

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Una perspectiva para analizar los puntos centrales de la Reforma en las Provincias

AG Horacio Cao*

AG Roxana B. Rubins*

Introducción

En los últimos cinco años, en el marco del C.E.P.A.S. (Centro de Estudios sobre Políticas, Administración y Sociedad), y paralelamente a una práctica laboral ligada a la Reforma Provincial, los autores del presente trabajo han llevado a cabo un programa de investigación que tiene como objetivo general estudiar la situación de las Provincias Argentinas.

Este programa buscó entender la situación de las Provincias como un cruce de caminos entre diferentes variables políticas, sociales y/o económicas. Al mismo tiempo, reconoce que no se pueden dejarse de lado factores exógenos, como son los procesos nacionales en particular y los que ocurren en el mundo como estructura capitalista globalizada, en general.

Dentro del citado programa de investigación, los autores han desarrollado trabajos que, a su entender, describen la particular articulación entre el espacio nacional y los estados provinciales. Entre ellos se quieren rescatar escritos acerca de la formación de los estados provinciales y nacional a lo largo de la historia (1997a), de las principales fuerzas actuantes dentro de cada espacio provincial (1994b), de las modalidades de funcionamiento de las administraciones estatales provinciales (1997b), de las principales características productivas que enlazan a la Nación con las Provincias (1996), etc.

En todos estos estudios el objetivo fue configurar un mapa lo más completo posible de los cambios que se produjeron a partir de los procesos de reinserción de nuestro país en el mundo, analizando en particular sus posibles consecuencias en los espacios regionales.

En el caso que se analiza en esta oportunidad se busca resumir los principales impactos y determinantes de los procesos de reforma provincial.

1. La reforma en las provincias.

Un enfoque global.

El Estado argentino surge como resultado de la conjunción de una serie de factores internos y externos. Uno de ellos, y sin duda de los más relevantes, es la concreción de un acuerdo interprovincial entre las diferentes regiones que lo componen.

Las dificultades en articular bajo una institución única a las diferentes porciones de lo que sería la República Argentina nacen con el propio Virreinato del Río de la Plata. Este antecesor de nuestro país fue¹ construido en buena medida debido a factores exógenos:

- Factores relacionados con el tablero político mundial y los intereses de España frente a la alianza

estratégica de Portugal e Inglaterra.

- Factores relacionados con el propio tablero colonial y el equilibrio de poder entre el decadente Virreinato del Perú (del cual se desprenden las tierras del Plata) y el resto de las colonias.

La compleja unidad que significaba el Virreinato del Río de la Plata, que comprendía en su interior regiones relativamente autónomas, autosostenidas y/o con fuertes vinculaciones hacia nodos externos a su territorio, se desmorona al inicio del proceso independentista y ya no puede volver a armarse.

De esta contradicción de intereses políticos, económicos y sociales surgen cuatro repúblicas; una de ellas, la Argentina, sorteará un largo período de guerras civiles, abiertas o apenas encubiertas, hasta lograr su equilibrio definitivo.

Este equilibrio comienza a construirse a partir de la Batalla de Pavón, en donde las tropas del interior (Confederación Argentina) son derrotadas² por las de Buenos Aires, sellando la hegemonía de este segmento sobre el resto del país.

La consolidación definitiva se hará efectiva luego de la década de 1880, cuando se produce un "acuerdo" entre regiones que tiene, desde lo analítico³, una dimensión política y una dimensión económica:

Desde lo Político:

- El interior reconoce la hegemonía de Buenos Aires y se compromete a no embarcarse en aventuras que pongan en juego la estabilidad global del sistema.
- Buenos Aires reconoce a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales y deja de lado proyectos unitarios o de reemplazo de estas clases políticas por elementos adictos⁴

Desde lo Económico:

- El interior reconoce a Buenos Aires como centro vital consumidor y exportador de un mercado único nacional. En consecuencia, se aceptan medidas que tienden a aislar a algunas regiones de sus articulaciones históricas (el NOA con el Alto Perú, Cuyo con Chile, etc.).
- Buenos Aires desarrolla políticas activas que permiten el surgimiento de las llamadas "economías regionales"⁵

Si, en el marco de gobiernos que pregonaban y realizaban políticas liberales el acuerdo interregional había llevado a realizar políticas activas, a partir de la crisis de 1930 éstas se intensifican bajo el marco de gobiernos que reconocían la necesidad de la intervención del sector público. En este período comienza el desarrollo de lo que los autores han denominado en otros artículos como una "red de subsidios cruzados" (Rubins/Cao, 1996).

Sin embargo esta fase cualitativamente distinta, que conducirá a la construcción del "Estado de Bienestar", no hace variar sustancialmente las características estructurales del país⁶, que diferencian claramente la región litoral del resto del país

Así, durante esta etapa, son pocas las acciones que se emprenden directamente contra los desequilibrios regionales. Luego de los '50 se desarrollan políticas de subsidio estatal en regiones de rezago relativo, pero las mismas tienen un elevado costo y magros impactos, generando más bien enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona (Tecco, 1992).

Hacia mediados de los 70 y nuevamente como derivación lógica de la crisis ocurrida en el mercado mundial, la región hegemónica comienza a tener problemas para reproducir el sistema y ve desdibujado su perfil de locomotora del conjunto.

Las turbulencias en la Pampa Húmeda generan la decadencia y la destrucción de la articulación institucional, social, política y económica que permitía la reproducción del modelo de crecimiento hacia adentro. Cuando se desestructura el mercado interno asentado en una evolución equilibrada de industrias de base

nacionalizadas e industrias livianas multinacionales o nacionales volcadas al consumo nacional, se provoca una crisis en cascada de las economías regionales, ligadas por el mismo mecanismo.

Las turbulencias también hacen salir a la luz las dificultades de financiamiento del Estado de Bienestar. La producción agropecuaria (más allá de algún boom circunstancial), por múltiples razones es incapaz de generar los excedentes fiscales necesarios. Los otrora excedentarios sistemas previsionales pasan a ser una pesada carga para el erario público. La compleja - y confusa - red de impuestos directos e indirectos también ve menguada sustancialmente su capacidad de generar ingresos al fisco. En suma, el escenario económico - y también político - hace tambalear la red económico - social generada en la etapa del Estado de Bienestar (Torre, Gerchunoff, 1988).

Por otro lado, el propio devenir del sistema, que genera sobrerregulaciones y/o articulaciones subóptimas de sectores, ocasiona descensos en los niveles relativos de productividad del conjunto, pronunciando el carácter mercado internista del modelo. Esta situación llega hasta límites que comenzaban a amenazar su propia capacidad de reproducción, más allá del contexto de crisis.

Analizar y tomar posición sobre la modalidad de Reforma del Estado llevada adelante por la Administración Justicialista del Dr. Carlos Menem escapa a los objetivos de este trabajo. Sin embargo, y haciendo una síntesis extrema a los fines de poder examinar la lógica global de la situación en las Provincias, se la considerará como la estrategia seleccionada para revertir la descrita situación de baja productividad y aislamiento y así adecuar⁷ el sector público a los cambios acaecidos en la esfera mundial.

Una de las peculiaridades del caso argentino estaban dadas por la vasta cantidad de funciones y actividades que, en esta etapa, estaban a cargo del Sector Público. Como lógica consecuencia, una de las claves para la salida de la crisis tenía que ver con una reformulación exitosa del mismo en línea con no quedar afuera de las corrientes más dinámicas de la organización mundial globalizada.

A esta ardua tarea, las Provincias deben agregarle una dimensión adicional. El equilibrio interregional construido a partir de la organización del país (1880) se de-construye modificando una situación fundacional que era la que había permitido que los subsistemas provinciales se reprodujeran con ciertos niveles de autonomía y autosustentación.

Esta situación agrega condicionamientos adicionales a la reforma a realizar. Las Provincias se ven enfrentadas a la necesidad de desmontar la red que impregnaba las instancias internas y externas de su vida social, económica y política.

Por este motivo, los procesos de reforma del estado debieron operar sobre diferentes niveles. En otros trabajos, los autores han analizado las implicancias políticas⁸, (Rubins/Cao, 1994b), sociales⁹ (Rubins/Cao, 1997b), culturales¹⁰ (Rubins/Cao, 1994b) o económicas¹¹ (Rubins/Cao, 1996) que tales procesos inducen en las Provincias.

2. Los ejes sobre los cuales se desarrolla el accionar provincial

La crisis abierta hacia mediados de los '70 ha atravesado varias fases de agudización y reflujo, generando diferentes escenarios en su devenir.

A partir de 1991, luego de la debacle que tuvo como uno de sus síntomas principales a la hiperinflación, la economía argentina muestra índices de crecimiento inéditos desde la década del '60 (con excepción del año 1995 con una reducción de casi 5 puntos del PBI bajo el impacto del efecto tequila.).

Esta dinámica del área económica¹² impacta positivamente en las cuentas fiscales según se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

Incremento de Ingresos Consolidado 24 Jurisdicciones Provinciales

Años 1991 - 1997

Concepto	1991	1997	Incremento
----------	------	------	------------

Total	Ingresos	16.247	30.908	90%
Provinciales				

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, MEyOySP

Deflactado por índice de precios combinados (50% IPC - 50% IPM)

Ante este importante volumen extra de financiamiento con que cuentan las Provincias, las mismas se ven presionadas a responder en dos sentidos:

- Generando una red de contención social
- Promoviendo procesos de reconversión

2.1. La generación de una red de contención social

2.1.1. La contención de los sectores sociales más débiles

Las economías regionales tenían una base esencialmente monoprodutiva y agroindustrial. Así la vitivinicultura en Cuyo, el tabaco y el azúcar en el NOA, el algodón, el té y la yerba mate en el NEA y la fruticultura en el Comahue, por citar los ejemplos más emblemáticos, generaban en forma directa o indirecta, el grueso del producto provincial no ligado directamente al sector público.

Estas estructuras de producción se caracterizaban por articular minifundio y latifundio, PyMES y microempresas con grandes emprendimientos industriales. En otro artículo (Rubins/Cao, 1996) se ha sostenido que la principal función del Estado al regular esta producción tenía que ver con la generación de pisos de rentabilidad, que estaban dados por las ganancias de los microemprendimientos de más baja productividad. De esta forma, la gran empresa podía acceder a superganancias y, en el plano político se producía una colusión de intereses entre el pequeño y el gran productor, que presionaban juntos sobre la estructura regulatoria de la "red de subsidios cruzados". Esta situación desembocaba en que, en lugar de las clásicas pujas alrededor de la tendencia a la expropiación de los pequeños propietarios rurales, estas sociedades colocaran el conflicto en su relación con la estructura regulatoria nacional.

Cuando se desata la crisis de los '70, los segmentos más débiles de este conjunto comienzan a recibir el embate de las nuevas modalidades de producción. Uno de los fenómenos más comunes es el incremento de la escala mínima para las unidades rurales económicamente rentables en el marco de la economía regional. Esto hace que en un período relativamente corto, un alto porcentaje de las unidades productivas, casi todas ellas de matriz familiar, quedaran fuera de mercado por problemas de escala y de productividad.

De este origen es la población que tiende a concentrarse en las capitales provinciales, llegando desde zonas rurales y también desde ciudades intermedias, generando uno de los fenómenos migratorios más notables de la etapa (CFI, 1991). Su asentamiento en espacios periurbanos en un marco democrático impulsa al Estado a dar una respuesta a su situación. El incremento en el gasto en bienestar social, y principalmente el empleo público, da cuenta de ello (Rubins/Cao, 1997c). Todos estos elementos prefiguran las condiciones para el armado de los típicos aparatos clientelares provinciales de los que esta población queda cautiva.

2.1.2. Clases hegemónicas tradicionales y red de contención

Aunque obviamente no están amenazadas por razones de escala, las burguesías provinciales que emergen tras la etapa del Estado de Bienestar no siempre son capaces de acompañar con su crecimiento los procesos de reforma. Dificultades originadas en la esfera de la organización de la producción, en su capacidad de acceder a fuentes de financiamiento, deterioro de los emprendimientos rurales secularmente explotados con técnicas rudimentarias, etc. hacen que este segmento social haya perdido el liderazgo económico en "su" Provincia.

También deben tomarse en cuenta las condiciones desventajosas en que estos segmentos deben reconvertirse. Así, altas tasas de interés, dificultoso acceso al crédito (subsidiado o no), conformación de conglomerados monopsónicos de los insumos tradicionales, etc. permitían desde un principio prever una

evolución desfavorable¹³ para múltiples emprendimientos provinciales.

No debe olvidarse que a aquellos segmentos que dominan con mayor holgura el Estado provincial, les resulta menos complejo direccionarlo en pos de su reproducción, que lanzarse a una carrera de feroz reconversión con resultados inciertos. En general no se puede hablar de un solo factor, pero el hecho es que las tradicionales burguesías del interior sólo excepcionalmente se mantuvieron como líderes territoriales.

El hecho es que en muchos casos se generan fenómenos perversos. Los recursos crecientes a menudo se utilizan para reproducir emprendimientos no viables ni siquiera en el mediano/largo plazo, o directamente las empresas de la burguesía tradicional, se reconvierten en empresas contratistas del Estado y pasan a vivir parasitariamente del sector público.

2.2. Las políticas de reconversión

Frente a estas políticas de asistencia a los segmentos debilitados por la nueva estructura que se está gestando, se hace posible potenciar/promover políticas de apoyo a la reconversión.

En este sentido deben destacarse las diferencias con la etapa anterior, ya que ahora el objetivo no es insertarse en los mercados del litoral, sino hacer pie en mercados dominados por una lógica transnacional.

Por otro lado, como ya se dijo, los núcleos dinámicos que han comenzado a posicionarse en los recortes territoriales otrora periféricos no tienen como gestores a las tradicionales burguesías provinciales que habían liderado las economías regionales. Por el contrario, los casos más notorios (minería, petróleo, pesca, etc.) son llevados adelante por firmas líderes en el mercado mundial. Demás está decir que lo primero que ellas solicitan es la extraterritorialidad y el menor contacto posible con las estructuras públicas que funcionan sujetas a un funcionamiento clientelar, relativamente extracapitalista.

Con un aparato productivo en decadencia, con un Estado sobre-exigido en sostener grupos sociales en peligro y con clases políticas que han logrado responder a las demandas sociales a través de políticas clientelares que permiten su supervivencia, son pocas las posibilidades de que la base productiva provincial se reconvierta y que los núcleos dinámicos no funcionen como enclaves. En las provincias en que esta manera de operar se sostenga, y en tanto se mantengan las pautas globales de organización del país, estos recortes territoriales se convertirán en espacios inviables, a sostener con crecientes transferencias fiscales desde la Nación.

Este mecanismo de todas formas, tiene límites en la capacidad de la Nación de incrementar indefinidamente las transferencias hacia las provincias, ya que las condiciones de su economía y el entorno mundial disciplinan su accionar fiscal. Por otro lado, en la misma medida en que la situación provincial se va deteriorando, la articulación poder económico - poder político va siendo menor y es igualmente menor la capacidad de negociación de las burguesías provinciales tradicionales.

En suma, en el mejor de los casos la estrategia de amortiguar la crisis por la única vía de la red clientelar¹⁴ y la asistencia a los grupos tradicionales, sólo puede ofrecer una ordenada decadencia, al lado de potentes emprendimientos organizados bajo la lógica del enclave.

Las acciones de reforma tendrán, entonces, la impronta del segmento social que lidere el proceso político. Así, los estratos sociales más dinámicos y modernos tendrán mayores capacidades para impulsar un proyecto que busque realizar ambas tareas en forma concomitante: mantener adecuados niveles de gobernabilidad y desarrollar estrategias de articulación del "viejo" aparato productivo provincial con los emprendimientos internacionalizados (evitando las situaciones de enclave), a la vez que impulsa la reconversión de las agroindustrias tradicionales (las "economías regionales").

3. La posición de la nación

Las políticas de la Nación hacia las provincias también están cruzadas por esta situación dual, la que en cierta manera es intrínseca a una estructura federal.

Puede decirse que el federalismo es una solución híbrida frente a las situaciones polares de Confederación (las provincias mantienen su soberanía en forma absoluta, inclusive en el sentido de definir libremente su salida de la estructura nacional) y el Estado unitario (el poder se concentra en una única instancia central). El

federalismo es una posición intermedia, la cual reconoce la autonomía de las provincias, pero bajo límites establecidos de común acuerdo por el conjunto, que es representado por la Nación.

En el caso de la Argentina las mayores amenazas sobre la estructura federal se dan por el gran poder concentrado en la Nación, que tiende a convertirla en un mero gesto formal. En este sentido se expresan quienes han catalogado a la estructura institucional argentina como de "federalismo centralista" (Esteso/Capraro, 1989).

Desde esta perspectiva, es de remarcar el alto poder de inducción de políticas que la Nación tiene sobre las provincias, en especial en el caso de aquellas que en mayor medida dependen de las transferencias y/o la asistencia crediticia nacional.

En la fase de la reforma que se inició en 1989 con la administración justicialista, el segmento provincial permitió desarrollar una estrategia de dos tiempos. En la jurisdicción nacional se siguió una política de shock con el objetivo de destrabar el proceso de reforma que había quedado estancado durante buena parte de la administración del Dr. Alfonsín (políticas de privatizaciones, de reducción del gasto, de desregulación, de apertura económica, etc.).

Por su parte la Nación indujo en las provincias políticas graduales (limitación de créditos de los Bancos Provinciales, contención del gasto público, privatizaciones acotadas, etc.), permitiendo de esta manera que el ámbito provincial se convirtiera en un refugio para sectores enteros que de otra forma hubieran sucumbido e inclusive puesto en riesgo, desde lo económico y lo social, la marcha del ajuste global.

Justamente estas dos estrategias reflejaron la situación de doble tensión que recorría la Nación en lo referido al tipo de políticas a inducir:

- Promover la modernización a partir de las presiones políticas y la amenaza del estrangulamiento financiero¹⁵
- Utilizar a las provincias como herramientas de gobernabilidad.

Esto último se pudo realizar desde dos aspectos; uno directo, en el sentido de mantener la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional, y el otro indirecto, a través de evitar situaciones de tensión social que no solamente cuestionan las autoridades provinciales, sino que de una forma u otra siempre repercuten sobre la estabilidad del conjunto.

4. Las acciones concretas de reforma

Aún en un escenario cruzado por las múltiples tensiones que resultan de esta compleja coyuntura, se han emprendido una pluralidad de acciones de reforma con resultados muy diferenciados según las jurisdicciones. Demás está decir que las mismas han representado para los estados provinciales esfuerzos inmensos.

Las medidas de reforma de las provincias tuvieron un sentido estratégico paralelo al que, ya vimos, impulsó los cambios en el Estado Nacional. Así, tuvieron mucha importancia aquellas dirigidas a recuperar equilibrios fiscales básicos de las Administraciones Provinciales. En este sentido debe resaltarse que buena parte de estas medidas fueron inducidas por la Nación a través de pactos fiscales, fondos fiduciarios, préstamos con condicionalidades, etc.

Un listado de algunas de las políticas de reforma más importantes sería el siguiente:

- a) Se han privatizado varios bancos provinciales (segmento del sistema financiero denominado Banca Oficial de Provincia), lo que significa la redefinición de una serie de mecanismos clientelares que en el pasado lo tenían como una de sus herramientas vitales.
- b) Se han privatizado algunas empresas de energía y de obras sanitarias. Estos entes, incapaces en el pasado de cobrar por los servicios prestados, fueron una fuente de problemas de financiamiento para los estados provinciales.
- c) Se ha limitado el ingreso de nuevos agentes a las Administraciones Públicas provinciales. Si bien se

reconoce la sobrepoblación de empleados públicos, el total global ha dejado de ascender vertiginosamente.

d) La casi totalidad de los estados provinciales adhirió a la Ley Federal de Educación, que impone una reforma educativa de importantes dimensiones.

e) Se ha buscado articular las políticas tributarias de las provincias con la de la Nación. Los resultados obtenidos han sido parciales.

f) Se ha intentado coordinar las políticas de desregulación llevadas adelante por la Nación con las provinciales. También en este rubro los resultados son parciales.

g) Diversos préstamos de organismos financieros internacionales¹⁶ se han desembolsado sujetos a la transferencia de tecnologías, o asistencia técnica para su ejecución. Esto redundó en reformas en los subsistemas de salud, educación o viales, tendientes a reducir las presiones sobre el incremento del gasto y a mejorar la eficacia administrativa de estos subsistemas.

5. Conclusiones

Fue intención de este trabajo intentar fijar las líneas que los autores consideran centrales a la hora de analizar la problemática de la reforma de los estados en las provincias argentinas.

Por un lado se describió un marco histórico que resaltó ciertos aspectos específicos del caso de las Administraciones Provinciales argentinas, en un marco más general representado por los procesos universales de Reforma del Estado.

En este sentido se remarcó que los procesos de de-construcción de lo que fue dado en llamarse la "red de subsidios cruzados", reformulan una característica fundacional del estado en la Argentina, cual es el pacto regional que le da origen.

Esta reformulación por fuerza debe generar cambios en la estructura económica pari passu con los que ocurren en el mercado mundial. Pero las variaciones que se desarrollan en la esfera social, política y cultural tienen un carácter específico, no necesariamente asimilable a otros procesos de escala nacional ni a ninguna otra etapa que hayan atravesado las provincias a lo largo de su existencia.

En lo que hace a la matriz de decisión estratégica que recorre los gobiernos de los estados provinciales, éstas se ven atravesadas por dos fuerzas contrapuestas que impulsan al Estado en derredor de la dicotomía reconversión/gobernabilidad. Bajo la primera dimensión el Estado tiende a comprometer su esfuerzo en desarrollar acciones tendientes a relanzar la economía provincial en términos de articularla con los emprendimientos dinámicos asentados sobre las provincias. En términos de la segunda dimensión la provincia desarrolla acciones con el objetivo de mantener la paz social. Asimismo por este camino profundiza un perfil clientelar que se encuentra presente en buena parte de la estructura política de las provincias argentinas.

Por último, también la Nación es recorrida por una tensión semejante en donde, por un lado, se muestra como el agente que tiende a expandir hacia todos los rincones las nuevas modalidades económicas mientras que, por otro lado, es seducida por las ventajas que tiene para ella reproducir un cierto equilibrio interregional, el que como vimos, es constitutivo del país.

Bibliografía

Balán, Jorge, "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador" - En Desarrollo Económico N° 69 Volumen 18, Buenos Aires, abril/junio 1978.

Consejo Federal de Inversiones, Comportamiento Migratorio de la Población Total - En Boletín CFI, Buenos Aires, 1991.

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

Fundación Capital, "Las Provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal" - Fundación Capital -

Manzanal, Mabel, "Globalización y Ajuste en la Realidad Regional Argentina: ¿Reestructuración o Difusión de la Pobreza?" En Realidad Económica N° 134, Buenos Aires, Ago/Set 1995

Rubins, Roxana y Cao, Horacio, "Las Provincias Periféricas Argentinas", En Realidad Económica N° 124, IADE, Buenos Aires May/Jun 1994 a

Rubins, Roxana y Cao, Horacio, "La estructura institucional de las Provincias Rezagadas", En Realidad Económica N° 128, IADE, Buenos Aires, Nov/Dic 1994 b

Rubins, Roxana y Cao, Horacio, "Economías Regionales y Crisis Económica" En Realidad Económica N° 141, IADE, Buenos Aires, Jul/Ago, 1996.

Rubins, Roxana y Cao, Horacio, "La Cuestión Regional y la Conformación del Estado Nación en Argentina", En Cuaderno CEPAS N° 2, Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad (CEPAS), 3° Edición, Buenos Aires 1997 a

Rubins, Roxana y Cao, Horacio, "Técnicos y Políticos: Un Clásico en la Puja por el Manejo de los Estados Provinciales", En Cuaderno del CIAP N° 3, Centro de Investigación en Administración Pública, FCE, UBA, Buenos Aires 1997 b

Rubins, Roxana y Cao, Horacio, "Cambios en el Gasto de la Nación y las Provincias", Trabajo presentado en las 1° Jornadas sobre Estado Políticas y Sociedad, Organizadas por el CEPAS, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires 23 y 24 de Abril de 1997 c.

Tecco, Claudio A., "Federalismo y Desarrollo Regional en Argentina", En "Administración pública y sociedad" N° 7 - Córdoba / Argentina - Diciembre de 1992

Torre, Juan Pablo y Pablo Gerchunoff, "El papel del Estado" - En Revista IDEA, Argentina, Mayo de 1988

1 Del Virreinato del Río de la Plata surgen las Repúblicas de Uruguay, Paraguay, Bolivia y Argentina. De todas ellas es igualmente antecesor. A los fines de este trabajo solamente se analizará la situación Argentina.

2 Esta batalla parecería expresar simbólicamente la situación, pues las tropas del interior se retiran sin concluir la batalla y cuando la suerte parecía serles favorable. Es como que se derrumbaron ante la imposibilidad de organizar el país.

3 Ambas dimensiones de análisis conforman una unidad; el acuerdo político fue fundamental para la creación de un mercado nacional que permitiera la reformulación de la producción provincial. La fortaleza económica de los segmentos sociales que lideraban la creación de los espacios productivos del interior les permitía mantener su preeminencia política hacia la sociedad provincial y ser referentes en la discusión nacional.

4 Pocos años después el Presidente Juárez Celman intentó vulnerar este acuerdo a partir de lo que se llamó el "unicato", la realización de operaciones políticas para encumbrar políticos adictos en todas las Provincias. Es ampliamente aceptado que este accionar fue una de las causas principales de su caída luego de la revolución en 1890. Esto no implica dejar de reconocer en el análisis que las intervenciones federales fueron utilizadas ocasionalmente por todos los gobiernos.

5 En el período fundacional el estado nacional desarrolló políticas crediticias, de comunicaciones, de promoción de la producción, etc. Para un detalle de las mismas ver Balán (1978).

6 Acerca de las diferencias entre las regiones "centrales" y las "periféricas" ver Rubins/Cao (1994a)

7 E inducir tal adecuación en el resto de la sociedad.

8 Debido a, por ejemplo, la sobrerrepresentación parlamentaria en el ámbito nacional de los estados periféricos, que tendían a jugar como elementos aliados del poder central.

9 Debido a que, por ejemplo, se rompe una estructura migratoria que funcionaba como vía de escape a las tensiones sociales.

10 Se consideraba que la resolución a la mayoría de los problemas financieros o sociales de las Provincias podía resolverse a partir del auxilio del estado central; lo que algunos autores han denominado una "cultura demandista" (Esteso/Capraro, 1989).

11 Debido a que se comenzó a funcionar con mecanismos de mercado, en lugar de las regulaciones estatales a las que los actores productivos estaban habituados.

12 Asociada con la esfera recaudatoria a través de un cúmulo de tributos fuertemente pro-cíclicos.

13 Estas limitaciones son destacadas acertadamente por Mabel Manzanal (1995).

14 Por definición las redes clientelares se caracterizan por ser altamente ineficientes y por que su modalidad de acción no supera los problemas sociales sino que los amortigua.

15 No aparece como casual que, según un informe de la Fundación Capital (1998), las provincias con reformas estructurales menos avanzadas sean tres de las jurisdicciones con mayor solvencia fiscal (y por lo tanto menos volubles a las presiones nacionales): Buenos Aires, Santa Cruz y La Pampa.

16 Tal es el caso de los préstamos denominados "Provincias I y II", el Programa de Reforma Económica Provincial, el Programa de Desarrollo Provincial, etc.

* Los autores son Licenciados en Ciencia Política y Economía respectivamente, Administradores Gubernamentales y pertenecen al Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad (CEPAS) de la República Argentina.