



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias.

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas del CONICET

N° 15, vol. XIV, Otoño 2010, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 (Caicyt-Conicet) - www.unse.edu.ar/trabajosociedad

Una exploración sobre la dimensión estatal de las (probables) reglas de la política para las provincias argentinas (1976-2001)

An exploration about the state dimension of the (probably) politics rules to the Argentina's provinces (1976-2001)

Pamela SOSA*

Recibido: 4.12.10

Aprobado definitivamente: 21.3.10

RESUMEN

El artículo tiene como principal objetivo explorar los impactos de las reformas estatales, iniciados en la década del '70 en Argentina, en los escenarios de acción e interacción política de los actores políticos provinciales. Se analiza el impacto en las provincias de tres dimensiones de cambio estatal: la reconfiguración la relación entre nación y provincias a partir de las nuevas estructuras y funciones de las administraciones públicas provinciales y nacionales, los cambios cualitativos en la composición y el origen de los ingresos provinciales y, por último, los heterogéneos impactos en las provincias, especialmente en el desarrollo local, del nuevo perfil económico de la estructura estatal y la regulación gubernamental. La tesis principal del trabajo es que las reformas expresaron un proceso de desmonopolización y desestatalización de las relaciones socio políticas que plantean un novedoso escenario de interacción para los actores políticos provinciales.

Palabras claves: política provincial; desestructuración del estado; reforma del estado; partidos políticos; estructura política; globalización.

ABSTRACT

This article has as its principal aim to explore the impacts of states change since '70's middle in Argentine onto the interaction and action structure of political provincially stages and its influence to provincial actors characteristics. It focus in the influences on the provinces to tree changes state dimensions: the reconfiguration of relation ship between nation and province since commence new structure and functions of provincial and national public administrations; the qualitative changes in the origin and composition to the province incomes. Finally, it analyzes the heterogenic impacts in the provinces, especially in the local development, of the new structural economic profile and

* Instituto Gino Germani, (IGG-UBA). Pamela Sosa. Agradezco especialmente las correcciones al texto original de Paula Canelo, Luisina Perelmiter y Mariana Heredia. Sus comentarios me permitieron mejorar, dentro de mis posibilidades, las versiones iniciales. Correo: pamesosa@hotmail.com

governmental regulation. This paper holds a thesis: the changes states mined a des monopolistic and des states process that made a new stage of interaction to political provincially actors.

Keywords: provincial politics; State weakening; State reform; political parties; political structure; globalization.

SUMARIO

I. Introducción. II. La ausencia conceptual del estado en el estudio de la política partidaria provincial. III. La nueva división de funciones entre Nación, Provincias y Municipios. IV. El reparto de los ingresos fiscales entre las provincias y nación a partir de las reformas. V. El nuevo modelo económico estatal y su impacto en las provincias. VI. A modo de conclusiones. VII. Bibliografía

I. Introducción:

El grueso de la literatura de la década del '90 sobre los partidos políticos, en la Argentina en general y en las provincias en particular, aborda este objeto en el marco de las relaciones internas del campo político o, en su defecto, a partir de las modalidades de ejercicio de gobierno.¹ Este trabajo explora sobre una problemática desplazada por estos enfoques generales: la incidencia de los cambios en el estado y algunas dinámicas particulares de su funcionamiento, en la década pasada, y sus impactos para la política provincial.²

Una primera distinción conceptual el *punto de vista* que intentaremos construir en este trabajo es la diferencia entre estado y gobierno. En el análisis cristalizado en este escrito el estado no es el equivalente a la Administración Pública Nacional o a las llamadas instituciones de “gobierno” sino que es, retomando a Bourdieu, una institución históricamente constituida con ciertos rasgos a determinar empíricamente “*que reivindica con éxito el monopolio legítimo de la violencia física y simbólica sobre un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente*” (Bourdieu, 1997: p. 97). Efectivamente, pese a que, como se observará en el desarrollo, hemos tomado transformaciones en las estructuras administrativas como indicadores de transformaciones estatales, las hemos tomado sólo como “indicadores”. Es decir, las dimensiones administrativas del

¹ Existen algunas excepciones. Los trabajos de protesta social en las provincias (Farinetti, 1999; Svampa y Pereyra, 2003) y los estudios sobre el federalismo (Calvo y Abal Medina, 2001) abordan las dinámicas políticas provinciales sumando elementos generalmente excluidos de los análisis clásicos de los partidos.

² Este trabajo se enmarca en mi tesis de investigación “La génesis, el ascenso y la reproducción de poder político del Frente para la Victoria en Santa Cruz 1988-2003”. En términos conceptuales las conclusiones de este trabajo son un punto de llegada y un punto de partida. Son un punto de llegada porque condensan algunas intuiciones iniciales. En primer lugar, confirmé que lo que se denominó “neoliberalismo” en la Argentina fue algo más que un modelo económico y que “ese algo más” redefinió el escenario político-partidario nacional imprimiéndole nuevas lógicas de interacción y lucha política para los actores nacionales y subnacionales. En segundo lugar, el trabajo me permitió distinguir conceptualmente con mayor claridad la diferencia entre “gobierno” y “estado” dimensiones de la vida política que antes confundía. Finalmente, las conclusiones de este trabajo son un punto de partida porque a partir de las claves generales de lectura de la transformación estatal y de las (probables) reglas introducidas a la lucha política provincial me propongo abordar el caso del Frente para la Victoria. Es decir, la idea es reconstruir un escenario de lucha en una provincia particular para observar el proceso de socialización política del Frente para la Victoria y la constitución de una cultura política pos reformas estatales.

“Estado Argentino” funcionaron sólo como referencias “empíricas” de un análisis “teórico” aproximado desde la perspectiva de Bourdieu.

Teniendo en cuenta esta primera definición conceptual intentamos reconstruir las dimensiones de la nueva “estatalidad” (o su carencia) nacida al calor de las denominadas “reformas” del estado atendiendo a la problemática de las provincias. Específicamente nos preguntamos ¿qué implicaron los cambios en el estado en la década del '90 y qué impactos tuvieron para los escenarios provinciales?; ¿cuáles fueron los escenarios de acción política configurados a la luz de las reformas dentro y fuera de estas jurisdicciones?; ¿cuál es el nuevo perfil de los actores políticos provinciales en el marco de esta nueva (por ahora hipotética) estructura de interacción?

Para abordar estos interrogantes abordamos un conjunto de dimensiones de cambio que afectaron centralmente a las provincias desde mediados de la década del '70. En primer lugar, la reconfiguración la relación entre nación y provincias a partir de las nuevas estructuras y funciones de las administraciones públicas provinciales y nacionales. En segundo lugar, los cambios cualitativos en la composición y el origen de los ingresos provinciales. En tercer lugar, los heterogéneos impactos en las provincias, especialmente en el desarrollo local, del nuevo perfil económico de la estructura estatal y la regulación gubernamental.

La combinación de estas distinciones teóricas y el análisis de los impactos del cambio estatal en las provincias hace visible un proceso que llamaremos de “desmonopolización del estado”. En algunos casos, como veremos en el trabajo, la desmonopolización es tan extrema que habilita la hipótesis, para el caso argentino, de cierta “desestatalización de las relaciones sociales”. Este proceso de retiro de la materialidad y espiritualidad centralizada que solemos llamar “Estado Argentino” ha significado un aumento de individualización de los territorios provinciales, que no implica necesariamente autonomía, y ha incrementado las desigualdades tanto al interior de las provincias como entre ellas.

Luego de un breve repaso sobre la ausencia del estado en los enfoques principales que estudian la política partidaria en las provincias, nos abocaremos, en los apartados siguientes, a realizar una descripción exhaustiva y alguna interpretación teórica de las dimensiones estatales arriba descriptas. Para esta empresa utilizamos material vinculado al análisis de las estructuras impositivas, administrativas y productivas del estado argentino.

II. La ausencia conceptual del estado en el estudio de la política partidaria provincial

El análisis de la dinámica partidaria provincial pos '90, pese a la radicalidad de los cambios estatales, estuvo casi exclusivamente abocado a “la crisis de representación”. Esta problemática nació al calor de ciertas evidencias de desconfianza de “la sociedad” en la clase política, a finales de la década del '80, inicialmente interpretadas como una señal de distanciamiento entre “representantes” y “representados”. En este contexto de discusión, e influenciados por debates internacionales, en Argentina un conjunto de autores interpretaron que esta “crisis” política no respondía a una ruptura del lazo representativo sino a su metamorfosis. Esta lectura se consolidó durante la década del '90 e influyó sobre gran parte de la literatura sobre los cambios en las formas políticas en general, y en las provincias en particular, en el escenario pos 2001.³

³ En este trabajo hemos profundizado en el clásico “Pilotos de tormenta” de Marcos Novaro publicado en el año 1994 por la editorial Letra Buena. El estudio de varios casos provinciales en el periodo 1989-1993, como expresiones de la nueva política, nos permitió tener un paneo general de cómo se expresaba la tesis de la “reconversión de la política en la pos crisis de representación” que sostienen los estudios de la metamorfosis. Sin embargo, esta perspectiva fue ampliando y profundizando su mirada de la política durante toda la década del '90 hasta la actualidad. Las siguientes compilaciones constituyen referencias centrales de esta corriente: Cheresky, I. y Blanquer (2003). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en la Argentina 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens; Cheresky, I. y Pousadela, I. (2004). *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos; Cheresky, I (2006). *La*

La tesis inicial de este enfoque sobre el cambio político fue que los sistemas políticos provinciales, sobre todo de las provincias periféricas ⁴, entraron en crisis a fines de la década del '80 mostrando, sin embargo, nuevas formas de recreación de los vínculos de representación. Esta lectura sostuvo que las formas clientelares, patrimonialistas y caudillistas, con fuertes identidades, que le brindaban legitimidad y estabilidad electoral a los regímenes tradicionales habían entrado en descomposición (Novaro, 1994: p. 92). Desde esta perspectiva al debilitamiento de las identidades tradicionales se le sumó la aparición de una incipiente “opinión pública” que comenzó a impugnar las formas de hacer política de los denominados partidos tradicionales y a vaciar de *legitimidad* los sistemas políticos patrimoniales.⁵ Esto se manifestó en intervenciones provinciales, renunciadas anticipadas y altos niveles de conflictividad social. En este contexto se sitúa el surgimiento de líderes que a través de novedosas organizaciones se vinculan personal y directamente con “la opinión” expresada en una ética de la convicción que “despartidiza la gestión pública para hacerla más transparente” y en un electorado más “volátil y reactivo a las identificaciones fijas” (Novaro, 1994: pp. 93-110). Finalmente, la naturaleza del nuevo lazo de representación se caracteriza por un fuerte personalismo que deriva en una suerte de “personalización de la política” generalmente acompañada por un fuerte “ejecutivismo” en el ejercicio de gobierno (Novaro, 1994: pp. 93-110). Este marco analítico tuvo posteriores vertientes derivadas, especialmente las ligadas al análisis de los procesos de toma de decisiones enmarcados en lo que se denominó “neodecisionismo” (Bosser y Leiras, 1999). Estas corrientes, complementando el surgimiento de los “personalismos ejecutivistas” pusieron el énfasis en la concentración del poder personal en el ámbito institucional, principalmente para la aplicación de reformas. La subordinación de las instituciones como los partidos, el congreso, la justicia, el uso de los decretos de necesidad y urgencia etc. aparecen como acciones típicas de la nueva forma de “gobierno” expresada en el “menemato”.⁶

Consideramos que esta última lectura, y las afines a la metamorfosis de la representación, han centrado (y centran) su atención en el “estilo” de la representación o la dinámica “ejecutivista” de las decisiones desplazando del análisis de “la política” las *relaciones políticas estatales* que configuran los escenarios “gubernamentales” en los que se enmarcan los “liderazgos” y los “personalismos”. Esto no quiere decir que los distintos autores de la “metamorfosis” de la representación no refieran a los cambios de época, económicos y estatales, sino que no dan cuenta de la relación de estos procesos, y sus consecuencias organizacionales, con las nuevas formas de hacer y reproducir la política. Efectivamente, esta corriente ha centrado su atención “conceptual” en la dinámica electoral y gubernamental omitiendo el análisis de la cuestión estatal y su relación con la dinámica política.

Otra línea de interpretación, poco prospera en la Argentina, constituye un ejemplo de una posible relación analítica entre la dinámica político-partidaria y el estado. Ciertamente, los desarrollos conceptuales de Mair y Katz describen, en términos generales, una etapa actual en la que los partidos políticos se “enquistan” en el estado. Esta perspectiva, presenta a los partidos “cartel” como una forma de organización actual en el marco de los cambios económicos y sociales que limaron el sustento de los tradicionales *catch all party*. Estos “nuevos” partidos se caracterizan por tener un bajo nivel de competitividad y un alto nivel de solidaridad interpartidaria y dependen directamente del acceso a los recursos gubernamentales para la organización política promocional y el acceso a los medios, entre otros rasgos (Mair y Katz, 1997: pp.13-14). Argumentan los autores que la caída de las identidades, propias de los partidos de movilización de masas, produjeron un

política después de los partidos. Buenos Aires: Prometeo. En todas las compilaciones se han abordado distintos casos provinciales.

⁴ Este enfoque sobre la crisis de representación clasifica, en términos generales, como provincias periféricas a Chaco, Tucumán, Catamarca y Salta.

⁵ Por ejemplo el caso María Soledad en Catamarca.

⁶ Para una versión de esta corriente decisionista combinada con las teorías de la metamorfosis de representación consultar: Quiroga, H (2007). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.

alejamiento de los actores políticos de la sociedad civil reemplazando su antigua función de representantes de actores y organizaciones ante el estado. Esta nueva descripción de los partidos políticos tiene la virtud de analizar una relación poco explorada: el vínculo de los actores políticos con el estado. Sin embargo, el límite de esta lectura es que el estado es definido como una mera administración gubernamental que, por otro lado, pareciera no sufrir transformaciones en las distintas etapas históricas de "evolución" partidaria. Una interpretación aproximada a la noción de partido cartel es la desarrollada por Pucciarelli cuando refiere al proceso de corporativización de la política. Este autor, analiza la dinámica de interacción de los partidos políticos vinculada a las particularidades del funcionamiento de las democracias en una organización neoliberal de la sociedad y el estado. Desde esta perspectiva, las prácticas de colusión de los principales partidos políticos serían la forma política específica de reproducción del poder político, "vacuada" de contenido político explícito, de un modelo de expropiación material y simbólica de los sectores populares.

Dentro de estas perspectivas que intentan articular la dinámica de los partidos políticos con el estado, en dos versiones diferentes, queda pendiente describir las dimensiones de la transformación estatal, y su particular funcionamiento en la Argentina, para repensar qué nuevas reglas y escenarios le trazó al campo político y a su dinámica interna de funcionamiento este proceso de cambio.

III. La nueva división de funciones entre Nación, Provincias y Municipios

En términos generales, el reparto de funciones entre estos niveles denominados de "gobierno" según diversas teorías políticas es la siguiente: nación tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. Por otro lado, tiene potestades compartidas con las provincias en la administración de la justicia, educación, seguridad social y policía. Los municipios, previa definición de su régimen por parte de las provincias, se dedican principalmente a la prestación de los servicios urbanos básicos como la recaudación de residuos y el alumbrado público. Sin embargo, estas funciones, sobre todo las compartidas, se fueron repartiendo cualitativa y cuantitativamente de diversa forma a lo largo del tiempo. Los grandes esquemas de desarrollo expresados en distintas épocas fueron reorganizando de heterogéneas formas estos "niveles de gobierno" a partir de la creación o eliminación de organizaciones y funciones acarreada por los modelos de estado históricamente constituidos.

La concentración de actividades de regulación, protección social, promoción, recaudación, producción, etc. en el nivel nacional, consolidada en la década del '30 y el '40, fue a través de instituciones "nacionales" descentralizadas con presencia en todo el territorio nacional que evidenciaban la amplia magnitud de la Administración Pública Nacional (Campione, 2007). En este periodo, las unidades subnacionales tenían poca autonomía y protagonismo. Salvo la organización de la justicia, policía y funciones municipales, que antes describimos, el resto de las funciones sociales eran asumidas por los organismos "nacionales" descentralizados en todo el territorio nacional.

Este predominio de lo nacional por sobre lo provincial, en materia organizativa, se fue revirtiendo a partir de mediados de la década del '70 bajo el último gobierno militar. De la misma forma que las medidas económicas de perfil neoliberal, los procesos de *descentralización* administrativa del estado ya asomaban bajo la última dictadura. Este proceso inauguró un largo proceso de despojo, por parte de las instituciones nacionales, de responsabilidades directas sobre derechos hasta el momento garantizados, jurídica y materialmente, por las instituciones nacionales: principalmente salud y educación.

El empleo como indicador de los cambios entre los "niveles de gobierno"

Entre 1976 y 1979 se le transfirió a las administraciones provinciales sus establecimientos hospitalarios, la enseñanza primaria, los servicios de agua potable y de electricidad que hasta el momento habían sido administrados por la APN. Como efecto, si en 1922 el 70% del empleo público correspondía a nación y sólo el 30% a las provincias (y a la municipalidad de Buenos Aires) hacia fines de 1980 el 50% del empleo público pertenecía a las provincias. Por otro lado, mientras que entre 1960 y 1985 el empleo provincial aumentó el doble a nivel nacional se estancó (Orlansky, 1995).

La descentralización se radicalizó en la década del '90 impulsada por las leyes de emergencia económica y reforma del estado a partir del traspaso de los sistemas de salud, educación secundaria y vialidad a las provincias. En esta segunda reforma, al proceso descentralizador "administrativo" se le sumaron los procesos de privatización de las empresas que también formaban parte del complejo nacional de organizaciones vinculadas a las funciones estatales de producción. En este nuevo contexto la distribución del empleo fue la siguiente: si a principios de 1989 la APN tenía 874.182 empleados, una década más tarde, en el 2000, la cifra era de 270.000.⁷

En ambos periodos, en los '70 y en los '90, la descentralización y los procesos de "racionalización" de la APN tuvieron como motivación principal recomponer el equilibrio fiscal del gobierno nacional y los servicios sociales fueron la variable de ajuste: principalmente salud y educación.⁸ Si lo observamos a través de estos datos sobre el empleo, una consecuencia fundamental fue la eliminación de personal "nacional" y la supresión de organizaciones ligadas a la producción y prestación de servicios también "nacionales". Este recorte y redistribución de empleos evidencia un proceso radical: la desaparición de instituciones "nacionales" de las jurisdicciones provinciales.

Hasta aquí hemos resaltado la redistribución de funciones entre nación y provincias. Sin embargo, debemos destacar la pérdida de centralidad de la instancia nacional en cuanto a la fijación de políticas globales (nacionales) de salud y educación. Efectivamente, no es sólo que las provincias asumieron nuevas funciones sin contar con los recursos económicos para desarrollarlas, como veremos más adelante, sino que, mediante la reforma el estado nacional se ató de manos para garantizar una política homogénea al interior del territorio nacional. Efectivamente, la Ley Federal de Educación, supuesto régimen "centralizador" de funciones, dispuso que la inversión educativa asuma un carácter prioritario y fijó un crecimiento del 20% anual a partir de 1993 atendido por los respectivos gobiernos provinciales. En los hechos, las provincias no sólo no aumentaron la inversión sino que utilizaron el 90% de los gastos en educación para cubrir salarios, cuando no necesitaron financiamiento externo. Sin embargo, la autonomía no fue sólo económica: las provincias se autonomizaron (o las autonomizaron) en materia de confección y aplicación de

⁷ El traspaso de personal al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y la exclusión estadística del personal de las universidades nacionales como agentes de la APN explican el 34% de reducción. Un segundo conjunto de 290.000 empleados fueron transferidos a las provincias a través de los programas de descentralización educativa, salud y vialidad. Un tercer conjunto de 240.000 empleados pasaron a trabajar en empresas privatizadas. Por último, 125.000 empleados se desvincularon de la función pública en el marco de los sistemas de retiro voluntario y jubilaciones anticipadas (Oszlak, 2000: p.2).

⁸ Debemos distinguir aquí dos dimensiones de la reforma administrativa. Por un lado, está el recorte, reformulación y eliminación de secretarías y subsecretarías y, por otro, el proceso de transferencia de funciones a las provincias. Teniendo en cuenta estos dos planos algunos autores han resaltado un paradójico resultado: que el "estado" se redujo en ciertos sentidos pero en otros se amplió. Así, algunos resaltaron como parte de la ampliación que el empleo público provincial quintuplicó el empleo nacional en los '90 (Orlansky, 1995) y que pese a la simultánea reducción de dependencias administrativas hasta el 2000 había aumentado el gasto público en subsidios, protecciones y regulaciones en el complejo estatal conformado por el gobierno nacional y las provincias (Oszlak, 2000). Es un debate abierto.

políticas educativas locales. En materia de salud, peor aún, actualmente no se dispone de un marco de regulación general y un brazo ejecutor como en el caso de la educación, sin nombrar la inexistencia de estadísticas nacionales.

Los impactos de la desnacionalización de las políticas educativas y de salud están a la vista. No contamos con datos de la evolución, pero observando los heterogéneos resultados de la medición de la calidad educativa en el año 2000 vemos la heterogeneidad de los rendimientos en todos los territorios. De un promedio nacional entre 60% y 67% de respuestas correctas para las pruebas de lengua y matemática de los alumnos de séptimo grado de la escuela primaria y 5to. de la secundaria los resultados varían entre el 70% y el 45% según las jurisdicciones. En materia de salud, la tasa nacional de mortalidad promedio entre 1998-2000 fue de 18 por mil mientras que tomando las diferencias provinciales las tasas individuales variaban entre 10 al 27 mil (Centrágnolo y Jiménez, 2003).

En síntesis, este nuevo escenario implicó la aparición de nuevas relaciones y horizontes de acción política para las provincias. Los nuevos actores, por lo menos los que observamos en este apartado, fueron aquellos que comenzaron a ejercer las funciones anteriormente desarrolladas por la “burocracia nacional” en las provincias. Su aparición permite inferir la existencia de nuevas interacciones en el escenario provincial. Por otro lado, las nuevas responsabilidades de los gobiernos provinciales deben haber impactado en la modificación de la agenda de gobierno multiplicando las instancias de regulación y aplicación de políticas, como por ejemplo en salud y educación, antes direccionadas por la instancia nacional.

IV. El reparto de los ingresos fiscales entre las provincias y nación a partir de las reformas

En este apartado abordaremos la composición de los ingresos en las provincias. En cuanto a la distribución de estos recursos podríamos decir, en términos generales, que el gobierno nacional concentró sus erogaciones durante toda la década del '90 en la previsión social, la salud para la tercera edad y los servicios de deuda (Centrágnolo y Jiménez, 2003: p.29). En el caso de las provincias, sus gastos se concentraron en educación y salud utilizando entre el 80% y el 90% del gasto en salarios y posteriormente, hacia fines de la década, sumaron servicios de deuda. Finalmente, los municipios se concentraron en distintos servicios urbanos. Sin embargo, existieron dinámicas no poco importantes de “gastos” compartidos. Por ejemplo, en materia previsional el gobierno nacional tuvo a su cargo el sistema nacional reformado desde 1994 y varios sistemas provinciales transferidos. El sostenimiento del sistema de pensiones por parte del gobierno nacional se tornó cada vez más deficitario producto de la caída de los impuestos en la nómina salarial (no coparticipables).⁹ En consecuencia, las provincias vieron comprometidos parte de sus ingresos coparticipables retenidos por el gobierno nacional para cubrir el déficit previsional.

Los ingresos coparticipables

Hasta 1890 Nación y provincias tenían divididas las fuentes tributarias. Las provincias cobraban en sus territorios impuestos al consumo y la producción específicos y nación monopolizaba el impuesto al comercio exterior. A partir de 1890 se fueron superponiendo de hecho los impuestos de ambas jurisdicciones producto de la creación de nuevos impuestos nacionales al consumo. Por otro lado, los límites a las tradicionales exportaciones de materias primas en la década del '30, causados por la recesión de la demanda de alimentos, implicaron un freno a los ingresos principales de el gobierno nacional. Ambos procesos dieron origen en 1935 al primer régimen de coparticipación a partir de la aprobación de leyes que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por el gobierno nacional. Para avanzar sobre la recaudación impositiva

⁹ De hecho entre 1994 (año de la reforma) y 2001 el financiamiento del sistema nacional previsional que provenía de los impuestos a la nómina salarial cayó del 71% al 31% (Centrágnolo y Jiménez, 2003: p.28)

“interna”, y no superponerse con los impuestos provinciales, nación tuvo que reglamentar un sistema de transferencias de su recaudación a los territorios de forma compensatoria (Centrágnolo y Jiménez, 2004: p. 123). Recién en 1973 el sistema de coparticipación estuvo regido por una única norma, la ley 20.221. Este nuevo sistema de reparto constituyó una innovación ya que, por un lado, unificaba la cuestión de la redistribución de los impuestos y, por otro, fijaba criterios denominados “redistributivos”. Este tipo de criterio implicó que el reparto secundario, el porcentaje total que se reparte entre las provincias, se realizara en base a criterios objetivos como la población y su dispersión y las brechas de desarrollo, entre otros (Centrágnolo y Jiménez, 2004: p.123)¹⁰

Desde el origen del régimen hasta la sanción de la ley única de reparto de 1973 se dieron tres procesos de consolidación del este sistema. El primero fue el aumento de las jurisdicciones subnacionales incluidas. Paradójicamente el “Estado Federal” de la Argentina de 1853 se conformó sólo con la participación de 14 provincias. El resto de las provincias que completan las 24 jurisdicciones actuales, con excepción de Tierra del Fuego y la gobernación de Buenos Aires (nacidas en la década del ‘90), se crearon en la década de 1950 (Centrágnolo y Jiménez, 2004: p. 124). El segundo fue la creciente incorporación de tributos nacionales a la masa coparticipable y la centralización de la recaudación impositiva, proceso que luego desembocó en la DGI. Por último, el aumento de los coeficientes de distribución primaria, lo que se reparten nación y provincias, creció significativamente entre 1935 y 1988. Sin embargo, esto no implicó necesariamente un aumento de los ingresos a las provincias en relación a la nación. Volveremos luego sobre este punto (Centrágnolo y Jiménez, 2004: p.125).

La crisis macrofiscal de principios de la década de 1980 inauguró la etapa de déficits provinciales. Entre 1985 y 1987, ya finalizado el periodo de vigencia de la ley 20.221, el conflicto entre jurisdicciones fue tal que no se pudo sancionar un nuevo régimen de reparto. En este periodo, el reparto se realizó según las necesidades de cada jurisdicción y el poder de negociación de los gobiernos y legisladores con alguna referencia a la norma de 1973. Finalmente, en 1988 se sancionó un régimen transitorio de distribución a través de la ley 23.548. En consonancia con las tendencias del régimen desde sus orígenes, la norma implicó la mayor participación de las provincias en el reparto de los fondos (el porcentaje más alto desde 1935) y el aumento de la lista de impuestos coparticipables que contemplaba incluso los creados después de la norma. En cuanto al reparto secundario se abandonó el uso de explícito de coeficientes redistributivos y los nuevos criterios establecidos se basaron en las distribuciones efectivamente realizadas durante el periodo 1985-1987 cuando no existía ley de coparticipación (Centrágnolo y Jiménez, 2004:p.126). Sin embargo, pese a la ausencia de datos, dada la crisis inflacionaria de los últimos dos años del gobierno de Alfonsín es casi un hecho comprobado que la última ley de coparticipación nunca se llevó a la práctica.

Hasta la primera mitad de la década de 1990 se simplificó radicalmente la estructura de recursos coparticipados y creció significativamente la recaudación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y, en menor medida, el de las ganancias.¹¹ Sin embargo, a partir de la mitad de la década la tendencia a la simplificación se revirtió ya que hubo que introducir nuevos impuestos de emergencia para enfrentar los sucesivos episodios de crisis macrofiscal generados, relativamente, por la caída de los impuestos sobre la nómina salarial (Centrágnolo y Jiménez, 2004: p. 127).

En la asamblea constituyente de 1994 se fijó un plazo de dos años para convenir un nuevo régimen, sin embargo, el reparto se desarrolló según las lógicas de los poderes ejecutivos en el

¹⁰ Existen dos niveles de distribución de la coparticipación: la primaria y la secundaria. La primera es lo que se reparte entre Nación y Provincias de todos los impuestos coparticipables recaudados por la Nación y se fija a través de un porcentaje. Del porcentaje primario que le corresponde a las provincias surge una suma de dinero, esta suma total es dividida entre las provincias, a través de los criterios correspondientes a la ley de coparticipación vigente. Este segundo reparto es la distribución secundaria.

¹¹ La recaudación del IVA y de las ganancias registraron un aumento del 152% entre 1991 y 1995. (Centrágnolo y Jiménez, 2003: p.7)

marco de las emergencias. Efectivamente, la concentración de la recaudación en los impuestos coparticipables (IVA y ganancias) y los sucesivas crisis fiscales radicalizaron la lucha por los fondos entre nación y provincias alentando mecanismos de evasión legal. Por ejemplo, hacia 1996 el incremento de la recaudación no se tradujo en mayores transferencias a las provincias sino que fue retenida por nación para financiar el sistema previsional. Por otro lado, la puja entre sectores públicos nacionales y las provincias, e incluso con los ministerios, generó una dinámica de creación de asignaciones específicas por fuera de la coparticipación generando un sistema de transferencias mixto (Centrágnolo y Jiménez, 2004: p.127).

Finalmente, a fines de 1999 se firmó el compromiso Federal que estableció una suma fija coparticipable para el año 2000 y 2001. En noviembre de 2000, se firmó otro compromiso federal entre nación y provincias en el marco del nuevo programa económico conocido como “blindaje” que reemplazó la forma de reparto a través de un porcentaje de recaudación por sumas fijas hasta que se sancionara una nueva ley. A mediados del 2001, la crisis económica y fiscal, plasmada en las dificultades de financiamiento, dio luz a la política de “déficit cero” aplicable mes a mes. En este marco se negoció la “Segunda Addenda” al último compromiso federal que establecía una reducción en las transferencias del orden del 13% y se pudo en marcha un programa de canje voluntario de deuda. El impacto más fuerte de la medida para las provincias fue el retraso en el pago de salarios que extendió rápidamente la práctica de pagar obligaciones con bonos (Centrágnolo y Jiménez, 2004: p.128).

Otros tipos de ingresos

Mientras que los principales impuestos recaudados por Nación en la década del ‘90 fueron aquellos coparticipables, las provincias se concentraron en cuatro impuestos principales: inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos. Con esta fuente de ingresos, estas últimas en promedio sólo recaudaron un equivalente a un 40% de sus gastos, el resto lo financiaron mediante transferencias del gobierno central y endeudamiento.¹² Esta dependencia de recursos “externos” por parte de las provincias, potenciado por la descentralización, se combinó con la nueva política delineada para el nuevo perfil de las provincias en esta nueva etapa de organización del “Estado”. En efecto, en la reforma constitucional de 1994 las provincias fueron habilitadas para celebrar convenios internacionales, norma que les habilitó entablar relaciones con actores económicos y políticos con relativa intervención del gobierno nacional.¹³ En términos generales, el efecto económico de esta pauta fue, en el marco de la nueva estructura financiera y organizacional de las provincias, el ingreso (relativamente restringido) al mercado de capitales. Este proceso se aceleró para cada una de las provincias individualmente según la etapa en que decidieron la venta de sus respectivos bancos provinciales. Efecto y causa de las nuevas responsabilidades asumidas, la privatización del sistema financiero provincial fue otra dimensión de la reforma de los distritos e implicó no sólo el proceso de endeudamiento sino nuevas interacciones para estos gobiernos “locales”.

En este contexto, las provincias eran doblemente atractivas para los bancos y organismos de crédito. En primer lugar, por que pagaban altos intereses¹⁴ y, en segundo lugar, por las garantías con las que contaban. Por resolución, las provincias sólo necesitaban una aprobación *ad hoc* del ministerio de economía para hacerse de créditos. Esta norma establecía un mecanismo de pago

¹² En 1999 el origen nacional de los presupuestos provinciales eran del 62% (Oszlak, 2000: pp. 3-7)

¹³ El artículo 124 de la Constitución Nacional sostiene que las “provincias 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 al crédito público de la Nación con el conocimiento del Congreso Nacional”.

¹⁴ Los prestamos provinciales costaban entre el 10% y el 11% de interés (Manzanal, 1999: p. 5)

automático de los servicios de la deuda mediante el acceso directo a los recursos coparticipados que depositaba el gobierno nacional en las cuentas provinciales. Así, la coparticipación les sirvió como garantía para la obtención de créditos en el país y en el exterior. Esta nueva chance alentó una dinámica de endeudamiento que alteró el manejo de los presupuestos provinciales individuales, comprometidos con los sucesivos vencimientos de deudas. Este factor de endeudamiento, la poca capacidad de las provincias de generar recursos en un contexto recesivo, los escasos recursos derivados de nación frente a la crisis fiscal y la multiplicación de funciones y responsabilidades expresadas en un aumento de erogaciones colapsaron los sistemas financieros provinciales. Los anuncios del recorte del 13 % de las transferencias por parte del gobierno nacional hacia fines del 2001 fueron un detonante explosivo de conflicto en la mayoría de las provincias (Centrágnolo y Jiménez, 2004).

Por otro lado, durante la década del '90 las provincias comenzaron a percibir montos de dinero por fuera de los marcos de la coparticipación. Entre 1990, 1996 y 2001 fue perdiendo importancia relativa la coparticipación como modo de transferencia único y se fueron multiplicando los mecanismos de transferencia, especialmente las denominadas "asignaciones específicas" (Centrágnolo y Jiménez, 2003: p. 9)¹⁵. El fondo de Incentivo docente creado en 1998 es un ejemplo del funcionamiento de los impuestos específicos. Se trataba de un tributo a los automotores sancionado y recaudado por nación y repartido a los docentes de las provincias según las planillas salariales provinciales. La creación de múltiples impuestos específicos y la pérdida de importancia del impuesto coparticipable en relación a los recursos distribuidos generó un sistema complejo compuesto por algunos criterios normativos y un conjunto de criterios que iban desde la discrecionalidad, las demandas, las relaciones de fuerza y cierta tradición de reparto anterior. Esto implicó un retroceso en relación a la situación de homogeneidad redistributiva que implicó la unificación de los criterios de reparto bajo la ley de coparticipación de 1973.

Por último, quisiéramos resaltar los heterogéneos y desiguales impactos que tuvo la cuestión fiscal en las distintas provincias. Si tomamos una fotografía de la situación de las jurisdicciones hacia el 2001 nos encontramos que sus "cuentas públicas" están determinadas principalmente por: su grado de dependencia de los recursos recaudados por el gobierno nacional; el nivel de ingresos coparticipables comprometido en cancelación de deuda; la participación de ingresos por regalías y la incidencia de los tributos provinciales en la dinámica económica provincial (impuestos distorcivos o no distorcivos) (Centrágnolo y Jiménez, 2003: pp. 22-23). Si clasificamos las provincias según estos datos nos encontramos en primer lugar a la Ciudad de Buenos Aires con casi absoluta autonomía de ingresos y con una estructura de impuestos altamente competitiva. En segundo lugar, se encuentran Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y la Pampa con gran autonomía de ingresos y bajos impuestos distorcivos. Estas recaudan impuestos provinciales a la riqueza, tienen una menor importancia de la coparticipación en sus presupuestos y pocos ingresos afectados al pago de la deuda. En tercer lugar, Santa Cruz, Neuquén y Mendoza son autónomos y tienen relativos impuestos distorcivos. Las dos primeras ganan autonomía principalmente por los ingresos por regalías petroleras y Mendoza tiene más afectada la coparticipación al pago de la deuda. En cuarto lugar, Entre Ríos, San Luis, Salta, Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro (estas últimas dependientes de las regalías de hidrocarburos) tienen escasa autonomía de ingresos y poca autonomía tributaria con cierto peso de impuestos distorcivos. Por último, Santiago del Estero, Misiones, San Juan, Tucumán y Catamarca tienen elevada dependencia en los ingresos e impuestos

¹⁵ Estas asignaciones se diferencian de los ATN (adelantos del Tesoro Nacional) en que lo que se recauda ya está previamente asignado a un gasto. Contrariamente, los ATN son exclusivamente discrecionales, lo que implica que pueden ser utilizados para cualquier gasto. El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional se creó en 1988 por la ley 23548 financiado por el 1% del total a coparticipar y distribuido por el Ministerio del Interior con la función de atender emergencias y desequilibrios financieros en los territorios provinciales. A partir de 1992 el fondo comenzó a percibir el 2% del impuesto a las ganancias. Durante la presidencia de Menem el 32% de los fondos fueron a la Rioja (Centrágnolo y Jiménez, 2003).

altamente distorcivos, bajos ingresos propios y baja tributación sobre la riqueza. Finalmente, Formosa, Jujuy y La Rioja dependen totalmente de ingresos externos, poseen impuestos altamente distorcivos, no tienen ingresos propios y tenían, por lo menos hasta el 2003, una deuda que comprometía altamente sus ingresos coparticipables (Centrágnolo y Jiménez, 2003: pp. 22-23) ¹⁶

Para sintetizar, si observamos las dinámicas desestatalizadas de reparto de los recursos más el aumento de las estrategias individuales de financiamiento por parte de las provincias podemos inferir un probable cambio en el espacio político nacional como al interior de las provincias efecto de las nuevas relaciones de interacción generadas por la nueva estructura de ingresos.

V. El nuevo modelo económico estatal y su impacto en las provincias

El nuevo perfil del estado y el abandono de su política “desarrollista” implicó la generación de un nuevo modelo económico que tuvo fuertes y heterogéneos impactos en las provincias y en su interior. Efectivamente, los cambios en las jurisdicciones, en materia económica, han estado íntimamente ligadas a las transformaciones en las funciones del estado en materia de producción, promoción y regulación. Los ejes fundamentales de estos tres niveles de mutación del estado fueron: la privatización, la clausura de las políticas de subsidio y crédito para el fomento estratégico de la producción e inversión privada y el desmantelamiento de los entes reguladores nacionales.¹⁷ En este apartado abordaremos el impacto territorial de estos cambios en el perfil del estado argentino.

Las transformaciones en los actores económicos y su impacto regional

El sector agropecuario sufrió un conjunto importante de transformaciones en la década del 90'. Entre las principales, Manzanal resalta la entrada de nuevos actores (principalmente inversores extranjeros); crecimiento de otros y desplazamientos de muchos pequeños y medianos; incremento significativo de la producción agrícola pampeana de granos y oleaginosas; expansión de algunas producciones regionales vinculadas al mercado externo (citrus, algodón y arroz) y continuado incremento de inversiones de tierras favorecidas por los precios de las mismas (Manzanal, 1999: p.9).

En primer lugar, uno de los ejemplos más representativos de la aparición de nuevos actores, por la cantidad de adquisiciones en la década del '90, es la familia Benetton. Estos cuentan con 900.000Ha con 270.000 ovejas casi todas localizadas en las provincias patagónicas (Manzanal, 1999: p.9). La concentración productiva a gran escala en esta región del país y el tipo de inversión no se comprenden sin la contemplación de la crisis de las economías propias de esta región y sus impactos en los precios de las tierras. En esta zona, 800 campos dedicados a la cría de ovinos (600 en Santa Cruz y 200 en Chubut) se transformaron en explotaciones fantasmas a partir del abandono de la producción lanera por falta de rentabilidad.¹⁸ El grupo Soros (también de inversores extranjeros), considerado en 1997 la empresa más grande del país por el n° de cabezas, constituye otro ejemplo de nuevos actores económicos, también ligado a la producción de soja, trigo, girasol,

¹⁶ El stock de deuda provincial representaba para Formosa el 122% de sus ingresos totales anuales. El 114% para Jujuy, 101% para Corrientes, 95% para Chaco, 84% para Misiones, 83% para la Rioja. (Manzanal, 1999 p.16)

¹⁷ Estas transformaciones se expresaron en las dos leyes votadas por el Congreso Nacional: la ley 23.696 de Reforma del Estado, en la que también se enmarcó la descentralización, y la ley 23.697 de Emergencia Económica.

¹⁸ De las 6.000.000 de cabezas que producía históricamente Santa Cruz en 1997 quedaban 2.200.000 y en Chubut esa cifra pasó de 5.500.000 a 3.500.000 cabezas (Manzanal, 1999: p.9).

maíz, carne y leche.¹⁹ Estos grupos concentrados generalmente combinan agricultura con ganadería y funcionan como enclaves con escasos efectos multiplicadores de empleo y compras de insumos locales (Manzanal, 1999: p. 10).²⁰

En segundo lugar, los niveles de concentración incrementaron cualitativa y cuantitativamente la producción y el destino de sus exportaciones como el caso de la citricultura (limón en Tucumán), el arroz (en Corrientes y Entre Ríos) y el algodón. La producción de arroz aumentó entre 1993 y 1996 un 115% de Tn cosechadas y 75% ha de superficie cultivada mientras que el algodón se puso a la cabeza de la producción mundial con una expansión de 200% de las ha en el mismo periodo de tiempo.²¹ Estos reflejan una constante en la producción agraria de la década: crecimiento productivo y exportador de sectores capitalizados, uso intensivo de capital, articulación primaria con la industria de la transformación (desmontadoras del algodón, las jugueras en cítricos y molinos arroceros e industriales exportadores en el caso del arroz), incremento del uso de agroquímicos y fertilizantes, avance de la frontera agraria a partir de la deforestación y el uso de suelo ganadero (Manzanal, 1999: p. 11). Sin embargo, por su modalidad productiva no tienen efectos multiplicadores en materia de empleo, todo lo contrario, solo se vinculan a las provincias a través del pago de impuestos municipales. Mal presagio, Benetton hasta 1999 tuvo un litigio con un municipio patagónico por falta de pago de sus obligaciones impositivas (Manzanal, 1999: p. 10).

La *industria minera* se convirtió en la década del '90 en el nuevo polo de atracción para los inversores extranjeros e inauguró una etapa de crecimiento explosivo en un área productiva con mucho potencial, en términos de reservas, hasta el momento poco explotada en la Argentina. Efectivamente, su desarrollo responde al proceso de desregulación implicado en la supresión de reservas territoriales, desgravaciones varias y límites al 3% para las regalías provinciales. En este contexto, para 1998 ya estaban instaladas en la Argentina la mitad de las 20 mayores empresas mineras del mundo.²² En este sector se dio la mayor inversión extranjera: 1.200.000.000 y fue llevada a cabo por capitales australianos y canadienses en Bajo Alumbra: la mina de oro y cobre más grande del país localizada al noreste de Catamarca. Inaugurada en noviembre de 1997 tuvo su etapa dinamizadora de la economía local centralmente en el desarrollo de la obra civil para la que requirió 6000 obreros, sin embargo, desarrolló una dinámica de casi absoluta autonomía de vínculos con el territorio. Un repaso por el recorrido del mineral y los actores que participan da cuenta de esta autonomía. El mineral sale de la Alumbra y viaja a Tucumán por un mineraloducto de 314 Km donde recibe un primer procesamiento de secado, luego se transporta por tren, en vagones propios de la Alumbra, hasta el puerto privado de San Martín, al norte de Rosario donde se exporta a EE.UU, Japón, Brasil, Canadá, Corea y España. Todos los denominados "nodos" de intercambio desde la producción hasta la comercialización pertenecen a la misma empresa (Manzanal, 1999: p.12).

¹⁹ Entre 1994 y 1997 esta firma incrementó sus posesiones de 20.000 a 400.000 Ha y de 22.000 a 163.000 cabezas. Otros grupos con similar perfil inversionista se concentran en cadenas de alimentos y fibras (algodón, jobo, soja, arroz) y en la actividad forestal.

²⁰ Un buen ejemplo de la tensión entre alto nivel de inversión y bajo impacto regional es el caso de Formosa. Esta provincia es la más pobre del país, sin embargo, se han expandido en ella grandes proyectos en materia de cultivo de inversores extranjeros (Manzanal, 1999: p. 10).

²¹ El crecimiento del algodón se dio a partir de grandes explotaciones algodonerías (aparecieron productores con 1000 y 5000 ha totalmente mecanizadas y algunos megaprodutores con 10.000 y 20.000 has. cuando en etapas anteriores la superficie media no superaba las 20ha (Valeiro, 1997. Citado en Manzanal, 1999: p 11).

²² Algunos proyectos extractivos ya impulsados en 1998 eran: Loma Blanca (Jujuy), Salar del Hombre Muerto, Las Piriquitas y Agua Rica (Catamarca), Pachón (San Juan), Río Colorado y San Jorge (Mendoza), Cerro Colorado y Cerro Vanguardia (Santa Cruz).

El sector *inmobiliario y comercial* también sufrió un conjunto de transformaciones que impactaron en la redistribución territorial de la concentración económica. Los denominados megaproyectos urbanos impulsados, en su gran parte, por inversores extranjeros desplazó y desarticuló al sector minorista e industrial mipyme (micro, pequeño y mediano). Primero en Capital Federal y Gran Buenos Aires y luego en el resto de las ciudades del interior, especialmente las capitales de provincia.²³ El impacto político del control de este mercado repercute de varias formas en la esfera política: a través del cambio en la estructura de comercialización, el aumento del desempleo, precarización del empleo e impacto ambiental y urbanístico. Por ejemplo: entre 1991 y 1996 el sector minorista (de hasta 5 empleados) perdió 89.000 puestos de trabajo mientras que los establecimientos con más de 6 crearon sólo 6.000 empleos (García, 1997: p.76 citado en Manzanal, 1999: p.13).

Otros impactos específicos del cambio estatal

La política de *eliminación de créditos y subsidios estatales* clásicos al sector privado no fue una política de alcance universal sobre la totalidad del empresariado. Uno de los sectores más afectados por esta política fueron los pequeños y medianos productores agropecuarios y cuentapropistas en general. Este recorte de crédito y subsidio regional sumado a la privatización de la banca provincial, la apertura de mercado (que restringió la colocación de productos locales) y la reducción del mercado interno (por la disminución de la demanda interna de productos) llevaron a la quiebra a muchos de los denominados pequeños y medianos productores empresarios (Manzanal, 1999: p.8). Sin embargo, el capital más concentrado obtuvo ventajas de las nuevas políticas. En primer lugar, por que en las nuevas condiciones de competencia estos actores tuvieron ventajas en materia financiera, tecnológica y comercial. En segundo lugar, por que las políticas de promoción estatal eliminaron los subsidios directos pero implementaron otros tipos de “fomentos” a la producción, como por ejemplo los denominados créditos subsidiados o “diferimientos”.²⁴ Estas políticas de diferimiento tuvieron, sin embargo, serios déficit en el control de sus metas. La evolución y el seguimiento de los proyectos está a cargo de las provincias que generalmente no cuentan con el presupuesto y el personal adecuado para estas tareas lo que limita la capacidad de control sobre la actividad de estos actores económicos y el uso de los recursos asignados (Manzanal, 1999: p.8).

En cuanto a la *privatización* de los servicios públicos, las áreas del interior no vinculadas a la zona pampeana fueron las más afectadas por sus efectos. En el interior extra pampeano aumentó la

²³ El mejor ejemplo de la dimensión concentradora de este tipo de inversiones lo representa el caso de IRSA (del grupo Soros). Para 1998 esta empresa había comprado: importantes edificios de oficinas en Buenos Aires, tres hoteles de la misma ciudad (Continental y Libertador) y uno en Bariloche (Llao Llao), casi todos los shoppings de Buenos Aires (Alto Palermo, Buenos Aires Design, Galerías Pacífico, Paseo Alcorta, Patio Bulrich, Alto Avellaneda y el incipiente Abasto), el nuevo centro NOA en Salta, el Mendoza Plaza Shopping y el futuro Shopping de Bahía Blanca, y terrenos para desarrollos residenciales en Capital Federal y Gran Buenos Aires, Puerto Madero, ex ciudad deportiva Boca Juniors, Pilar, Benavides, Moserrat, Pereira Iraola, etc. (Manzanal, 1999: p. 13)

²⁴ Estos créditos subsidiados se implementaron a través de una ley que le permite a los inversores diferir el pago de impuestos al valor agregado y ganancias generado en su actividad para aportarlos a su proyecto productivo. El diferimiento equivale al 75% del proyecto y el 25% se puede hacer por inversión propia. El acceso a esta posibilidad hay que conformar una S.A , presentar un proyecto con esquema productivo, capacidad económico financiera y rentabilidad factible y contar con la aprobación de la provincia respectiva. Este crédito se comienza a rembolsar sin intereses a los 11 años de comenzada la actividad productiva realizada.

desigualdad entre quienes accedieron a los nuevos servicios y sus ofertas en tecnología y quienes no. Algunos ejemplos: La privatización y clausura del ferrocarril afectó más directamente a los productores alejados del centro pampeano de comercialización con menores volúmenes de carga. Este proceso afectó los circuitos económicos en los que los pequeños y medianos productores eran centrales y tuvo serios impactos negativos en la integración social. Por otro lado, la privatización de las rutas, especialmente de los accesos a Capital Federal, encarecieron los costos de transporte para los productores del interior que comercializaban sus productos en el principal mercado del país. Por último, actividades como la petroquímica y los talleres ferroviarios constituían la única o principal fuente de ingresos y empleo de muchas localidades del interior y de empresas locales subsidiarias de este tipo de producción. Esto las hizo particularmente vulnerables a la nueva dinámica económica y la privatización (Manzanal, 1999: pp.15 -16)²⁵ Efectivamente, el impacto heterogéneo de las reformas distribuyó regionalmente los costos de la reducción de las plantas de personal. Las empresas privatizadas, muchas localizadas en las provincias extrapampeanas, redujeron el personal un 36% (YPF pasó de 50.000 a 7.000 entre 1991 y 1996) con un primer recorte de personal previo a la venta de las empresas, a cambio de indemnizaciones, y una segunda etapa en el marco de funcionamiento de las privatizadas.²⁶

La distribución del crecimiento económico, bajo las nuevas reglas de mercado también adquirió una distribución regional. En el 2003 el 85% del PBI fue generado en sólo cinco de las 24 jurisdicciones mientras que en las 19 restantes, donde se concentra el 32% de la población, se generó menos del 15%. En el mismo año, más del 65% de las exportaciones totales fueron originadas en sólo tres provincias. Las 500 empresas (bienes y servicios) más grandes del país concentraron más del 85% de su inversión en 7 jurisdicciones mientras seis jurisdicciones solo lograron atraer el 1.9 de la inversión. En términos algo más específicos, para el mismo año Buenos Aires y la CABA dan cuenta del 58% del total del PBI, Córdoba y Santa Fe el 8% del total cada una y Mendoza un 4%. Las cinco donde reside el 67% de la población genera el 78% del producto total. En las provincias más rezagadas los sectores productores de bienes (agropecuario, minería, pesca e industria) aportan menos del 20% del PBG (Producto Bruto Geográfico) provincial e individualmente aportan menos 1% del total nacional equivalente. En ocho jurisdicciones de estas zonas el empleo privado formal era inferior al 20% del total, en muchas de las cuales, la inversión pública del último trienio de los años noventa era varias veces superior a la inversión privada productiva de cierta envergadura (Centrágnolo y Jiménez, 2003: p. 31).²⁷

En síntesis, el apartado evidencia cómo la reforma del estado y la nueva estructura de propiedad impactó diversamente entre las provincias y dentro de ellas. Salta a la vista que los distintos niveles de desarrollo generan distintas condiciones para “hacer” política partidaria. Es decir, el nuevo modelo económico estatal dejó saldos para unos y beneficios para otros influyendo

²⁵ Las empresas públicas como YPF, Gas del Estado, Hidronor generalmente realizaban algunas de sus compras en los ámbitos locales. Luego de la privatización las compras fueron centralizadas directamente en Capital Federal o, en el caso del petróleo en EE.UU. Se suprimieron gran parte de los contratistas locales y se concentraron las tareas de dirección y administración en Buenos Aires o en el extranjero (Bilder, 1998: 141. Citado en Manzanal, 1999: p.16).

²⁶ Naturalmente, frente al aumento de la desocupación, el gobierno nacional adoptó la metodología de programas de empleo transitorio (sin contar los de las provincias) que en 1993 sumaban 307.808 y en 1997 llegaba a 1.515.168 e implicó una nueva modalidad de transferencia indirecta a las provincias (Oszlak, 2000: p.6)

²⁷ Sin embargo, tomando como referencia los PBG per capita se introducen algunos matices. Las patagónicas, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut, y CABA presentan los valores per capita más elevados (superiores a \$8000 de 1993 por habitante). En el extremo opuesto se encuentran Formosa, Santiago del Estero, Corrientes y Chaco con \$3000 pesos de 1993 por habitante (Centrágnolo, Oscar y Jiménez, 2003: p. 31).

en la constitución de ciertos contextos “sociales” que deben haber impactando en la generación de nuevas estrategias y reglas políticas adecuadas a los nuevos contextos.

VI. A modo de conclusiones:

Repasando cada una de las dimensiones de análisis del estado que hemos desarrollado hasta aquí podríamos decir que los cambios introducidos, a partir de mediados de la década de 1970, fueron individualizando políticamente los territorios provinciales. Desde nuestra perspectiva, este proceso de individualización de las provincias no fue un avance en el “federalismo” sino una expresión de la pérdida de poder y del debilitamiento del estado argentino. La hipótesis que habilita este trabajo descriptivo es que desde mediados de la década del '70 asistimos a un proceso de desmonopolización estatal que, en contraposición al proceso de monopolio que subyace a la constitución de esta institución, expresa, en algunos casos, una suerte de desestatalización de la sociedad.

Efectivamente, la descentralización de funciones y servicios de la administración nacional (agua, electricidad, vivienda, educación, salud) significó una relativa renuncia en materia de configuración y ejecución de políticas “nacionales” vinculadas a estas áreas. Este proceso estuvo acompañado de una desburocratización del estado nacional expresado en la desaparición de representantes del mismo en la provincias (como vimos a partir de los cambios en el empleo). En consecuencia, teniendo en cuenta las facultades de generación de cohesión social propias de los estados “monopólicos” este retiro burocrático de las administraciones nacionales puede ser leído como una pérdida de capacidad en materia de integración social.²⁸

En segundo lugar, si atendemos a las transformaciones del régimen de coparticipación observamos con mayor claridad lo que entendemos por “desestatalización de las relaciones sociales”, efecto de la inexistencia de criterios legales de reparto. Efectivamente, desde la década del '80 los desequilibrios económicos imposibilitaron la aplicación de un criterio único de coparticipación que exprese el monopolio legal estatal en la dirección de la dinámica y la orientación del reparto de los recursos colectivos. El impacto de esta dimensión de la desestatalización en las provincias fue, en consonancia con el proceso implicado en la descentralización, su autonomización. La individualización de los actores provinciales se acrecentó en la medida que tuvieron que salir a pelear individualmente los recursos con otras provincias. Por

²⁸ Retomamos aquí los matices de la definición del estado de Bourdieu (Bourdieu, 1997). Una consecuencia de la homogeneización es un nivel educativo equitativo en el territorio nacional.

Para realidad económica: La bibliografía debe consignar con exactitud apellido y nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación. Si se trata de una publicación periódica, indicar número y fecha de aparición. En el caso de una serie, indicar título y número del volumen.

Resumen:

otro lado, el sinceramiento político sobre los límites del financiamiento a las jurisdicciones, dada la constante crisis fiscal, implicó la radicalización (casi forzada) de la individualización provincial. Efectivamente, el permiso a las provincias para el acceso al mercado financiero internacional acrecentó su autonomía de las instancias de regulación nacionales.

Por último, la política de apertura y privatización implicó la aparición de actores económicos concentrados y la desaparición de una dinámica empresarial con altos impactos en términos de integración y desarrollo social en cada uno de los territorios y entre ellos. Sólo a modo de ejemplo, la desaparición del ferrocarril, previa privatización, desarticuló las economías regionales de los centros neurálgicos de comercialización centrados en Buenos Aires y Capital Federal. Una vez más la desestatalización de la sociedad en este caso implicó el retiro de las garantías materiales de integración de los actores económicos y sociales nacidos a la luz del ferrocarril. Las capacidades estatales, en este caso, se debilitaron en cuanto a su capacidad de generar cohesión social dentro de todo el territorio nacional. Por otro lado, la creciente participación de actores económicos concentrados en el marco de las nuevas dinámicas económicas también implicó la extinción de la instancia burocrática nacional como actor político. En las dinámicas de libre mercado, las instancias subnacionales se comenzaron a vincular cada vez más individualmente con estos “inversores” extranjeros, como lo muestra el caso de la aplicación, regulación y control de los créditos diferidos. En este caso, la desestatalización implicó el retiro de la instancia nacional en la relación público-privado expresada en el vínculo entre un actor económico multinacional y una unidad geográfica provincial de un “país” latinoamericano.²⁹

En síntesis, en todos los casos la consecuencia de la pérdida de monopolio estatal fue el aumento de la individualización de las provincias y el aumento de la disparidad en las situaciones particulares. El relajamiento de las redes materiales y espirituales del estado, descrito en este trabajo, implicó, en primer lugar, la desaparición de una institución colectiva con presencia en sus partes. En segundo lugar, significó la aparición de un conjunto de actores subnacionales con heterogéneas y desiguales “capacidades” participando de un escenario de interacciones en el que participan el “gobierno” nacional argentino, actores económicos mundiales y otras provincias. Queda pendiente aún, como anunciamos en el principio de este trabajo y resaltamos al final de los apartados, indagar qué nuevo escenario de relaciones se constituyó fuera y dentro de los espacios políticos provinciales. En otras palabras, cómo estos cambios estructurales fueron generando nuevos discursos, agendas, relaciones y reglas políticas constituyendo lo que podríamos provocadoramente denominar “*un habitus político desestatalizado*”.

VII. Bibliografía

Bosoer, Fabian y Leiras, Santiago (1999): “Posguerra fría, decisionismo, neodecisionismo y nueva fase del capitalismo” en Boron, Atilio (comp.) *Tiempos violentos*. Buenos Aires. FLACSO-Eudeba.

Bourdieu, Pierre (1997): “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. *Razones prácticas*. Barcelona. Anagrama.

Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (2001): *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Campione, Daniel (2007): *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires. Miño y Dávila.

Centragnolo, Oscar y Jiménez (2003): “Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la Convertibilidad”. Ponencia presentada en el XV Seminario Regional de política fiscal organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en 2003.

- (2004): Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL* N° 84. CEPAL.

Farinetti, Marina (1999): “¿Qué queda del movimiento obrero? Las formas de reclamo laboral en la nueva democracia argentina”, en *Revista Trabajo y Sociedad*, julio-septiembre.

Mair, Peter y Katz, J. (1997): “Organización partidaria, democracia partidaria y la emergencia del partido Cartel”. Traducción castellana de *Party Sistem Change*, Oxford, edit University, capítulo 5.

Manzanal, Mabel (1999): “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”. En *Realidad económica* N°166. IADE

- (2007) “La coparticipación de impuestos en Argentina ¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial?” En *Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad*. Buenos Aires. UNL-UBA.

Novaro, Marcos (1994): *Pilotos de tormentas. Crisis de representación de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires. Letra Buena.

Orlansky, Dora (1995): “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)” en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, N° 5. Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

Oszlak, Oscar (2000): El mito del estado mínimo. Una década de reforma estatal en Argentina. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Pucciarelli, Alfredo (2002): *La democracia que tenemos*. Buenos Aires. Libros del Rojas. UBA.

Quiroga, Hugo (2006): “Arquitectura de un gobierno de la opinión pública”. En Cheresky (comp.): *La política después de los partidos*. Buenos Aires. Prometeo.

Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires. Paidós.