan los guarismos de los Cuadros N° 6 y N° 7, los actores sociales ligados a la Administración Pública eran los que, con holgura, más influían en las decisiones de los funcionarios del Estado. Según las respuestas de los entrevistados, estos actores podrían dividirse en tres segmentos:

1) Los sindicatos y colegios profesionales
2) Dirigentes políticos
3) Sectores de la economía directamente articulados con el gasto público: proveedores, empresas de servicios, etc.

3.2.1. Sindicatos y Colegios Profesionales de Trabajadores del Estado

Junto al gobierno central, estos dos actores son considerados por los entrevistados como los que más influyeron en sus decisiones. Así, para los interlocutores (a), (b), (e), (f), (g), (h), (i), (j) y (k) -nueve sobre once entrevistados- alguno de ellos influyó de manera preponderante en su tarea cotidiana.

No hay que perder de vista que, como un atributo común a las provincias periféricas (ver Capítulo VI), los sindicatos ligados a la APP son los de mayor peso -medido en afiliados- y poder de movilización, tal como lo muestran los cuadros N° 9 y N° 10.

[157] Nótese que mientras el incremento porcentual del gasto en administración general es del orden del 50%, la elevación del gasto en los tres sistemas citados es, comparativamente, bastante modesta. Máxime si se toma en cuenta que en esta etapa ocurren diferentes transferencias que los involucran.

Cuadro N° 9

Afiliados a Sindicatos ligados a la Administración Pública en % sobre el total de afiliados a sindicatos

	% de Afiliados Empleo Público, Salud y Educación
Provincias área central	37,7
Provincias área periférica	51,9
San Juan	56,7

Fuente: *Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales - Ministerio de Trabajo - (www.trabajo.gov.ar), tomado de ProvInfo (2001)*

Cuadro N° 10

% de trabajadores que acatan paros generales por sectores escogidos Promedio simple provincias área periférica, central y San Juan Paros generales del 27/7/96 – 16/12/96 - 14/8/97 y 6/7/99 (1)

	Educación + Adm. Pública	Otros Sectores
Prov. Área central	43,2	51,7
Prov. Área periférica	51,2	40,0
San Juan	51,5	46,0

Fuente: *Ministerio de Trabajo sobre una muestra nacional de más de 5000 establecimientos y 500.000 trabajadores, tomado de ProvInfo (2001)*

Nota : *(1) Para calcular el promedio se tomó en cuenta el eventual receso de la educación y/o de la Administración Pública.*

De las entrevistas realizadas se desprende una doble actuación tanto de los sindicatos como de los colegios profesionales:

1. La utilización de estas organizaciones – en alianza con los dirigentes políticos – como elemento de una red capilar de articulación poder. Esta dimensión de la actuación de los sindicatos y colegios profesionales será analizada en la sección 4, cuando veamos el funcionamiento de la APP.
2. Desarrollaron una política de posicionamiento y/o reivindicativa frente a las diferentes políticas sectoriales. En algunos casos, esto llevó a un enfrentamiento directo con las acciones de reforma y en otros a la participación en el gobierno.

En este último sentido, los entrevistados (a), (d), (f), (g), (h), (j) y (k), señalaron a estos actores, de uno u otro modo, como un actor social de influencia dentro de sus respectivas gestiones de gobierno.

En cuanto a entrevistados que hicieron notar su carácter de fuerza opositora, el interlocutor (h) comentó que la relación... *era complicada porque los planes que llevaba adelante en algunos aspectos trastocaban intereses de los gremios, que habían hecho su quintita. Entonces, los sindicatos de trabajadores del Estado combatieron la política que se estaba llevando adelante.* A su vez, el entrevistado (k) se quejó de la oposición sindical a las políticas de reforma en estos términos: *Todo lo que hiciéramos -más allá de la racionalidad o bondad, acierto o desacierto de las acciones que fuésemos a tomar- era motivo de oposición.*

En línea con la situación nacional, en la que una parte del arco sindical apoyó los programas de reforma, un segmento de estos actores sociales estableció alianzas puntuales con el gobierno, tal como sostiene el entrevistado (j) y ,en menor medida, los entrevistados (f), (a) y (g). Uno de los elementos que posibilitó esta situación fue la continua expansión de las erogaciones en personal que hicieron que el salario promedio del sector público (Cuadro N° 11) superase al salario promedio de la provincia. Por ejemplo, mientras en 1997 el salario promedio del sector público era de $ 944, el del sector privado era de $ 654 (ProvInfo, 2001 y Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos 1999: 193).

Cuadro N° 11

Gasto en personal, cantidad de personal y salario promedio
Provincia de San Juan
En miles de $ corrientes y en miles de $ del año 2000
Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999	Var. 91/99
a) Gasto en Personal (miles de $ corrientes)	183.044	349.197	425.645	347.126	399.686	216.642
b) Gasto en Personal (miles de $ del año 2000)	239.612	377.271	425.503	339.581	405.614	166.002
c) Tasa de variación de (b)	-//--	+ 57%	+13%	- 20%	+ 13%	+ 69%
d) Cantidad de Personal	25.907	27.074	27.761	27.680	28.423	2.516
e) Salario promedio mensual ($ del año 2000)	711	1.072	1.179	944	1.098	387

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

3.2.2. Los dirigentes políticos, en tanto gestionaban recursos para redes clientelares

Para cinco entrevistados-(f), (g), (h), (i) y (j)- los dirigentes políticos fueron quienes más influenciaron en la toma de decisiones cotidiana, siendo – en el resumen final - el tercer actor de mayor influencia, después del Estado Nacional y los Sindicatos de Empleados Públicos (ver Cuadro N° 6).

Según los entrevistados, los dirigentes políticos actuaban prioritariamente como gestores de una red clientelar. Un interlocutor lo adjudicó a que... *el gobierno bloquista (...) había consolidado un clientelismo político de proporciones injustificables en una provincia que tenía un bajo nivel de desocupación y de indigencia* (...) *un clientelismo que se desplegaba aun sin campañas electorales* (f).

Esta percepción del modo en que los cuadros políticos gestionaban los asuntos públicos tuvo su correlato en la visión de corto vuelo que se le adjudicó a esta dirigencia: *Lo que pasa es que no se han generado cuadros en San Juan que se sentaran en una mesa y dijeran 'mirá nosotros peleamos por esto'. El mensaje de la dirigencia política o es crítico y destructivo o de demandas sobre cosas puntuales* (e). Más específicamente, otro entrevistado sostuvo... *la verdad que vi muy pocos dirigentes políticos con una visión global de la provincia. Generalmente se limitaban a pensar en segmentos muy acotados, digamos a un sector inclusive hasta a una empresa. Y siempre era bajo una cuestión de la política diaria, demagógica. Nunca noté, salvo con excepciones, esto de tener una visión más global, de armar algún tipo de acción programada para solucionar problemas de fondo* (b). En igual sentido, un tercero comentó: *Bueno, los tipos tenían cierto poder de manejo partidario, pero lo que no tenían era inteligencia detrás, no habían hecho una acumulación de materia gris; entonces no tenían nada para discutir y confrontar* (a).

Por su parte, otro interlocutor reparó en cómo esta situación había alterado el lenguaje: *Había una frase que yo siempre rescataba y que un poco daba para teorizar (...) 'solución política'. Por ejemplo, cuando un cadete de la escuela de policía no podía entrar porque no había aprobado el examen, entonces se pedía una solución política. Pero no era 'política' entendiendo como la articulación del poder o del interés general, era sobrepasar por encima de lo que decían las normas. La solución política era entendida como buscar la solución por la vía de la excepción* (d).

Las características de esta influencia serán descritas y analizadas con mayor profundidad en la sección 4., paralelamente a analizar el lugar de la APP.

3.2.3. Sectores de la economía articulados directamente con el gasto público

Básicamente, en este espacio se alinean los sectores de servicios (en particular, el comercio) dependiente de los ingresos de los empleados públicos y los proveedores del Estado. Cinco entrevistados -(b), (f), (g), (i) y (j)- los incluyeron ente los actores que más influyeron en sus decisiones.

A lo largo del trabajo se señaló la ligazón de estos actores con el flujo de fondos provenientes del Estado Provincial. Como vimos en el Cuadro N° 11, el gasto salarial fue creciente en toda la década; lo cual, seguramente, incidió en la situación del comercio. A esto, debe agregarse el incremento que durante el período tuvo el gasto en bienes y servicios a pesar de sus caídas en ocasión del efecto tequila y de la recesión iniciada en 1998 (Cuadro N° 12).

Cuadro N° 12

Gasto en Bienes y Servicios No personales
Provincias del Área periférica
En miles de $ corrientes y en miles de $ del año 2000
Años 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999

Concepto	1991	1993	1995	1997	1999	Var. 91/99
a) Bienes y servicios no personales ($ corrientes)	28.193	54.921	36.986	63.453	56.134	27.941
b) Bienes y servicios no personales ($ año 2000)	36.906	59.337	36.974	62.074	56.967	20.061
c) Tasa de variación de (b)	--//--	+ 61%	- 38%	+ 68%	- 8%	+ 54%

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

Tras citar la importancia de este gasto, un entrevistado consideró que la participación del Estado es... *crucial para todo el aparato productivo. Es que los fondos que vuelca todos los meses lo convierten en el principal proveedor de dinero, de circulante, a través de los proveedores y de los empleados públicos. Su gasto cada día es más grande y cada vez es más fuerte la confluencia de sectores detrás de los reclamos salariales y el pago a los proveedores* (b).

El nivel de articulación de estos actores con el Sector Público hizo que dos entrevistados hablaran de ellos como si se tratara de un actor estatal más: *Los actores más importantes del sector comercial venían a preguntar cuándo pagábamos los sueldos porque ellos vendían más en esos días, nada más, esta era la preocupación. Eran, si se quiere, una suerte de sindicato más del Estado*(a). *La Cámara de Comercio, tiene una presencia casi paralela a la de los sindicatos. Ahí lo que uno descubre es que el sector está vinculado a los flujos regulares del Estado, fundamentalmente, con la masa salarial* (g).

En la sección 4. se detallará el modo en que estos actores se articularon con el Estado Provincial.

3.2.4. Otros actores

A pesar de figurar como opción en el formulario exhibido, ningún entrevistado otorgó importancia a aquellos actores sociales ligados a ONGs, organizaciones vecinales, asociaciones de consumidores o a otras expresiones de la sociedad civil (ver Cuadros N° 6 y N° 7). Dos de ellos citaron a un actor en algún sentido de este origen: la iglesia - (f) y (e)- otro hizo notar el peso que tuvo la opinión pública en sus decisiones (d).

Respecto a las instituciones del Estado, sólo un entrevistado (k) citó a la Legislatura provincial en 4° lugar de importancia entre los actores que influyeron en su tarea cotidiana.

Por último, dos actores hablaron del poder del propio lugar que ocuparon en el Estado. Así, (a) expresaba *Yo me sentí uno de los actores poderosos de la provincia, digamos yo sentí que había muy poca gente que tenía más poder que yo en la provincia. Está bien, yo dependía de un decreto y creo que también me lo hicieron sentir, pero no me lo hicieron sentir ninguno de estos otros actores del poder sino una pelea más bien hacia adentro del sistema político.* Más concretamente, otro entrevistado dijo: *No pensaba en actores sociales cuando hacía cosas (...) cuando a vos te avalaba gente con piné propio ... vos sabés a quién se la peleás. Se la peleás al que se ponga y listo* (c).

4. El impacto sobre el aparato burocrático de la Administración Pública Provincial

Las situaciones descritas tuvieron una aguda influencia en el desempeño y en la significación de la APP. Respecto de ella, nuestra hipótesis sostiene que devino en un botín de la lucha política, a través de la cual los cuadros políticos buscaban acaparar crecientes potestades estatales para gestionarlas bajo modalidades clientelares y prebendarias. Estos hechos explican que no presente una conformación plenamente burocrática, habiendo perdido algunos atributos típicos de este tipo de organización. De igual forma, se postula que de esta modalidad deriva la ineficacia e ineficiencia de la APP.

En los próximos acápites veremos que dijeron los entrevistados y que muestra la documentación recopilada en lo tocante a San Juan.

4.1. Ingreso y carrera

Antes de analizar al empleo en la Administración Pública sanjuanina, conviene reiterar la triple condición que, se sostiene, adquiere el empleo público provincial (Capítulo VII):

- ✓ Componente de la estructura organizacional de la Administración Pública.
- ✓ Movilizador de la economía regional.
- ✓ Elemento de la acumulación política.

El diagnóstico que la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) formuló sobre San Juan resaltó que el ingreso a la APP no respondía a las necesidades del servicio público y que la planta de personal se encontraba *totalmente sobredimensionada, tomando el parámetro que se tome.* Así, se observan incrementos de personal

en todos los escalafones, siendo el escalafón general el que presenta la principal variación (Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1994: 4/6)[158].

Respecto al escalafón general, los diferentes entrevistados coincidieron en que se ingresaba a él por favoritismos políticos: *Ingresan por acomodo, todos* (a); *la referencia política fue casi siempre el factor fundamental, a pesar de que existe un estatuto del empleado estatal, que prevé ingreso y carrera* (b); *el ingreso a la administración pública ha sido absolutamente ligado a situaciones personales y a padrinazgos políticos* (d); *el ingreso a la administración pública es siempre político. Desde el mozo, el portero, hasta el profesional más destacado, al más bajo de los cabos de la policía ascendiendo hasta donde sea, son todas designaciones de estricto corte político* (f); *En San Juan toda la vida ha sido por prebendas de carácter político* (k). Sobre estos hechos, un entrevistado comentó: *Se piensa que el Director del Banco Central puede ser uno que no sabe sumar, pero siempre que sea compañero y haya trabajado en la Unidad Básica, sirve para el puesto (...) los políticos no pueden entender en la puta vida que te manden a la Clotilde para que vos se la nombrés y vos no le nombrés a la Clotilde aunque no tengas necesidad de personal* (j).

Un entrevistado justificó que así ingresara el personal dedicado a tareas básicas: *Hay que ser ingenuo al pensar que para mozos u oficinistas o computistas van a llamar a los más aptos, la misma calificación la puede tener alguien designado con criterio político* (f).

El interlocutor (g) describió mecanismo de ingreso implementado durante los '90: ... *se da principalmente por la vía de contratos. Hay un mecanismo clientelar vinculado a la estructura política, en donde se ingresa como meritorio o pasante, en forma gratuita, después se consigue un contrato y, a largo plazo, se accede a la planta permanente* (g).

La incidencia de este mecanismo no fue menor si se considera el incremento de la planta de empleados públicos provinciales. Este hecho -saliente por sí- se contrapone con lo ocurrido en las provincias centrales. Debe resaltarse que, en su momento, el diagnóstico de la SAREP detectó que San Juan liquidaba salarios a un 30% más de empleados que los consignados en el presupuesto provincial (Página 6). Según informantes clave, en 1999 había unos 33.000 agentes públicos, un 16% más que lo que mostraban las cifras oficiales (ver Cuadro N° 13).

[158] A partir de este punto y hasta el fin de este capítulo nos referiremos al diagnóstico de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial como informe SAREP, citando únicamente su número de página.

Cuadro N° 13

Empleados Públicos Jurisdicción Nacional (*) y Provincial
En número de empleados
Años 1977 – 1999

	Año 1977			Año 1999		
	Nación (1)	Pcias (2)	Total (1+2)	Nación (1)	Pcias (2)	Total (1+2)
Área central (a)	632.953	377.628	1.010.581	211.729	662.613	874.342
Área periférica (b)	237.358	239.704	477.062	33.617	504.625	538.242
San Juan	12.967	13.931	26.898	1.191	28.423	29.614

Nota: *(*) Involucra Empresas del Estado y Sector financiero. Sin Fuerzas Armadas.*
Fuente: *1977: a) Nación = Censo del personal civil de la APN realizado el 31/5/1977 (Decreto 2148/76), b) Provincia = Ministerio de Economía, 1981: 43*
1999: a) Nación = Elaboración propia sobre la base de Presupuesto Nacional año 1999, Anexo XXX por división geográfica, b) Provincia = ProvInfo, 2001 sobre datos de presupuestos provinciales.

Respecto a la carrera de los empleados encuadrados en el escalafón general, el diagnóstico del SAREP decía: ... *no se observa la existencia de una carrera administrativa ligada a la productividad, la capacitación, la creatividad, etc.* (Página 3). Esta aseveración fue confirmada por los entrevistados: *En lo que se llama administración central, no hay carrera* (b); *No hay carrera administrativa* (y los ascensos) *se deciden arbitrariamente* (e), *uno entra por acomodo y asciende por acomodo* (a), etc.

De todos modos, varios funcionarios señalaron que solía premiarse discrecionalmente a los buenos desempeños: *Los que son más listos, más despiertos tienen un espacio para ascender, pero no pasa siempre, no es absoluto* (a); *no hay promoción sistemática en la carrera, los que son más capaces se destacan y los políticos siempre están atentos a captarlos y darles algún premio* (f).

Pero esta discrecionalidad podía ser arbitraria: *Por ahí, vos tenías un colaborador y por su buen desempeño vos lograbas que lo ascendieran. Pero era a criterio tuyo, que por ahí podía ser un buen criterio o por ahí podría ser uno malo* (d); *también puede pasar que alguno le tome algo de rabia a alguna persona que es muy capaz* (f). En este aspecto, un entrevistado se quejó de los resentimientos partidarios: *No podían entender que nombrara a un radical como director. Pero yo lo puse porque era el tipo más capaz. Si a la noche quería gritar "viva Balbín" a mi me iba a importar un pedo... me interesaba que su trabajo lo hiciera bien* (j). Este fragmento marca además, como el padrinazgo político perforaba la línea administrativa e influía sobre quienes llegaban a los puestos de gestión. Se volverá sobre este tema en los dos acápites siguientes.

En referencia a los escalafones de salud, educación y seguridad, las percepciones fueron más matizadas. Todos reconocieron la vigencia de los diferentes sistemas, pero casi siempre sostuvieron que, en todo o en parte, estaban amañados en favor de los recomendados políticos. Por ejemplo, un entrevistado describió la estrategia para ingresar como profesional a uno de los sistemas: *En los profesionales hay una trampa. Te nombran primero como interino, hasta tanto se llame a concurso. Te quedás hasta que tengas la antigüedad suficiente y después ganás el concurso. Siempre quisimos cambiar el sistema. No podía ser que vos ganaras... sólo por antigüedad* (g). En resumen, *todo está tabulado... es lo formal, lo real es que si viene un dedo directriz entrás sin ningún problema* (b). En cuanto a la transparencia de los concursos, el entrevistado

(i) comentó: *Depende mucho del momento. Ha habido épocas en que ingresaba aquel que en su legajo tenía la tarjeta de recomendación de un funcionario del Estado*[159].

La sobreabundancia de empleados y la falta de carrera y control provocó -como no podía ser de otro modo- muchas situaciones irracionales en la gestión de los entrevistados. Uno de ellos las sintetizó en un ejemplo: *En el lugar de trabajo nos nombraron una nueva secretaria. Bueno, teníamos cinco. No sé para qué queríamos más, pero apareció una más. Para hacértela cortita, después de un año de trabajar, esta secretaria se apareció con 33 días de licencia por recargos horarios. No la licencia anual, sino por horas adicionales que había trabajado. Vos decime cómo se puede recargar de trabajo a una secretaria en un lugar en donde sobra tanto personal. Bueno, a nadie le importó...* (j).

4.2. Presiones externas sobre la APP

En la sección 3. se aludió al papel de los actores ligados a la APP cuando los miembros de la estructura política provincial recurrían a ellos buscando recursos del Estado para sus respectivas clientelas; revisemos ahora cómo se desplegaron estas prácticas.

Como se vio, las prácticas clientelares de los dirigentes políticos los conducía a demandar continuamente recursos de la APP. Según explicaron dos entrevistados: *En las provincias estás en campaña permanente, en la lucha interna por mover a alguien de un puesto, o por sostenerlo, etc.* (g). *Siempre había algo que atender, desde postulaciones de dirigentes vecinales a candidaturas de dirigentes municipales, etc.* (f).

Este clientelismo presionó sobre los diferentes estamentos del aparato público. Así, varios entrevistados reconocieron que la atención de pedidos de bienes-programa era parte de su gestión cotidiana: *Muchas veces venían los dirigentes políticos o un diputado a pedirte de regalo: 'quiero que me llevés una máquina' o 'quiero que me llevés una computadora'. También iban a pedir para que incrementara la infraestructura, o ver la forma de cómo ampliar o refaccionar tal edificio* (h)[160]; *...principalmente, solicitaban participar en la distribución de recursos alimentarios* (f); *la situación con ellos era terrible. Se notaba claramente una costumbre, un hábito de clientelismo, un hábito de la exigencia por ser militante o por ser dirigente* (e).

Estos manejos garantizaban una importante cuota de poder a quienes los ejercían. Así un funcionario comentó: *... yo tenía 400 cargos vacantes guardados en un cajón.. ¿Sabés el poder que da nombrar 400 tipos? Salís a la calle y sos Gardel* (j).

Este entramado de relaciones resultaba crucial en la gestión diaria. Para un entrevistado: *Cuando uno está tomando una decisión de trasladar al empleado que está en el Municipio de Rivadavia, en realidad no está tomando una decisión relacionada con la gestión, sino que está pensando cómo afecta eso a la unidad básica que maneja 'xx' o 'nn' (...) Cuando tenés una reunión importante sobre qué hacer con un organismo del Estado, uno piensa que va a hablar de la reforma y termina hablando de qué pasa con el compañero 'ww', y cómo esto influye en la interna del partido (...) La mayoría de las veces, en los ámbitos más altos del Estado se tratan temas de traslado de personal, reasignación de horas extras, etc. Al final vos te reunís con el presidente del partido y el tipo más importante es el jefe de Vialidad que trabaja en la zona 'qq' porque tiene armadas estas redes capilares con la que sostiene el aparato político de alguien importante* (g).

---

[159] Un solo interlocutor defendió enfáticamente que el personal de uno de estos sistemas ingresaba "... según lo establece el estatuto, a través de puntajes. Todos los concursos son públicos, por listado único con exhibición de los listados. No puede haber acomodos" (h).

[160] El párrafo trascrito cobra más valor en virtud de que el entrevistado consideraba a esta situación como positiva. Ver entrevista en Anexo VI.

posibilidad de inversiones no atadas a este funcionamiento, incrementó la situación de enclave de los segmentos más modernos y entorpeció el surgimiento de otros segmentos económicamente competitivos.

Si bien muchos de los mecanismos descritos -APPs devenidas en botín de la lucha política, utilización clientelar del Estado- tienen puntos de contacto lo que sucede en provincias del área central y aún del Estado Nacional, las diferentes dimensiones relativas de las Administraciones provinciales hicieron que su accionar tuviese alcances y consecuencias más notorios.

Aunque esta investigación no llevó la instancia comparativa área central-área hasta la dimensión organizacional de la Administración Pública Provincial, no es difícil hipotetizar que ambas deben ser diferentes; en tanto en la primera, la gestión basada en la lucha por el botín y el desorden administrativo tiene su límite en la amenaza que significa para la base de contribuyentes que sostienen al Estado, y porque existen en ella relevantes segmentos sociales que se reproducen por fuera de las redes clientelares y que, por tanto, no se contaminan con estas prácticas.

En suma, muchos elementos citados en referencia a la sociedad, la economía, el Estado y la Administración Pública son parte de un estilo global que alcanzó a casi todos los ámbitos de Argentina. Pero en el área periférica existen elementos de *naturaleza* diferente, situaciones estructurales que pueden desplegarse en virtud de las características de estas sociedades, su economía y su Estado.

Para ir terminando con esta exposición de resultados, quiere resaltarse lo novedoso de este modelo análisis para comprender la situación de las provincias de las áreas periféricas. En especial, se considera que se ha podido clarificar el lugar de los Estados subnacionales en éstas áreas, su rango de autonomía y las múltiples facetas de la tarea que despliegan.

Asimismo, las conclusiones alcanzadas impulsan a repensar las perspectivas de análisis y las políticas que se desarrollan hacia este tipo de regiones. Por ejemplo, esta investigación muestra la inutilidad de efectuar transferencias fiscales aisladas de medidas que promuevan el desarrollo de las regiones periféricas. Una estructura como la existente procesa inyecciones extraterritoriales de recursos (transferencias financieras y de cogestión) sin modificar o -aún peor- profundizando su retraso relativo.

Del mismo modo, deja en claro la inutilidad de trabajar aisladamente sobre la esfera administrativa del Sector Público Provincial ya que su forma de funcionamiento se origina en la manera en que el aparato burocrático se articula con el sistema político. Mientras no se tome en cuenta esta relación, se operará sobre el síntoma y no sobre las causas... y así serán los resultados que se obtengan.

Quisiera hacer un último comentario a la luz de los hechos que ocurren mientras se escriben estas líneas. Estamos atravesando una crisis que fue catalogada como la más profunda de toda la historia Argentina y cuyo punto culminante fue, hasta ahora, la dramática sucesión de presidentes de fines del 2001. En estas circunstancias se ha roto un cierto equilibrio global, y la forma que se encuentre para reemplazarlo, si bien aún no se avizora, casi con seguridad hará variar el lugar de la periferia. En este sentido, tal vez esta

tesis siga la conocida metáfora acerca del búho de Minerva[164]: posiblemente la situación descrita sea parte del pasado.

Sea o no así, el objetivo de esta investigación -preguntarnos por los caminos que conduzcan a estas regiones a superar un atraso varias veces centenario- se mantiene vigente.

[164] "Cuando la filosofía pinta el claroscuro ya un aspecto de la vida ha envejecido. Y en la penumbra no lo podemos rejuvenecer, sólo lo podemos reconocer. El búho de Minerva sólo inicia su vuelo al caer el crepúsculo" – Federico Hegel, Prefacio a la Filosofía del Derecho.

Pero no sólo presionaban los dirigentes partidarios; también lo hacían los otros actores ligados a la APP. Así, en la relación con los sindicatos había también una continua negociación por ... *los actos de campaña, la presión de la interna del PJ sobre el puesto que uno ocupa.* Es que estas organizaciones *te van a crear un clima de tranquilidad o intranquilidad interna, etc. Ahí juega un bordado muy fino, en donde se definen las relaciones del aparato político con el poder en general de la provincia (...).Todo ese juego con los aparatos políticos tiene a los sindicatos como un elemento principal, que es parte de la actuación política cotidiana* (g).

Los Colegios Profesionales también pujaron por el poder concreto en diferentes sectores. Un entrevistado recordó las tensiones que se generaron con el Colegio Profesional *al terminar con una vieja costumbre de acá, que implicaba que para ser ministro tenías que tener el aval del colegio profesional, que se sentaba con dos sillas al lado de tu sillón de ministro* (j).

Paralelo a esta participación en el manejo del poder estatal y de la posición sectorial descrita en el acápite 3.2.1., estos actores también intervenían en el microescenario de cada sector. Así, dos entrevistados comentaron que además de la cuestión salarial *pedían que manijeáramos a fulano o que zutano tuviera más importancia para no perder legitimidad con sus representados* (a) o que *primero cobre la mutual, que se cumplan los compromisos del aporte sindical, la obra social* (g).

Para los entrevistados también fue importante la presencia de los proveedores y prestadores de servicios. Algunos -(f), (i), (j), (c), (g) y (k)- citaron casos de corrupción ocurridos al amparo de oficinas administrativas capturadas por las empresas proveedoras. Uno de ellos habló de sectores externos a la APP que *tenían una participación a punto tal que casi manejaban la situación administrativa dentro del ministerio* (f). Otro aludió a una capturada oficina dedicada al cobro de un canon en la que había *un tipo... que les explicaba lo que tenían que hacer para no pagarte.* El mismo interlocutor se refirió a operaciones políticas destinadas a sostener sobreprecios: *Te operan, te mandan emisarios, pero gracias a dios yo tenía el apoyo del gobernador y podía ignorar los emisarios* (j). Otros comentan: *...acá adentro hay un curro constante. A la semana de estar, para una actividad nn me pide que mi unidad le dé una ayuda de plata. Yo a través de contactos le dije 'te voy a conseguir lo que vos me pedís', y nn 'no yo quiero la guita'* (c). *(...) en el tema de la Junta Médica -que controlaba el ausentismo- el cargo de responsable era menor, despreciable desde el punto de vista del salario. Ahora, en la época en que la provincia tenía caja de jubilaciones, el control de ese aparato era decisivo, y ese cargo, en virtud de las relaciones que armaba con las clínicas que manejaban el tema, era de suma importancia* (g).

En torno a estos hechos circulaban personas que tramitaban condiciones especiales para su sector. *Yo diría que esos extraños fantasmas que dan vuelta por ahí, con cara y nombre, pero que no tienen un lugar en la estructura, generalmente pertenecen a poderes económicos, lobbystas que dan vueltas por distintos objetivos, que incluso no están dentro de las estructuras por que no les interesa estar y que influyen e inciden en las decisiones permanentemente sobre quién tiene el uso de la firma para el acto administrativo* (f).

Un solo entrevistado negó expresamente la existencia de *este halo de corrupción de que tanto se habla en la administración pública, en ningún momento hubo presiones en este sentido.* Y agregó: *la única presión la hacíamos nosotros desde el Ministerio para que la obra fuera llevada adelante por empresas sanjuaninas, para darle posibilidad de trabajo a la gente de San Juan* (h)[161].

4.3. La administración pública resultante

En este marco, no extraña que se percibiera baja eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos que la APP se plantea formalmente. Con diferentes calificativos, nueve de los

[161] Es interesante que sea el mismo interlocutor que no observó problemas en la carrera administrativa.

once entrevistados -(b), (c), (d), (e), (g), (h), (i), (j) y (k)- hicieron hincapié en su baja eficiencia y eficacia[162]. Incluso, varios de ellos emitieron conceptos lapidarios *Mi opinión, es malísima, mala* (j). *Desastrosa* (c). *Tiene una descomposición en términos de organización muy profunda* (d). *En términos de eficiencia y eficacia la administración pública realmente es ineficiente e ineficaz* (k), etc.

A similares conclusiones llegó el diagnóstico de la SAREP: falta de información para la toma de decisiones, baja calidad de los controles, tanto de proceso como de resultado, etc. lo que redunda en que *"una de las características principales de la administración pública es la ineficiencia e ineficacia de los circuitos* (Página 3).

Este estado de cosas hizo que, en mayor o menor medida, casi todos los entrevistados hayan recurrido a canales en algún modo informales para gestionar cuestiones que consideraban críticas. Corresponde resaltar el papel de estos canales como uno de los elementos en torno de los cuales se desplegaban las citadas relaciones capilares sociedad-administración pública-sistema político. En suma, los entrevistados hablaron de una forma de actuación por donde se llegaba a *un aparato que cada vez más funciona por excepción. Da la impresión -sobre todo en aquellos aspectos que tienen que ver con alguna regulación de cosas sensibles- que ha perdido su lógica de rutina (...) En estas organizaciones las cosas son exactamente al revés, la norma es lo secundario y lo importante es el mecanismo excepcional"* (g). En sentido parecido se expresó (d): *Se usan canales informales en una medida significativa, pero no en su totalidad* (...) *te diría que* (las decisiones) *están 'influenciadas' por las normas y por las formalidades por un lado, pero tienen un componente informal de influencia de la interna política muy importante,(...) tan o más importante que la formal. En muchos casos la informalidad modifica las normas.* Hablando sobre la existencia de dos canales diferenciados, otro entrevistado advirtió: *así como hay expedientes que desaparecen, también hay expedientes que funcionan a la velocidad de la luz* (k).

Estos canales informales sobreviven porque, además de sostener la red prebendaria y clientelar, hacen funcionar a la APP. En este aspecto, el entrevistado (e) fue elocuente: *La verdad es que si no existiera un canal informal, fortalecido por relaciones, por amistades por intereses económicos, hubiese sido imposible mover un papel (...) si yo me hubiese quedado con el aparato burocrático formal que me entregaron no hubiese hecho jamás nada.*

Del mismo modo, varios entrevistados reconocieron haber apelado a instancias extraburocráticas para que la APP alcanzara un nivel de prestación más acorde a sus necesidades. Una estrategias recurrente fue personalizar los circuitos. Así, se designaba a alguien que *tomaba el trámite como personal y lo gestionaban oficina por oficina* (h). Al respecto un funcionario agregó detalles de su estrategia: *Para que una cosa anduviera, había que buscar la persona responsable y establecer una relación personal 'te hago responsable a vos de que esto salga, y vos verás cómo vas a hacer' (...) 'esto lo necesito para mañana y lo necesito bien, y el responsable es usted, cómo se las va a arreglar usted, no sé'.* En ocasiones, este interlocutor actuaba personalmente utilizando el peso y el poder de disuasión que implicaba su investidura jerárquica. Su estrategia era *averiguar en qué despacho está trabado el trámite y hablar con ese despacho... 'Habla el ministro, sé que usted tiene tal expediente desde tal fecha en su oficina. Yo lo necesito. ¿Le parece que dentro de dos horas podrá entregárselo a mi secretaria?'* (k). Otro entrevistado comentó algo parecido: *Sacaba las cosas a huevo (...) Si un expediente tenía que salir en tres días, salía en tres días, y si era necesario yo estaba todo el día metido para que así fuera* (c).

---

[162] Un entrevistado tenía una percepción diferente de la capacidad de la APP: "Al contrario de lo que pasaba con mis pares que estaban en el sector privado y que siempre se compraron la idea de un Estado ineficiente y la repiten como un loro, mi imagen fue siempre buena. Antes y después de haber estado en la función pública, debo decir que para mi el Estado es eficiente en término de grado de recursos" (f).

En el mismo sentido otro ex funcionario memoró: *Un profesional de rango de jefe me dijo un día sonriendo 'mirá cómo es el Estado, hace seis meses que he pedido insumos y todavía no ha salido el pedido de la unidad' y él lo contaba como una gracia. A mi me resultó el tipo más ineficiente y más inservible que podían tener, porque creía que firmar el pedido ya era suficiente. Y a lo mejor eso sea en Noruega, pero acá si vos dejás las cosas por los canales normales no salen nunca* (j).

Esta informalidad administrativa es advertida por el diagnóstico SAREP cuando considera que el funcionamiento de la APP sanjuanina *se basa en instancias informales (poder e influencia, seguimiento personalizado, etc.)* (Página 3).

De las entrevistas surgen casos ridículos que derivan de la suma de informalidad e inadecuación del aparato burocrático. Un ejemplo: *En mi unidad me di un lujo... hice un expediente diciéndole al contador general de la provincia que tenía que hacer malversación de fondos. Y si no quería autorizarme que me diera la fórmula para solucionarlo (...) Nos habíamos comprometido a una actividad con una gente, y para los pagos era obligatorio el CUIL, pero ninguno tenía y quien les iba a decir 'no te pago'. Entonces, ¿qué se hacía? Para cerrar el tema con la contaduría se buscaba una empresa que facturara. Este ejemplo se multiplica por mil, en donde el contador de la provincia te termina explicando cómo saltear el problema* (c). Otro: *Vos mandás a pedir una resma de papel a la librería y te la mandan y después vos hacés un trámite formal y a lo mejor no podés comprar papel, entonces comprás, qué se yo... servicio de computación y en realidad estás comprando papel* (d).

Entiéndase bien. No necesariamente se habla de ilegalidad. Como dijo un entrevistado, *cualquier acto administrativo tiene todas las fórmulas, todas* (f), o como expresó otro, *he percibido que existe un carril de lo formal que se hace para justamente cumplir con la forma* (d). Pero, como igualmente reconoció otro informante, *formalmente se tiende a cumplir estrictamente todo lo que expresan los artículos e incisos del reglamento, pero subterráneamente siempre hay otros tipos de influencia (...) Ahí tiene usted un abismo muy grande entre lo reglamentario, lo legal, lo que estrictamente se escribe y se firma y lo que se mueve* (i). Casi una cita textual de la observación de Zabludovsky, que caracteriza el funcionamiento de las Administraciones Públicas latinoamericanas alrededor de la aparentemente obsesiva puntillosidad de la burocracia que encubre un funcionamiento determinado por la amistad, el soborno, la filiación política (Zabludovsky, 1984)

Demás está decir que estos elementos, esta informalidad y esta falta de adecuación a las necesidades políticas están determinadas en buena medida por la forma de nombramiento y gestión de personal y por el modo de articulación con los actores ligados a la APP. Así lo percibían algunos entrevistados. Para el interlocutor (k) la baja eficiencia y eficacia se debe a *que, en general, la gente que está en la Administración Pública ha entrado de cualquier manera y con cualquier nivel de capacitación.*

Es de remarcar la distancia que existe entre este aparato público y lo que Weber definió como burocracia. Retomando los conceptos detallados en el acápite 3.1. del capítulo II, la estructura administrativa burocrática coloca en el centro de la gestión al expediente que debe contener todos los elementos que justifican la decisión. Esto es fundamental para garantizar que los ciudadanos accedan a la publicidad y control de los actos de gobierno (*porque de otra suerte la arbitrariedad sería la consecuencia*- Weber, 1964: Tomo I - 180). En cuanto a los cuadros administrativos, se caracterizan por: a) estar obligados únicamente a los deberes objetivos de su cargo; b) trabajar bajo competencias rigurosamente fijadas; c) haber sido seleccionados por calificación profesional; d) recibir retribución en relación con el rango jerárquico y/o responsabilidad del cargo; e) tener una carrera de ascensos por antigüedad o servicios. Como puede observarse, no se cumple ninguna prescripción que permita catalogar de burocrática a la Administración Pública sanjuanina.

4.4. Administración Pública y orden social

Más importante aún que la inexistencia de atributos burocráticos en la APP sanjuanina, es que un aparato administrativo de sus características resulta funcional a la reproducción de las condiciones generales del sistema que se ha venido describiendo.

En efecto, la Administración Pública de San Juan permite combinar una cierta dosis de Estado de Derecho y procedimientos democráticos con una asignación clientelar y prebendaria de recursos. Con ello, se sostiene un nivel de formalidad que no termina de garantizar normas igualitarias para todos los ciudadanos. Un ejemplo dado por un entrevistado clarificará lo que se quiere decir: *Si tengo que hacer un trámite de inscripción de mi hijo en la escuela normal de San Juan,* (tendría que ser lo mismo*) que me llame "x" y tenga ocho generaciones de antepasados ricos, que si me llamo Kim Wo y soy un coreano que llegó ayer. Tiene que ser igual, pero el problema es que este coreano que llegó ayer no puede ni instalar un quiosco porque está fuera de estas redes (...) al único que* (se) *sanciona es al que está afuera del mecanismo* (g). A esto también se refiere un entrevistado que habla de la existencia de *un condimento político que aparece como algo omnipresente, que está en todas las partes de la Administración Pública* (b).

En resumen, la respuesta predominante al tipo de relación que se establece desde el Estado con los actores ligados a la APP permite a los funcionarios provinciales optimizar su posición como *dueños* de los recursos que consiguen de la Nación y posibilita que los citados actores accedan a crecientes porciones del presupuesto. Un entrevistado lo comentaba diciendo que la APP de San Juan era así debido a... *cómo se ha construido esta organización. No se ha construido a partir de las necesidades de la organización sino a partir de las necesidades políticas partidarias* (d).

La extensión de estas situaciones llevó a lo que el común de los empleados públicos denomina *politización* de la APP, término con el que se señala la existencia de franjas de cuadros políticos-funcionarios que forman alianzas circunstanciales para incrementar el poder grupal sobre la capacidad de asignar recursos[163] y que, a menudo, terminan teniendo vida propia. Como dijo un entrevistado, *lo que pasa es que la mayoría de las veces las cosas se hacen a partir de las internas partidarias... se arma un quilombo en donde juega la política* (c). Involucrarse en una de estas constelaciones de poder es imprescindible para sobrevivir: *el tema de las afinidades es innegable. Es distinta la protección, digamos así, que uno le puede dar a un amigo o alguien que es afín a una persona que está enfrentada y que era crítica de la gestión de uno. Como muchas veces te querían echar, uno no le iba a dar una mano al que lo quería sacar de su puesto. Al final se terminan fortaleciendo así los grupos, y quienes quedan afuera de esos grupos están muy desprotegidos* (e).

Como resultado de estas conductas, toda la gestión del aparato administrativo se tiñó de modalidades extraburocráticas e informales. Es claro que administraciones que no toleran excepciones son contradictorias con políticas clientelares y prebendarias. A su vez, las dimensiones del gasto público y de la APP hacen que tales situaciones tiendan a contaminar todos los circuitos de la vida provincial.

Este circuito se retroalimenta debido a que:

1) *En el interior de la APP*:
   - La forma de ingreso del personal coloca recursos humanos ya cooptados por el sistema político

[163] La llamada "politización" del Administración Pública Provincial fue tratada en extenso en Cao y Rubins, 1997.

- La baja capacidad de resolución hace que los mismos funcionarios deban forzar circuitos informales para responder a los requerimientos rutinarios.

2) *En la sociedad*, los ciudadanos buscan acceder a los circuitos informales. En efecto, para que las mediaciones estatales no los perjudique o para beneficiarse con bienes o servicios que asigna la Administración Pública deben acceder al mecanismo excepcional. Para el común de la gente, este acceso se da a partir del sistema de redes capilares controlado por alguno de los grupos del conglomerado de actores sociales ligado a la APP.

Para ir cerrando este capítulo, digamos que, en términos generales, los testimonios de los entrevistados y el resto de la información recopilada sobre la provincia, dan una primera confirmación de la vigencia del modelo desarrollado en los capítulos VI y VII.

Así, de lo dicho por los entrevistados surge la existencia de las dos fuerzas ordenadoras –en algún sentido contradictorias- que llegaban a la provincia desde la Nación. Aquella que tenía por objetivo sumar aliados provinciales al gobierno central terminaba imponiéndose sobre la que tendían hacia el despliegue del ajuste estructural.

Asimismo, y de manera contundente, en la percepción de los entrevistados el conglomerado de actores ligados a la APP a aparece como el segmento de la sociedad regional que en mayor medida influye sobre la actuación del Estado.

Por último, también se observó como el aparato administrativo del Estado provincial funcionaba como un botín de una lucha política dirigida a apropiarse de recursos que servían para armar redes clientelares y prebendarias.

Bibliografía

→ BCRA (1994), "**Boletín estadístico**", Año XXXV N° 1 BCRA – Buenos Aires, Enero

→ 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 Rubins, Roxana (1999), "Características de la Reforma del Estado en el Nivel subnacional de la República Argentina" en **Revista Convergencia, Año 6 N° 19** - Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública - Universidad Autónoma del Estado de México - México.

→ Clarín (2000), "**Anuario Clarín 1999/2000**" Clarín - Buenos Aires.

→ Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001), "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica Argentina" en "**El federalismo electoral argentino**" Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) - Eudeba - Buenos Aires.

→ Grupo Provincias (1999), "**Información política, fiscal, social, económica y de acciones del Gobierno Nacional en Provincias Argentinas – 1998**" Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Provincias, Grupo Provincias

→ INDEC (2000), "**Anuario Estadístico de la República Argentina 2000**" - INDEC- Ministerio de Economía - Buenos Aires.

→ Instituto de Investigaciones Estadísticas (1997), "**San Juan en cifras**"- Instituto de Investigaciones Estadísticas - Ministerio de Producción- Gobierno de la Provincia de San Juan - San Juan.

→ López, Artemio (1998), "**Gasto social ineficiente y clientelismo político**" Cuaderno N° 57 – IDEP – ATE - CTA - Buenos Aires.

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

→ Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (1984), "**Presupuestos Provinciales y Presupuesto Nacional. Distribuido por Provincias, ejercicios 1980 y 1981**" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas – Buenos Aires.

→ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos (1999), "**Informe Económico, año 1998**" - Secretaría de Programación Económica y Regional - Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires.

→ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1999), "**Revista de Trabajo" Año 5 N° 13** - Ministerio de Trabajo - Buenos Aires.

→ Mordacci; Sergio (2000), "**Liderazgo Estratégico en las Organizaciones**" - Mimeo - Consejo Federal de Inversiones – Buenos Aires.

→ ProvInfo (2001), "**Base de Datos de la Unidad de Información Integrada**" - Ministerio del Interior - Secretaría de Provincias - Buenos Aires.

→ Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1990), "**Caracterización del Sector Agropecuario de la Provincia de San Juan**"- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca - Ministerio de Economía - Buenos Aires.

→ Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1994), "**Diagnóstico y programa de reforma para la Provincia de San Juan**"- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - Ministerio del Interior - Buenos Aires.

→ Unidad Ejecutora Central (2000), "**Informe de Progreso**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ Unidad Ejecutora Central (2002), "**Informe de Progreso**" - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ Weber, Max (1964), "**Economía y Sociedad**" – Fondo de Cultura Económica – México – (Edición original, 1922)

→ Zabludovsky, Gina (1984), "Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina" en **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXIII, Nueva Época, N° 124**, México.

→ ***Revista "El Viñatero"***

Contra los excesos tarifarios de EDESSA lucha 18 entidades, 19/07/1997
Las cooperativas pueden cambiar el perfil productivo, 23/08/1997
Los viñateros y la muerte anunciada de CAVIC, 4/10/1997
La Federación de Viñateros emplazó a Energía de San Juan, 8/11/97

→ ***Diario Página 12***

La base económica de la bronca. El banco "aspiró" los salarios, 30/07/1995

Conclusiones

Este trabajo analizó la situación de las provincias del área periférica, haciendo hincapié en el papel que el Estado y la Administración Pública cumplen en ellas. En este sentido, su relevancia está relacionada con que alrededor de estos elementos se articularon actores que fueron cruciales para el desarrollo nacional y regional durante los '90.

Desde una perspectiva más académica, su importancia estriba en las carencias de los diferentes enfoques teóricos con los que se intentó captar la situación de las provincias periféricas. En efecto, la propia subsistencia de áreas rezagadas es la mejor prueba de las dificultades para comprender las razones que originan la brecha en el desarrollo relativo que existe hacia el interior de muchos países de América Latina; entre ellos, la Argentina.

En esta línea, se sostuvo que los estudios de raíz neoclásica -hegemónicos durante los '90 en casi todo lo referente al análisis y al despliegue de políticas estatales- no consideraron a este fenómeno como parte de su esfera de interés o propusieron medidas que resultaron poco adecuadas para operar sobre él. Por otro lado, las escuelas que en algún momento surgieron como alternativas -estructuralismo, desarrollismo, teoría de la dependencia- han tenido dificultades para avanzar en sus análisis luego que la oleada de golpes militares de mediados de los '70 truncara el debate que las involucraba.

A estas carencias teóricas, se sumó la escasa producción de estudios que abordasen a la periferia desde una perspectiva integral. Así, aunque haya importantes aportes que describen las características productivas y fiscales de las provincias y regiones más rezagadas, resultan casi inexistentes los trabajos relativamente recientes que intenten articular estas investigaciones con los aspectos políticos y administrativos, para arribar a una visión global de su situación.

En este contexto, la construcción del marco teórico de la presente investigación debió partir -en varias ocasiones- desde cero y recorrer -muchas veces a tientas- un camino lleno de incertidumbres conceptuales.

Nuestro objetivo era sistematizar un conjunto de ideas que captaran la especificidad de las provincias del área periférica en virtud al lugar que ocupan dentro del esquema federal de la República Argentina y a lo distintivo de su propio escenario político. Para ello, nos apoyamos en dos esferas de conocimiento:

1. La que analiza la temática del desarrollo.
2. La que analiza la situación del Estado y de la Administración Pública.

Al analizar la temática del desarrollo, se abordó la problemática de las áreas geográficas de menor desarrollo partiendo de considerar que en ellas actúan dos tipos de fuerzas: unas que impulsan hacia una igualación con las áreas más desarrolladas y otras, de sentido contrapuesto, que inducen a reproducir la situación de rezago relativo.

Para analizar esta colisión de fuerzas se recurrió a la tradición analítica que gira en torno del concepto *centro- periferia*. Esta decisión se tomó en virtud de considerarla como la más adecuada para explicar por qué en Argentina -tal como muestra la evidencia empírica- el primer tipo de fuerzas (hacia la igualación en el desarrollo territorial) había sido más débil que el segundo.

Al respecto, se considera que ocupar una situación *central* implica una estructura donde se combinan salarios comparativamente altos con tecnología más moderna y un tipo de organización social y productiva relativamente compleja y diversificada. En cambio, la estructura propia de una situación *periférica* combina salarios bajos con tecnología más rudimentaria y un tipo de organización social y productiva relativamente más simple.

La evolución de una unidad nacional que incluye un área central y otra periférica tuvo características específicas en cada periodo histórico, pero en casi todos ellos se verifica la existencia de un espacio que articulaba a ambas áreas. Este vínculo, además de garantizar la reproducción de los actores sociales hegemónicos de cada área, permite que los pertenecientes al área central impongan una serie de mecanismos y procesos desde los cuales mantienen su situación de preeminencia nacional.

Un ejemplo arquetípico de esta integración es el despliegue de las llamadas *economías regionales* en las áreas periféricas, cuya primera condición de existencia fue la de no constituirse en competencia o alternativa a la articulación pampeana con el mercado mundial. Este equilibrio, no sólo fue funcional a los intereses de los sectores dominantes a nivel nacional -pues fue uno de los elementos a partir de los cuales valorizaron sus inversiones, abarataron la mano de obra, estabilizaron la situación política a partir de una alianza interregional de gobierno, etc.-, sino que sirvió a los actores hegemónicos de las regiones periféricas para colocar sus excedentes en el mercado nacional.

En cuanto a la segunda esfera de conocimiento empleada en la construcción del marco teórico -la que refiere a la temática Estado y la Administración Pública- nuestro análisis comenzó considerando al primero como un complejo de instituciones que participan en la organización del poder en la sociedad. Una de estas instituciones, la cara más visible y concreta del Estado, es la Administración Pública.

De acuerdo a las características específicas y a la historia de cada sociedad, el Estado adquiere modalidades y maneras distintivas, siendo la forma *federal* una de sus posibles configuraciones. Esta forma de gobierno se caracteriza por generar un despliegue del Estado en el territorio sujeto a una continua articulación entre el nivel central y el nivel *subnacional.*

Justamente, la característica medular del federalismo responde a la construcción de un sistema que sostiene un cierto equilibrio de poder entre estas dos instancias. El entramado institucional que promueve este equilibrio se caracteriza por:

- ✓ Proteger la autonomía de las provincias a partir de diferentes garantías constitucionales y de la existencia de una cámara territorial o de Senadores, en donde el nivel provincial participa del gobierno central.
- ✓ Dar al gobierno central ciertas prerrogativas (control de constitucionalidad, intervención federal) mediante las cuales puede coordinar la tarea del conjunto Estado Federal-Estados Provinciales.

En nuestra concepción, el nivel central tiene cierta supremacía sobre el nivel estadual que se origina en la imposibilidad de que las provincias decidan *per se* el abandono de la unión. Esta preeminencia del gobierno federal, no significa reducir la importancia de la autonomía provincial. Por el contrario, entre los modos de organizar la descentralización territorial del Estado, el federalismo se distingue por exhibir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto del gobierno central.

En lo que hace a los Estados provinciales, estos cristalizan en el ámbito regional las relaciones de poder que se dan en sus respectivas sociedades. A su vez, el conjunto Estado-sociedad regional recibe una importante influencia del Estado Nacional.

En suma, vista desde las provincias, la forma federal se caracteriza por ser una configuración institucional que tiende a sintetizar dos tipos de fuerzas -a las que hemos denominado *orientadoras de políticas*- que influyen en el funcionamiento del Estado y de la Administración Pública Provincial y que provienen de:

- ✓ El Gobierno Central
- ✓ La propia sociedad regional

Es factible que las políticas inducidas por la sociedad regional y por el Estado Nacional presenten cierto nivel de contradicción entre sí. Según nuestro marco teórico, estas contradicciones entre *fuerzas orientadoras de políticas* tenderán a ser más comunes en las áreas periféricas que en las centrales.

Tal situación se deduce de nuestra definición de área central, que la señala como el lugar donde se posicionan territorialmente los actores sociales hegemónicos nacionales que originan las principales *fuerzas orientadoras* del gobierno federal. Precisamente, la menor influencia de los segmentos hegemónicos de las áreas periféricas sobre las políticas del gobierno central torna mucho más factible encontrar tensiones y contradicciones entre estas *fuerzas orientadoras de políticas* y las que surgen de la sociedad regional.

Para poder captar estos fenómenos, se desagregó a cada una de las fuerzas citadas en dos vectores:

- ✓ Gobierno Central
  - *Principal orientación política del Gobierno Federal*, orientaciones impulsadas fundamentalmente por los actores hegemónicos a nivel nacional.
  - *Políticas de incorporación de actores regionales periféricos*, orientaciones que expresan el carácter abarcativo de todo el país por parte del gobierno federal, lo que hace que tenga como una de sus tareas prioritarias vincular los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional.
- ✓ Sociedad Regional
  - *Actores regionales,* orientaciones impulsadas por actores sociales hegemónicos de raíz regional.
  - *Actores transregionales con intereses en la región,* orientaciones impulsadas por actores que, en muchos casos, están emparentados con los sectores hegemónicos a nivel nacional

Este damero de fuerzas, con múltiples líneas de tensión entre los distintos vectores, fue resuelto de modo diferente en cada etapa histórica.

El núcleo central de esta investigación apuntó a aplicar el marco teórico diseñado a la situación de las provincias del área periférica de la República Argentina durante la etapa abierta a mediados de los '70. Previo a ello, se recorrió el proceso histórico que condujo a las provincias periféricas a situarse en el lugar que actualmente ocupan.

Así, se vio como en los primeros tiempos de la colonia, los diferentes territorios que conformarían la República Argentina integraban diferentes espacios políticos-institucionales y tenían un bajo nivel de articulación entre sí. En este lapso se consolidó un perfil socio-productivo de importante permanencia en el tiempo que fijó patrones de relación de las diferentes regiones con centros que quedaron fuera del actual territorio nacional (NOA con Alto Perú, Cuyo con Chile, NEA con Paraguay y Brasil).

Según nuestra periodización *ad-hoc*, un nuevo ciclo se abrió con el despliegue de las políticas borbónicas en América. Entre éstas -y en relación con el tema que nos ocupa- se destacó la creación del Virreinato del Río de la Plata, una institución que generó tensiones entre las diferentes regiones de su jurisdicción al tener que articular la histórica estructura minera del Alto Perú y su periferia abastecedora con el puerto de Buenos Aires y el litoral rioplatense dedicado al cuero y posteriormente a la producción de tasajo.

La compleja unidad del Virreinato del Río de la Plata -en cuyo interior existían regiones relativamente autónomas, autosostenidas y/o con fuertes vínculos con nodos externos a su territorio- se desmoronó al iniciarse el proceso independentista y nunca más pudo rearmarse. De esta contradicción de intereses políticos, económicos y sociales surgieron cuatro repúblicas; una de ellas, la Argentina, debió sortear un largo período de guerras civiles -abiertas o apenas encubiertas- hasta lograr su definitiva conformación.

En 1861, la batalla de Pavón terminó de definir la hegemonía de la provincia de Buenos Aires sobre el resto del país, situación que se consolidó con la llamada *Organización Nacional* (1880). Uno de los elementos de la consolidación institucional de la República Argentina fue el acuerdo implícito entre regiones que, desde lo analítico, tuvo una dimensión política y una dimensión económica.

Desde lo político:

- ✓ El interior admitió la hegemonía de Buenos Aires y se comprometió a no embarcarse en aventuras que pusiesen en juego la estabilidad global del sistema.
- ✓ El gobierno nacional, hegemonizado por intereses bonaerenses, reconoció -a su vez- a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales y abandonó proyectos unitarios o de reemplazo de estas clases políticas por partidarios del gobierno central.
- ✓ Desde lo económico:
- ✓ El interior aceptó a Buenos Aires como principal centro consumidor y exportador de un mercado único nacional. En consecuencia, se consintieron medidas que aislaron a algunas regiones de sus articulaciones históricas (el NOA con el área del Potosí, Cuyo con Chile, etc.) .
- ✓ El gobierno nacional, desarrolló políticas activas que permitieron el surgimiento de lo que se conoce como *economías regionales.*

En esta etapa, importantes segmentos de la esfera política nacional se desarrollaron en instituciones federales; entre ellas, el Senado, al que se lo catalogó como la *llave maestra de la política nacional* del periodo. Hasta 1916, estas pautas generales se cumplieron de manera bastante acabada.

Si el acuerdo interregional condujo a que gobiernos que pregonaban y realizaban políticas económicas liberales realizarán políticas activas, la crisis de 1930 hizo que gobiernos intervencionistas las intensificaran.

En la nueva etapa, los equilibrios interregionales no variaron sustancialmente; aunque sí se produjeron importantes cambios institucionales. En primer lugar, y en virtud del largo proceso de centralización y de la inestabilidad institucional, la jurisdicción federal concentró funciones y poder en detrimento de las provincias.

Adicionalmente, las políticas keynesianas aplicadas por el gobierno central valorizaron segmentos productivos que se orientaban al mercado interno e hicieron que importantes agentes económicos nacionales e internacionales se insertaran en dichos segmentos; entre ellos, en las economías regionales.

Comenzó así la retroalimentación de los circuitos de intervención estatal, en tanto en ellos se articulaban muchos de los principales actores sociales, económicos y políticos nacionales y regionales. Por haber sido el nivel federal quien definió esta intervención, todos los actores -incluso los provinciales- se referenciaron en él; con lo cual, las provincias siguieron perdiendo funciones y poder.

Hacia mediados de los ´70 -y nuevamente como derivación de una crisis del mercado mundial- comenzó el fin de la etapa que llamamos *del Estado Interventor*. La ruptura de un sistema basado en la evolución equilibrada de industrias de base nacionalizadas e industrias livianas multinacionales o nacionales volcadas al consumo nacional, provocó una crisis en cascada hacia las economías regionales desarrolladas al amparo de un esquema similar. Su efecto sobre ellas fue demoledor; repetimos aquí uno sólo de los múltiples datos transcritos a lo largo del trabajo para resaltar la magnitud del marasmo: en términos absolutos, la cantidad de trabajadores rurales se redujo en un 40% (y en un 60% en términos de la población provincial) entre 1970 y 1991.

Es que en el nuevo escenario nacional muchas de las unidades productivas no pudieron sobrevivir debido a:

- ✓ *Las características del modelo económico.* Las altas tasas de interés, el difícil acceso al crédito (subsidiado o no), la existencia de largos periodos en donde la política arancelaria y cambiaria facilitó la competencia externa, la conformación de conglomerados monopsónicos de insumos básicos, etc.
- ✓ *Las características de las unidades productivas que conformaban las economías regionales.* Las dificultades originadas en la escala productiva, en la esfera de la organización empresarial, en el deterioro de unidades rurales explotadas con técnicas rudimentarias, en culturas empresariales rentistas, etc.,
- ✓ *Las características del mercado mundial.* El alto nivel de competitividad y la existencia de algunos mercados de países desarrollados con importantes grados de subsidios a productores locales y/o protección arancelaria.

En general, las víctimas de este proceso fueron las unidades de menor escala; pero también grandes grupos empresarios dejaron el área periférica (Massuh, Ledesma, en menor medida Zorroaquín, etc.) cuando el sistema de regulaciones dejó de garantizarles altas tasas de ganancia.

Pero durante esta época, el panorama productivo del área periférica no sólo exhibió la crisis de las economías regionales, sino también el surgimiento de sectores que se insertaron en espacios competitivos del mercado mundial. Tal el caso de la producción minera a gran escala o de los emprendimientos agrícolas desarrollados bajo regímenes promocionales, dos sectores que en los ´90 fueron objeto de inversiones -al menos nominales- por varios miles de millones de dólares.

Sin embargo, el despliegue de estos sectores exitosos no derramó su dinamismo sobre el resto de la sociedad ya que, en casi todos los casos, se trató de actividades que demandaban poca mano de obra y que tenían un bajo encadenamiento con el aparato productivo regional.

Como resultado de los elementos enumerados, en el periodo abierto a mediados de los '70 se reprodujo la condición periférica de las provincias definidas como tales en la etapa del Estado Interventor. Esta condición significó compartir distintos registros que las distinguen de las provincias del área central: menor desarrollo económico, menor envergadura, deterioro de indicadores sociales, características de sociedades tradicionales. En tal sentido, el Capítulo V contiene una exhaustiva cantidad de indicadores que dan cuenta de esta situación.

En este contexto general, el sector público de las provincias periféricas siguió un curso opuesto al recorrido por el área central. Así, mientras en las primeras jurisdicciones la participación del Estado (Nacional y Provincial) en el PBG pasó del 31% en 1974 al 39% en 1999, en las provincias del área central se registró una reducción de esta participación que, en el mismo período, pasó del 21% al 20%.

El señalado incremento de la participación estatal en el PBG de las provincias periféricas tuvo como responsable a los Estados provinciales que encontraron en el gasto público la fórmula para amortiguar el impacto social, económico y político de la crisis.

Ahora bien, esta peculiar evolución del gasto público en las provincias periféricas adquirió un carácter diferente al que había tenido durante la etapa del *Estado interventor.* Por entonces, el gasto público sostenía la producción de las economías regionales mediante tarifas subvencionadas de empresas públicas, crédito subsidiado, precios sostén, aparatos reguladores, obra pública ligada al desarrollo de esas economías, etc. En esta tarea reemplazaba, cuando era necesario, la acción de ciertos actores sociales que no surgían *espontáneamente* del desarrollo regional.

En la etapa bajo análisis, la actividad estatal abandonó las actividades ligadas al desarrollo de emprendimientos económicos y se concentró exclusivamente en las tareas que lleva adelante la Administración Pública. Estas tareas son un elemento clave del orden social y económico provincial, ya que por su envergadura mantienen un cierto nivel de actividad, empleo y demanda agregada.

En este punto importa hacer una salvedad sobre la asincronía de ciertos fenómenos ocurridos a partir de la crisis de los '70 que influyeron en el desarrollo de sucesos que involucraron a las provincias.

Por un lado, puede decirse que la dictadura militar instalada en 1976 inició el despliegue del llamado modelo neoliberal y de los procesos de ajuste estructural. En el tema que nos ocupa, debe remarcarse que en esa etapa se comenzó a desmontar las redes de regulación y subsidio que permitían existir a las economías regionales. Estos espacios productivos, junto con otra serie de instituciones y mecanismos, sostenían un cierto equilibrio interregional resguardado por múltiples tareas que el Estado Nacional había asumido, muchas de las cuales correspondían -según la Constitución- a las provincias.

Pero, obviamente, los mecanismos federales de articulación política entre provincias descritos en los Capítulos VI y VII no surgieron en esa época ya que, en ese entonces, las previsiones constitucionales al respecto habían sido obturadas por el poder militar

Con el regreso de la democracia en 1983, la relación Nación-Provincias comenzó a tener un cariz diferenciado del que había tenido en otros periodos constitucionales. Es que en virtud de tendencias de orden interno y externo, se produjo un vuelco en la importancia de las instituciones que sostienen la forma federal de gobierno. Los institutos provinciales, debilitados durante el periodo del Estado Interventor, cobraron una importancia creciente en la nueva etapa.

Pero para que se consolidara un nuevo modo de articulación entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, debió aguardarse la maduración de una serie de procesos:

- ✓ Que los diferentes actores políticos desarrollaran su accionar bajo la expectativa de que no se interrumpiría la institucionalidad constitucional.
- ✓ Que los modos de articulación propios de la forma federal se arraigaran y que los funcionarios provinciales fueran aprendiendo a manejar los contrapesos institucionales previstos para garantizar la autonomía de su nivel de gobierno.
- ✓ Que se desplegara el proceso de transferencias de funciones -educación, salud, obras de infraestructura, etc.- desde el Estado Central hacia el nivel estadual.

La confluencia de estos elementos hizo que -al menos desde principios de los '90- las provincias pasaran a ser elementos cruciales de la estructura política y administrativa nacional, a la vez que solidificaban las bases de su autonomía.

En cuanto a las provincias del área periférica, los '90 marcaron un hito en virtud del peculiar impacto en ellas del proceso político y económico nacional. En lo productivo, se profundizaron los procesos de apertura, desregulación y privatización, lo que alimentó la decadencia de las históricas economías regionales. En lo político, se estableció una nueva alianza de poder que tuvo uno de sus contenidos más salientes en la articulación provincias periféricas-gobierno federal.

Las provincias periféricas durante los '90

Surgió así un escenario -en cierto modo contradictorio- que potenció la presencia de las provincias periféricas al tiempo que debilitó sus tradicionales bases económicas.

La descripción de esta situación a lo largo del presente trabajo se realizó a través de un modelo que, siguiendo nuestro marco teórico, se construyó a partir de tres dimensiones:

- ✓ La relación Nación-Provincias.
- ✓ La relación Estado provincial-actores sociales
- ✓ El lugar de las Administraciones Públicas Provinciales

En cuanto a la relación Nación-Provincias en el área periférica, las *fuerzas orientadoras* surgidas desde el gobierno nacional tuvieron -básicamente- los siguientes propósitos:

1. Inducir acciones tendientes a desplegar el ajuste estructural en el nivel provincial.
2. Conseguir el apoyo político de las provincias a cambio de transferirles recursos financieros o bienes-programa en cantidades excepcionales.

Si bien se corroboró la existencia de actividades comprendidas en ambas líneas de acción -y más allá de que la primera fuerza orientadora apareció como la más declamada-, las acciones enmarcadas en la segunda fuerza orientadora fueron, sin duda, las preponderantes.

Cabe destacar el importante nivel de incompatibilidad que existió entre ambas líneas de acción. Aplicar el ajuste enajenaba el apoyo de importantes actores sociales del área periférica; a su vez, las transferencias extraordinarias financiaban un incremento del gasto que contradecía a las políticas de ajuste estructural.

La preponderancia de la fuerza orientadora dirigida a obtener apoyo político provincial a cambio de transferencias extraordinarias se explica a partir de la asimétrica valoración que los actores (nación / cada una de las provincias periféricas) asignaban a los elementos que entregaban y que recibían.

Las provincias ofrecían los votos de sus representantes en el Congreso Nacional, su disposición para aliarse con el oficialismo en la interna partidaria o para adherir a las líneas internas menos críticas del partido opositor, su apoyo a las políticas del gobierno central en los diferentes consejos federales (educativo, vial, de salud, etc.), el despliegue de una exposición mediática acorde a los objetivos del gobierno central, etc.

Estos elementos, de utilidad acotada para las provincias periféricas, eran muy importantes para un gobierno central que precisaba acumular poder político para llevar adelante el proceso de ajuste estructural.

Por otro lado, cabe recordar que durante los '90, diferentes actores políticos y sociales consideraron -a veces, convencidos; otras, para no desentonar con las definiciones emanadas desde posiciones de poder- que las políticas neoliberales eran las únicas posibles. Desde esta perspectiva, resultaba poco factible que desde el nivel subnacional se desplegaran acciones alternativas que -por ejemplo- intentaran un salvataje de las economías regionales

Esto no significó la inexistencia de otras visiones de la realidad que contaran con respaldo social e intelectual. Entre sus sostenedores había grupos que de buena fe aspiraban a desarrollar otro tipo de políticas; pero, también hubo sectores que hicieron de la oposición un recurso para presionar y luego negociar un lugar en el esquema de poder provincial.

En el balance entre las visiones que apoyaban las políticas del gobierno central y las que se le oponían, casi siempre apareció como más atractivo conseguir fondos en la Nación que desarrollar acciones defensoras de la producción regional -cuya realización entrañaba enfrentar al gobierno federal-, destinadas a reconvertir a agentes económicos que, en muchos casos y aún con políticas de apoyo, tenían pocas chances de sobrevivir en el mediano plazo.

En cuanto a las partidas financieras o de bienes-programa -cuyos montos resultaban relativamente menores para el presupuesto federal-, cabe señalar que resultaron un determinante de primer orden para la situación fiscal, económica, política o social de las provincias periféricas. Los datos estadísticos volcados en este trabajo, muestran como este mecanismo hizo que las provincias periféricas lograran transferencias extraordinarias del gobierno federal para aplicar a casi todos los órdenes de su vida institucional (Capítulo VI).

En la percepción de los ex funcionarios que brindaron su testimonio para desarrollar el caso de la provincia de San Juan, aparecen nítidos estos aspectos de la relación Nación-provincias. Así, muchos de ellos admitieron que la relación con el gobierno central fue primordial en sus gestiones y destacaron el papel que cumplió un acuerdo al máximo nivel (Presidente-Gobernador) como elemento que lubricó todo el espacio de articulación. Igualmente, aunque con menor ímpetu, subrayaron la importancia de entablar buenas relaciones entre funcionarios políticos de segundo orden y cuadros técnicos del gobierno

central y de cada gobierno provincial para el adecuado desarrollo de las tareas cogestionadas.

En cuanto a la especificidad de las provincias del área periférica, la misma surge de:

a) *La escala de transferencias extraordinarias.* Dado el tamaño de las provincias, las transferencias requeridas para sostener el esquema descrito eran proporcionalmente menores y, consecuentemente, tuvieron un efecto marginal sobre la marcha del ajuste fiscal del Estado Federal.

b) *La participación relativa en los procesos de ajuste.* El menor peso relativo de estas economías dentro del agregado de provincias hizo que los retrasos en su ajuste estructural produjeran perturbaciones menores en el proceso general de reconversión del sector público.

c) *La libertad de acción del gobierno provincial para negociar con el gobierno federal.* El estilo de liderazgo, la forma en que se organiza la sociedad civil, los mecanismos *naturales* de funcionamiento del sistema político provincial, en fin, ciertas características socioculturales generales que pueden emparentarse con lo que se conoce como sociedades tradicionales, hicieron que la conducción política del Estado provincial tuviese que afrontar costos políticos acotados tanto al acompañar a la Nación en todo lo que propusiese como al oponerse a ella cuando no se habían logrado acuerdos ventajosos.

Para el análisis de las fuerzas orientadoras provenientes de la sociedad regional, partimos de distinguir tres fuentes que las generan:

- ✓ El conglomerado de actores ligados a las economías regionales.
- ✓ Los actores transregionales
- ✓ El conglomerado de actores ligados a la Administración Pública.

El despliegue del conglomerado de actores sociales ligados a las históricas economías regionales respecto del Estado Provincial tuvo dos aspectos. El primero de ellos respondió al proceso de desestructuración de la red de regulaciones y subsidios. Esto hizo perder buena parte de sentido al referenciamiento de estos actores con un gobierno federal que dejó de tomar decisiones clave para la economía provincial. Por ello, al tiempo que muchas de las funciones estatales pasaban a órbitas subnacionales, el interés de los actores sociales regionales se redireccionó hacia estas jurisdicciones.

El segundo aspecto tiene que ver con la decisión estratégica de apoyar el ajuste en el ámbito nacional a cambio de transferencias extraordinarias, lo que implicó que las históricas economías regionales pasaran a ocupar un segmento marginal en el foco de prioridades del Estado Provincial. Esta situación fue más tajante tras la crisis del tequila (1994-1995) cuando comenzaron a privatizarse los Bancos Provinciales, el último reducto de financiamiento para las economías regionales. No fueron ajenos a este proceso, los cambios que se producían en la esfera política nacional; concretamente, cuando la principal fuerza política opositora comenzó a aceptar las características generales del *modelo*, se profundizó el aislamiento de este conglomerado de actores sociales.

En lo que hace a los actores transregionales, como ya vimos, ellos fueron los principales protagonistas de los emprendimientos exitosos desarrollados durante los '90. A diferencia de lo que ocurría con los demás segmentos de la economía provincial, estos grupos

requerían providencias estatales (regímenes jurídicos, infraestructura, financiamiento, etc.) que se originaban en el ámbito del Estado Nacional. Por otro lado, y en virtud de procesos originados en el mercado mundial y favorecidos por condiciones propias del área periférica, estos emprendimientos tendieron a funcionar como enclave.

En resumen, los procesos de reconversión debilitaron a las históricas economías regionales, a la vez que los nuevos emprendimientos carecieron de incentivos para vincularse con el Estado provincial.

En este marco, y favorecida por las características socioculturales y el incremento del peso del Sector Público en la economía, se creó una nueva base política sostenida por un conglomerado de actores sociales que desplegaban su actividad en torno a las APPs.

Ello se hace patente al analizar las erogaciones provinciales, cuya evolución demuestra cómo estos actores se apropiaron de un segmento creciente del presupuesto. Igualmente, algunos elementos -por ejemplo, el nivel de participación en los paros nacionales y el nivel de afiliación sindical- parecen indicar que estos mismos grupos fueron los que desplegaron una mayor activación política. Una serie de datos en este sentido se presentaron en el Capítulo VI.

Esta presunción cobró mayor fuerza cuando al abordar el caso San Juan, se les pidió a los entrevistados que identificaran entre cuatro conglomerados de actores –los ligados a las economías regionales, los transregionales, los ligados a la AP y otros- a aquellos que más influyeron en las decisiones de su actividad cotidiana. Sobre 25 respuestas obtenidas, 19 coincidían en señalar al conglomerado de actores ligados a la AP como los más influyentes.

Los diferentes grupos que integran el conglomerado de actores sociales ligados a las APPs tuvieron posturas cambiantes en las que influían situaciones del escenario político nacional, el color partidario del gobierno provincial (clave para posicionar a buena parte de los poderosos sindicatos de empleados estatales) y la especificidad histórica de cada coyuntura provincial.

La articulación del Estado provincial con estos actores no estuvo exenta de forcejeos. En torno a ella se generó una compleja relación con sus correspondientes luchas, intrigas, acuerdos y alianzas que respondían tanto a la puja por cuestiones sectoriales -fundamentalmente, por porciones del presupuesto público provincial- como a las disputas por el liderazgo del gobierno y de la política provincial.

Detrás de este esquema se intuye un hecho en cierto modo paradojal. Al organizarse la estructura política alrededor de las transferencias nacionales -y al ser éstas las que marcaban la dirección de su intervención en el ámbito nacional y los límites de las actividades provinciales- se produjo una sobrevaloración de las fuerzas orientadoras originadas en el gobierno central por sobre las originadas en la sociedad regional. En suma, una serie de hechos, como por ejemplo el debilitamiento de las economías regionales, neutralizó la autonomía lograda mediante los procesos de transferencias de funciones y de despliegue de las prerrogativas provinciales alrededor de la forma federal de gobierno.

Se dijo que el Sector Público fue adquiriendo una incumbencia cada vez mayor en casi todos los órdenes de la vida de las regiones del área periférica. Este avance implicó un amplio despliegue de la APP encargada de asignar recursos que, por su volumen, fueron clave en el funcionamiento de la economía, la política y la sociedad provincial.

Los indicios recopilados parecen indicar que los espacios de la APP fueron ocupados a través de una modalidad de gestión basada en la lucha por la apropiación de crecientes porciones del presupuesto que luego se asignaban de manera clientelar y prebendaria. Dadas las condiciones imperantes en el área periférica, este esquema sirvió para mantener un cierto nivel de gobernabilidad, a la vez que fue útil para acumular poder por parte de grupos de funcionarios-cuadros políticos.

La profusión de prácticas clientelares y prebendarias provocó una desorganización general de los circuitos administrativos de las APPs. A lo largo del estudio se citó una importante cantidad de trabajos que confirman este diagnóstico; particularmente se sintetizaron resultados del trabajo hecho por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial en ocho de las catorce provincias periféricas (Capítulo VI).

Estas características de las organizaciones públicas no obstaculizaron el despliegue de la dominación política, en tanto no amenazaron las dos tareas cruciales para reproducir la configuración regional: conseguir del gobierno central la máxima cantidad de fondos y asignarlos sin desatar pujas que pusiesen en juego a todo el sistema.

Dichas tareas no requieren un aparato administrativo que funcione de acuerdo a norma. Es más, el propio manejo clientelar y prebendario tiende a desarmar los circuitos burocráticos, ya que precisa de la excepcionalidad para:

1. Asignar arbitrariamente bienes-programa, dictar regulaciones, nombrar personal, etc.
2. Personalizar las decisiones para acumular poder alrededor de esta forma de gestión.

Al estudiar el caso de la provincia de San Juan, el segmento relacionado con la actuación del sector público provincial resultó -tal vez- el más revelador. El relato de varios entrevistados desnudó la malla de relaciones que vinculaban capilarmente a la APP con la sociedad y el sistema político. Así, comentaron cómo las diferentes oficinas tendían a desarrollar su tarea rutinaria alrededor de una red de favores y señalaron las dificultades de quienes no la integraban para acceder a bienes y servicios públicos. De este modo, amplios segmentos de la población sólo podían acceder a ellos si se incorporaban como parte de esa red a través de un funcionario-cuadro político.

Estas redes capilares atraviesan amplios sectores de la población hasta llegar a la cúspide del poder provincial, conformando un verdadero sistema de gobernabilidad provincial con alguna arista atrayente para gran parte de los actores locales. Es que a pesar de lo agudo de la crisis -medida en términos de pérdidas de puestos de trabajo y desaparición de emprendimientos productivos- el incremento del gasto público permitió sostener un cierto piso en el nivel de actividad. Esto significó que muchas provincias periféricas tuvieran menor desocupación que las áreas centrales.

Visto desde la conducción del Estado, esta malla tuvo un particular atractivo: entre 1983 y 1999, el 70% de los triunfadores en elecciones para gobernador realizadas en las catorce jurisdicciones del área periféricas pertenecía al oficialismo provincial.

Por último, al ser la propia APP sujeto de clientelismo -particularmente, en la incorporación y gestión de personal- se reforzó la posibilidad de manejarla personalizadamente y se hizo manifiesta la debilidad de su aparato burocrático.

Al actuar bajo estas lógicas, la APP contaminó a gran parte de los circuitos mercantiles provinciales y reforzó las características de todo el sistema; ya que justamente los circuitos contaminados con modalidades prebendarias no son competitivos. Esto dificultó la

Col. 1501/1166

Indice

TOMO II: Anexos

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

top N311; Z.41 CIE

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Anexo I

La articulación entre los Estados Provinciales y el Estado Nacional

1. Las articulaciones regidas por la Constitución Nacional

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

a) Articulaciones alrededor de facultades **concurrentes** entre la Nación y las Provincias. Los artículos 125° y 75° Inciso 18° de la Constitución Nacional dan facultades a ambos niveles de gobierno para promover "la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables (...) la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros". En resumen, constitucionalmente, ambos niveles tienen incumbencia en las tareas tendientes a promover el desarrollo económico.

b) Articulaciones que, sin contradecir la autonomía provincial, generan una **subordinación** del nivel estadual frente al Estado Central. Esta subordinación se manifiesta en virtud de que los Estados regionales se someten a los principios básicos de la organización nacional, ello dado que el Estado Federal es el titular de la soberanía y prevalece en definitiva sobre las provincias. Un caso particular de esa subordinación se observa en el caso de las facultades concurrentes, en donde en caso de conflicto prevalece la decisión nacional (Artículo 31° de la Constitución Nacional).

c) Por último se observan articulaciones Nación – Provincias en términos de **inordinación.** Este tipo de relaciones expresa que tanto la Nación como las Provincias integran un solo país, generándose atribuciones a las Provincias para que estas participen en la formación de la voluntad nacional. Dentro de este esquema, los gobernadores no sólo tienen a su cargo el ejecutivo provincial, sino que también son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes (Artículo 128° de la Constitución Nacional). Esto no los hace funcionarios nacionales ni subordinados del Presidente de la Nación, ya que la autonomía provincial impide la configuración de una relación de subordinación jerárquica. Otra relación emblemática de inordinación es la que se observa en la Cámara de Senadores de la Nación, que es un poder federal compuesto por representantes provinciales.

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

→ Existen toda una serie de acciones que las provincias no pueden realizar, ya que han delegado tales tareas a la Nación. Por ejemplo, no pueden expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado, etc. (Artículo 126°).

→ Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. Sus quejas deben ser sometidas a la Corte Suprema de Justicia y dirimidas por ella (Artículo 127°).

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ...

→ Se establece que al 1° de Enero de 1997 se deberá promulgar una ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias (artículo 75°).

→ No puede haber transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la Provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso (artículo 75°).

→ El Congreso puede disponer la intervención federal a una provincia o al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 75°). El presidente de la Nación tiene la atribución de decretar la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, debiendo convocarlo para el tratamiento de esta acción (artículo 99°).

→ Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación (artículo 116° – se amplía este análisis en el Anexo II).

2. Representación desproporcionada de las provincias en el Gobierno Nacional[1]

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

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

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

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

Un estudio realizado en el trabajo citado en el título de esa sección, midió la desproporcionalidad en las Cámaras Altas de 25 países, llegando a la conclusión de que el

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

Senado de la República Argentina es la Cámara de mayor representación desproporcionada. Independientemente de las derivaciones de esta situación, la misma no es más que una consecuencia del poblamiento desigual del territorio nacional.

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

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

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

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

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

3. Las transferencias fiscales[2]

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

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

Para resolver estas cuestiones existen diferentes caminos, de acuerdo a las perspectivas ideológicas, el entorno institucional en el que se desarrolla la forma federal, la situación histórica, los intereses sectoriales y regionales involucrados, etc. De acuerdo con estas

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

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS

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

Considerando específicamente un régimen de coparticipación de impuestos, las principales dimensiones a tomar en cuenta son[3]:

→ **Dimensión Política**

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

→ **Dimensión Técnica – Temática específica**

1. *En la distribución primaria (entre la Nación y las Provincias)*
   - ✓ Asignación de funciones
   - ✓ Asignación de fuentes tributarias
   - ✓ Desequilibrios verticales (Nación / Provincias)
2. *En la distribución secundaria(entre las distintas Provincias)*
   - ✓ Estructura impositiva y economía de las regiones
   - ✓ Particularidades regionales (sociales, culturales, económicas, etc.).
   - ✓ Desequilibrios horizontales (interregionales)

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

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

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

a) Las que se originan en fondos que si bien son recaudados por el nivel nacional, forman parte de fuentes tributarias compartidas (como la coparticipación federal de impuestos) o tienen una distribución automática (como el fondo de desequilibrios provinciales). La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias realiza un seguimiento diario de estas transferencias en la página web del Ministerio de Economía (www.mecon.gov.ar). En el presente apartado nos referimos a este tipo de transferencias financieras[4].

[3] Sobre la base de Musgrave y Musgrave (1989: 211 y ss.), Porto (1998: 76) y Zapata (1996: 19)
[4] Una descripción de todos los conceptos que componen este grupo de transferencias puede verse en Jefatura de Gabinete de Ministros, 1998: 91 y ss.

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

b) Las que se producen en el marco de la cogestión de programas entre el Estado Nacional y las Provincias (como es el caso de la mayoría de los programas sociales). Estas transferencias se caracterizan por:

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

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

La Coparticipación Federal en la Argentina

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

El régimen de coparticipación se origina en los años '30 cuando la parálisis del comercio internacional, inducida por la crisis mundial, hace descender agudamente los ingresos del nivel nacional que históricamente se habían sustentado en gravámenes aduaneros[5].

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

→ Borgonovo, Félix (Dirección) Cabanillas, Ernesto (Coordinación) (1995) **"El federalismo fiscal a partir de la Reforma Constitucional"** – Asociación Mutual Federal de la DGI de la RA – Buenos Aires

→ Cabrera, Ernesto (2001) "La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en al República Argentina" en **"El federalismo electoral argentino"** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

→ Cassagne, Juan Carlos (1998) **"Derecho Administrativo"** - Abeledo Perrot - Buenos Aires

→ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan (1995) "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias" - **Serie Estudios N° 9** - CECE - Buenos Aires

→ Escolar, Marcelo y Pírez, Pedro (2001) **"¿La cabeza de Goliat?"** Trabajo presentado en Congreso LASA – Septiembre de 2001 – Washington - EEUU

→ Frías, Pedro J. (1993) "Federalismo y reforma del estado en la Argentina", en **Revista Contribuciones N° 4** - Konrad Adenauer Stiftung / Centro interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo Latinoamericano CIEDLA – Buenos Aires

→ Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001) "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica Argentina" en **"El federalismo electoral argentino"** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

→ Jefatura de Gabinete de Ministros (1998) "Informe N° 17 del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (25 de Junio de 1997)" en **"Informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación Año 1997"** - Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires,

→ Musgrave, Richard y Musgrave, Peggi (1989) **"Public finance in theory and practice"** McGraw-Hill Book Company, New York

→ Pírez, Pedro (1986) **"Coparticipación federal y descentralización del estado en la Argentina"**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

→ Porto, Alberto (1990) **"Federalismo fiscal. El caso argentino"** Editorial Tesis– Buenos Aires

→ Porto, Alberto (1998) "Nacimiento, evolución y crisis del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos" **Revista Aportes N° 11** – Buenos Aires

→ Reig, Enrique J. (1996) **"Coparticipación y Federalismo"** - Seminario realizado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas – Instituto de Economía Aplicada – Buenos Aires, 14 de Agosto de 1996

→ Samuel, David y Snyder, Richard (2001) "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial" en **"El federalismo electoral argentino"** Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) – Eudeba – Buenos Aires

→ Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (1999) "Why is Argentin's fiscal federalism so inefficient? en **Journal of Applied Economics Volume II N° 1** – CEMA – Buenos Aires

→ Zapata, Juan Antonio (1996) "Coparticipación y Federalismo" en **Seminario de Coparticipación y Federalismo** realizado el 14 de Agosto de 1996 en la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires

Anexo II

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

1. El Marco constitucional[6]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La estructura de los gobiernos provinciales

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

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

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

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

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

2.2. El legislativo provincial

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

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

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

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

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

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

2.3. El Poder Judicial Provincial[7]

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Las Administraciones Públicas Provinciales (APP)

3.1. La estructura organizacional tipo

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

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

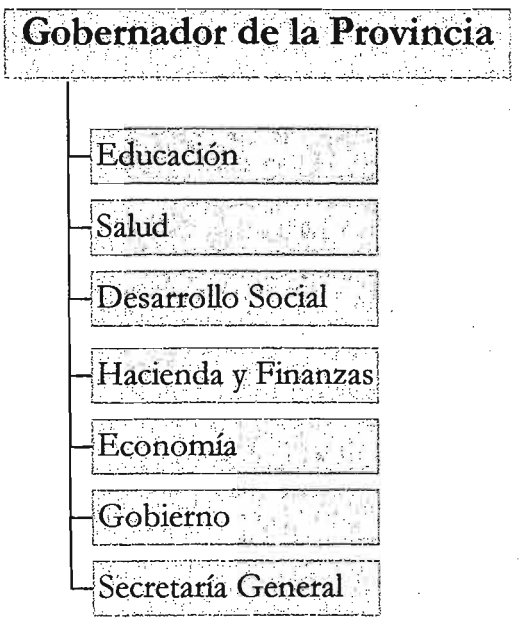
Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurría en los '80, casi no existen Ministerios de Obras Públicas, situación que se hizo cada vez más común a partir de cambios en este sentido en la Administración Nacional. Las otrora importantes estructuras de este tipo en casi todos los casos han pasado a ser Secretarías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

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

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

Figura N° 1

Organigrama Tipo de las Administraciones Públicas Provinciales
Década del '90



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

Cuadro Nº 1

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

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

Fuente: *ProvInfo, 2001*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el sector educación, por ejemplo, la Nación se reserva la conducción estratégica del sistema y apoyos puntuales en segmentos específicos (v.g. el plan social educativo, también ejecutado descentralizadamente), el segmento provincial la gestión del sistema educativo y el municipal, apoyo al mantenimiento de la infraestructura edilicia y a población escolar de menores recursos. Esto en un marco muy flexible en donde los roles tienen muchas variaciones de acuerdo a la particular relación entre cada provincia y sus municipios.

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

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

4. El presupuesto Provincial

4.1. Los ingresos

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 2

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

Impuestos	Consolidado24 Jurisdicciones	
	$	%
Ingresos Brutos	6.010.639	55,16
Sellos	1.812.285	16,63
Automotor	942.932	8,65
Inmobiliario	925.329	8,49
Otros	1.206.035	11,07
TOTAL	**10.897.220**	**100,00**

Fuente: *ProvInfo, 2001*

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

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

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

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

4.2 El gasto por clasificación económica

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

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

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

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

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

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

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIO

Cuadro N° 3

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

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

Fuente: *ProvInfo, 2001*

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

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

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

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

4.3. El Stock de Deuda Provincial

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

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

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

Cuadro N° 4

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

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

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

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

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

Cuadro N° 5

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

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

Fuente: *ProvInfo, 2001*

5. Las Empresas Provinciales

5.1. La Banca Provincial[8]

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

→ El costo de intermediación (gastos administrativos sobre depósitos totales) era en febrero de 1993 un 33% más alto en los bancos de la BOP que para los Bancos Privados de Capital Federal, a pesar de las ventajas que significa tener como cliente cautivo a los gobiernos provinciales.

→ Los créditos irregulares de la BOP se concentran en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Datos correspondientes a febrero de 1993, tomado de Reyes, 1993).

→ La cartera en gestión judicial de algunos de estos bancos alcanzaba proporciones escandalosas. Por ejemplo, en el caso del Banco de la Provincia de Santiago del Estero era el 57% de la cartera total y en el Banco de la Provincia de Formosa el 27% (Subsecretaría de Promoción Económica Regional, 1994a y b).

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

→ su rol de fomento sobre las PyMEs, realizando préstamos a actores económicos que en la década del '90 tuvieron muchas dificultades para sobrevivir.

→ su rol de agente financiero provincial, lo que hizo que muchas veces sus operatorias tuvieran el objetivo de cubrir déficits provinciales.

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

→ administración poco transparente, sobre todo en préstamos hacia personajes provinciales influyentes[9].

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

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

Cuadro N° 6

Situación de los Bancos de la BOP
Año 1998

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

Referencias:

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

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

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

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

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

5.2. Otras empresas provinciales

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

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

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

Cuadro Nº 7

Situación de Empresas Provinciales Seleccionadas
Año 1997

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

Referencias:

(1) Fechas de Privatización

(2) Cantidad de unidades privatizadas o en proceso de privatización

Privatizado o Concesionado

Privatización o Concesión en proceso

Servicios están a cargo de cooperativas

S/D Sin datos

No privatizado

No posee

Descentralizada a Municipios

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

6. Las relaciones Provincias - Municipios

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

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

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

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

Bibliografía

→ Aja, Mario (2000) "Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico" - **Revista de Occidente N° 229** - Madrid

→ Cao, Horacio y Rubins, Roxana (s/f) **"Apuntes para analizar los cambios regionales: La situación de la Banca Oficial de Provincia"** (mimeo) - Biblioteca INAP, código INAP-AR: C.1/301, Buenos Aires

→ Cao, Horacio y Pírez, Pedro (1999) "Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: El caso de un federalismo centralizado en transición" – Trabajo presentado en el Seminario **"Fortalecimiento y Democratización de los Gobiernos Regionales"** Organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung el viernes 23 de Julio de 1999 - Santiago de Chile

→ Cao, Horacio y Pírez, Pedro (2002) "Una descripción de los Estados Provinciales en los '90" **Cuaderno CEPAS N° 12** – AAG/CEPAS - Buenos Aires

→ Cassagne, Juan Carlos (1998) **"Derecho Administrativo"** Abeledo Perrot, Buenos Aires

→ Castorini de Tarquini, María Celia (1989) "Las Provincias en juicio" en **"El Poder Judicial"** Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos - Pérez Guilhou (Director) – Ediciones De Palma – Buenos Aires

→ Gallo, Marcelo y Angaramo, Roberto (1996) **"Catamarca. Después del silencio"** Narvaja Editor – Córdoba, Argentina

→ Pírez, Pedro (1991) **"Municipio, necesidades sociales y política local"** Editorial IIED-AL – GEL, Buenos Aires

→ Porto, Alberto (1990) **"Federalismo fiscal. El caso argentino"** Editorial Tesis– Buenos Aires

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

→ Reyes, Gustavo (1993) "Evolución de los Bancos Públicos Provinciales" **Revista Novedades Económicas** - IEERAL, Año 15 N° 155/56, Argentina

→ Secretaría de Hacienda (1999) **"Boletín Fiscal Año 6 N° 24"** Buenos Aires

→ Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (1998) **"Situación de las Provincias Argentinas"** Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – MEyOySP, Buenos Aires

→ Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994a) **"Informe Económico y Social - Provincia de Formosa",** Buenos Aires

→ Subsecretaría de Programación Económica Regional (1994b) **"Informe Económico y Social - Provincia de Santiago del Estero"**, Buenos Aires

→ Vergottini, Giusseppe de (1986) "La Distribución Territorial del Poder Político" - En **"Revista Vasca de Administración Publica"** - Oñati - N° 16 - España

Diarios

→ Página 12, 20/01/92 "Un misil contra las provincias"

→ Interdiarios 12/11/91 "Bancos Provinciales: Hacia una estructura mixta"

Anexo III

Supuestos epistemológicos y metodología de trabajo

1. Los supuestos epistemológicos[10]

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

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

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

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

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

Frente a los diferentes campos de análisis, las ciencias sociales presentan más de un paradigma, ninguno de ellos con el estatus de hegemónico[11]. Al no haber un acuerdo en la comunidad científica acerca de "la" concepción a utilizar, no se organiza una actividad común, generándose escuelas aisladas (Masterman, 1970: 74).

---

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

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

Se llega a una situación en donde cada escuela, presenta varias perspectivas paralelas, cada una de ellas ligada a un paradigma diferente. Bajo esta lógica ... *todos los hechos que pudieran ser pertinentes... tienen probabilidades de parecer igualmente importantes.* Igualmente la interpretación de cada hecho es diferente: ... *no es extraño que... diferentes hombres, ante la misma gama de fenómenos... los describan y los interpreten de modos diferentes* (Khun, 1995: 41/43).

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

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

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

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

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

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

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

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

1) la facultad de raciocinio del hombre, y

2) el supuesto de logicidad de lo real

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

La posición realista de la que parte esta investigación genera una forma de entender el conocimiento científico que permite avanzar en la generación de teorías, más allá de reconocer la existencia de perspectivas paralelas y de la imposibilidad de neutralidad en las ciencias sociales. Como ejemplo de esto se cita a dos autores claramente contrapuestos: *Cuando se es hombre de ciencia no se tienen ideales; se elaboran resultados científicos* (K. Marx, correspondencia con F. Engels, citado por Sebrelli, 1994 : 46). ... *ninguna autoridad humana puede establecer la verdad por decreto...* ***la verdad está por encima de la autoridad humana*** (Popper, 1994: 54 – resaltado en el original).

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

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

De todas formas, no se minimizan los riesgos que, sobre los temas comentados en los últimos párrafos plantean para esta y otras investigaciones. Al trabajar construyendo leyes tendenciales sobre temas recorridos por diferentes corrientes ideológicas y poderosos actores sociales, pueden generarse distorsiones ya sea bajo el marco de hipótesis *ad-hoc* para sostener el marco teórico como a través de un tratamiento distorsionado de los resultados empíricos obtenidos. Reconociendo esta situación, se buscará todos los medios disponibles evitarlas[13].

2. Metodologías utilizadas

2.1. Estrategias metodológicas

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

Se trabaja, básicamente, sobre tres tipos de abordajes:

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

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

La técnica utilizada se encuadra dentro de la lógica de abordaje del tipo *más similares y más diferentes* (Collier y Collier, 1990: 15 / Prezworski y Tenue, 1970: 32/33). Recordemos que la lógica de "más similares" se basa en considerar que cuanto mayores sean las similitudes sistémicas entre los objetos a comparar, existe una mayor garantía de que las diferencias estén en función de la variable explicativa y no de una variable espúrea. En nuestro caso, la homogeneidad de la forma del Estado y de las funciones que se cumplen en el ámbito provincial.

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

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

En cuanto a los datos que se utilizan en la tesis, ya se ha hablado en el Capítulo I acerca de las dificultades para obtenerlos en adecuados niveles de confiabilidad y validez[14]. Esta situación se origina en múltiples causas, como la decadencia de los sistemas públicos de estadística, la baja presencia de estos temas en la agenda de investigación, la existencia de elementos *sensibles* (corrupción, clientelismo, prebendalismo) cercanos a los ítems estudiados, etc.

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

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

En relación con nuestra definición de la Administración Pública, y consistente con lo expresado en el Capítulo II, consideramos a las APPs en un sentido amplio que, como ya dijimos, comprende los tres poderes: Judicial, Legislativo y Ejecutivo[15]. Toda la

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

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

información estadística, salvo que expresamente se indique lo contrario, involucra a esta espectro de organizaciones públicas. Seguramente, este nivel de dispersión conspira contra la profundidad que pueda adquirir el estudio, parte del inevitable costo analítico, por otro lado común a toda estrategia metodológica.

Para terminar este acápite, vale la pena realizar alguna aclaración adicional a las ya efectuadas en el texto principal en lo referente a la periodización utilizada. La etapa que involucra el grueso de la investigación se abre hacia mediados de los '70 con la crisis mundial que ocurre por tal fecha[16]. Este periodo se extiende, por lo menos, hasta Diciembre del 2001.

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

2.2. La presentación de la tesis

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

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

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

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

3. Metodologías utilizadas en cada capítulo de la tesis

3.1. Capítulo II

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

---

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

a) Las teorías del desarrollo

b) El Estado y la administración pública

Dentro de los diferentes enfoques disponibles, se tomaron principalmente en cuenta aquellos que, en su desarrollo, tomaron en cuenta la heterogeneidad del contexto social, económico y político. De esta recopilación y diálogo bibliográfico se desarrolló un esquema teórico que fue la base de los restantes capítulos de la tesis.
Además del rastreo de los autores clásicos y los propuestos por el tutor de tesis, la principal modalidad de trabajo fue la de rastrear todos los abordajes registrados en la Biblioteca del Ministerio de Economía y del INAP a lo largo de los últimos 20 años.

3.2. Capítulos III y IV

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

a) Diferentes obras de referencia que analizaran el contexto de cada periodo

b) Trabajos que pusieran el foco de atención sobre la situación de cada una de las regiones.

3.3. Capítulo V

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

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

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

a) Trabajos que analizaron los procesos de reconversión de los '90

b) Estudios sobre la economía regional

c) Análisis de los procesos políticos provinciales

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

En el desarrollo de este capítulo y el siguiente, demás de la utilización de las metodologías de análisis de bibliografía y documentación, se aprovechó mi vinculación al tema provincial en mi rol de Administrador Gubernamental[17], bajo la lógica de "observación participante".

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

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

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

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

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

3.4. Capítulo VI

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

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

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

Para el análisis de actores sociales de las provincias del área periférica se recurrió al análisis de documentos de diferentes organizaciones sociales de 3° grado que se consideraron particularmente representativas: Federación Agraria Argentina (FAA), Coordinación de Actividades Mercantiles (CAME), Confederación General del Trabajo (CGT) y Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Adicionalmente, se rastreó documentación de entidades de 2° y 1° grado como UPCN, ATE, ATSA, CTERA, Cámara de Tabacaleros de Jujuy,

---

1. Coordinador de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública - Gobierno de la Provincia de San Juan.
2. Sectorialista del Programa BIRF-BID "Provincias II" (Transformación del Sector Público Provincial) de la Secretaría de Asistencia para la Reforma Economía Provincial - Ministerio del Interior.
3. Miembro de la Comisión Especial de Coparticipación Federal del Senado de la Nación.
4. Coordinador del Grupo de Coordinación y Apoyo Técnico / Grupo Provincias de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
5. Encargado de la Unidad de Información Integrada / ProvInfo de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior.

Unión de Cañeros Independientes, Centro Azucarero Argentino, Federación de Viñateros, etc. Esta información se complementó con diferentes publicaciones referidas al papel de estos actores a nivel nacional y provincial y con la entrevista a interlocutores clave.

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

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

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

3.5. Capítulo VII

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

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

3.6. Capítulo VIII

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

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

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

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

Estos instrumentos de recopilación de datos se diseñaron de manera tal de corroborar la correspondencia entre los mecanismos descritos en la tesis y la percepción de los entrevistados. Se parte del supuesto de considerar que el comportamiento de la esfera política y de la Administración Pública en Provincia de San Juan no difiere demasiado del comportamiento arquetípico de las provincias periféricas.
En cuanto al tipo de entrevistas utilizadas, se trabajó sobre la modalidad semiestructurada - focalizada. Esta decisión es consistente con la opinión de que tal metodología es la más adecuada cuando se trata de indagar una problemática poco conocida, cuando el interés de la investigación reside en la exploración de un proceso y cuando es particularmente relevante la propia formulación del asunto por parte del entrevistado y su visión al respecto (Seltz y otros, 1971: 291/297 – Ander - Egg, 1980: 175).

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

1. En el desempeño de sus funciones, ¿Era común que segmentos importantes de las mismas se hicieran de manera articulada con el Gobierno Nacional? Si es así,
   1.1. Ud. y/o la unidad en la que trabajaba ¿Qué objetivos tenía de la relación con la Nación?
   1.2. ¿Tenía objetivos de obtener sobreasignaciones de transferencias y/o bienes programas?
   1.3. ¿Qué oferta hacía a cambio de esa sobreasignación?
   1.4. ¿Qué observó Ud. que era importante para la Nación?

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

- Gobierno Nacional
- Actores sociales ligados a la producción agrícola (Federación Agraria, federación de viñateros, etc.)
- Actores sociales ligados a la producción agroindustrial (APyME, Federación Económica, Unión Industrial Argentina, etc.)
- Actores ligados a los servicios (CAME, etc.)
- Sindicatos de trabajadores del Estado
- Colegios Profesionales de trabajadores del Estado (Colegio de abogados, colegio médico, etc.)
- Dirigentes políticos en tanto solicitaban recursos para aparatos político - partidarios
- Proveedores del Estado
- Actores ligados a diferimentos impositivos
- Actores ligados a empresarios exportadores
- Actores ligados a emprendimientos Mineros
- Organizaciones vecinales
- Asociaciones de consumidores
- Otras ONGs
- Otros actores (Nombrar):

3. Sintéticamente, defina los principales requerimientos de los actores seleccionados.

4. Si no fueron seleccionados comente los requerimientos de:

- Empresarios ligados a emprendimientos de punta
- Productores Agrícolas, industriales y de servicios PyMEs
- Sindicatos de trabajadores del Estado
- Colegios Profesionales de trabajadores del Estado
- Dirigentes que representaban aparatos político - partidarios
- Gobierno Nacional

5. ¿Qué opinión tiene de la APP en tanto su eficiencia y eficacia como aparato burocrático?

6. ¿En qué medida el segmento relevante de la APP pasa por canales formales?

7. En términos generales, ¿qué rol ocupaban las relaciones personales en el funcionamiento administrativo del sector público? ¿Influye la relación personal con los diferentes funcionarios?

   7.1. Si influye, ¿Preponderantemente, en virtud de qué hechos? (por ejemplo, amistad, afinidad política, conocimiento previo, corrupción)

8. ¿Existen funcionarios que sin pertenecer a la línea jerárquica influyen sobre la gestión administrativa?

9. Normalmente, ¿Cómo es la carrera administrativa?

   9.1. ¿Cómo es el ingreso de personal a la APP?

   9.2. ¿Cómo es la carrera administrativa?

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

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

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

La elección de estos funcionarios se realizó en función de:

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

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

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

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

Bibliografía

→ Ander – Egg, Ezequiel (1980) **"Técnicas de investigación social"** El Cid Editor – Buenos Aires

→ Bunge, Mario (1985) **"Racionalidad y Realismo"** – Alianza Universidad, Madrid

→ Bunge, Mario (1995) "Rational Choice Theory: A critical look at its foundations", en Götschl, J. **"Revolutionary Changes in Understanding Man and Society"**, Kluwer, Dordrecht

→ Carrillo Castro, Alejandro (1981) **"Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la Administración Pública"** – Trabajo de Tesis Doctoral – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM – México

→ Collier, Ruth y Collier, David **"Shaping the political arena"** – Princeton University Press – Princeton, New Jersey, USA, 1991

→ Gómez, Ricardo J. (1995) **"Neoliberalismo y seudociencia"** Lugar Editorial - Buenos Aires, 1995

→ Khun, Thomas S. (1995) **"La estructura de las Revoluciones Científicas"** – Fondo de Cultura Económica, México – (Edición original, 1962)

→ Masterman, M. (1970) "The nature of a paradigm" en **"Criticism and the growth of knowledge"** Lakatos and Musgrave Editores – Cambridge University Press - Cambridge

→ O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" **Revista Redes Nº 4** Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires

→ Popper, Karl R (1994) "Sobre las fuentes del conocimiento y la ignorancia "- en **"Conjeturas y Refutaciones"** - Editorial Paidos - 4ª Reimpresión, España – (Edición original, 1960)

→ Prezworski, Adam y Tenue, Henry (1970) **"The logic of comparative social inquiry"** – Wiley Interciencia – John Wiley & Sons – New York, USA

→ Redman, Debora (1991) **"Economics and the philosophy of science"** Oxford Univ. Press - New York, Oxford

→ Sebrelli, Juan (1994) **"El Vacilar de las Cosas"** – Editorial Sudamericana – Buenos Aires

→ Selltz, C. - Jahoda, M. - Deutsch, M y Cook, S. (1971) **"Métodos de investigación en las relaciones sociales"** Ediciones Rialp – Madrid, España

→ Suárez, Francisco (1973) **"Los economistas Argentinos. El proceso de institucionalización de nuevas profesiones"** EUDEBA, Buenos Aires

Anexo IV

Principales características de la Provincia de San Juan[18]

1. Datos Generales de la Provincia de San Juan

Hacia el año 1997 la provincia de San Juan contaba con una población aproximada de 564.898 habitantes - el 1,6% del total Nacional – la que se concentraba en un territorio de 89.651 km^2 (el 3,22% de la superficie continental de la República Argentina).

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

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

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

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

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

2. Referencias históricas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 2

Gobernadores desde 1983 – 2001

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

Fuente: *ProvInfo (2001)*

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

Cuadro N° 3

Elecciones del 26 de octubre de 1997

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

Fuente: *ProvInfo (2001)*

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

(1) Alianza compuesta por Cruzada Renovadora y U.C.R. entre otros

(2) Alianza compuesta por el FREPASO y el Bloquismo

(3) Alianza encabezada por el ex gobernador Rojas (PJ)

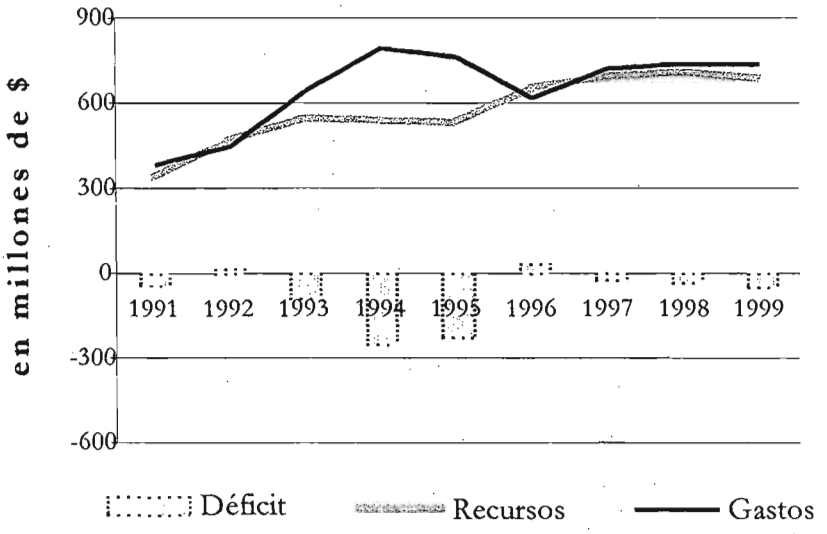
3. Las finanzas públicas en la década del '90

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

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

Gráfico N° 1

Recursos, erogaciones y déficit, años 1991 – 1999



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

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

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

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

Cuadro N° 4

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

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

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

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

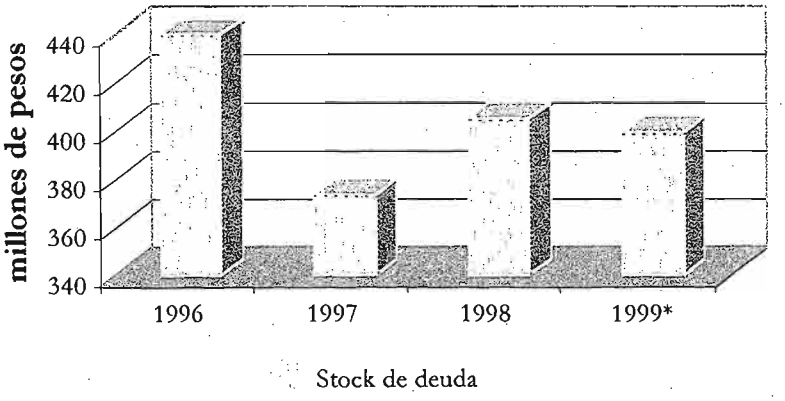
A partir de 1997 y hasta 1999, las erogaciones totales recuperan una tendencia creciente, aunque de manera leve. El déficit fiscal como porcentaje de los gastos totales para este período fue cercano al 5%, y su profundización se origina principalmente en la recesión que atraviesa todo el país.

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

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

Gráfico N° 2

Stock de deuda



Nota: ** A octubre de 1999*
Fuente: *tomado de Dirección de Asuntos Territoriales (2001), sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación*

4. Población y situación social

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

Cuadro N° 5

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

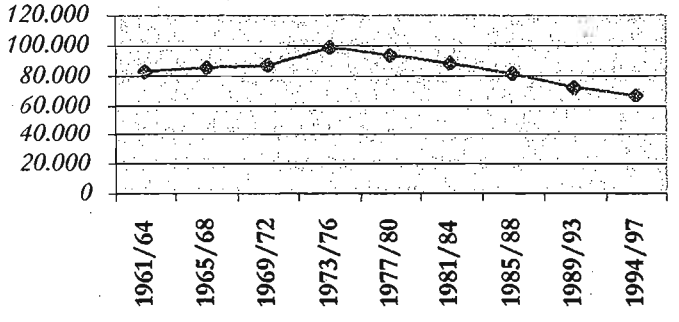
Años	Urbana	Rural
1869	13%	87%
1895	12%	88%
1914	19%	81%
1947	46%	54%
1960	53%	47%
1970	63%	38%
1980	72%	28%
1991	80%	20%

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

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

Gráfico N° 3

Evolución del área sembrada
En hectáreas años 1961 – 1997



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

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

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

Cuadro N° 6

Variación de la Población por Departamento
Años 1970 – 1991

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

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

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

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

Cuadro N° 7

Población con NBI por Departamento
Año 1991

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

Fuente: *Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991*

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

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

Cuadro N° 8

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

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

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

5. La economía provincial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 9

Exportaciones según Región Económica – en millones de $

	1995	1996	1997	1998	1999
San Juan	85,8	110,5	136,6	138,8	141,8
Cuyo	1.153,3	1.120,2	1.430,9	1.389,9	1.319,8
Total País	20.963,1	23.810,7	26.430,9	26.433,0	23.332.7

Fuente: *ProvInfo (2001)*

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

Bibliografía

→ Dirección de Asuntos Territoriales (2001) **"Situación de Provincias: San Juan"** Dirección de Asuntos Territoriales - Jefatura de Gabinete de Ministros – Buenos Aires

→ Instituto de Investigaciones Estadísticas (1997) **"San Juan en cifras"** Instituto de Investigaciones Estadísticas – Ministerio de Producción – Gobierno de la Provincia de San Juan – San Juan

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

→ ProvInfo (2002) **"Informe sobre la Provincia de San Juan"** Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires

→ Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1990) **"Caracterización del Sector Agropecuario de la Provincia de San Juan"** Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca – Ministerio de Economía – Buenos Aires

Anexo V

Estadísticas

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

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

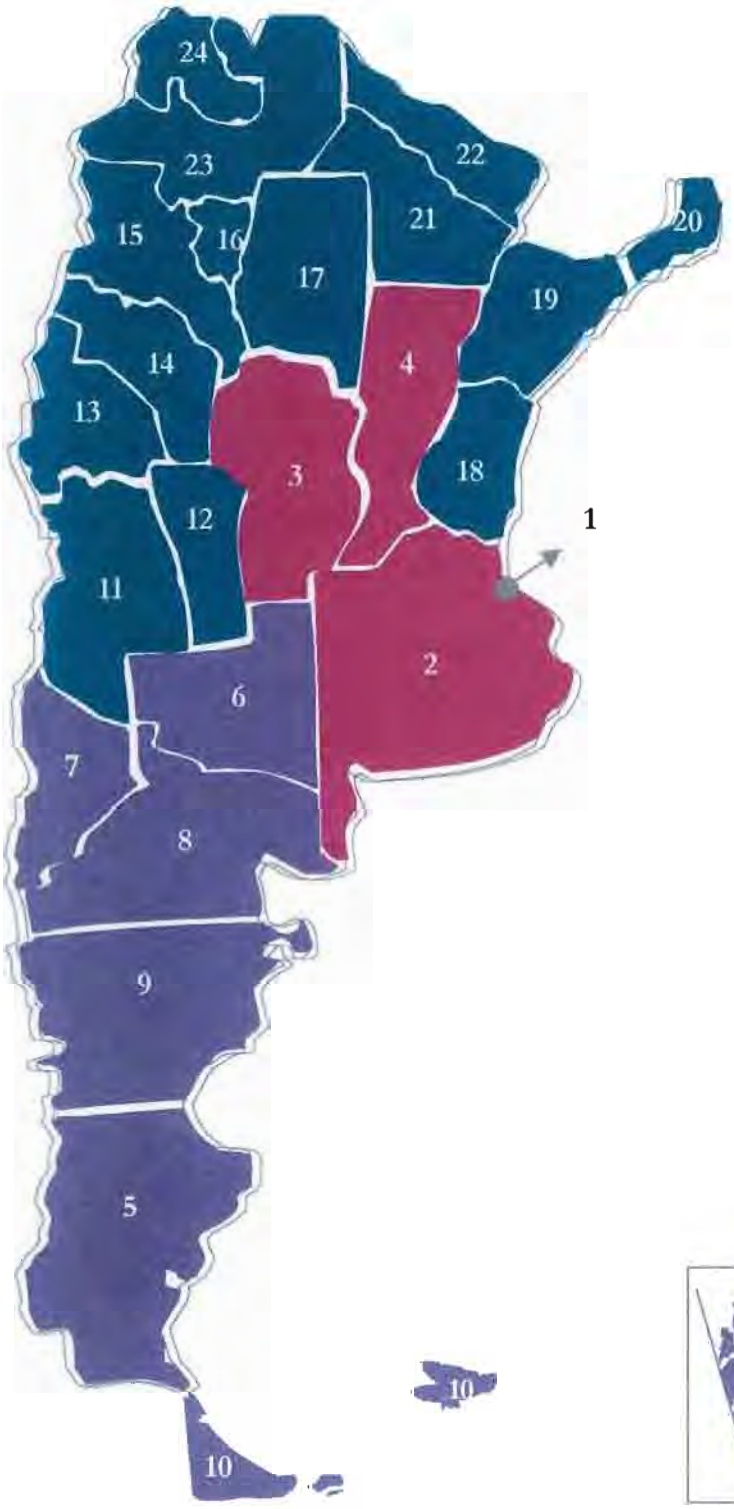
ProvInfo (2001) ***"Base de Datos de la Unidad de Información Integrada"*** *Unidad de Información Integrada (ProvInfo) - Secretaría de Provincias - Ministerio del Interior – Buenos Aires*

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

1. Provincias y Producto Bruto Geográfico por Área

TOTAL PAÍS (Datos 1997)

Población (hab.)	Superficie (Km²) (1)	PBG (Mill. de $)
35.671.892	2.780.092	326.766



Area Central:

Población	Superficie	PBG
68,12%	27,15%	79,09%

1- CIUDAD DE BUENOS AIRES
2- BUENOS AIRES
3- CORDOBA
4- SANTA FE

Area Despoblada:

Población	Superficie	PBG
5,85%	33,47%(1)	6,96%

5- SANTA CRUZ
6- LA PAMPA
7- NEUQUEN
8- RIO NEGRO
9- CHUBUT
10- TIERRA DEL FUEGO

Area Periférica:

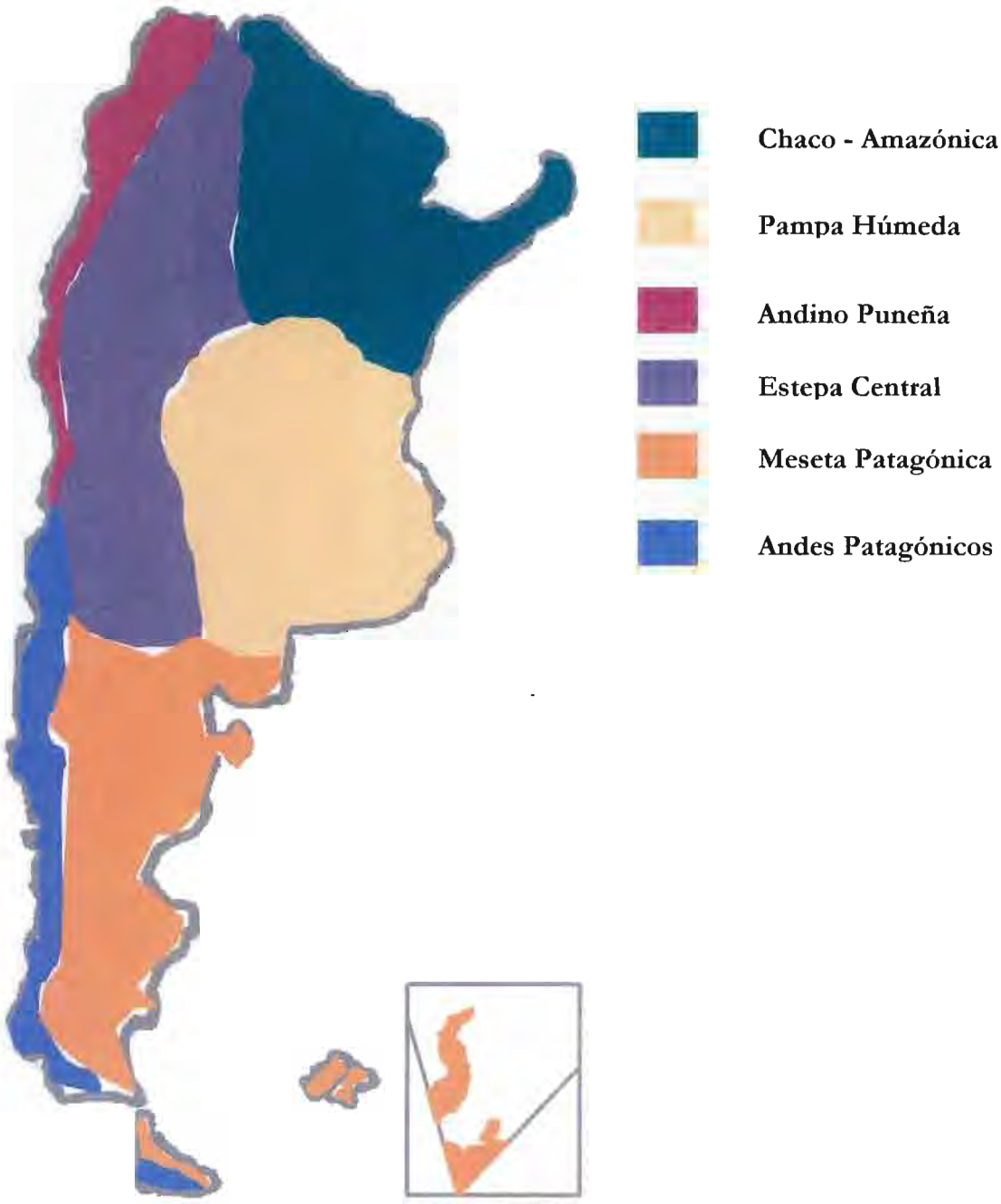
Población	Superficie	PBG
26,03%	39,38%	13,95%

11- MENDOZA
12- SAN LUIS
13- SAN JUAN
14- LA RIOJA
15- CATAMARCA
16-TUCUMAN
17-SANTIAGO DEL ESTERO
18-ENTRE RIOS
19-CORRIENTES
20-MISIONES
21-CHACO
22-FORMOSA
23-SALTA
24-JUJUY

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

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

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



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

3. Población

Fuente: *Base de datos ProvInfo sobre la base de INDEC*

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

4. Ejecución presupuestaria por clasificación económica y objeto del gasto

AÑO 1997 - en miles de $

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

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

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

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

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

5. Ejecución presupuestaria por finalidad

AÑO 1997

-en millones de pesos-

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

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

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

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

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

- en miles de $ -

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

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

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

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

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

7. Transferencias financieras nacionales

Año 1997

- en miles de $ -

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

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

Año 1997

- en miles de $ -

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

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

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

ente: ProvInfo 2001

8. Stock de Deuda Pública Provincial

A Diciembre del año 1997

- en miles de $ -

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

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

9. Producto bruto geográfico (PBG)

AÑO 1997

- en miles de $ -

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

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

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

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

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

10; Senadores Nacionales y Diputados Nacionales por Provincia

Fuente: *Base de datos ProvInfo*

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

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

uente: Base de datos ProvInfo

	Distrito	Presidente	Inicio	Cierre	Duración	Renueva	Reelección
uenos Aires Diputados	Sección Electoral	Electo por la Cámara	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
uenos Aires Senadores	Sección Electoral	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
atamarca Diputados	Único	Electo por la Cámara	19-May	30-Nov	4 años	2 años	si
atamarca Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	19-May	30-Nov	4 años	2 años	si
haco	Único	Electo por la Cámara	01-Mar	15-Dic	4 años	2 años	si
hubut (a)	Único	Vice Gobernador	01-Mar	15-Dic	4 años	Total	si
iudad de Buenos Aires (b)	Único	Vice Jefe de Gobierno	01-Mar	15-Dic	4 años	2 años	si (b)
órdoba Diputados (c)	Único	Electo por la Cámara	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
órdoba Senadores (d)	Departamentos	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
orrientes Diputados	Único	Electo por la Cámara	01-May	30-Sep	4 años	2 años	si
orrientes Senadores	Único	Vice Gobernador	01-May	30-Sep	6 años	3ª parte c/ 2 años	si
ntre Ríos Diputados	Único	Electo por la Cámara	01-Jul	Cuatro meses	4 años	Total	si
ntre Ríos Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-Jul	Cuatro meses	4 años	Total	si
ormosa (e)	Único	Vice Gobernador	01-May	31-Oct	4 años	2 años	si (e)
ujuy	Único	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
a Pampa	Único	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
a Rioja	Departamentos	Vice Gobernador	01-Mar	15-Dic	4 años	2 años	si
lendoza Diputados	Sección Electoral	Electo por la Cámara	01-May	30-Sep	4 años	2 años	si
lendoza Senadores	Sección Electoral	Vice Gobernador	01-May	30-Sep	4 años	2 años	si
isiones (g)	Único	Electo por la Cámara	01-May	31-Oct	4 años	2 años	si
leuquen	Único	Vice Gobernador	12-May	31-Oct	4 años	Total	si
ío Negro (h)	Mixto	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
alta Diputados	Departamentos	Electo por la Cámara	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
alta Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
an Juan (i)	Mixto	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	Total	si
an Luis Diputados	Departamentos	Electo por la Cámara	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
an Luis Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-Abr	30-Nov	4 años	2 años	si
anta Cruz (j)	Mixto	Vice Gobernador	01-Mar	30-Nov	4 años	Total	si
anta Fe Diputados (k)	Único	Electo por la Cámara	01-May	31-Oct	4 años	Total	si
anta Fe Senadores	Departamentos	Vice Gobernador	01-May	31-Oct	4 años	Total	si
antiago del Estero (l)	Mixto	Electo por la Cámara	01-Mar	30-Nov	4 años	2 años	si
ierra del Fuego (m)	Único	Vice Gobernador	01-Mar	15-Dic	4 años	Total	si
ucumán (n)	Único	Vice Gobernador	01-Abr	31-May	4 años	Total	si (m)

a) *Chubut:*
16 bancas al partido más votado, 11 por sistema proporcional. Comisión de receso.

b) *Ciudad de Buenos Aires*
Si son reelectos no pueden ser reelegidos para un nuevo período sino con un intervalo de 4 años.

c) *Córdoba Diputados*
36 bancas al partido más votado, los 30 restantes se distribuyen entre los cuatro que sigan y superen el 2% de los votos emitidos:
20 bancas al segundo, 5 al tercero, 3 al cuarto, 2 al quinto. Si no alguno de cos 4 partidos no alcanza el 2%, el número de representantes que le corresponde por su orden es adjudicado entre las minorías que han alcanzado ese mínimo en forma proporcional.

d) *Córdoba Senadores*
Los departamentos cuya población no exceda los 60.000 habitantes eligen 1 senador; entre 60.000 y 100.000 eligen 2 para la mayoría, entre 100.000 y 300.000 eligen 6 correspondiendo 3 a la mayoría, 2 al partido que sigue en orden y 1 al tercero. Los que tengan más de 300.000 eligen 8, 4 a la mayoría, 3 al partido que le sigue y 1 al tercero.

e) *Formosa*
Podrán ser reelectos sólo por un nuevo período. Si son reelectos no podrán ser reelegidos sino con el intervalo de un período de 4 años.

f) *La Rioja*
Comisión Permanente durante el receso.

g) *Misiones*
Comisión Permanente durante el receso.

h) *Río Negro*
Comisión Permanente durante el receso. Distrito: Representación regional con un número fijo e igualitario de legisladores por circuito electoral y representación poblacional tomando la provincia como distrito único.

i) *San Juan*
Sistema mixto: un diputado por cada municipio y el resto por distrito único.

j) *Santa Cruz*
14 bancas a razón de una por cada municipio y los 10 restantes elegidos por distrito único.

k) *Santa Fe Diputados*
28 diputados al que obtenga mayoría, 22 a los demás partidos proporcionalmente.

l) *Santiago del Estero*
22 bancas por distrito único, régimen proporcional. 28 por circunscripción electoral.

m) *Tierra del Fuego*
Comisión Permanente durante el receso.

n) *Tucumán*
Son reelegibles con el intervalo de un período. Dos períodos de sesiones ordinarias.

AÑO 1997

Fuente: *Base de datos ProvInfo*

Provincia	1.997
Consolidado 24 Jurisdicciones	1.246.030
Buenos Aires	377.821
Ciudad de Buenos Aires	100.786
Córdoba	67.681
Santa Fe	99.296
Consolidado Centrales	645.584
Catamarca	22.548
Corrientes	44.076
Chaco	44.098
Entre Ríos	48.927
Formosa	31.696
Jujuy	25.803
La Rioja	24.730
Mendoza	47.236
Misiones	27.970
Salta	40.036
San Juan	27.680
San Luis	14.721
Santiago del Estero	34.825
Tucumán	47.407
Consolidado Periféricas	481.756
Chubut	19.840
La Pampa	14.200
Neuquén	31.020
Río Negro	29.154
Santa Cruz	17.025
Tierra del Fuego	7.451
Consolidado Despobladas	118.690

AÑO 1998

Inversión en miles de $

Fuente: Grupo Provincias, 1998

Area	Consolidado 24 Jurisdicciones
Alimentación	66.138,56
Salud	147.761,30
Capacitación, Empleo y Des. Productivo	311.623,46
Educación	199.742,26
Integración Social y Desarrollo Comunitario	47.699,80
Subsidios al Ingreso	6.764,15
Vivienda e Infraestructura Social	244.384,97
TOTAL	**1.024.114,51**
POSOCO Y PROSONU	195.700,00
Fondo Nacional de la Vivienda	885.363,700

Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Consolidado Centrales
9.300,67	389,28	5.461,84	4.813,46	19.964,25
43.930,23	19.497,20	10.874,29	9.891,77	84.193,49
72.429,50	9.284,06	22.733,34	3.590,30	108.037,20
12.931,03	3.817,99	14.160,16	31.656,58	62.565,76
3.586,99	689,20	1.601,17	2.248,84	8.126,20
918,32	921,01	685,99	523,06	3.048,38
40.796,00	78,80	29.457,44	20.481,68	90.813,92
183.892,74	**34.677,55**	**84.974,23**	**73.204,67**	**376.749,19**
44.600,00	2.200,00	13.500,00	15.000,00	75.300,00
130.398,30	11.700,00	50.817,60	50.810,70	243.726,60

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

Area	Misiones	Salta	San Juan	San Luis	Santiago del Estero	Tucumán	Consolidado Periféricas
Alimentación	1.926,01	4.616,31	1.802,90	1.263,69	3.410,13	3.345,64	37.210,86
Salud	6.562,89	2.213,50	715,62	389,53	865,05	5.292,72	53.617,37
Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo	16.171,41	13.694,73	6.290,35	3.995,92	10.080,81	17.622,37	167.561,35
Educación	9.801,76	9.601,51	7.373,78	2.720,69	9.072,03	10.809,22	116.476,44
Integración Social y Desarrollo Comunitario	2.834,49	4.238,43	740,64	328,63	3.024,06	2.743,26	33.654,29
Subsidios al Ingreso	244,71	100,18	200,26	72,44	191,05	635,80	3.219,67
Vivienda e Infraestructura Social	7.695,18	16.374,77	8.220,92	1.566,70	15.431,35	13.459,73	135.022,81
TOTAL	**45.236,45**	**50.839,43**	**25.344,46**	**10.337,60**	**42.074,49**	**53.908,75**	**546.762,86**
POSOCO Y PROSONU	9.200,00	9.900,00	5.500,00	3.100,00	6.700,00	10.200,00	104.000,00
Fondo Nacional de la Vivienda	42.373,10	35.977,10	32.829,10	32.692,60	38.675,40	37.775,90	477.009,10

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

AÑO 1991

'uente: Indec - Censo 1991 - Serie €

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

Anexo VI

Entrevistas

Entrevistado "a"

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

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

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

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

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

En realidad lo que nosotros queríamos era certidumbre y lo que ofrecíamos a cambio también era un plan económico, un plan fiscal sustentable, nada más, y yo creo que lo hubiéramos hecho, por lo menos yo estaba dispuesto a hacerlo con o sin el Ministerio de Economía de la Nación digamos por que para mi eso era bueno, eso tenía un valor en sí mismo, entonces yo lo que ofrecía era eso, no me demandaban cosas adicionales.
Para la Nación lo importante era que vos fueras ordenado, mostrar que las provincias podían ser ordenadas. Estoy hablando del año '92, por que en el año '95 cambiaron mucho las circunstancias.

¿Cómo fue en el '95?

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

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

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

¿Y cómo se reflejaban en la provincia estos cambios?

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

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

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

¿Y después?

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

de aparatos políticos partidarios"?

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

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

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

¿Y los actores de servicios?

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

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

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

¿Y los PyMEs agropecuarios?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si

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

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

Y eso lo señalaba Ud.

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

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

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

Ingresan por acomodo, todos

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

términos se daba la relación con los sindicatos de trabajadores del Estado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Hay excepciones en subsistemas?

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

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

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

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

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

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Qué es mantener el status quo?

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

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Y por qué funciona así?

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

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

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

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

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

Sacaba las cosas a huevo.

¿Y por qué podía hacerlo, porque era poderoso?

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

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

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

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

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

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

Por acomodo.

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

En general por acomodo.

Entrevistado "d"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

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

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

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

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

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

La cresta de la ola.

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

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

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

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

No, no lo son en este aspecto.

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

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

¿Los sindicatos de trabajadores del sector público?

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

¿Los colegios de profesionales de trabajadores del Estado?

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

¿Los aparatos políticos partidarios?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Los aparatos políticos partidarios?

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

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

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

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

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

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

¿Y cómo terminaban funcionando las cosas?

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

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

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

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

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

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

No hay carrera administrativa.

¿Y cómo son los ascensos?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Y concretamente, ¿qué ofrecían?

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

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

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

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

¿Y en segundo lugar?

En segundo lugar estaban los proveedores del Estado. Yo diría que tenían una participación a punto tal que casi manejaban la situación administrativa dentro del ministerio, que era una unidad compradora de unas cantidades muy importantes de bienes y servicios.
Un grupo de proveedores del Estado estaba administrando desde afuera esta situación, entonces cuando se llamaba a licitación para la compra de un bien "x" o se hacían las compras generales - que era una vez al mes aproximadamente – siempre ganaban los mismos. Entonces uno notaba que los contadores fiscales sabían no solo quien iba a ganar sino todos los defectos que tenía el proceso en sí. La contabilidad general de la provincia se había transformado en cómplice necesario de esto, a través de la permisividad que tenía con el procedimiento. Vamos a un ejemplo puntual. En aquella época se llamaba a licitación del bien "x", nosotros sabíamos que había una marca que era la más barata en el mercado, pero resulta que se presentaba el fabricante y perdía frente a un proveedor que ganaba con esa misma marca.

¿Cómo podía ser?

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

¿Y en tercer lugar?

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

¿En qué sentido lo acentuaban?

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

¿Algún otro actor más?

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

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

No, no teníamos relación.

¿Los históricos productores agrícolas ligados a las economías regionales?

No, no había relación en absoluto.

¿Sindicato de Trabajadores del Estado?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

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

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

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

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

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

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

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

En términos concretos, ¿Qué significaba ese apalancamiento?

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

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

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

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

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

trabajadores del Estado

La dirigencia sindical vinculada al Estado tiene dos posiciones diferentes. Una es la posición pública, cuando salen de una reunión y le ponen el micrófono: ahí pide estabilidad, que no le toquen el salario a los empleados, etc. Adentro pide sin vueltas que si hay 10 pesos, que primero cobre la mutual, que se cumplan los compromisos del aporte sindical, la obra social, etc.
Con respecto a la primera posición, los sindicatos tienen necesidad de una presencia constante en los medios, por tanto todas la semanas las organizaciones sindicales tienen que tener una entrevista con el ministro, gobernadores, etc. Dentro de eso es claro que hay un código establecido de un doble discurso, por un lado las continuas reivindicaciones y adentro desde la cosa pequeña – que se admita el descuento por planilla de las mutuales - hasta cosas más pesadas que arreglan los actores sindicales con mandos importantes. Todo esto envuelto en un esquema donde la dirigencia - en la medida en que estaba vinculada al partido justicialista - ofrecía apoyo político.

¿Y para qué podía ser necesario ese apoyo?

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

Hablemos ahora del sector servicios

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

Los partidos políticos.

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

Una cosa capilar.

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

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

Los otros partidos pesan poco

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

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

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

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

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

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

Hay una presencia muy fuerte del Estado de dos Colegios: el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y el Colegio Médico. También está el Colegio de Abogados, pero en menor medida, tienen más importancia en la relación con el Poder Judicial.
El Consejo Profesional de Ciencias Económicas tiene mucha incumbencia en todo el sistema de gestión. Cualquier decisión, hasta la que uno cree que puede llegar a ser marginal genera impacto en la relación con el Consejo.
Con el Colegio Médico hay una relación de doble vía; por un lado los médicos que son asalariados del Estado, y por otro los médicos que dan servicios por la vía de la Obra Social. Uno podría pensar que son dos temas distintos, una cosa es que le facturen al Estado y otra cosa es el asalariado en función de trabajo, pero en los hechos estos dos temas funcionan juntas, con un evidente predominio de la de Obra Social. Entonces te pueden admitir que bajes el salario a los profesionales que están en el Estado, siempre que logres arreglar con los prestadores de servicios, cuya lógica no tiene que ver con la cantidad de prestaciones ni con la situación sanitaria de la población. Uno termina arreglando 200.000 pesos para los bioquímicos, 300.000 para los farmacéuticos, tanto para el Colegio. Daría la impresión de que lo que tiene que ver con cantidad y calidad de las prestaciones es absolutamente secundario.

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

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

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

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

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

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

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

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

Si uno mira el caso San Juan, en los '90 el ingreso a planta se da principalmente por la vía de contratos. Hay un mecanismo clientelar vinculado a la estructura política, en donde se ingresa como meritorio o pasante, en forma gratuita, después se consigue un contrato y, a largo plazo, se accede a la planta permanente.
Otros segmentos de la Administración Pública tienen reglas más claras. El más parecido a un a estructura burocrática es la policía, que tiene un sistema de convocatoria anual. En el caso de la salud el ingreso es por un sistema de residencia en el último escalón, y una carrera que se recorre por medio de un sistema de concursos. Este sistema tiene reglas escritas razonables... pero uno ve que siempre aparece haciendo una carrera de jefe de servicio el hijo del que ya fue o el socio de la clínica privada, pero no me he metido a investigar como. Uno ve el final de la película y dice "aquí pasa algo en el medio" pero no sabe bien que.
Educación tiene un sistema también pautado, burocrático que funciona a mitad de camino, con alguna distorsión sofisticada parecida a la de salud. El problema central está en donde te asignan, si estás vinculado a ciertos mecanismos, te quedás en el centro, si no estás vinculado vas a parar a Jáchal. Las reglas son razonables, pero de nuevo, cuando uno ve la película se da cuenta que los resultados están de acuerdo con las otras reglas de las que hablamos.

¿Y en la administración central, hubo concursos?

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

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

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

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

¿En segundo lugar?

En segundo lugar, estaban los dirigentes políticos. A mi me dio mucha satisfacción la importancia que la tarea que llevábamos adelante tomó para los dirigentes políticos. Muchas veces venían los dirigentes políticos o un diputado a pedirte de regalo: "quiero que me llevés una máquina" o "quiero que me llevés una computadora". También iban a pedir para que incrementara la infraestructura, o ver la forma de cómo ampliar o refaccionar tal edificio. Es decir la política sustantiva del Ministerio se transformó en una verdadera política de Estado que era tomada por todos los dirigentes políticos.
Al respecto quiero aclarar que este halo de corrupción de que tanto se habla en la administración pública, en ningún momento hubo presiones en este sentido. La única presión la hacíamos nosotros desde el Ministerio para que la obra fuera llevada adelante por empresas sanjuaninas, para darle posibilidad de trabajo a la gente de San Juan.

¿En tercer lugar?

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

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

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

¿De qué forma se vio reflejada esa participación?

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

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

Más o menos en los mismos términos que ya hablamos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bueno, ¿Cómo es el ingreso del personal administrativo?

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

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

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

¿Cómo es el ingreso del personal sustantivo?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Existía algún pedido especifico de estos actores?

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

¿En segundo lugar?

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

¿Y cuáles eran los requerimientos de estos actores?

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

¿En tercer lugar?

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

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

En ese momento no hubo relación

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

Tampoco hubo relación

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

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

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

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

¿Y cuál es la base de ése poder real?

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

¿Cómo es el ingreso al sector?

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

¿Qué grado de transparencia tienen estos ingresos?

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

¿Cómo es la carrera administrativa en el Estado Provincial?

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

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

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

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

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

Muchos conflictos juntos

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

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

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

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

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

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

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

¿Y en tercer lugar?

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

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

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

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

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

¿Y porqué era ese apoyo digamos?

En primer lugar ellos estaban desarrollando una política de capacitar a su personal y yo los apoyé mucho en los cursos de capacitación que armaban al respecto. Por otro lado, creo que ellos se dieron cuenta que si la cosa se ordenaba, se trabajaba y se cobraba.
También hay que ver que a ellos les interesaba mucho que la obra social anduviera bien por que al andar bien disminuiría la parte que se hacía cargo el coseguro. Cuando la obra asocial no funciona el coseguro mata al Sindicato. En mi gestión como la obra social andaba bien ellos gastaban poco en su coseguro. Yo sabía que eso, era una variable que ellos consideraban.

¿Actores ligados a diferimentos impositivos y grandes emprendimientos mineros?

No, no hubo relación

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

No, tampoco

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

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

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

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

¿Y cómo se manejaban las urgencias?

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

¿Y cuál era el elemento que agilizaba las cosas?

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

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

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

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

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

¿Cómo es el ingreso en el sistema?

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

¿Y en los profesionales?

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

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

Si, básicamente es así.

¿Y cómo es la carrera?

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

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

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

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

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

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

Exactamente.

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

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

¿Cómo era la contracara política de esta relación?

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

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

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

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

¿En segundo lugar?

En segundo lugar el sindicato mayoritario de los docentes por su influencia absolutamente negativa. Todo lo que hiciéramos, más allá de la racionalidad o bondad, acierto o desacierto de las acciones o decisiones que fuéramos a tomar, todo era motivo de oposición. Yo sigo sosteniendo que el Gremio tenía una oposición política con el Gobierno de la Provincia – hacia el modelo menemista para decirlo de alguna manera- personalizado en el gobernador de la provincia a quien acusaban de soberbio, etc.
Esto lo digo con fundamento, porque en la primera toma del Ministerio una autoridad gremial se comunicó conmigo para aclararme que el problema no era conmigo, yo les pregunté "¿qué es lo que quieren? Si vamos a dar capacitación, se están pagando los sueldos, las escuelas están recibiendo lo que nunca antes recibieron, por qué todo es oposición?" La respuesta fue que a mi me conocían y respetaban porque me conocían desde antes de asumir la función y que lamentaban que lo hubiera asumido: "No es con usted. La reforma y la Ley no se si van a servir, y tampoco me importa. Esto es una lucha política contra el modelo y en esto no vamos a ceder". En esas condiciones a mi no me quedaba otra alternativa, o resistía aplicando la ley, o me iba. Opté por lo primero, la sociedad toda venía trabajando desde 1985 por la Ley y yo estaba y estoy convencida de sus beneficios. En los cuatro años y medio que duró mi gestión hubo que trabajar en esas condiciones, pero la docencia y los niños se beneficiaron. A la hora del balance eso importa más que la lucha que uno haya tenido que soportar.

¿En tercer lugar?

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

¿Cómo fue la relación con esa institución?

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

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

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

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

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

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

Con dirigentes partidarios en tanto representaran aparatos políticos

Sobre todo citaría a los intendentes

¿Y qué era lo que requerían?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo es el ingreso a la administración pública?

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

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

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

¿Cómo es la carrera de ese personal?

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