

Las políticas públicas provinciales en tres jornadas

HORACIO CAO

Instituto Ortega y Gasset, Argentina

horaciocao33@hotmail.com

Introducción

Desde el canto del cisne del proyecto desarrollista en los años '80, pasando por las distintas fases del ajuste estructural de los años '90 y llegando hasta el retorno nacional y popular en estos primeros años del siglo XXI, las políticas públicas provinciales se desplegaron en tres escenarios democráticos muy diferentes. Han sido treinta años en donde los temas de agenda, los valores políticos que las guiaron y las herramientas e implementación mutaron de manera dramática.

De un análisis de lo sucedido, puede verse que los equipos de gobierno que hicieron una correcta lectura del contexto —y adecuaron las políticas provinciales en consecuencia— lograron sacar provecho de la situación. Por el contrario, aquellos que equivocaron el diagnóstico o no pudieron manejar las circunstancias pagaron las consecuencias con deterioro regional y con el naufragio de largas hegemonías provinciales.

Vista esta situación, en las siguientes páginas voy a describir las agendas de política pública provincial que se plantearon en cada una de estas diferentes etapas. Aprovechando las libertades que nos han dado los organizadores del trabajo, vamos a dejar a un lado las formalidades prescritas por el mundo académico para describir en un lenguaje coloquial los temores y desafíos que decisores de política pública provincial tuvieron que enfrentar en cada período. Concretamente, hablaré de la agenda que viví en mi práctica como funcionario público e investigador dedicado al tema en los últimos cinco lustros. Para esto describiré la evolución de la política pública provincial, no desde lo que prescribían los documentos y la normativa que, con mayor o menor honestidad se elaboraron a partir de la democratización en 1983, sino con atención a las limitaciones y posibilidades que fue abriendo la práctica cotidiana. En tal sentido, y en virtud de las notables diferencias que existen entre las provincias argentinas, presento en las próximas páginas una aproximación general que reconoce las innumerables excepciones para cada jurisdicción en cada momento en particular.

I. 1983-1988: entre lo viejo que no se resigna a morir y lo nuevo que no termina de nacer

El presidente Raúl Alfonsín inició su mandato con amplio apoyo popular y un discurso que postulaba la institucionalidad democrática como herramienta para dejar atrás la terrible dictadura militar. El escenario, sin embargo, era complejo y el gobierno no supo, no pudo encontrar un camino (o, tal vez, no existía) que permitiera sortear con éxito la decadencia productiva, la conflictividad social y el explosivo escenario político del período.

Todavía es tema de debate si en el alfonsinismo se tenía cabal conciencia de lo delicada que era la situación de las finanzas públicas y del aparato productivo. En todo caso, actuó con una liviandad —su programa fiscal y económico era una suerte de regreso a los '60— que, claro está, no podía más que fracasar. En el tema que nos ocupa, interesa destacar los extravagantes registros del déficit fiscal consolidado (Nación más provincias más municipios) que en algunos ejercicios alcanzó registros cercanos al 40 por ciento de los ingresos.

En el ámbito provincial, a todas estas complejidades, había que agregar la que surgía de un panorama mayoritariamente opositor: en las elecciones de 1983 sólo cinco de las veintidós jurisdicciones vio triunfar al oficialismo, catorce provincias quedaron en manos del peronismo y tres fueron para los partidos provinciales que mostraron un oscilante e inseguro apoyo al gobierno nacional.

Con los gobernadores justicialistas hubo reiterados intentos de una *entente cordiale*, sobre todo porque había intereses comunes entre el ala política de este partido (enfrentada con el sindicalismo) y el gobierno. Pero el escenario fiscal era tan desfavorable que la Nación y las provincias no tardaron en enredarse en una desordenada puja por la distribución de los ingresos públicos.

A este clima de desconfianza y zancadillas mutuas coadyuvó que, vencida la ley de coparticipación federal de impuestos hacia el final de la dictadura, casi todo el período se caracterizó por el manejo discrecional por parte de la Nación de las cruciales relaciones financieras Nación–provincias. Hubo acuerdos parciales pero, sin remisiones automáticas y con una inflación mensual de dos dígitos, el mero adelanto o retraso de partidas implicaba premios suculentos y castigos terribles.

Por fuera de la cuestión fiscal, las políticas públicas provinciales ocuparon un lugar menor. Recién sobre el final de la gestión radical se pensó en algo más estratégico. En tal viraje no fueron ajenas investigaciones que hicieron notar que las cuentas provinciales habían jugado un papel importan-

te en el *crack* del '75-'76 y amenazaban el costoso equilibrio desarrollado en derredor del Plan Austral¹.

Como se dijo, en la visión de la hora, la cuestión provincial era un tema menor y, cuando entraba en la agenda, acaparaba el grueso de la atención los organismos nacionales reguladores de la economía. Esto era así porque los diferentes subsistemas regionales, como la economía como un todo, atravesaban una situación delicada, y tanto en la Nación como en las provincias priorizaban esta problemática por sobre medidas de fortalecimiento de las estructuras estatales subnacionales. No es de extrañar, entonces, que en las administraciones públicas provinciales primara la anomia, la decadencia, la desorganización. En un trabajo de principios de los '90 describimos su anárquica situación (Cao y Rubins, 1994).

En el medio del desorden generalizado se puede pensar en un cosmos: en aquellos años se (re)construyeron liderazgos y hegemonías provinciales llamadas a sostenerse por amplios períodos. En esta construcción ocupó un lugar crucial el gasto público provincial; en particular, a partir del ingreso masivo de personal a los respectivos estados provinciales². De esta forma, y sobre todo en las provincias de menor tamaño relativo, se organizaron desde el Estado aparatos políticos de profunda inserción territorial, que ocuparon un lugar vital ante el retroceso y descomposición de las redes construidas con el proyecto desarrollista (partidos políticos, iglesia, sindicatos, escuela, trabajo, etcétera) y el fin de las corrientes migratorias (principalmente hacia Buenos Aires) que históricamente habían drenado la población que no hallaba trabajo.

Visto en términos de lo que hoy llamamos capacidades estatales, Neuquén y Córdoba fueron las provincias que, por aquella época, se consideraron los modelos exitosos. Neuquén logró hacer valer sus dos senadores nacionales para conseguir recursos que una eficiente burocracia profesional —cuyo epicentro estaba en el mítico Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (Copade)— transformó en el último proceso exitoso desplegado bajo la lógica desarrollista. En el caso de la provincia mediterránea, se trató de un caso más típico de reforma administrativa, basado sobre una burocracia históricamente consolidada que sostuvo procesos de descentralización de funciones e incor-

¹ Ver Secretaría de Hacienda (1989). Sobre el final del gobierno radical comenzó a gestionarse un préstamo ante el Banco Mundial dirigido a financiar el cambio estructural en las provincias: fue la operatoria que se conoció bajo el nombre "Provincias 1" de la que se hablará más adelante.

² Entre 1983 y 1987 el consolidado del empleo público provincial (el que suma el número de empleados de las 24 provincias) se incrementó un 35 por ciento, con casos como el de Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, Neuquén y Tierra del Fuego con incrementos superiores al 50 por ciento (Base de Datos CIAP, disponible en: www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm).

poración de tecnología informática. Estas reformas, modestas si se quiere, pero valiosas en el contexto del generalizado descalabro provincial, tenían como telón de fondo un manejo prudente de las finanzas provinciales facilitado por un acceso privilegiado al financiamiento nacional³.

En cuanto a los fracasos, el más resonante fue el de la Provincia de Buenos Aires, que en la gestión de Alejandro Armendáriz no pudo generar hechos relevantes y que tampoco pudo sostener la candidatura presidencial de Antonio Cafiero. Para la historia se recordará el período como el momento en que las reformas del federalismo fiscal generaron un desfinanciamiento estructural del llamado primer Estado argentino.

II. 1991–2000⁴: primer mundo, allá vamos

Es imposible hablar de los procesos del ajuste estructural en las provincias sin citar la matriz histórica que los hicieron posible: una década de estancamiento y hasta regresión económica, desequilibrios fiscales exorbitantes y la persistencia de una explosiva tasa de inflación. Semejante escenario, en un contexto en donde caía el muro de Berlín y los Estados Unidos se presentaban como la única potencia emergente, hizo posible que en la Argentina, un país cuyos gobiernos populares solían ser díscolos a los dictados del capital internacional, se llevara adelante el que fue catalogado como el ajuste estructural más profundo de todo el subcontinente⁵.

Se puede subscribir o no la direccionalidad de las políticas desplegadas —el autor no lo hace— pero no puede negarse que había un proyecto económico y político que atravesaba todas las dimensiones del país. En este proyecto, la idea de reducir drásticamente la incidencia del Estado y la administración pública en el orden social ocupó un lugar central.

Ahora bien, esta estrategia generó una situación paradójica: como el gran enemigo era el Estado central, varias de las herramientas utilizadas para su

³ Sobre Neuquén ver Palermo (1988). En las páginas 34 y ss. se describen algunos éxitos de la administración; en la 57 y ss. las dificultades que debió enfrentar frente a las restricciones presupuestarias. Sobre Córdoba, ver Angeloz (1995); las facilidades de financiamiento se originaban en el lugar clave del radicalismo cordobés en el gobierno de Alfonsín. Pocos años después, la idea de presentarse como modelo alternativo al ajuste menemista llevó a las autoridades provinciales a rechazar la privatización del banco provincial y la transferencia de la caja de jubilaciones. Los desequilibrios de ambos llevaron a la provincia a la bancarrota y a un desorden que ha hecho olvidar aquella experiencia.

⁴ En la periodización omitimos adrede algunos años transicionales, en donde no puede hablarse de que haya habido proyecto alguno de políticas públicas provinciales.

⁵ Se suele citar como momento emblemático de este reconocimiento a la participación de Menem —compartiendo tribuna con el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton— en la asamblea inaugural del Fondo Monetario Internacional de octubre de 1998.

desguace implicaron descentralizaciones que terminaron por fortalecer las administraciones provinciales y refundar el federalismo argentino.

La prédica descentralizadora se justificó con el clásico argumento a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos. Adicionalmente, se consideró que de esta forma se preservaba el corazón estratégico (esto es, el Estado nacional) de las turbulencias de la gestión y de las presiones sociales y sindicales.

El impacto de estas transferencias de funciones —unida a las privatizaciones, el congelamiento de planta de personal del Estado nacional de larga data y toda una batería de liquidación de organismos de regulación económica y social— cambió el eje de la gestión estatal en la Argentina. De esta forma, el Estado central pasó a comportarse como una estructura de segundo piso, es decir, abandonó la ejecución directa de acciones y concentró su rol en la promoción, planificación y supervisión de la ejecución de las políticas públicas. Las provincias, por su parte, asumieron la responsabilidad de gestionar la mayor parte de los tres grandes sistemas estatales: salud, educación y seguridad. Al agregarse a estas potestades las referidas a funciones de regulación y promoción económica y social, gestión de infraestructura y programas de todo tipo, este nivel de gobierno se convirtió en el núcleo duro de la gestión estatal argentina al concentrar casi dos terceras partes del empleo público y alrededor del 50 por ciento del gasto público consolidado (Nación más provincias más municipios)⁶.

En este cambio de reglas, debe destacarse la desestructuración de las redes de regulación y subsidio que sostenían una parte importante de la producción regional: disolución o reformulación de organismos reguladores (Dirección Nacional de Azúcar, Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, etcétera); privatización o liquidación de empresas estatales de gran impacto territorial (YPF, YCF, Gas del Estado, Cavic, Giol, Ingenio Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., etcétera); y apertura al ingreso de bienes competitivos desde el exterior.

Con este paquete de medidas cambió el eje del federalismo argentino que había tenido en estos organismos regulatorios buena parte de su sustento y que inducía a los principales actores regionales a referenciarse en el nivel nacional. Así, el Estado nacional dejó de tomar decisiones clave para las regiones y, consecuentemente, los actores económicos de ese alcance redireccionaron su mirada hacia las jurisdicciones subnacionales.

⁶ No se descentralizaron paralelamente potestades tributarias, lo que generó un desequilibrio entre quien cobra el grueso de los tributos (la Nación) y quien los gasta (las provincias). No tenemos espacio aquí para tratar las implicancias de esta disociación.

La agenda de los '90 estuvo signada por los esfuerzos por reducir el gasto. Esto tuvo que ver con las exigencias de alcanzar equilibrios en las cuentas fiscales que implicaba la convertibilidad, pero también con una estrategia de inducir déficits para reducir la presencia estatal, como lo relató el que por ese entonces era viceministro de Economía: "Las eliminaciones y reducciones de impuestos, en verdad, eran el único método para bajar el gasto. Si no había plata, no podía gastarse. Si la había, en cambio, las presiones para gastar eran incontenibles" (Llach, 1997: 153).

En lo concreto, las principales medidas de reforma que indujo el gobierno central fueron:

a) Políticas de ajuste y reducción del gasto (privatizaciones⁷, desregulación, congelamiento de vacantes, limitación a la obra pública, etcétera).

b) Políticas dirigidas al fortalecimiento de áreas de presupuestarias, contables y tributarias. Esto generó una mirada unívocamente financiero-fiscal sobre la gestión pública pero, también, dotó de un centro racionalizador a administraciones que, como vimos, en muchos casos eran caóticas.

c) Programas específicos dirigidos a los distintos sectores de las administraciones provinciales, en especial salud (hospitales de autogestión) y educación (implementación de la Ley de Educación Nacional). Significativamente, el área de seguridad tuvo poca presencia en la reforma.

La forma de llevar adelante estas reformas en las provincias tuvo, básicamente, dos modalidades:

· Políticas de *shock*, con ajustes draconianos dirigidos a jurisdicciones que, en diferentes momentos, presentaron desequilibrios extremos. Las estrategias de *shock* generaron, en diferentes ocasiones, explosiones político-sociales, por lo que su despliegue fue la excepción más que la regla.

· Estrategias de tipo reformista, que si bien tenían en el horizonte la reducción del gasto, además de su tono incremental, involucraban medidas de incorporación tecnológica, capacitación, rediseño de circuitos, etcétera. Muchos de estas acciones estuvieron financiadas por organismos multilaterales de crédito: los pro-

⁷ El principal esfuerzo estuvo puesto en la banca oficial de provincia, las empresas de energía y de agua potable y saneamiento. Con el correr del tiempo también llegó a casinos, hoteles, empresas de aeronavegación, etcétera.

gramas “Provincias 1” y “Provincias 2” fueron emblemáticos al respecto. En términos de miradas más sistemáticas, es de hacer notar el “Programa de Transformación de los Sectores Públicos Provinciales”⁸.

Programas reformistas fueron comunes durante la década del ‘90 y todas las jurisdicciones, en mayor o menor medida desplegaron acciones bajo su signo. Visto en perspectiva, este tipo de programas tuvo un impacto menor en términos de mejorar el perfil fiscal: el microescenario organizacional incorporó los cambios administrativos, pero en lo que hace a la reducción del gasto las acciones fueron rechazadas sin implicar rebeldías abiertas, más bien por vías capilares. Confirma lo dicho que entre 1993 —cuando ya se habían terminado las transferencias de funciones desde la Nación— y 1998 el gasto provincial consolidado se incrementó en un 35 por ciento (de \$27,2 a \$ 36,4 miles de millones).

En resumen, todos aceptaban la ayuda, desplegaban aquellos componentes que implicaban reformas administrativas y modernización de estructuras y por medio de estratagemas se terminaban diluyendo los contenidos de ajuste. Como se dijo, sólo hubo ajuste cuando la quiebra de las finanzas provinciales hacía inevitable pedir un salvataje a la Nación que siempre incluía una cuasi intervención del Ministerio de Economía de la Nación. Subrayemos esto: no hubo casos de ajuste “endógeno”; sí señales nacionales para incentivar administraciones prudentes en el marco de un escenario fiscal rígido organizado alrededor de la convertibilidad.

Es de hacer notar que hubo estados provinciales que supieron aprovechar el financiamiento de los programas para la mejora del Estado —recuérdese que, durante buena parte de la década, el financiamiento fue abundante y en dólares— y con él dieron un salto de calidad organizacional: capacitación, reingeniería de procesos, incorporación de tecnología. Fueron los menos.

Hacia mediados de los ‘90, en forma paralela a lo que ocurría en Nación, ganó consenso la idea de construir una agenda más compleja para las políticas públicas provinciales. Fue un interesante debate —en el que participamos con el trabajo de “Cambios en las administraciones públicas provinciales y nueva agenda de políticas públicas” (Cao y Esteso, 2001)— que preanunció muchos de los temas que ocuparían el centro de atención con el

⁸ Provincias 1: “Programa de Saneamiento Financiero y Crecimiento Económico de las Provincias Argentinas” (PSF y DEPA, Convenio de Préstamo N° 3280-AR/BIRF)” y Provincias 2: “Programa de Desarrollo Provincial” (PDP, Convenio de Préstamo N° 3877-AR/BIRF). El fondo para financiar el programa de “Transformación de los Sectores Públicos Provinciales” fue creado por Decreto 678/93.

nuevo siglo. Visto desde hoy, queda claro que era necesario otro escenario político —como el que se construyó a partir de 2003— para empezar a recorrer un camino diferente.

En la década hubo tres provincias que reiteradamente fueron presentadas como modelo de éxito fiscal y organizacional: Santa Cruz, San Luís y La Pampa. En todos los casos referían a la misma fórmula: cuentas equilibradas, un gobierno provincial férreamente controlado por el justicialismo local, un aparato productivo que no exigía salvamentos secuenciales del Estado y programas de reforma y modernización estatal exitosos. Las tres tuvieron importante apoyo nacional en las primeras fases de su ajuste; las dos primeras, cuando consolidaron su situación, tuvieron espalda como para convertirse en férreas opositoras.

Los fracasos también tenían características claras: debilidad política de la conducción estatal que llevaba a sobreutilizar recursos fiscales para recuperar gobernabilidad. Incremento del gasto que sólo podía cubrirse con endeudamiento que llevaba a un espiral de déficit. En un punto, la cadena de pagos se cortaba y amenazaba la continuidad de servicios básicos. En los casos extremos, las deudas salariales a proveedores estatales terminaron originando verdaderas puebladas (Santiago del Estero, San Juan, Jujuy, Tucumán, Tierra del Fuego); en otros, no se llegó a la explosión, pero la penuria fiscal llevó a un deterioro general del Estado y la decadencia provincial (Córdoba, Río Negro, Mendoza).

III. Desde el 2003 hasta el presente: el retorno nacional y popular⁹

El fin de la historia y la preeminencia “definitiva” de las políticas neoliberales sólo duraron una década. Contra todos los pronósticos, las ideas de desarrollo y de participación directa del Estado en lo político, social y económico —como así también un tono utópico/liberador en reemplazo de la asepsia técnica— volvieron para disputar la hegemonía política y el diseño de las políticas públicas. La agenda planteada por la Nación dejó el monotemático objetivo del ajuste y apuntó a problemas de inclusión social y desarrollo. La situación financiera mejoró de manera asombrosa y se aplicaron recursos a garantizar nuevos derechos o recuperar otros que hacía décadas sufrían procesos de deterioro.

En el mundo provincial, las áreas que recibieron mayor atención y recabaron mayor cantidad de recursos fueron las encargadas de la gestión educativa, los programas sociales y la obra pública. También ocuparon un lugar

⁹ Como todo análisis contemporáneo, las conclusiones que puedan sacarse sobre un período todavía en proceso son provisorias.

importante diferentes programas de promoción económica, promoción del I+D y, un escalón más atrás, las áreas salud y seguridad. En todos los casos, hubo por primera vez recursos como para pensar en políticas sectoriales: cultura, defensa civil, justicia, ambiente, capacitación de funcionarios, etcétera.

Paradójicamente, a pesar de revalorizar el papel del Estado, los temas de reforma no tuvieron una agenda global con los alcances que había tenido el programa nacional de ajuste en las provincias en la década pasada. En su lugar, hubo sectores y programas que ocuparon gran atención y en donde se generaron importantes cambios y desarrollos específicos, mientras que muchos otros tuvieron cambios menores o se mantuvieron inalterables, dependiendo de la habilidad de cada sector y jurisdicción para aprovechar el boom de recursos.

Esta falta de una dirección centralizada terminó produciendo esquemas contingentes, esto es, con estructuras institucionales y de gestión fruto de la situación peculiar de cada caso.

De esta forma, se generaron o se profundizaron brechas y desequilibrios alrededor del Estado, lo que hizo que la agenda de la gestión pública provincial tuviera como elemento central avanzar en la coordinación.

En el trabajo “Políticas Públicas para el desarrollo provincial” (Cao, 2012), tratamos con algún detalle las dos aristas de este problema:

- El requerimiento de formas organizacionales más sofisticadas y complejas, que, con características contingentes en cada caso, lleguen a todo el Estado. En particular, la urgencia de abordar los desafíos de gestión de los tres grandes sistemas estatales: educación, salud y seguridad; y
- La gestión contingente hace necesario un momento de coordinación que garantice niveles de coherencia intraestatal y elementos de transparencia y participación ciudadana.

Es notable que, a pesar de sus grandes diferencias, el éxito provincial tenga elementos similares que los que sostuvieron los de la etapa anterior: fortaleza política que garantiza la gobernabilidad, buena relación con el gobierno nacional, prudencia financiera fiscal. Gobiernos que contaron con estos elementos pudieron volcar el escenario favorable al territorio y consiguieron resultados socioeconómicos extraordinarios: San Juan, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco. Por su parte, aquellas provincias que no pudieron construir adecuados escenarios de gobernabilidad perdieron la oportunidad de hacer diferencia en la década (Tierra del Fuego, Jujuy, Corrientes).

Bibliografía

- Angeloz, Eduardo (1995). “La descentralización como reforma democrática del Estado”, en *Revista Aportes*, N° 3, otoño.
- Cao, Horacio (2012). “Políticas públicas para el desarrollo provincial”, en *Voces en el Fénix*, Año 3, N° 17, agosto.
- Cao, Horacio y Roberto Estesio (2001). “Cambios en las administraciones públicas provinciales y nueva agenda de políticas públicas”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 1, N° 1.
- Cao, Horacio y Roxana Rubins (1994). “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en *Revista Realidad Económica*, N° 128, noviembre-diciembre.
- Llach, Juan (1997). *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Palermo, Vicente (1988). *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Secretaría de Hacienda (1989). “Política para el cambio estructural en el sector público”, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires.

Palabras clave

políticas públicas – provincias – federalismo – descentralización – teorías de la administración pública

Key words

public policy – provinces – federalism – decentralization – theories of public administration