

**LAS PROVINCIAS EN LA CRISIS ARGENTINA.
ALGUNOS ELEMENTOS PARA DISCUTIR LAS PRIORIDADES DE
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Oscar Cetrángolo y Francisco Gatto
(Oficina de la CEPAL en Buenos Aires)

El presente documento fue realizado para ser presentado en el seminario "*Argentina un anno dopo: quale Cooperazione?*", organizado por el CeSPI y el IILA y realizado en Roma, el 6 de diciembre de 2002. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, Argentina implementó un programa de estabilización económica basado en una convertibilidad fija de la moneda doméstica con el dólar que contuvo, además, reformas macroeconómicas, estructurales y regulatorias (apertura de la economía, privatizaciones, desregulación de los mercados, facilitación de flujos financieros internacionales, etc.). Este proceso ha modificado de manera sustantiva el balance regional del país incrementando la brecha de desigualdad entre las regiones.

Como consecuencia de las reformas impulsadas durante esa década, se alteraron sustancialmente los rasgos básicos del escenario territorial, modificando parámetros estructurales del funcionamiento regional previo, que implicaban un cierto nivel de contención a la desigualdad territorial en el país. Entre esas reformas se cuentan los cambios en los precios absolutos y relativos del transporte y comunicaciones (como resultado de quita de subsidios implícitos, privatizaciones, nuevos operadores, nuevas metas y objetivos de la política de inversiones y nuevos esquemas y normativas tarifarias), la desregulación y el desmantelamiento de marcos regulatorios específicos para algunas actividades productivas, y la eliminación de instrumentos de compensación (subsidios agrícolas, precios mínimos, ventajas impositivas). A su vez, el estado nacional se desentendió de la problemática regional, bajo el supuesto de que la mejor asignación espacial de los recursos era aquella que surgiera del desenvolvimiento de los mercados.

Desde el punto de vista fiscal, a medida que las relaciones financieras entre la Nación y las provincias ganaba en complejidad, la reforma de los estados provinciales y el ordenamiento de sus cuentas públicas se convirtieron en temas prioritarios en la agenda de reformas. No obstante, la caracterización prevaleciente de los problemas provinciales es peligrosamente genérica e imprecisa. La situación reconoce importantes matices entre jurisdicciones a tal punto que la visión general muchas veces oculta los verdaderos problemas y dilata las políticas de reforma necesarias.

Para los estados provinciales, el modelo aplicado en los noventa implicó una nueva responsabilidad –que en muchos casos no llegó a ser efectivamente ejercida- en materia de agentes promotores y orientadores del desarrollo económico y productivo local, siendo actualmente de su incumbencia –junto con el respectivo sector privado- la creación de condiciones y ventajas competitivas favorables. La reformulación de las actividades gubernamentales provinciales ha sido, sin embargo, mucho más amplia. En lo

esencial ha involucrado, asimismo, mayores responsabilidades en materia de salud, educación y asistencia social, teniendo a su cargo directo los programas básico sociales.

Durante este período, si bien las estructuras productivas provinciales en cuanto al tipo de bienes y productos producidos no se alteraron significativamente, si se fue modificando la morfología de dichos mercados y el funcionamiento de dichos sectores productivos. Bajo las particulares condiciones macroeconómicas de la convertibilidad se han desarrollado algunos procesos de reconversión productiva y experiencias de desarrollo regional exitosas. No obstante, el rasgo general que predominó ha sido el deterioro de las estructuras productivas provinciales. Téngase presente que en las 13 provincias más rezagadas (sobre un total de 24) habita más del 28% de la población pero se genera sólo el 15,3% del producto bruto, el 11% de las exportaciones totales nacionales y se materializaron menos del 10% de las inversiones de las 500 empresas no financieras más grandes del país (durante 1997-1999). Sin embargo, allí se concentra el 49,3% de la deuda pública provincial (año 2000) y las finanzas públicas arrojan un déficit superior al 32% del consolidado provincial.

Actualmente, abandonado el esquema macroeconómico que predominó durante la década pasada por la crisis económico financiera de fines de 2001, la nueva configuración de precios relativos ha removido un obstáculo macroeconómico central al desarrollo de muchas actividades competitivas. No obstante, la modalidad traumática en que se desarrolló ese cambio de modelo está generando condiciones macroeconómicas que determinan nuevos condicionantes a la reestructuración regional. Hacia fines del presente año sigue sin resolverse la renegociación de las deudas, la configuración futura del sistema financiero, la estructura fiscal ni las relaciones financieras entre los niveles de gobierno. Ciertamente, tampoco surgen alternativas claras para atender los crecientes problemas sociales y la recomposición del empleo formal e informal en la economía.

Este documento intenta brindar una serie de elementos que permitan construir un diagnóstico de la situación provincial frente a la crisis y ayudar a evaluar las posibilidades de cooperación internacional e identificar áreas de trabajo¹. Teniendo en cuenta que al momento de ser redactado este documento, subsiste una gran cantidad de incógnitas sobre el sendero futuro de la economía argentina, el carácter de las conclusiones tendrá un elevado componente especulativo.

Se comenzará ofreciendo una perspectiva fiscal agregada (nacional y provincial), para luego abordar una caracterización de la situación de las diferentes finanzas provinciales. Luego de revisar los diferentes aspectos del federalismo fiscal en Argentina y las relaciones financieras entre la Nación y las provincias, se pasará revista a los diferentes indicadores relativos a la economía real de las provincias.

1. El documento resume argumentos y desarrollos elaborados en otros trabajos elaborados en la Oficina de Buenos Aires de la CEPAL, en especial Cetrángolo y Gatto (2002), Cetrángolo, Jiménez, Devoto y Vega (2002).

2. EL COMPONENTE FISCAL DE LA CRISIS

2. 1. Algunos datos básicos de la situación macroeconómica y fiscal consolidada

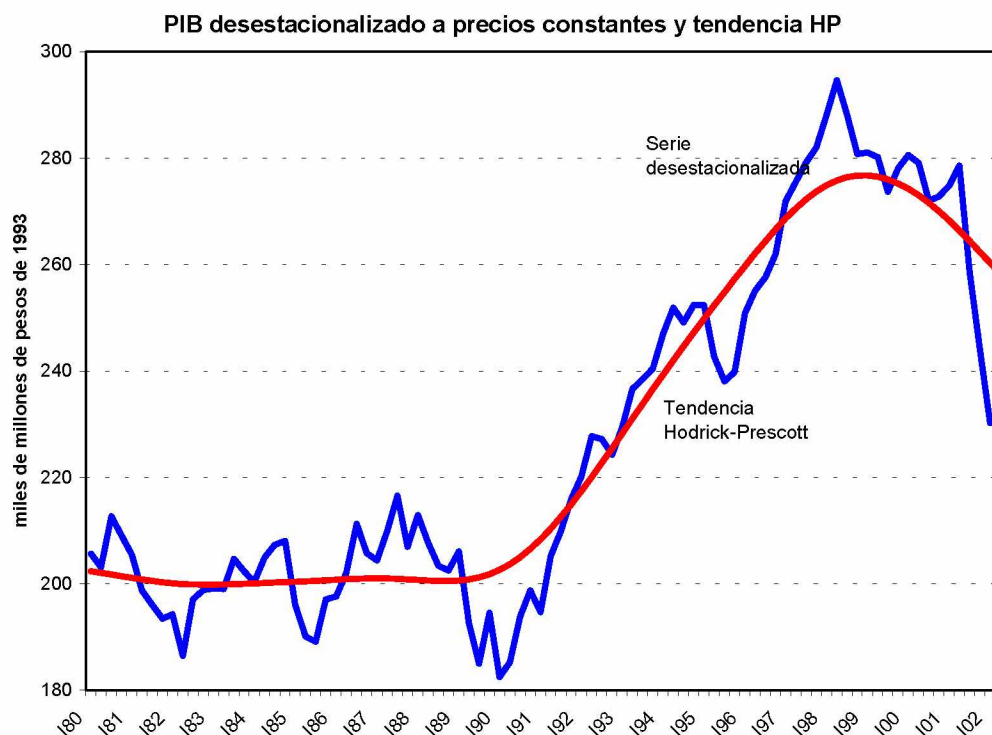
La sola enumeración de las características salientes de la economía argentina a lo largo del último año es suficiente prueba de la magnitud y dramatismo de la crisis, tal vez la más grave de su historia. La salida del programa de convertibilidad generó una multiplicidad de conflictos y problemas que aún hoy distan de estar en vías de solución. Entre otros, no se han resuelto los problemas derivados de la transformación asimétrica en moneda doméstica de los contratos en dólares, no se logró un acuerdo con los organismos multilaterales de crédito; al *default* de la deuda con bancos y tenedores de títulos le siguió el *default* con organismos, no se ha avanzado en el canje de los títulos de la deuda. Asimismo, se produjo un espectacular cambio en los precios relativos de la economía: la devaluación del 250% estuvo seguida de aumentos muy inferiores en los precios domésticos: 120% de aumento en los precios al por mayor y apenas un 40% de los precios al consumidor desde principios de año. A su vez, los salarios nominales han permanecido sin mayores cambios, generándose una importante caída en los ingresos reales de los trabajadores². Estos datos cobran especial significación teniendo en cuenta la historia inflacionaria de esta economía.

La otra cara de este fenómeno, que los explica en gran medida, tiene que ver con los indicadores de la economía real: este año (2002) se espera una caída del 11% en el nivel de actividad y la tasa de desempleo alcanzó el 20%. En Argentina, la recesión era un serio problema prevaleciente al estallido de la crisis. La situación macroeconómica argentina fue, desde mediados de 1998, sumamente crítica. Luego de caer el PIB 3.4% durante 1999, y medio punto porcentual en el 2000, volvió a descender un 4.4% durante 2001. Como consecuencia, la tasa de desempleo ya había superado el 18% en octubre de 2001.

Para poner en perspectiva el período que nos ocupa, durante los noventa el PIB había aumentado a una tasa sustantivamente superior a la década precedente, aunque no de manera persistente. El PIB pasó de caer a una tasa anual del 0.3% entre 1982 y 1990 a crecer al 6% anual entre 1991 y 1998. Los noventa fueron años de crecimiento y fuerte entrada de capitales, interrumpidos por la crisis financiera y retracción del crédito externo a mediados de la década que pueden ser descompuestos en cuatro subperíodos: crecimiento del 8.5% anual entre 1991 y 1994; caída del 4.5% en 1995; crecimiento del 6% anual entre 1996 y 1998, y posterior estancamiento. En el gráfico 1 se observa la trayectoria del PIB a precios constantes y sin estacionalidad.

2 De hecho, el gobierno nacional dispuso un aumento de emergencia de \$100 para la actividad privada, cuya instrumentación efectiva no fue generalizada.

Gráfico 1



Fuente: Panorama Gráfico de la Economía Argentina, Oficina de la CEPAL, Buenos Aires (página web [www://http.cepal.cl/argentina/](http://http.cepal.cl/argentina/)).

El rasgo excluyente de este período fue, sin duda, la vigencia del programa de convertibilidad, que se extendió desde marzo de 1991 hasta diciembre de 2001. Este esquema implicó la implementación de un estricto sistema de reglas que determinó una rígida vinculación de la moneda doméstica con el dólar, restringiendo fuertemente los márgenes de maniobra de la política monetaria. A pesar de haber experimentado un importante crecimiento en el nivel de actividad, la tasa de desempleo más que se duplicó entre los dos períodos.

Muchos autores entienden que el componente fiscal es central para explicar la crisis y consiguiente fracaso del programa de convertibilidad. Entre ellos, los temas fiscales que recurrentemente son citados como aquellos con más fuerza explicativa son la ausencia de política fiscal anticíclica, la situación de las finanzas provinciales y la crisis

previsional³. Ciertamente, la evolución de las variables macroeconómicas, tuvo un claro correlato en la situación fiscal. Luego de un período inicial en donde los efectos beneficiosos del programa de estabilización sobre los ingresos generaron una mejora en la situación fiscal hasta alcanzar superávit de las cuentas de la Nación en 1993, los problemas fiscales reaparecieron, como se puede apreciar en el gráfico 2. En la mejora inicial influyeron las ganancias fiscales propias de todo programa drástico de estabilización de precios (en especial por el efecto “Olivera-Tanzi”), la reducción de las tasas de interés, las privatizaciones y, de manera especial la expansión en las ventas y del nivel de actividad durante los primeros años de la convertibilidad. Ello permitió una rápida recuperación en la recaudación de tributos de elevada elasticidad ingreso, entre los que se destaca el Impuesto al Valor Agregado. Estas circunstancias hicieron posible una mejora sustancial en la administración tributaria, seriamente deteriorada durante los años previos de hiperinflación de fines de los ochenta.

Simultáneamente, las dificultades en el mercado laboral (caída en la proporción de población empleada y, dentro de esta, pérdida de importancia del empleo registrado) fueron erosionando las bases del sistema de seguridad social argentino. Diversas reformas sectoriales, a su vez, tuvieron un impacto adicional sobre la presencia efectiva de las políticas públicas y la situación fiscal durante los años noventa.

Entre esas reformas se cuentan el importante proceso de privatizaciones y la desregulación de los mercados (con la consiguiente reducción de la inversión pública); las reformas en la administración pública de la Nación (incluyendo retiros voluntarios y recomposición salarial); reformas tributarias; descentralización del gasto social en provincias y municipios y modificaciones en las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

A medida que se completó el proceso de privatizaciones y las diversas reformas tributarias derivaron en una progresiva concentración de la recaudación en pocos tributos (en especial IVA y en menor medida imposición sobre la nómina y ganancias⁴, como se observa en el gráfico 3) se consolidó una mayor sensibilidad de los ingresos fiscales al ciclo macroeconómico. Este hecho sería objeto de estudios y debates a partir de la crisis mejicana de mediados de la década.

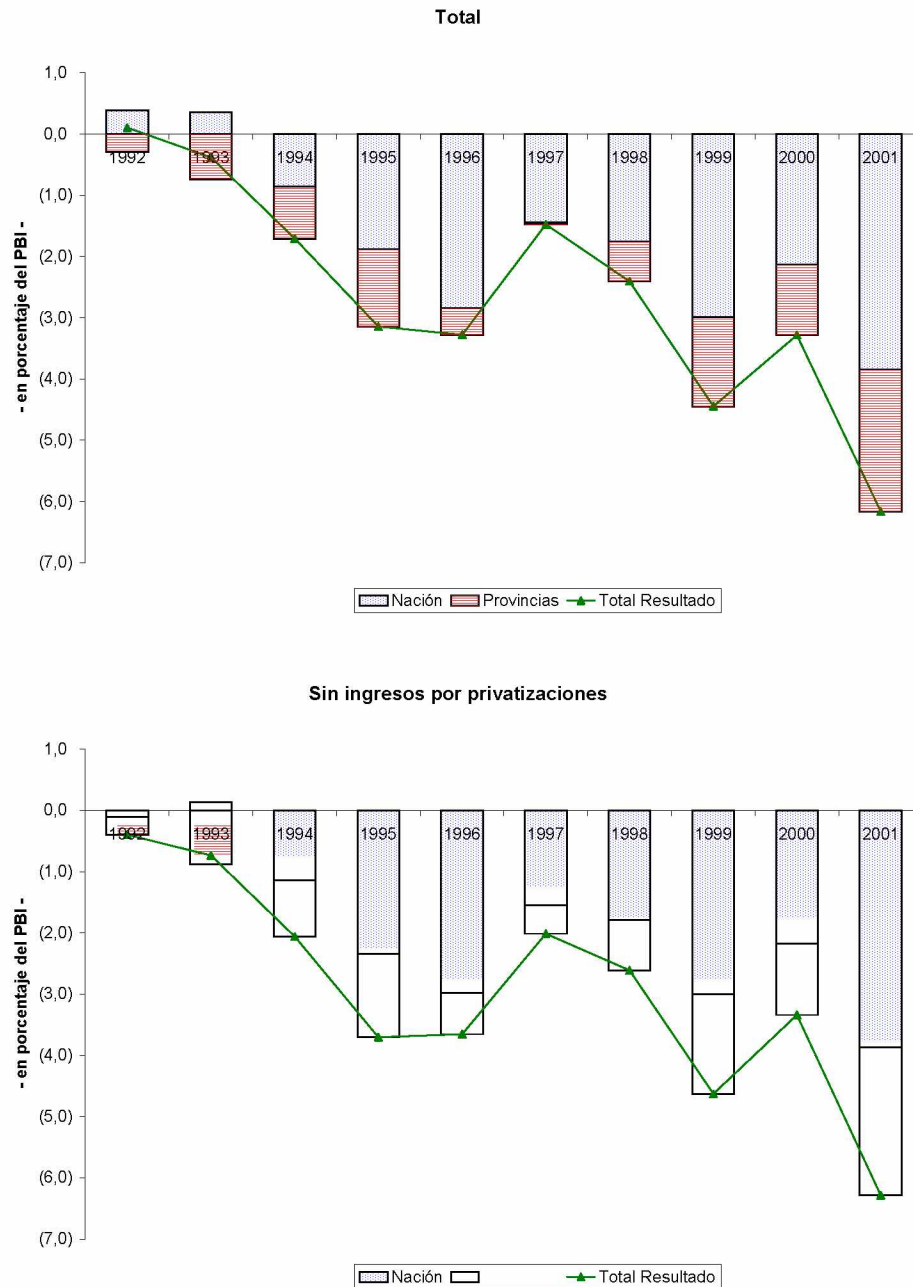
No obstante, la situación fiscal había comenzado a deteriorarse algo antes del shock externo derivado de la devaluación mexicana y la consiguiente recesión. A mediados de 1994, el resultado fiscal comenzó a sentir los efectos negativos de la reforma previsional y la reducción de impuestos sobre la nómina salarial, que el gobierno

3. Entre los autores que sostienen la importancia del componente fiscal se pueden citar Mussa (2002), Machinea (2002), Teijeiro (2002). En Cetrángolo y Jiménez (2002) se revisan las diferentes posiciones al respecto.

4. Al tiempo que se fueron eliminando diferentes impuestos considerados distorsivos. La participación de la recaudación de IVA y ganancias en el total recaudado por la Dirección General Impositiva y Aduanas (no incluye impuestos sobre la nómina salarial ni provinciales) pasó del 31% al 71% entre 1990 y 1993.

había decidido con el objeto de mejorar la competitividad de la economía bajo el régimen de tipo de cambio fijo.

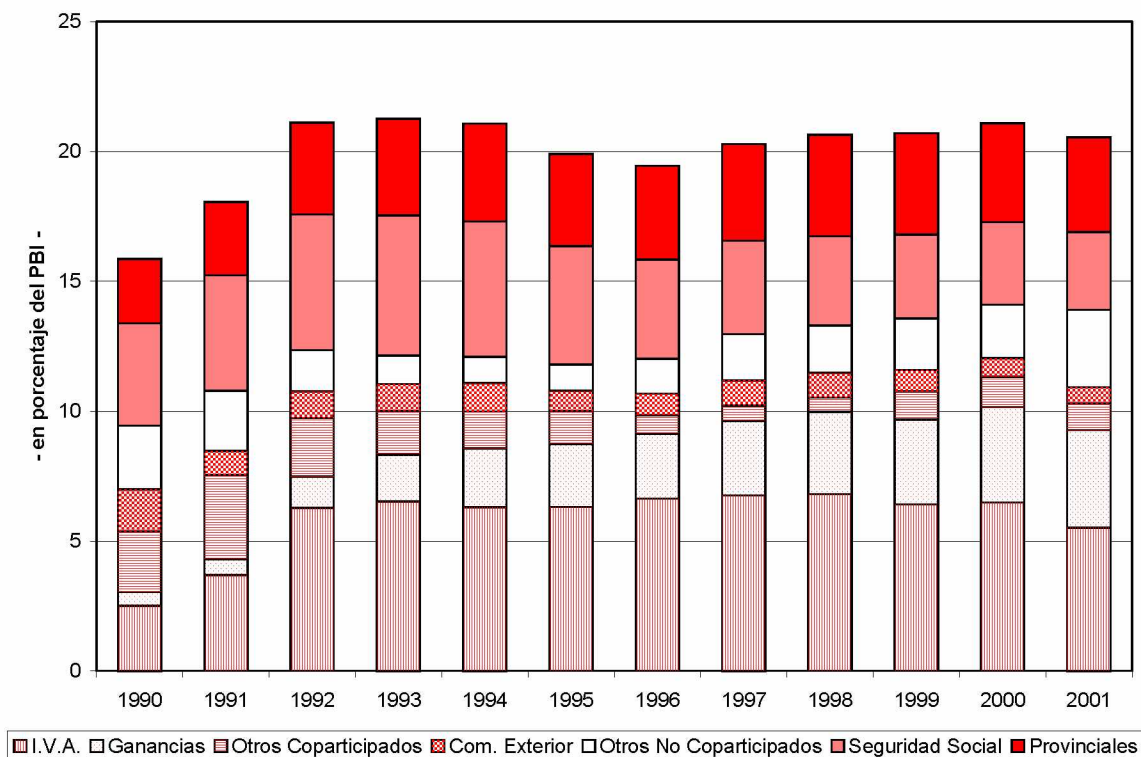
Gráfico 2. Resultado fiscal consolidado (Nación y provincias)



Fuente: Basado en datos de la Secretaría de Hacienda

A lo largo de la década, la pérdida de esos recursos y el aumento del gasto previsional determinó una presión creciente sobre los restantes niveles y jurisdicciones presupuestarias para cubrir la brecha del sistema hasta alcanzar el 3% del PBI hacia fines de la década, como se muestra en el gráfico 4. De ese total, la mitad puede ser explicada por la introducción del sistema de capitalización y el resto por la reducción de contribuciones patronales. Este tema excede los alcances del presente estudio, no obstante no puede dejar de mencionarse su importancia central en la comprensión de la crisis fiscal de los últimos tiempos.

Gráfico 3. Argentina. Recaudación de impuestos y aportes previsionales

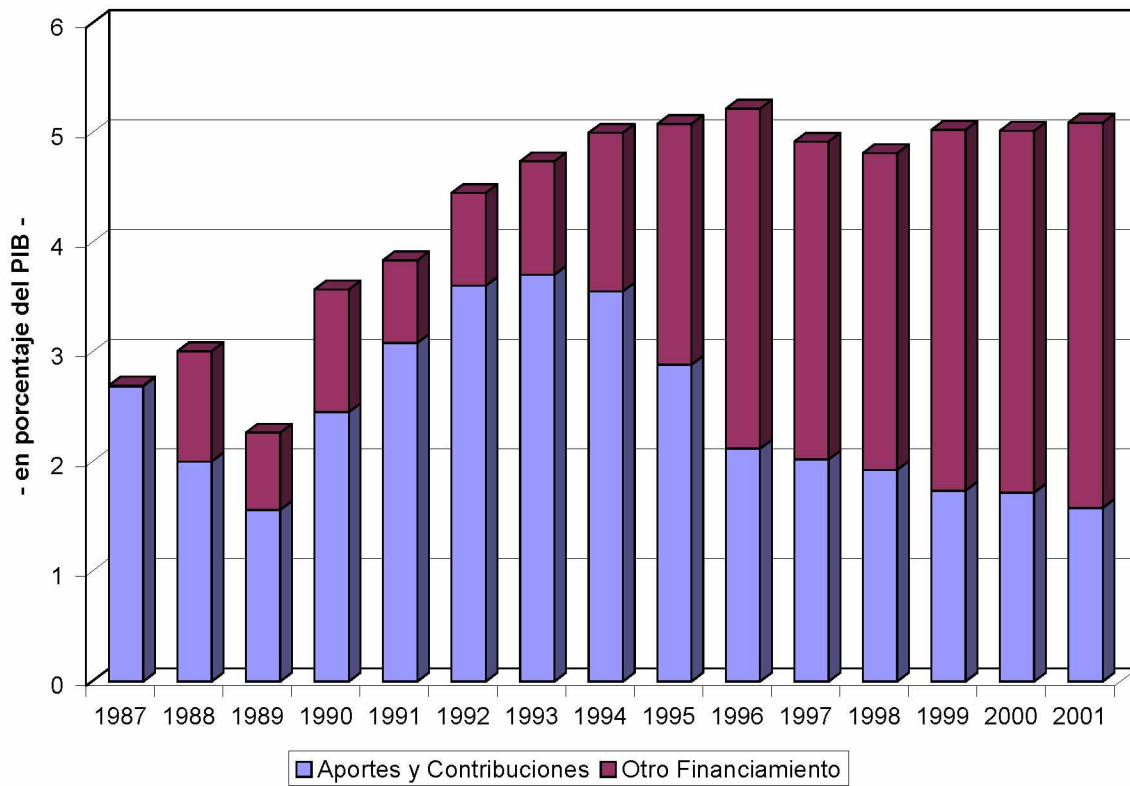


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal.

Frente a esta crisis se debieron tomar medidas de emergencia que, en el caso del gobierno nacional, se concentraron mayormente en la búsqueda de ingresos extraordinarios, desandando parcialmente el tipo de reformas anteriormente implementados. **En el caso de los gobiernos provinciales hubo un importante proceso de reducción del gasto, aunque de manera transitoria en muchas jurisdicciones.**

Gráfico 4

Prestaciones previsionales y su financiamiento



Una vez sorteada la crisis de 1995, el comportamiento fiscal fue procíclico y se produjo un acelerado deterioro entre los años 1997 y 1999. Recién en el año 2000 la situación presentó cierta mejora transitoria, para volver a debilitarse durante 2001. Dadas las restricciones de financiamiento⁵, la presión sobre la situación fiscal ha sido intensa. Durante el año 2001, el gobierno nacional no logró cumplir con los compromisos asumidos en materia fiscal, lo que ha derivado en la necesidad de reformular la dirección de las negociaciones externas (organismos multilaterales de crédito) e internas (básicamente gobiernos provinciales).

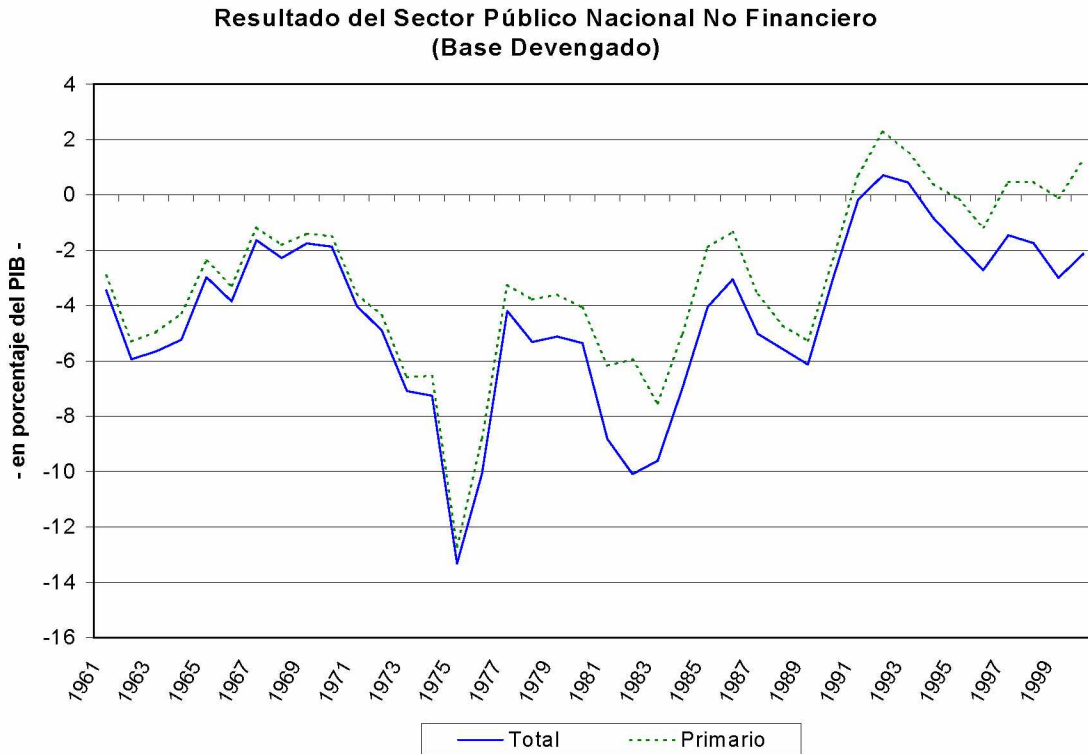
Desde finales del año 2001 la crisis se ha agravado y expandido a ritmo acelerado alcanzando a todos los ámbitos. Se han sucedido varios presidentes y elencos ministeriales, creció el conflicto social, el desempleo y los indicadores de exclusión social.

5. La entrada neta de capitales al sector privado no financiero ha sido prácticamente inexistente durante los últimos meses del año 2001.

El abandono del programa de convertibilidad trajo aparejado el quiebre de contratos y compromisos entre el sector público y el privado y hacia el interior del sector privado, deteriorándose de significativamente la confianza en las instituciones. Al momento de ser redactado este documento todavía quedan por resolverse aspectos muy centrales del futuro esquema macroeconómico y no se ha logrado restablecer una relación razonable con los organismos multilaterales de crédito, aún cuando los indicadores de la economía real muestran alguna leve recuperación y ha comenzado a restablecerse, muy tímidamente, la confianza en el sistema financiero.

Se ha comentado la situación fiscal durante la década de los noventa. Antes de pasar a la revisión de la situación de las provincias, resulta necesario poner en perspectiva histórica las apreciaciones sobre los últimos años. De allí surgen dos rasgos salientes. En primer lugar, como se observa en el gráfico 5, más allá de las alternativas que se observan hacia el interior del período aquí estudiado, no debe perderse de vista el significativo ajuste de las cuentas públicas nacionales que se produjo en Argentina, en especial a partir de la desaparición del financiamiento monetario del déficit fiscal. En segundo lugar, y en el mismo sentido, si bien es clara la insolvencia del sistema tributario argentino, también debe ser remarcado que la escasa recaudación de los noventa es, no obstante, la más alta de la historia argentina. En definitiva, se trata de una década que muestra mejoras en el terreno fiscal pero que esas mejoras no logran romper con los dilemas del pasado. **La fuerte reducción del déficit no ha logrado alcanzar niveles consistentes con los equilibrios macroeconómicos y el crecimiento en la recaudación no logra generar recursos para financiar las erogaciones públicas. Esos rasgos más los problemas derivados de la crisis y reforma previsional por un lado, y las relaciones con las provincias, por el otro, son, sin lugar a dudas, las características centrales del problema fiscal argentino, por supuesto, además de la deuda pública.**

Gráfico 5

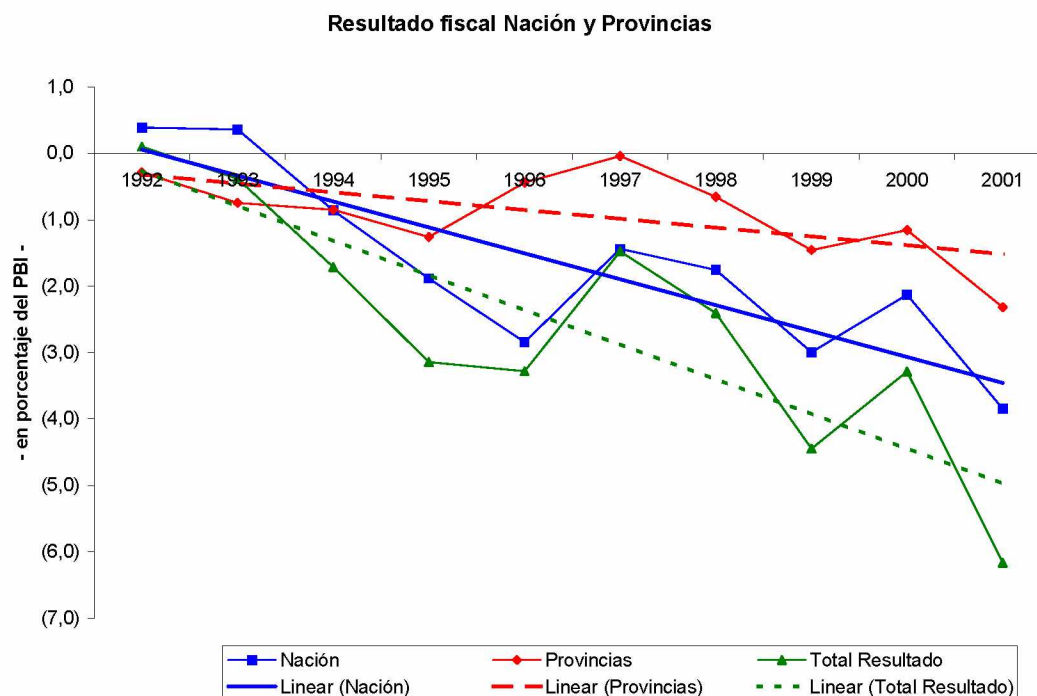


2. 2. Evolución fiscal del agregado de jurisdicciones provinciales

Como se observó en el Gráfico 2, la evolución fiscal de los años noventa muestra un creciente desequilibrio tanto de las cuentas de la Nación como del consolidado de provincias. En ambos casos se nota claramente una mejora en los resultados alrededor del año 1997, impulsada, básicamente, por mayores ingresos. En el caso provincial esos incluyeron un mayor dinamismo de los ingresos por privatizaciones y otros de capital.

De una comparación preliminar entre las trayectorias de los resultados fiscales de la Nación y el conjunto de estados provinciales se nota que aquella muestra una tendencia más marcadamente negativa que la correspondiente a los estados provinciales (Gráfico 6). En buena parte, esa tendencia está motivada por el fuerte crecimiento del déficit nacional en los primeros años de la serie (1992-1995) como resultado de la reforma previsional y posterior reducción de cargas sobre la nómina salarial destinada a mejorar la competitividad de la economía.

Gráfico 6



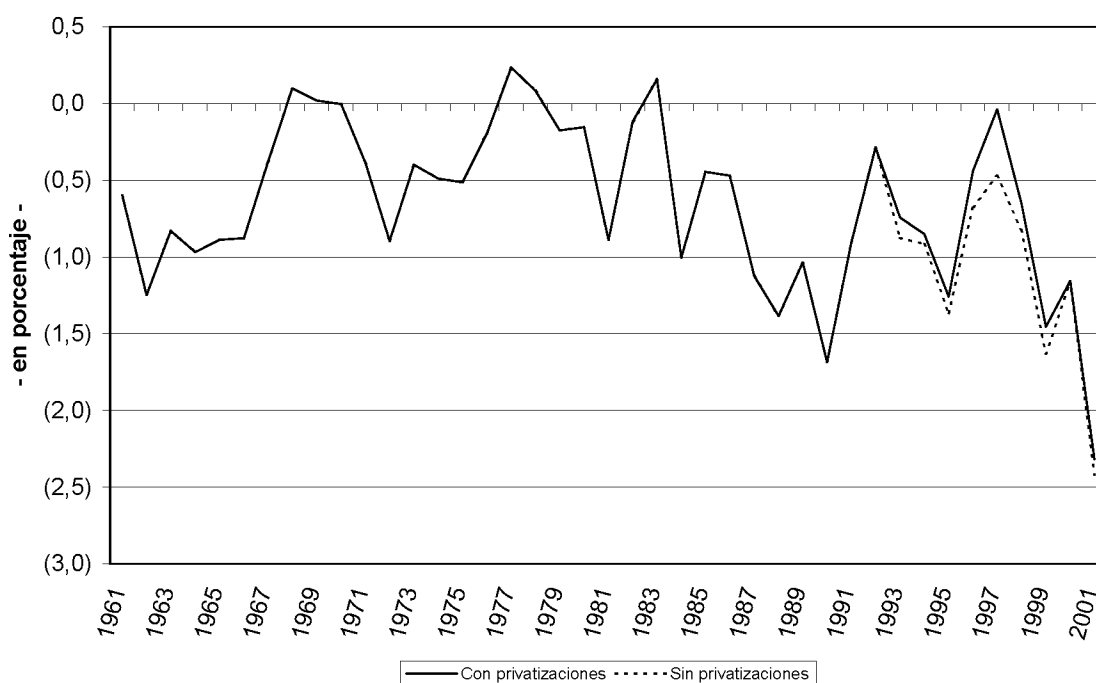
Sería un error especular, a partir del citado gráfico, que los problemas fiscales de las provincias son propios del período de convertibilidad. Por el contrario, una característica estructural de las finanzas públicas en Argentina es la persistencia de desequilibrios fiscales en las cuentas de los gobiernos provinciales, como puede observarse en el Gráfico 7. Lo que ha sucedido durante los años noventa, en cambio, es la emergencia de situaciones críticas en materia de financiamiento de los desequilibrios, debido a los problemas derivados de la imposibilidad de licuar los pasivos provinciales con el crecimiento del nivel de precios y la reorganización de la banca provincial que perdió su capacidad para financiar los déficits de los respectivos sectores públicos. El Banco Central restringió los redescuentos a los bancos públicos provinciales y, en muchos casos, éstos terminaron siendo privatizados a mediados de la década. Esto motivó el crecimiento explosivo de la deuda pública provincial a medida que se mantenían las situaciones deficitarias.

Una de las características más peculiares de la política fiscal de la década se refiere a la operación diferencial de la restricción fiscal sobre los gastos e ingresos de cada período. Entre 1993 y 1999 los gastos totales del consolidado de provincia crecieron a una tasa anual relativamente estable (cerca al 5%) con independencia de las diferentes circunstancias macroeconómicas. Durante esos años, entonces, el resultado se relaciona más con la evolución de los ingresos. Hasta la crisis de mediados de la década, los ingresos totales crecieron a una tasa anual cercana a la mitad de la correspondiente a las erogaciones, lo que explica el aumento del desequilibrio global. Ese crecimiento de los

ingresos fue posible merced al comportamiento de los recursos no tributarios, en especial los provenientes de regalías, que crecieron a una tasa significativamente superior al promedio de ingresos, beneficiando más a las provincias con recursos naturales no renovables. En cambio, cayeron los recursos de capital y los recursos de origen nacional presentaron incrementos muy poco significativos, como resultado de los diferentes pactos y modificaciones tributarias que derivaron parte de la recaudación coparticipable hacia el financiamiento del Sistema Nacional de Previsión Social y otros gastos de la Nación.

Gráfico 7

Resultado con y sin privatizaciones sobre PBI. 1961 - 2001



Considerando de manera conjunta los gráficos 8 y 9 surge una primer observación relacionada con las trayectorias de los agregados y el resultado. En efecto allí se ve que las mejoras en el resultado han estado bastante relacionadas con incrementos de los ingresos, hasta llegar a un pico en el resultado que se deteriora rápidamente ante aumentos en el nivel de erogaciones. Así, a cada período de ajuste vía ingresos le ha seguido un nivel de erogaciones situado en un escalón superior al previo (medido como porcentaje del PIB). Solo se observan reducciones del gasto público provincial en los años 1996 (por medidas de emergencia en la salida de la crisis mejicana) y 2000 (por la instrumentación de medidas de saneamiento fiscal coordinadas con la Nación). Por su parte, se destacan dos períodos de fuerte crecimiento en las erogaciones provinciales: 1990-93 Y 1997-99.

Gráfico 8
Ingresos y gastos del consolidado provincial

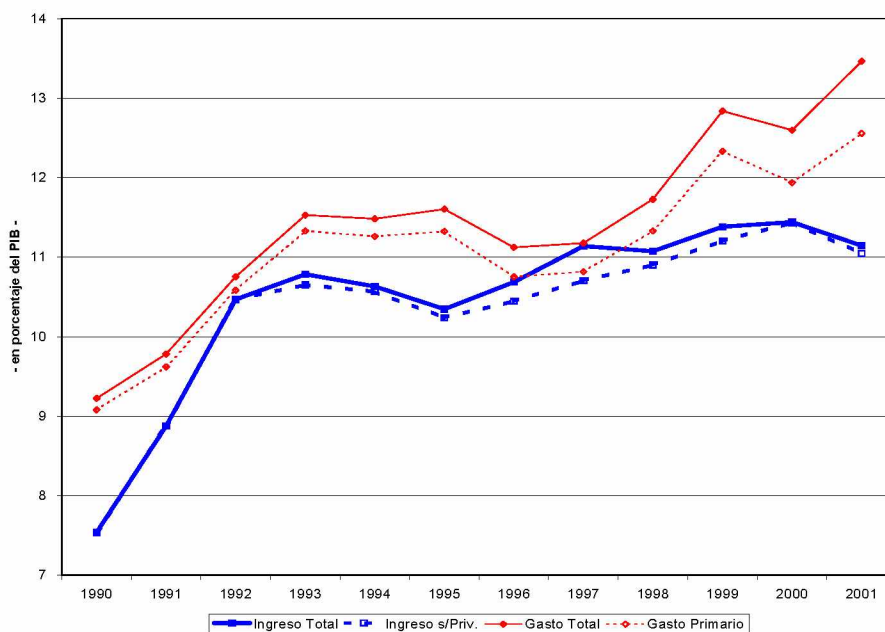
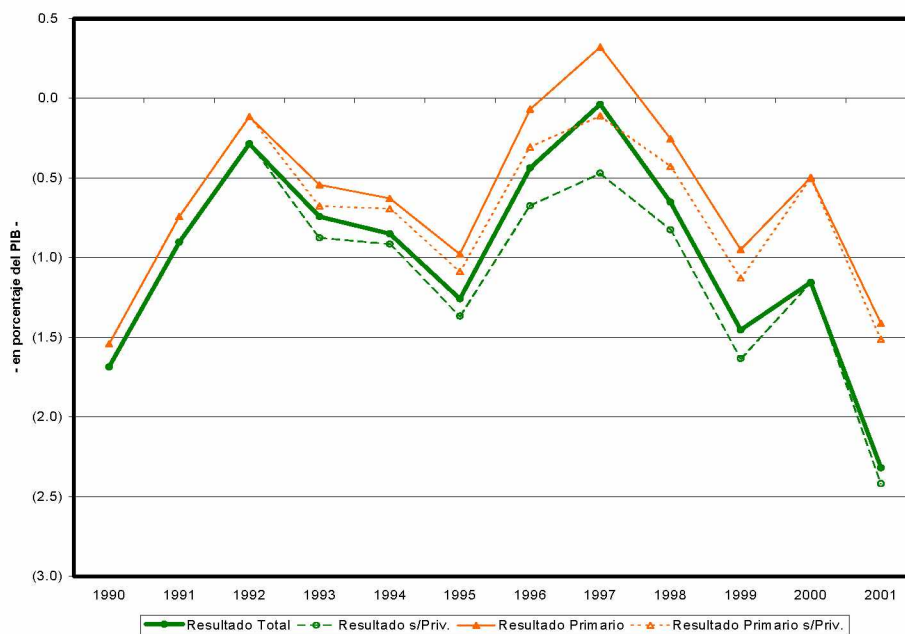


Gráfico 9
Resultado del consolidado de provincias



A partir de la instauración de la convertibilidad de la moneda, la reforma de la carta orgánica del BCRA en 1993 y la privatización de la mayor parte de los bancos provinciales luego de la crisis de 1995, el sector público provincial debió recurrir al financiamiento del mercado privado, enfrentando condiciones más estrictas. A su vez, la recesión de fines de la década junto a la falta de una política de gasto acorde al estancamiento de recursos y a los niveles de deuda acumulados acentuaron los desequilibrios existentes contribuyendo a la gestación de la crisis. Ya hacia fines de 1999 algunas provincias perdieron el acceso al financiamiento, otras empezaban a encontrar limitaciones y sólo aquellas con cuentas muy ordenadas lograban obtener créditos del sector privado. **Entre la crisis del Tequila y el año 2000, el déficit y el nivel de endeudamiento agregados del sector público provincial crecieron significativamente, como se observa en el cuadro 1.** El comportamiento consolidado que fue analizado hasta aquí corresponde a una situación promedio de comportamientos particulares sumamente heterogéneos en muchos aspectos. La sección siguiente estará dedicada a profundizar en las diferencias hacia el interior del universo provincial.

Cuadro 1. Stock de Deuda Provincial al 31 de diciembre de cada año (1996-2000) y 30 de setiembre de 2001 (1). En miles de pesos.

	1997	1998	1999	2000	2001
Gobierno Nacional	389,091	233,153	235,852	158,467	145,166
Entidades Bancarias y Financieras	4,468,685	5,315,114	6,459,008	7,578,319	7,807,635
Organismos Internacionales (2)	2,295,559	3,071,284	3,736,610	2,673,887	2,893,774
Deuda Consolidada	560,790	628,427	1,222,556	1,105,584	974,772
Títulos Públicos	3,909,481	3,825,667	4,911,298	7,120,808	8,893,414
Privatización Bancos Provinciales	178,653	90,506	0	0	0
Fondo Fiduciario Infraestructura Regional	0	0	0	109,209	122,428
Fondo Fiduciario Desarrollo Provincial	0	0	0	1,373,687	1,331,956
Programa Refinanciación	0	0	0	1,139,828	2,539,332
TOTAL	11,802,259	13,164,151	16,565,323	21,259,790	24,708,479

Notas:

(1) Todos los datos son preliminares y se encuentran sujetos a revisión. No se incluye la Deuda Flotante.

(2) La deuda con Organismos Internacionales hasta diciembre de 1999 incluye la deuda con el Fondo Fiduciario Federal para el Desarrollo Provincial. En 1999 incluye la deuda con el Fondo Fiduciario Federal para el Desarrollo Provincial y del Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

3. LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y LA CRISIS FISCAL

Los diferentes senderos recorridos por las jurisdicciones se explican por un amplio conjunto de elementos que incluyen desde aquellos de índole estructural hasta el margen discrecional de manejo de la política fiscal. Para comprender la influencia de estos elementos en el resultado fiscal de cada jurisdicción es necesario revisar factores característicos de las administraciones provinciales así como las políticas de reforma encaradas en los años noventa. También se debe considerar el impacto diferencial sobre cada territorio de las características de la situación macroeconómica, la política fiscal nacional y las relaciones financieras entre los diferentes niveles jurisdiccionales. En esta sección se presentarán diferentes ejes sobre los cuales calificar el comportamiento de las diferentes jurisdicciones. En especial, se debe considerar el relacionado con un indicador sintético de resultado fiscal pasado y presente de cada jurisdicción. No obstante también se incorporarán algunos relacionados con los gastos en personal, la estructura de ingresos y las reformas realizadas en los últimos años.

3. 1. Caracterización general: desequilibrios pasados y presentes

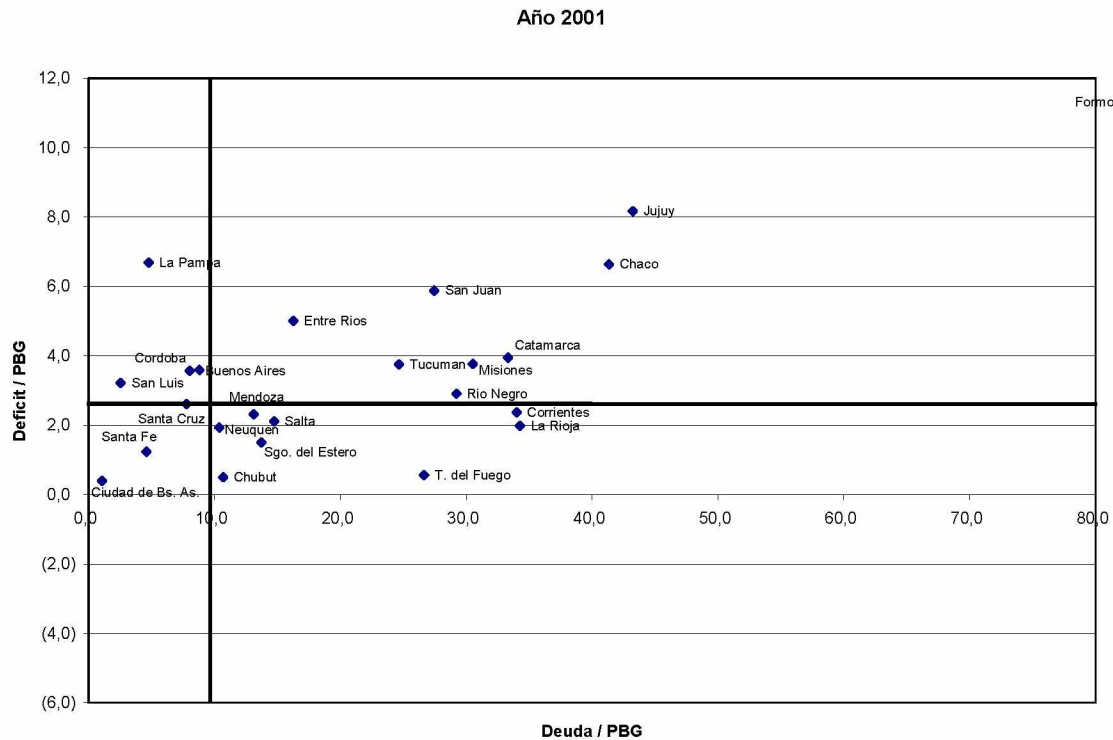
El indicador sintético más accesible del comportamiento fiscal pasado es, sin duda, el nivel de endeudamiento. El contraste entre ese indicador y el resultado fiscal presente ofrece, a su vez, un interesante punto de comparación entre la trayectoria fiscal pasada y la situación actual. En el año 2001 el nivel de deuda de las provincias (excluyendo la flotante y antes de las operaciones de canje⁶) en relación con el PIB alcanzaba el 9,4% mientras que el déficit ascendía a 2.5%. En el gráfico 10, utilizando las estimaciones disponibles de Producto Bruto Geográfico, se puede observar que estos resultados por jurisdicción son muy heterogéneos. En principio, se pueden diferenciar cuatro grupos de jurisdicciones:

- A. La Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Santa Fe y Santa Cruz presentan niveles de deuda y déficit menores al promedio nacional. Ello indica los mejores resultados en materia de política fiscal presente y pasada.
- B. Provincias con importantes desequilibrios presentes pero con una trayectoria previa más ordenada son Buenos Aires, Córdoba, San Luis y La Pampa. Esta última habría presentado un desequilibrio importante durante el año 2001 como resultado de obras extraordinarias. Estas jurisdicciones, si bien presentan niveles de endeudamiento menores al promedio, de persistir en su política fiscal presente podrían pasar a integrar el grupo C.
- C. Provincias que presentan niveles de endeudamiento altos pero que han logrado alcanzar niveles de desequilibrios inferiores a la media nacional son

6. La información corresponde a setiembre de 2001.

Corrientes, La Rioja, Salta, Neuquén, Mendoza, Santiago del Estero, Chubut y Tierra del Fuego (las dos últimas alcanzando una situación fiscal casi equilibrada en el año 2001. Las jurisdicciones que integran este grupo presentan indicadores que denotan una política fiscal desordenada en el pasado (que se traduce en elevados niveles de endeudamiento) que está siendo corregida durante los últimos períodos.

Gráfico 10 . Endeudamiento y déficit en relación con el PBG



D. Provincias con desequilibrios persistentes, que mantienen sus cuentas con déficits superiores al promedio del sector público provincial. En esta agrupación se encuentran Formosa⁷, Chaco, Jujuy, San Juan, Misiones, Río Negro, Catamarca, Tucumán y Entre Ríos. Dentro de este grupo conviene diferenciar aquellas jurisdicciones que, pese a su situación relativa, intentaron la instrumentación de programas de saneamiento fiscal relativamente exitosos durante la segunda mitad de los noventa, aunque las mejoras se revirtieron de acuerdo con la información del año 2001 (Catamarca, Jujuy, Río Negro y Tucumán) de aquellas que ya en el año 2000 presentaban

7. La posición de la Provincia de Formosa queda, en realidad, fuera de los límites del gráfico 10, alcanzando su déficit al 11,3% de su PBG y su deuda al 82,9% de su PBG.

situaciones peores que a mediados de la década (Entre Ríos, San Juan, Chaco, Formosa y Misiones).

3. 2. Gastos en personal

Teniendo en cuenta buena parte de las funciones a cargo de estas jurisdicciones son fuertemente trabajo intensivas, la porción más importante del presupuesto primario de las provincias se relaciona con el pago de salarios (cerca del 70%). En el cuadro 2 se puede observar la gran disparidad de gasto en personal por habitante de cada jurisdicción. Llama la atención por presentar gastos en personal por habitante superiores al doble del promedio nacional las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja y Neuquén. Ciertamente, debe considerarse que tres de ellas pertenecen a la región patagónica, caracterizada históricamente por la existencia de adicionales salariales compensatorios y la baja densidad poblacional. En cambio, resulta sorprendente el nivel de empleados y salario medio de la Provincia de La Rioja. En especial, téngase en cuenta que La Rioja y Santa Cruz presentan los valores más altos de empleados por cada mil habitantes.

Debe resaltarse que en materia de gasto en personal por habitante se ubican por debajo del promedio pocas provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Misiones, Salta y Tucumán) que, en general, son las de mayor peso en la población total. Otro aspecto relevante en relación con esta característica es el predominio de jurisdicciones con gasto medio mensual inferior a la media (14 jurisdicciones), al tiempo que sólo cinco jurisdicciones presentan plantas de personal que sean, en relación con su población, menores al promedio nacional. Son ellas, nuevamente, Santa Fe, Salta, Tucumán, Córdoba y Provincia de Buenos Aires.

Una diversidad de factores han contribuido a consolidar este panorama tan desigual, que, si bien está claramente reflejado en los indicadores presentados, ocultan buena parte de la problemática del empleo provincial, al menos, en dos aspectos. En primer lugar, esta pintura no es independiente del funcionamiento del mercado laboral en cada jurisdicción. En algunos casos, el sobreempleo público ha intentado compensar elevadas tasas de desempleo, aunque no necesariamente los salarios medios pagados por el sector público se corresponden con los niveles prevalecientes en el sector privado de las economías de cada provincia. En segundo término, estos datos no reflejan la mejor o peor calidad de las administraciones públicas provinciales, aspecto sobre el que no existen estudios ni indicadores concluyentes. No obstante, es posible suponer que la calidad de las administraciones públicas presenta disparidades que tienden a agravar las desigualdades regionales.

Cuadro 2. Gasto en personal*. Año 2000

Jurisdicción	Empleados cada mil habitantes	Gasto en Personal por habitantes	Gasto medio mensual
Tierra del Fuego	74	1,732	1,802
Santa Cruz	86	1,606	1,435
La Rioja	85	1,135	1,027
Neuquén	68	1,033	1,175
Catamarca	76	831	839
Formosa	68	790	888
La Pampa	57	744	1,004
Chubut	53	730	1,052
San Juan	50	707	1,097
Chaco	45	627	1,078
San Luis	47	605	987
Jujuy	50	602	929
Río Negro	48	593	944
Entre Ríos	49	591	928
Sgo. del Estero	48	582	925
Ciudad de Bs. As.	37	562	1,170
Corrientes	41	505	955
TOTAL	37	493	1,019
Mendoza	40	461	890
Santa Fe	34	457	1,031
Misiones	37	449	947
Salta	36	423	904
Tucumán	36	416	887
Córdoba	25	413	1,277
Buenos Aires	30	389	981

* No incluye el Fondo Nacional de Incentivo Docente.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNCFP.

3. 3. Recursos de las provincias

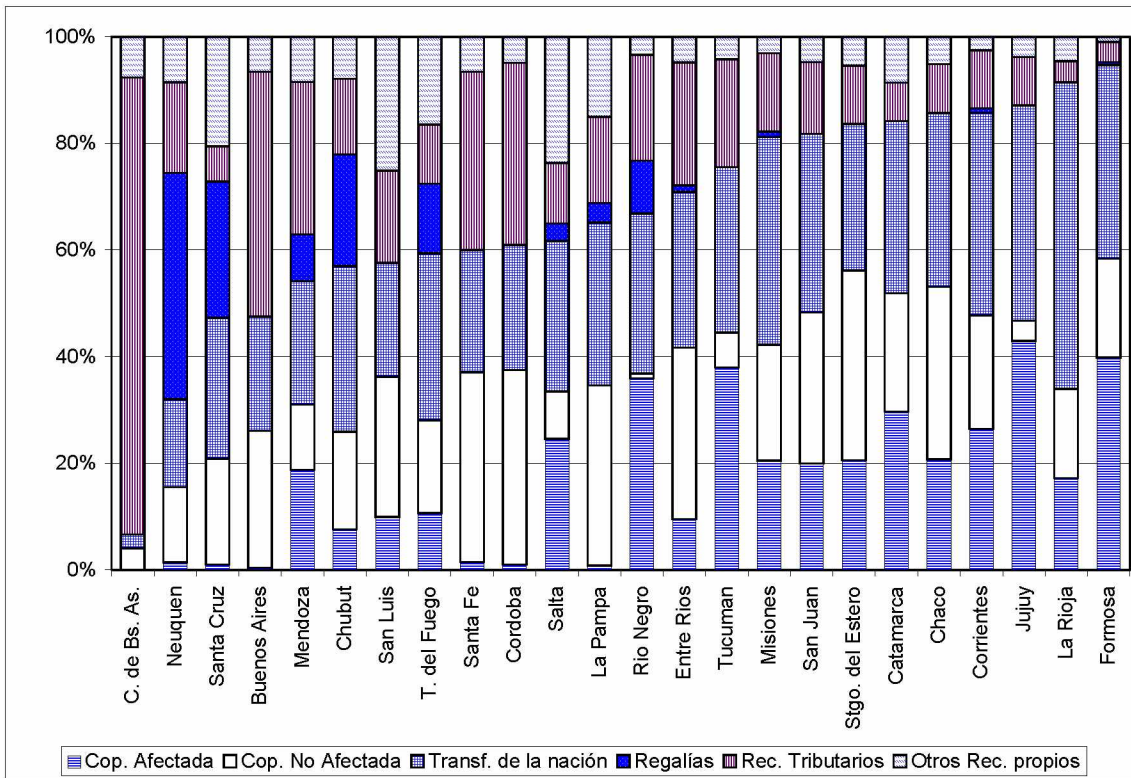
Atendiendo a la forma de financiamiento de las actividades públicas, existen dos ejes centrales sobre los cuales depositar la atención para evaluar de qué manera los diferentes estados provinciales cobran mayor autonomía para las definiciones de política fiscal y puedan, asimismo, afectar la eficiencia en la asignación de recursos en su territorio: la estructura de ingresos de cada jurisdicción y la existencia y magnitud de los tributos que más distorsionan la asignación de recursos.

En definitiva, es posible clasificar las provincias argentinas de acuerdo con la estructura de sus ingresos teniendo en cuenta los siguientes aspectos, casi todos ilustrados en el gráfico 11:

- i. grado de dependencia de recursos recaudados por el gobierno nacional: La suma de recursos coparticipados (afectados y no afectados) y otras transferencias (los tres componentes inferiores del gráfico) denota la dependencia de los recursos transferidos. Ello hace referencia al diferente nivel de desarrollo y, a su vez, muestra la mayor capacidad de una determinada jurisdicción para financiar sus políticas. Las jurisdicciones con mayor desarrollo productivo (Ciudad de Buenos Aires y Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) y las patagónicas son las que presentan mayor autonomía.

Gráfico 11

Estructura porcentual de los ingresos provinciales



- ii. grado de afectación de fondos coparticipables como garantía de endeudamiento: Desde mediados de los años noventa, las provincias contrajeron deudas (en especial con el sistema financiero) utilizando sus recursos coparticipados como garantía. Ello les ha restringido notablemente el margen de maniobra fiscal. El grado de afectación de la coparticipación no puede ser utilizado como indicador sintético ya que depende, en cada período, del perfil de vencimientos y no del total de endeudamiento. Si bien este es un indicador por demás elocuente de la

situación fiscal de las provincias hacia fines de los noventa y principios de esta década, a partir del default y los acuerdos con la Nación tendientes a reestructurar las deudas provinciales, deja de ser un indicador razonable de la situación fiscal futura.

- iii. participación de ingresos por regalías: las provincias patagónicas, Mendoza y Salta reciben importantes recursos provenientes de las regalías sobre la extracción de combustibles;
- iv. incidencia de los tributos provinciales sobre la asignación de recursos. En términos generales, puede establecerse que los impuestos inmobiliarios, sobre las patentes automotrices y todo otro sobre la riqueza tendrá un efecto sobre la asignación de recursos mucho menos significativo que los tributos sobre los ingresos brutos y sellos. El primero de éstos es un impuesto acumulativo que grava “en cascada” a las diferentes etapas de producción y, en consecuencia, tiene efectos importantes en materia de distorsión de la asignación de los recursos.

Como resumen de los indicadores presentados se ofrece una clasificación de las jurisdicciones en seis grupos, de acuerdo con su estructura de ingresos:

- A. De autonomía casi absoluta de ingresos y bajo impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: en este grupo se ubica exclusivamente la Ciudad de Buenos Aires.
- B. De gran autonomía de ingresos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: incluye las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y La Pampa, que, si bien mantienen cierta imposición de ingresos brutos y sellos sobre actividades comerciables, recaudan una parte significativa de sus ingresos propios a través de los tributos sobre la riqueza y, además tienen una menor importancia de la coparticipación (que, además, tiene baja afectación al pago de la deuda).
- C. De ingresos relativamente autónomos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: a diferencia del grupo anterior, en este se encuentran dos provincias patagónicas –Neuquén y Santa Cruz-, con un gran peso de ingresos por regalías (menos permanentes que los tributarios tradicionales) y Mendoza, con mayor afectación de la coparticipación que los grupos anteriores.
- D. De escasa autonomía de ingresos y regular impacto sobre la competitividad de la estructura tributaria: en este grupo se incluyen tres provincias con escasa autonomía –Entre Ríos, San Luis y Salta- y tres provincias patagónicas –Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro- con alta dependencia de las regalías de hidrocarburos, todas ellas con cierto peso de impuestos distorsivos en su reducida capacidad tributaria propia.

- E. De elevada dependencia en los ingresos y significativo impacto de la estructura tributaria sobre la competitividad: incluye a las provincias de Corrientes, Chaco, Santiago del Estero, Misiones, San Juan, Tucumán y Catamarca. Todas ellas con muy bajos ingresos propios y de libre disponibilidad y baja tributación sobre la riqueza.
- F. Totalmente dependientes en los ingresos y con alto impacto de la estructura tributaria sobre la competitividad: las provincias de Formosa, Jujuy y La Rioja no tienen ingresos propios y las transferencias recibidas tienen una elevada afectación en garantía de la deuda o son discrecionales y no permanentes (La Rioja). Adicionalmente, tienen baja participación de tributos sobre la propiedad (en el caso de Formosa, la recaudación del impuesto sobre las patentes está delegada a los municipios).

3. 4. Privatizaciones y concesiones

Como parte de las reformas de los años noventa, entre 1993 y 2001 las provincias recibieron 4.472 millones de pesos originados en concepto de privatizaciones y concesiones, representando el 2% de los recursos totales del período o el 17% de un presupuesto representativo⁸. Del conjunto de estados provinciales, 19 jurisdicciones recibieron recursos por este concepto. Las provincias de Mendoza, Salta y Buenos Aires fueron las que mayores recursos obtuvieron en función de sus ingresos mientras que en otras fueron insignificantes o no participaron del proceso de privatizaciones (véase cuadro 4).

8. Si bien durante la década se realizaron importantes avances en la homogeneización de la metodología de registro de las cuentas provinciales, el tratamiento de los ingresos extraordinarios, como lo ejemplifican los ingresos por las acciones de la privatización de YPF, fue diferente entre jurisdicciones.

Cuadro 4
Ingresos por privatizaciones 1993-2001
(en porcentajes de los ingresos totales)

Jurisdicción	Total
C. de Bs Aires	-
Buenos Aires	3,02
Catamarca	0,54
Córdoba	-
Corrientes	-
Chaco	-
Chubut	-
Entre Ríos	2,56
Formosa	0,17
Jujuy	1,05
La Pampa	0,31
La Rioja	0,32
Mendoza	10,55
Misiones	1,06
Neuquén	1,57
Río Negro	2,85
Salta	4,98
San Juan	1,57
San Luis	0,16
Santa Cruz	0,76
Santa Fe	0,32
Santiago del Estero	0,43
Tierra del Fuego	0,52
Tucumán	0,95
Total	1,87

Fuente: elaboración propia en base a DNCFP, Ministerio de Economía.

Según información disponible a fines de 2000, en promedio el 50% de los servicios habían sido privatizados o concesionados. Como se puede observar en el cuadro 5, de las 24 jurisdicciones, diez mantenían la propiedad de los servicios de energía eléctrica, doce manejaban el servicio de agua y diez seguían poseyendo los bancos provinciales. El resto de las provincias había privatizado o concesionado estos servicios. A su vez, algunas provincias habían comenzado procesos de privatizaciones, como es el caso de Córdoba y Santa Fé, que fueron luego frenados por el desarrollo de la crisis, mientras que otras habían manifestado su intención de avanzar en este sentido.

Cuadro 5

Servicios privatizados o concesionados

	Energía eléctrica	Agua	Bancos Provinciales
Ciudad de Buenos Aires			
Buenos Aires	X	X	
Catamarca	X	X	X
Córdoba		X	
Corrientes		X	
Chaco			
Chubut	X	X	
Entre Ríos	X		X
Formosa	X	X	X
Jujuy	X		X
La Pampa			
La Rioja	X		
Mendoza	X	X	X
Misiones		X	X
Neuquén			
Río Negro	X		X
Salta	X	X	X
San Juan	X		X
San Luis	X		X
Santa Cruz			X
Santa Fe		X	X
Santiago del Estero	X	X	X
Tierra del Fuego			
Tucumán	X	X	X

Fuente: DNCFP, Ministerio de Economía. Diciembre de 2000.

4. PROBLEMAS VINCULADOS CON LAS RELACIONES FINANCIERAS ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS

4. 1. Caracterización general

Las pujas en torno al reparto de recursos tributarios entre la Nación y las provincias, así como la falta de definición de otros muchos aspectos que constituyen el desarrollo del federalismo han sido rasgos que signaron de manera indeleble la evolución fiscal de las diferentes jurisdicciones durante los años noventa. Las alternativas de este

conflicto, a su vez, ha tenido una importancia significativa a lo largo de los últimos meses en el desarrollo de la crisis política y las posibilidades de lograr acuerdos que tuvieran alguna resolución parlamentaria.

Durante los noventa, han quedado de manifiesto las serias deficiencias que el federalismo argentino presenta para la construcción de ese sistema. La provisión de *educación básica y salud* fue transferida a las provincias en un largo proceso que tuvo sus episodios definitorios con las transferencias de 1978 y 1993. En ambos casos, el proceso de descentralización de funciones se llevó a cabo sin el consiguiente financiamiento adicional para los subniveles de gobierno y sin las herramientas de coordinación necesarias⁹. En el caso de educación, se ha trabajado durante los últimos años en la reformulación de políticas comunes¹⁰; en el caso de salud, en cambio, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno es mucho más débil y fue lejana a la agenda de reformas predominante durante los noventa. Como resultado de este proceso, la provisión pública de salud y educación mostraron grados crecientes de disparidad entre regiones.

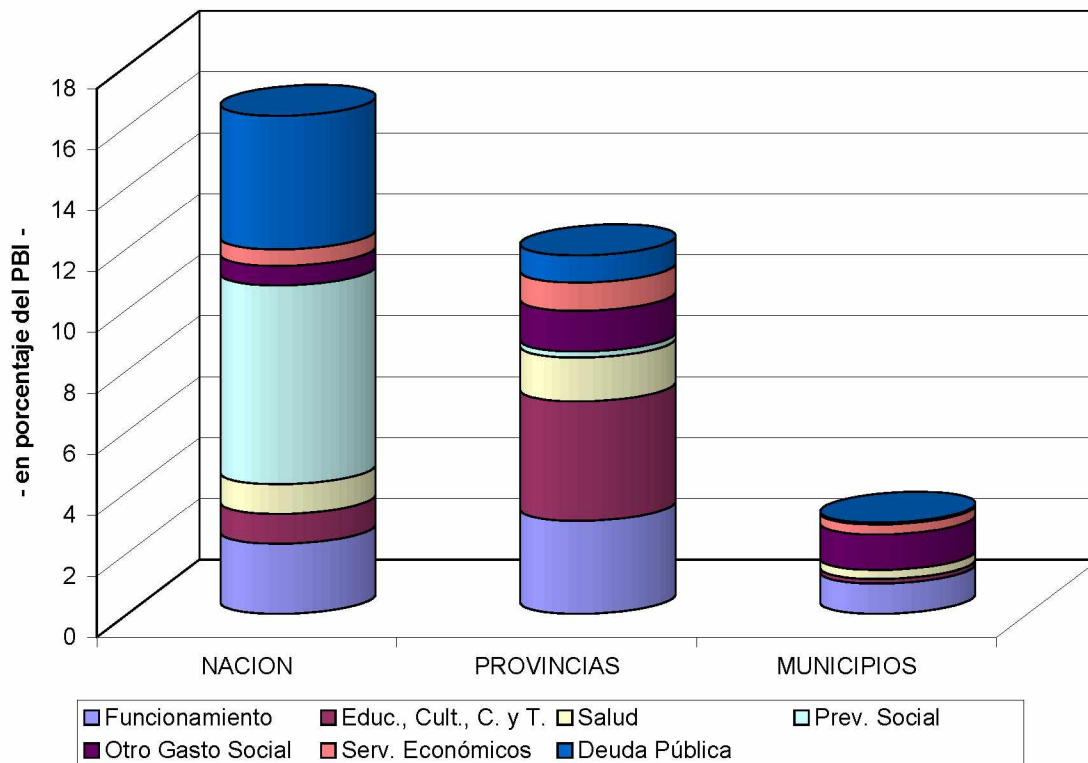
Como se observa en el Gráfico 12, los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda¹¹; las provincias en educación, salud, vivienda y seguridad, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema del federalismo, podría argumentarse que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos de la población adquiridos y de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en actividades más vinculadas con el futuro, en especial las relacionadas con la formación de capital humano (educación, salud y también infraestructura).

9. Véase Cetrángolo, O. Y Gatto, F. (2002).

10. En especial, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, en 1993.

11. En el gráfico, la relativamente elevada participación del gasto en salud en el gobierno nacional se explica por la atención de la tercera edad (0.8% del PBI) y el gasto en salud de las obras sociales (2.1% del PBI), que, si bien no son instituciones gubernamentales, en las estadísticas elaboradas por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados de la Secretaría de Política Económica son incorporados como de ese nivel de gobierno.

Gráfico 12. Estructura del gasto público por finalidad y nivel de gobierno. Año 2001



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados.

La combinación de las tendencias predominantes en materia de descentralización del gasto público y la concentración del sistema tributario en pocos impuestos administrados por la Nación determina la importancia del régimen de coparticipación. En el año 2000 la Nación tuvo a su cargo el 53% del total de gasto público consolidado y recaudó el 80% de los tributos; las provincias tuvieron a su cargo el 40% de las erogaciones y recaudaron el 17% del total, finalmente, los gobiernos municipales gastaron el 7% restante y recaudaron sólo el 3% de los ingresos tributarios totales¹².

Adicionalmente, la mecánica de endeudamiento utilizada por las provincias desde principios de los noventa, usando las transferencias de coparticipación como garantía, ha tenido dos efectos: por un lado, ha incentivado un creciente endeudamiento provincial al facilitar el acceso a los mercados de crédito; por el otro, ha significado una fuerte restricción a la provisión de bienes y servicios sociales por parte de las provincias al modificar el proceso presupuestario provincial. Las provincias han perdido su capacidad de fijar prioridades presupuestarias mes a mes, ya que el pago a por servicios de la deuda

12. La concentración de tributos en la órbita nacional podría acentuarse durante la crisis, de incrementarse la presencia de tributos sobre el comercio exterior.

pública se efectúa en forma automática y debe encontrarse financiamiento adicional para afrontar el pago de los gastos de funcionamiento de cada período.

A lo largo del último cuarto de siglo, tres grupos de factores han coadyuvado para que no se haya logrado un régimen estable de reparto de fondos entre la Nación y las provincias, como pivote de una modalidad más amplia de federalismo fiscal que incorpore el control del endeudamiento, las políticas sociales compensadoras y la armonización tributaria. En primer lugar, los factores macroeconómicos (y su impacto sobre los equilibrios fiscales), han jugado un papel central, incluyendo, entre otros aspectos, la necesidad de diversas medidas de emergencia y modificaciones en las capacidades recaudadoras de las diferentes jurisdicciones. En segundo lugar, ya ha sido mencionada la espectacular presión que ha ejercido el sistema previsional para lograr recursos adicionales que aseguren su financiamiento. Por último, pero muy importante tratándose de la construcción del federalismo, un elevado grado de conflicto político ha impedido la construcción de acuerdos duraderos. Los últimos años se han caracterizado por la emergencia de pactos y acuerdos transitorios que intentaron establecer reglas parciales y, en algunos casos, sentar las bases de acuerdo para futuros regímenes. Bajo las circunstancias políticas y macroeconómicas predominantes al momento de redactarse este informe, resulta sumamente aventurado especular sobre la modalidad futura que adoptará el federalismo fiscal en Argentina.

Sería un error adjudicar la estructura de erogaciones de cada jurisdicción a su respectiva política fiscal. Además de otros factores se debe contemplar la existencia de importantes modificaciones en las responsabilidades de cada nivel de gobierno y a las reformas impuestas por el particular estilo que ha adoptado el federalismo en Argentina.

4. 2. Descentralización de la educación y la salud públicas

A lo largo de la última década se han producido algunos cambios de importancia en las atribuciones de la Nación y del conjunto de provincias. Algunos de estos cambios no se han traducido en reformas importantes en el diseño e implementación de las respectivas políticas sectoriales¹³. En algunas oportunidades, la disconformidad de las

13. La creación del Sistema Federal de la Vivienda mediante la sanción de la Ley 24464 significó la transferencia a las provincias de los recursos del FONAVI administrados hasta entonces por la Nación, pero no significó una modificación relevante en los criterios de asignación de ese gasto.

administraciones provinciales con relación a ciertas políticas llevadas adelante por el gobierno nacional derivó en episodios de descentralización de hecho y con ausencia de todo criterio de racionalidad¹⁴.

Si bien las provincias han destinado una proporción creciente de sus presupuestos a atender erogaciones educativas, esta proporción varía significativamente entre provincias. Es así que mientras Corrientes, Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba gastan casi el 35% de sus erogaciones en educación, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego no alcanzan a gastar el 20% de su presupuesto en educación.

El proceso de descentralización del gasto educativo se caracterizó por haber sido una decisión de origen fiscal mucho más que educativo y, en consecuencia, con un bajo nivel de planeamiento y planificación sectorial. Precisamente, la falta de planificación de ese proceso ha hecho que las provincias recibieran la ineficiencia de la estructura nacional sin poder desarmarla y le sumaran las propias ineficiencias de las estructuras provinciales.

Por otra parte, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, en el año 1993, se inició el programa de Transformación Educativa. Mediante un proceso de reglamentación realizado por sucesivas resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, se puso en marcha un cambio sistémico que alcanzó diferentes elementos de la organización educativa: estructura del sistema; contenidos curriculares; evaluación, información y capacitación, y formación de docentes.

Una primera consecuencia de los cambios, fue el mantenimiento de una tendencia iniciada en la década de los ochenta en materia de crecimiento de la matrícula. Este incremento se concentró especialmente en el Nivel Inicial y en la educación polimodal. Durante la segunda mitad de los noventa (1996-2000) la matrícula creció un 8%, siendo el crecimiento de la correspondiente al nivel inicial superior al 11% y la polimodal (cuya obligatoriedad fue establecida por la reforma educativa de mediados de la década) un 20%.

La evaluación de estos procesos de descentralización es muy compleja ya que en Argentina es muy difícil lograr información sobre la calidad de las prestaciones a cargo de los sectores públicos de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, y a manera de introducción a un tema que excede en mucho los alcances de este informe, se presentará

14. La aparición de programas provinciales de empleo (compitiendo o complementando los nacionales) son un ejemplo de ese tipo de reformas. Una revisión de los mismos puede consultarse en Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2001).

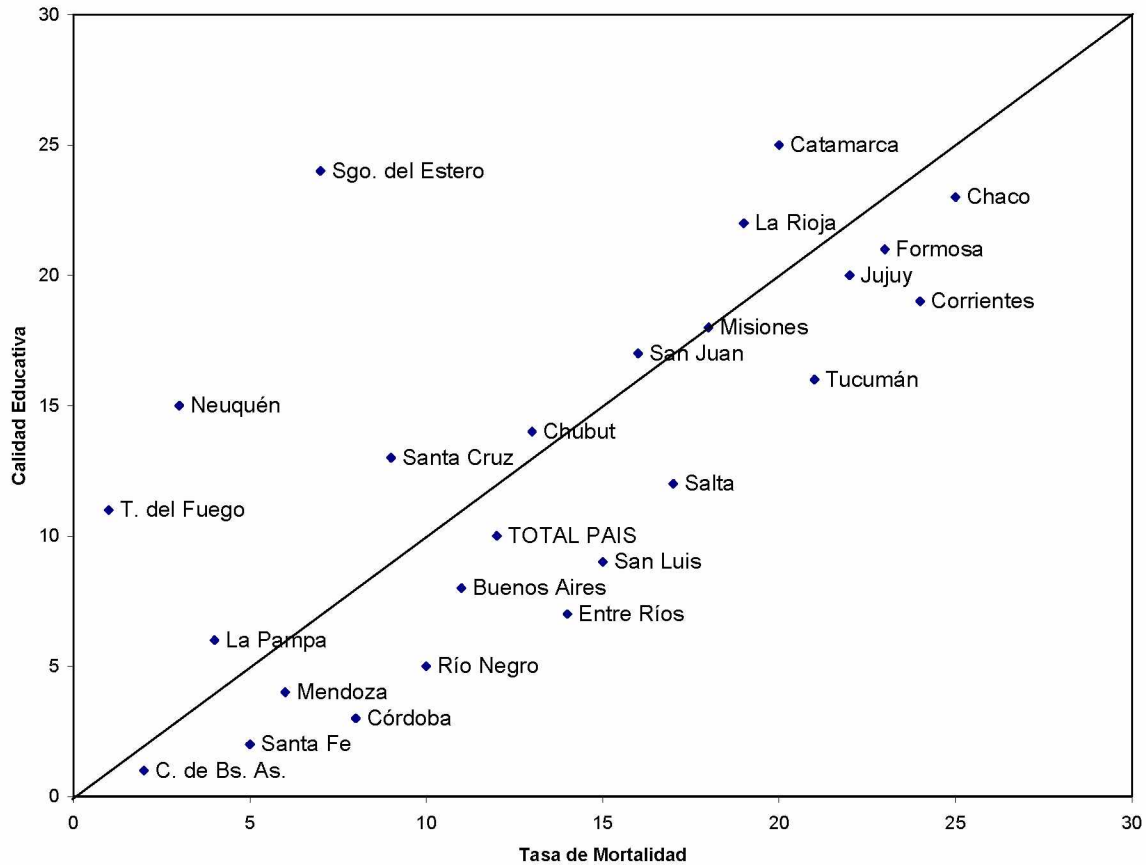
alguna información relacionada con la calidad de la salud pública y educación básica. El único objetivo perseguido con la presentación de estos indicadores es el de señalar las importantes diferencias que existen entre las jurisdicciones.

La situación de la salud pública es más compleja aún por diversas razones. En primer lugar, no existe como sucede en la educación, una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en materia de equidad en el acceso a este servicio. En segundo lugar, la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y la dificultad de coordinar políticas. En tercer lugar, y muy vinculado con lo anterior, no existe una normativa que defina claramente los lineamientos de la política sanitaria para todo el país. Por último, pero no menos importante, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público. Como resultado de las particulares características que han rodeado las reformas de la política sanitaria y de las debilidades institucionales del sector público nacional, no es posible contar con indicadores de calidad de la salud para las diferentes provincias.

En el gráfico 13 se presentan los resultados de calidad educativa correspondientes al año 2000 (último período para el que se cuenta con datos para la casi totalidad de las jurisdicciones) y las tasas de mortalidad infantil promedio para el período 1998-2000. Allí se puede comprobar la posición relativa de cada jurisdicción y, más importante para este estudio, la gran dispersión de resultados entre provincias. En materia de calidad educativa, con un promedio de respuestas correctas que osciló entre el 60 y 67% para las pruebas de lengua y matemática de los alumnos de séptimo grado de la escuela primaria y quinto año de la secundaria, los resultados varían entre el 70% y el 45% de respuestas correctas. En materia de mortalidad infantil, la tasa nacional 18 por mil resulta de promediar situaciones provinciales que van desde tasas del 10 al 27 por mil.

Gráfico 13

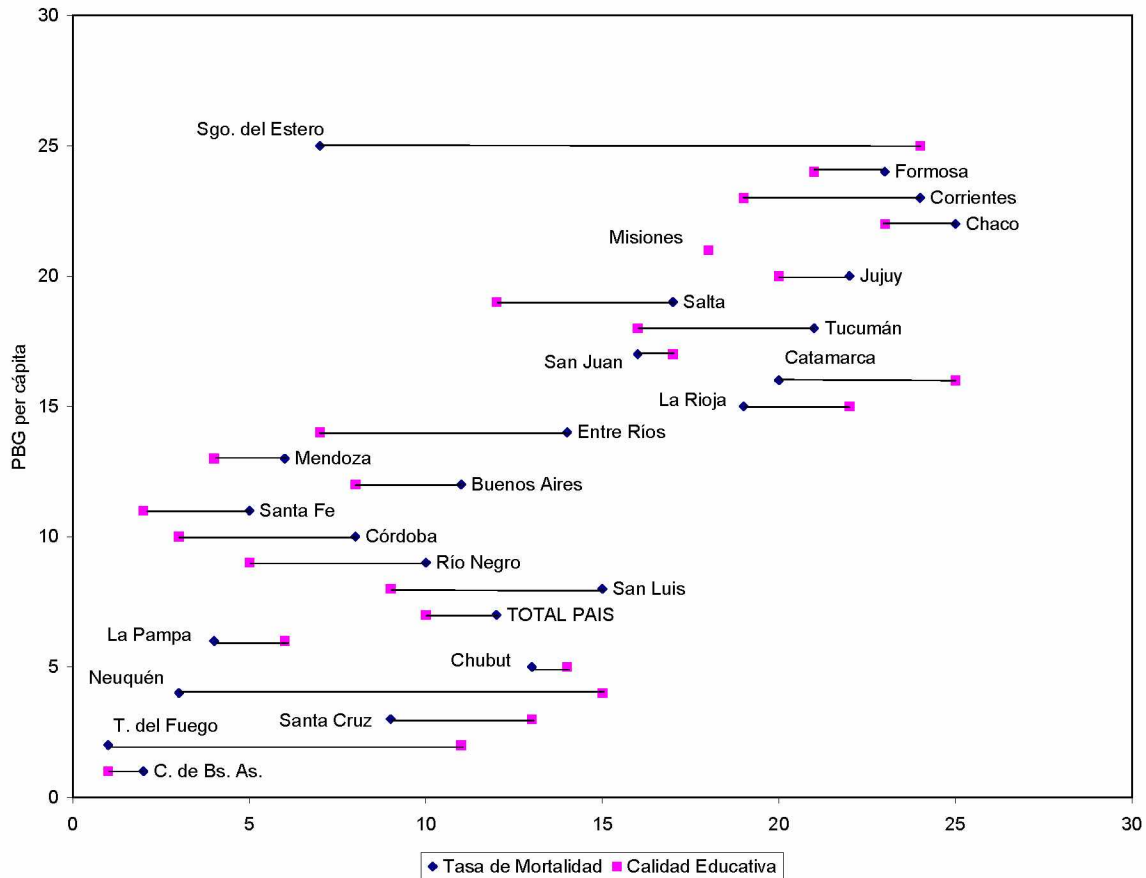
Calidad educativa y tasa de mortalidad infantil



Analizando conjuntamente los indicadores presentados (en el gráfico 21) se puede observar que la Ciudad de Buenos Aires presenta los mejores indicadores de calidad educativa y de mortalidad infantil. Le siguen La Pampa, Santa Fe, Mendoza y Córdoba. Tierra del Fuego presenta las más bajas tasas de mortalidad infantil y resultados de evaluación educativa similares al promedio nacional. Neuquén también presenta buenos resultados sanitarios (el desarrollo de su sistema de salud ha sido ejemplar durante la segunda mitad del siglo pasado) pero no es posible contar con los resultados de evaluación educativa para el año 2000; no obstante, los resultados del año 1998 habían sido muy buenos. Luego, un grupo de provincias, entre las que se cuentan Santa Cruz, Río Negro, Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos y San Luis, presentan indicadores cercanos al promedio nacional. Algo peores son los correspondientes a San Juan, Salta, Misiones y Tucumán. Es importante corroborar que los peores indicadores de evaluación educativa y las más altas tasas de mortalidad infantil se presentan en un grupo de provincias de menor desarrollo relativo: Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Catamarca y La Rioja. Un

caso especial lo constituye Santiago del Estero, con muy malos resultados de calidad educativa pero tasas de mortalidad infantil menor al promedio nacional. A su vez, como introducción a los problemas que serán tratados en la sección siguiente, en el gráfico 14 se muestra la estrecha relación entre los indicadores de calidad del gasto social y el nivel de desarrollo relativo de las diferentes jurisdicciones.

Gráfico 14
Indicadores sociales y PBG per capita



Hasta aquí, el documento se concentró mayormente en los componentes fiscales de la crisis y las diferentes situaciones fiscales de las provincias. No obstante, esta diversidad no es independiente de los diferentes niveles de desarrollo. Es cierto que la evolución fiscal consolidada de las provincias argentinas está sumamente determinada por la *performance* de algunas pocas jurisdicciones de mayor tamaño. También lo es que las bases tributarias distan mucho de estar distribuidas de manera homogénea entre las jurisdicciones, lo que impone serias restricciones en materia de provisión equitativa de bienes públicos y otros servicios públicos e incrementa la importancia de las transferencias entre jurisdicciones. Las posibilidades de alcanzar una razonable

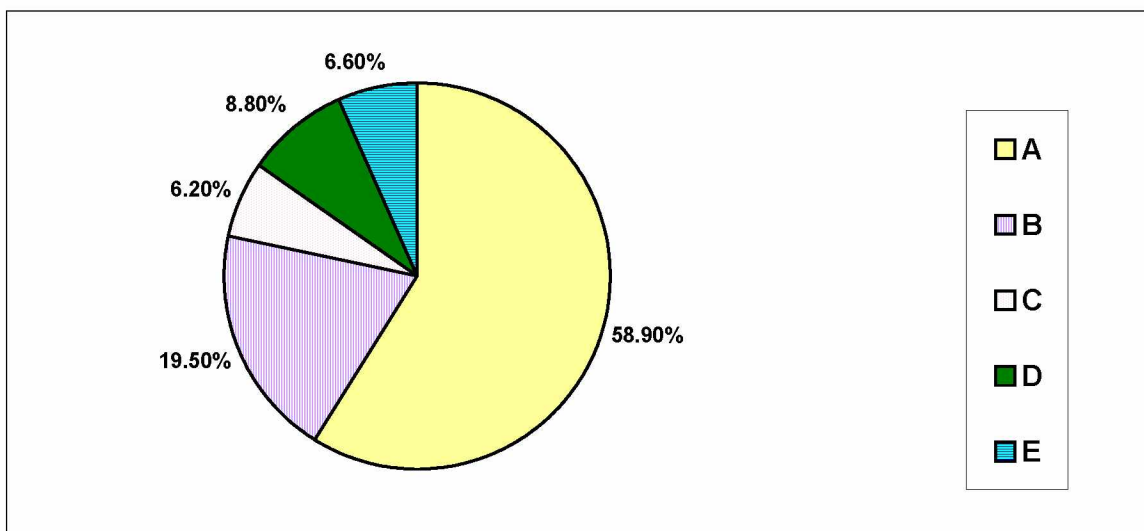
autonomía fiscal y financiera por parte de las diferentes jurisdicciones se encuentran seriamente restringidas. Precisamente, lo que resta de este documento estará destinado a presentar información que servirá para calificar el diferente grado de desarrollo relativo de las provincias argentinas.

5. DISPARIDADES PRODUCTIVAS INTERPROVINCIALES

Una de las peculiaridades y, a su vez, la causa de muchos de los problemas que presenta la organización federal en Argentina se relaciona con la gran heterogeneidad de su territorio. El país está compuesto por 24 jurisdicciones con marcadas desigualdades en cuanto a su nivel de desarrollo productivo y social. De acuerdo con las estimaciones del producto bruto geográfico¹⁵, la distribución territorial del producto estimado correspondiente al año 2000 muestra una alta concentración económica en pocas jurisdicciones. Las dos de mayor envergadura (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Bs. As.) dan cuenta del 58% del total de producto bruto geográfico, siguiendo en dimensión económica las provincias de Córdoba y Santa Fe -alrededor de un 8% del total, cada una- y Mendoza, con una participación de casi 4%. Estas cinco jurisdicciones, donde residen aproximadamente el 67% de la población del país, generan cerca del 78% del producto total.

15. La referida estimación fue realizada en el marco del proyecto Panorama Económico Provincial de la Oficina de la CEPAL de Buenos Aires. Esta estimación toma como año base 1993 y a través de diferentes indicadores calcula la serie hasta el año 2000 a precios constantes y corrientes. Para mayor información consúltese la página web [www:\\http.cepal.cl/argentina/](http://www.cepal.cl/argentina/).

Gráfico 15
Distribución de las estimaciones de producto bruto geográfico por tamaño de las estructuras económicas provinciales - Año 2000

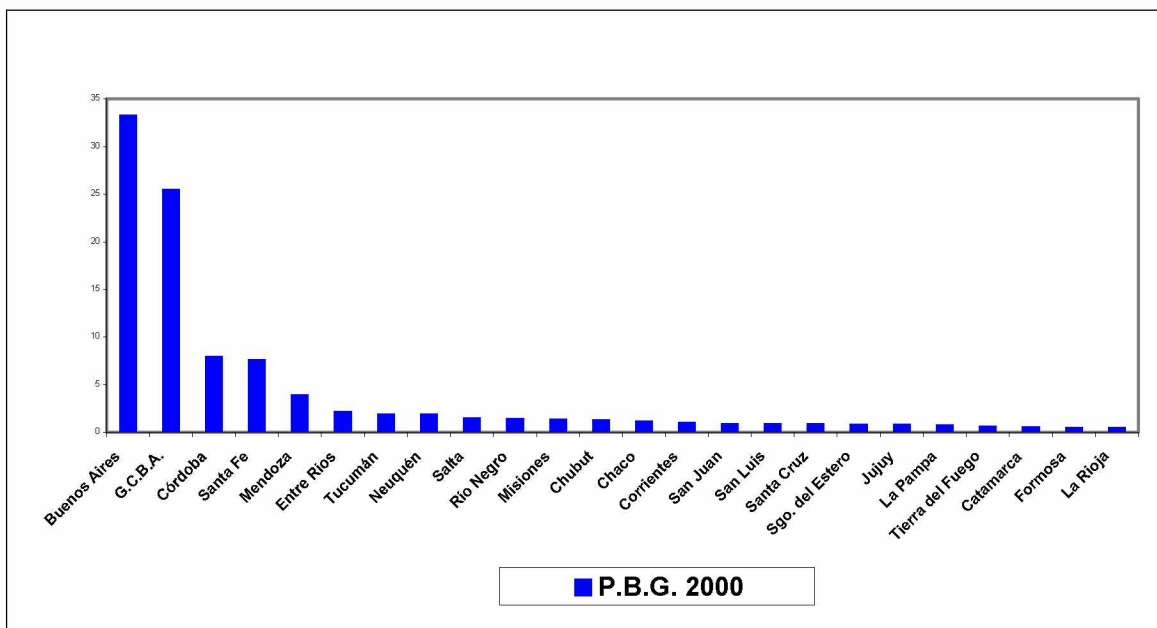


A: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires; **B:** Córdoba, Santa Fe, Mendoza; **C:** Tucumán, Neuquén, Entre Ríos; **D:** San Luis, Salta, Río Negro, Misiones, Chubut, Chaco, Corrientes; **E:** Tierra del Fuego, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Formosa, Jujuy, La Pampa, San Juan, Santa Cruz

Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL

Las estimaciones del producto bruto geográfico per cápita describen una situación diferente, colocando a las provincias patagónicas entre las más favorecidas. Estas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut), junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentan los valores per cápita más elevados (superiores a \$ 8000 pesos de 1993 por habitante). En torno a la media nacional (cuyo valor está muy fuertemente influenciado por la provincia de Buenos Aires) se ubican la propia Provincia de Buenos Aires, San Luis, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Mendoza. En el extremo opuesto (valores per cápita de \$3.000 pesos de 1993 o menores) se ubican cuatro jurisdicciones: Formosa (nivel más bajo), Santiago del Estero, Corrientes y Chaco; básicamente la zona noreste y centro este de la Argentina con excepción de Misiones, cuyo valor apenas supera los 3.500. Entre los grupos descritos se ubica un conjunto de provincias con valores por debajo de la media nacional pero no extremadamente bajos: Jujuy, Catamarca, Salta y Tucumán (lo que muchas veces se denomina Noroeste NOA), San Juan y La Rioja (la región norte del Gran Cuyo), Entre Ríos y Misiones.

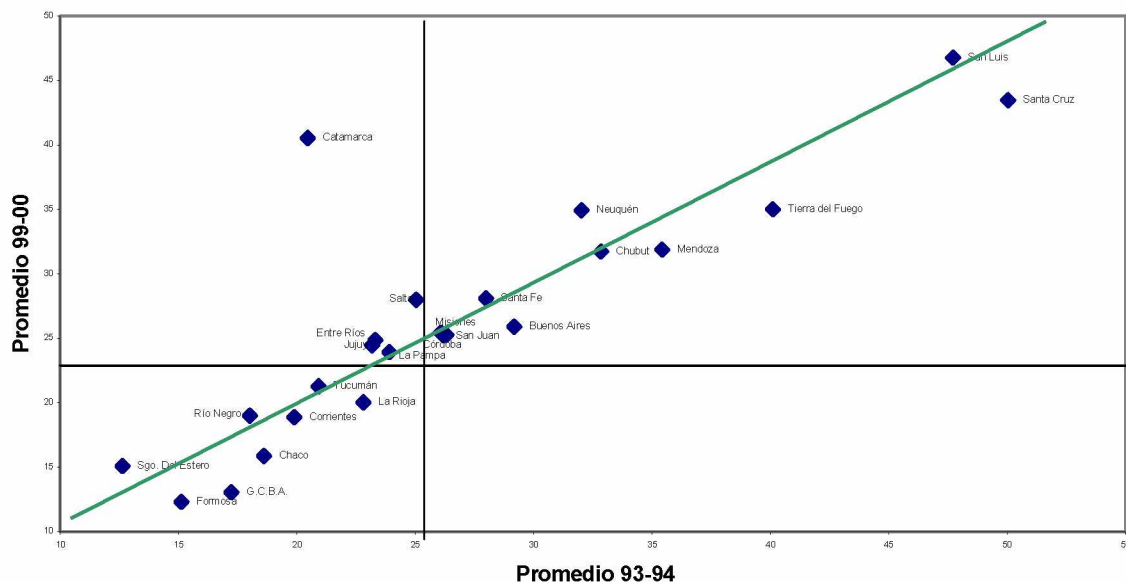
Gráfico 16
Participación porcentual de las provincias según producto bruto geográfico. Año 2000



Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL

La desagregación en grandes sectores económicos de la estimación del producto bruto geográfico pone de manifiesto que la composición de la estructura económica varía considerablemente entre jurisdicciones, observándose fuertes desigualdades en la dimensión de la actividad productiva. En las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero los sectores agropecuario, minería e industria aportan menos del 20% del producto geográfico de cada jurisdicción y representan, cada uno, menos del 1% del total nacional. En cambio, es elevado el peso del conjunto de esas actividades productivas en la composición del producto bruto en las provincias de la región patagónica (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut), Mendoza y San Luis. En torno de la media nacional se ubican las provincias grandes (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) junto con Misiones, San Juan, La Pampa, Salta, Entre Ríos y Jujuy. En el gráfico 17 se puede observar la relativa estabilidad de las estructuras productivas a lo largo de los años noventa, a excepción de Catamarca, debido al desarrollo de nuevas actividades mineras.

Gráfico 17
Participación porcentual sector productivo en el producto 1993-1994 y 1999-2000
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre información del Panorama Económico Provincial, CEPAL

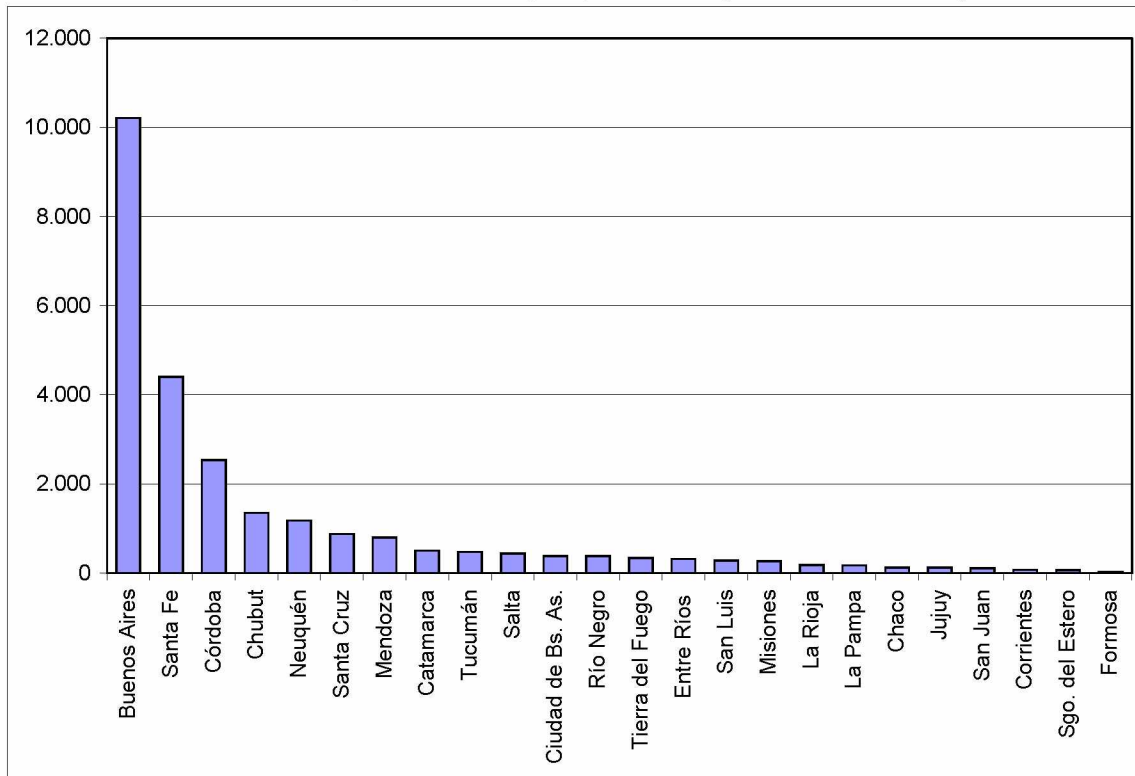
Las exportaciones argentinas muestran también un alto nivel de concentración geográfica, siguiendo en cierta forma el patrón territorial de la producción ya descrito. Las tres principales jurisdicciones en volúmenes de exportación (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) daban cuenta, en los años 1999-2000, de más del 65% de las exportaciones totales argentinas de acuerdo con el origen geográfico de la producción. Este porcentaje alcanza al 80% si se incluye un segundo grupo (Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Chubut; jurisdicciones con exportaciones promedio superiores a 700 millones de dólares anuales). En el gráfico 18, asimismo, se pueden observar claramente los tamaños relativos de las exportaciones de cada jurisdicción para el año 2001.

A fin de estimar los flujos de inversión provinciales en los últimos años se utilizó como fuente principal la Encuesta Nacional a Grandes Empresas¹⁶, que permite analizar

¹⁶ La encuesta tiene una cobertura de más del 80% del valor agregado del sector de Minas y Canteras; 68% de Electricidad, Gas y Agua; casi 60% de Industria Manufacturera y casi un 36% de transporte y comunicaciones. La encuesta no cubre al sector agropecuario y a las entidades financieras.

el patrón territorial de inversiones de las principales 500 firmas según la localización de sus plantas. En el análisis que aquí se presenta se excluye la inversión en construcción de viviendas y por el tipo de información utilizada no es posible establecer ninguna estimación sobre la inversión inmobiliaria rural, ni las inversiones realizadas en el sector agropecuario.

Gráfico 18
Estimación de las exportaciones por provincia (miles de dólares). Año 2001



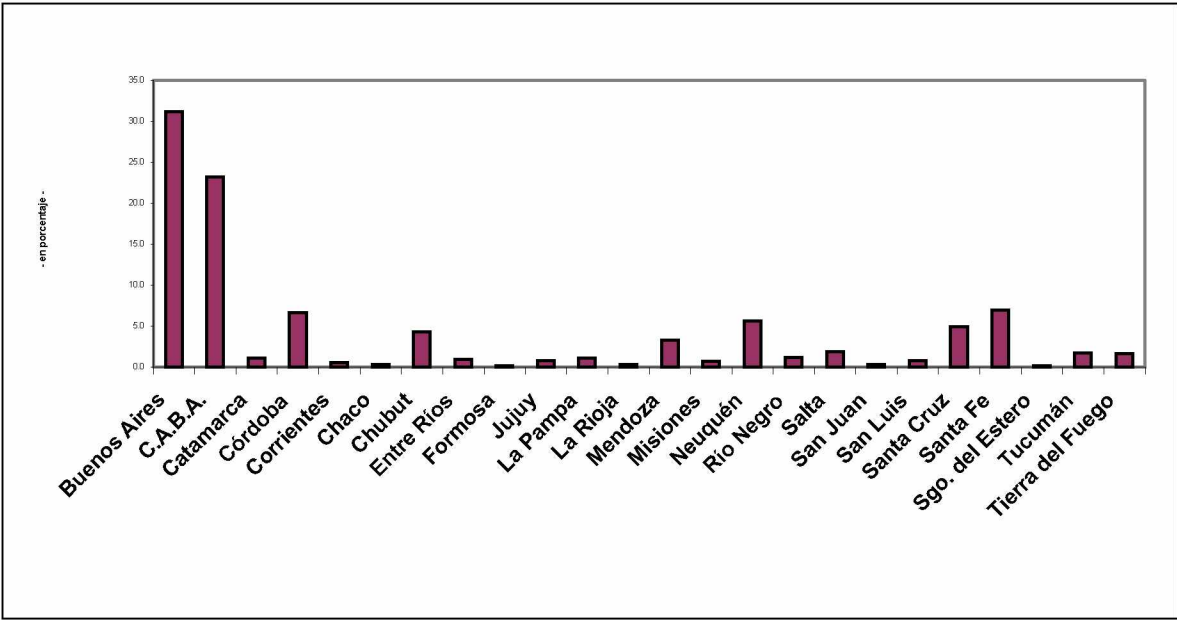
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001.

La distribución geográfica de la inversión de este panel de empresas grandes muestra un perfil altamente concentrado, aunque algo menor al del producto bruto geográfico; localizándose en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma entre el 55 y 60% de la inversión, en el entorno del promedio nacional respecto del PBI, 4,7% y 4,2% del respectivo producto geográfico estimado para el período 1998-2000 en cada jurisdicción. En volumen de inversión, le siguen a estas dos jurisdicciones las provincias de Santa Fe y Córdoba con valores muy semejantes, promediando los 850 y 800 millones de dólares anuales por jurisdicción, apenas por debajo, en ambos casos, al promedio en relación con el producto, 4% y 3.6% respectivamente. En el tramo siguiente se ubican las

tres provincias petroleras principales, Neuquén, Santa Cruz¹⁷ y Chubut, con una inversión media anual, hasta el año 1998 cercana a 800, 650 y 500 millones por provincia respectivamente, representando la inversión de estas firmas privadas grandes más del 10% del producto geográfico de cada una de las jurisdicciones.

Estas siete jurisdicciones daban cuenta del 86% de la inversión privada de las grandes empresas radicadas en el país, porcentaje que alcanza el 90% si se incluye la provincia de Mendoza. En el extremo opuesto seis jurisdicciones (Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y La Rioja) sólo daban cuenta del 1.3% y el 1.6% de la inversión de este panel de grandes firmas en los años 1997 y 99 (véase gráfico 19).

Gráfico 19
Distribución provincial de la inversión del panel de Grandes Empresas (en porcentaje). 1998



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Panorama Económico Provincial, CEPAL, 2001.

Hacia el fin del programa de convertibilidad, el mapa productivo provincial argentino muestra fortísimas disparidades estructurales y de desempeño económico, que se reflejan, aunque no mecánicamente, en los niveles de vida y expectativas de la

¹⁷ La inversión desciende abruptamente en el año 1999 debido a la interrupción de la inversión en proyectos petroleros.

población de cada jurisdicción. De acuerdo con las dimensiones e indicadores presentados se ofrece a continuación una clasificación de las diferentes provincias.

1. Situación de mayor rezago relativo productivo: Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero. En ellas residen casi el 10% de la población del país, se genera alrededor del 4% del producto geográfico nacional y el 2 % de las exportaciones; en ellas se ha localizado el 1.5% de las inversiones del panel de firmas líderes nacionales y extranjeras y se ha materializado sólo el 1.4% de las inversiones en infraestructuras de los últimos años. En todas estas provincias, con excepción de Corrientes, la inversión pública de los años 98-99 fue más de una vez superior a la inversión privada del panel de grandes empresas; fenómeno que en realidad no está expresando un plan espectacular de obra pública e infraestructuras sino la ausencia de inversores privados externos a la provincia y la falta de oportunidades atractivas para el inversor. El deterioro de la envergadura y de la calidad de la estructura productiva se refleja, obviamente, en el empleo; téngase presente que en el caso extremo (ciudad de Formosa) el empleo privado, estable y formal apenas alcanza al 12% de la ocupación, a pesar de ser uno de los centros urbanos de menor tasa de actividad de la población económicamente activa
2. Provincias con limitaciones productivas severas: Misiones, San Juan y Jujuy presentan problemas de la estructura económica, rigideces y retrasos tecnológicos, fuertes limitaciones emprendedoras y diferentes restricciones y limitaciones en las capacidades de gestión gubernamental. San Juan ha sido una de las provincias con más pobre desempeño productivo y económico en la década con serios problemas fiscales-financieros y de capacidad gubernamental, mientras que Misiones es una jurisdicción que tiende a desprenderse positivamente de las provincias con mayor rezago relativo, ampliando su inserción externa, especialmente del complejo sectorial madera y papel y mejorando su gestión pública financiera. El caso de Jujuy es muy complejo, porque en dicho ámbito jurisdiccional se han producido, a lo largo de la última década, situaciones muy divergentes (desde fuertes inversiones en transporte de gas, privatización de acerías públicas con un fuerte impacto en el empleo, apertura de paso fronterizo con Chile, crisis del empleo público, estancamiento de la producción tradicional), aisladas de una estrategia de visión futura, desarticuladas del contexto productivo local, en un escenario de permanente crisis política y de gobernabilidad.
3. Provincias de desarrollo intermedio agroalimentario: En Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta y Tucumán residen el 12% de la población del país y se genera el 8% del

producto, con dificultades estructurales típicas y recurrentes de sus tramas productivas agroindustriales, aunque con altas potencialidades productivas y de inserción externa.

4. Dos casos especiales. Catamarca y San Luis, con diferentes trayectorias, durante la última década han modificado su perfil productivo local a partir de un flujo significativo –en términos provinciales- de inversiones privadas. En el caso de San Luis a través del proceso gestado por la promoción industrial y en el caso de Catamarca como consecuencia del proceso de inversión minero, que tuvo escasos efectos de arrastre hacia el resto de la estructura productiva provincial.
5. Las provincias patagónicas: Tierra del Fuego, Neuquén, Chubut y Santa Cruz basan su dinamismo en la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, con un producto y volumen de exportaciones per cápita superior al promedio nacional y cierta diversificación productiva en pesca, turismo e industrias intensivas en energías. El desafío central de las provincias patagónicas petroleras, de baja población absoluta y más o menos diversificadas en otras áreas productivas, es el manejo productivo sustentable de sus recursos naturales y la progresiva consolidación de otros sectores de actividad, de menor intensidad de capital fijo, con mayor generación de empleos, de requerimientos medios y altos de calificación y con potencialidades de inserción externa ventajosa. Dadas las características ambientales y de suelos predominantes, el proceso de urbanización y la producción agropecuaria e industrial seguirá el actual patrón de “economías costeras y de valles y oasis”. Esto plantea una serie de limitaciones tanto físico-territoriales como de “carga” productiva-humana, que exige de una alta capacidad de gobierno y de consenso de las sociedades civiles sobre los perfiles futuros económicos esperados.
6. Situación de las provincias de mayor dimensión y complejidad económica productiva: Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la Prov. de Buenos Aires.

En resumen, la dinámica económica inter-provincial desigual se refleja en un amplio conjunto de indicadores diversos¹⁸. La mayoría de los mismos es convergente en el sentido de identificar como grupo provincial con severas limitaciones a Jujuy, Misiones, San Juan y como grupo de marcado retraso empresarial y productivo a Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero. Estas ocho provincias, donde habitan el 16% de la población total, generan aproximadamente el 7.5% del producto bruto geográfico del

18. A los aquí presentados se podría agregar: uso de energía, frecuencia de transporte aéreo, actividades de servicios a empresas, presencia de instituciones financieras, etc.

país, dan cuenta de 4.3% de las exportaciones, han recibido menos del 3.5% de las inversiones privadas del panel de quinientas empresas nacionales y transnacionales no financieras líderes, concentran más del 31% de la deuda pública provincial y tenían un nivel de déficit público provincial promedio cercano al 10% en el año 2000.

Para completar el cuadro de situación, en el cuadro 6 se ilustran las diferencias demográficas, productivas, sociales y de calidad de algunos servicios públicos con un grupo de indicadores disponibles. Si bien éstos no son los óptimos y en muchos casos no se cuenta con datos suficientemente actualizados, queda claro que el desafío de reformular las políticas públicas para mejorar la cohesión social y hacer frente a los problemas regionales que presenta Argentina es sumamente complejo, no existiendo margen para pensar en soluciones simples y únicas para todas las situaciones particulares.

Cuadro 6. Indicadores provinciales seleccionados
(en porcentaje del total, salvo lo indicado en el cuadro)

Jurisdicción	Población Censo 2001	Densidad 2001 (hab.por km2)	Población con NBI	Pobl. Hasta 14 años	Tasa de mortalidad (%)	Calidad Educativa*	PBG	Población Rural	Tasa desempleo urbano (%)
Buenos Aires	38.2	44.7	33.1	36.5	15.1	66.7	33.1	13.8	20.1
Ciudad de Bs. As.	7.6	13,647.3	3.6	5.7	9.4	73.2	25.5	0.0	14.3
Catamarca	0.9	3.2	1.2	1.0	21.0	53.3	0.6	2.1	19
Córdoba	8.5	18.5	6.4	8.1	15.0	65.2	8.0	8.9	14
Corrientes	2.6	10.5	3.9	3.0	30.4	58.4	1.1	5.0	19.8
Chaco	2.7	9.8	5.1	3.2	21.9	58.7	1.2	6.4	15.9
Chubut	1.1	1.8	1.2	1.3	15.8	59.0	1.3	1.0	14.1
Entre Ríos	3.2	14.6	3.2	3.3	16.9	66.5	2.2	5.4	18.6
Formosa	1.4	6.8	2.4	1.6	23.0	56.7	0.5	3.3	14.5
Jujuy	1.7	11.4	2.8	2.0	23.1	56.9	0.8	2.0	19.5
La Pampa	0.8	2.1	0.5	0.8	15.3	65.6	0.9	1.6	15.2
La Rioja	0.8	3.2	0.9	0.8	20.9	51.6	0.5	1.5	13.8
Mendoza	4.4	10.6	3.8	4.5	14.3	67.4	3.7	7.3	13.5
Misiones	2.7	32.3	4.1	3.2	22.2	57.8	1.4	7.5	6.8
Neuquén	1.3	5.0	1.3	1.4	11.4	61.8	1.9	1.4	16.7
Río Negro	1.5	2.7	1.8	1.8	16.6	62.6	1.5	2.3	
Salta	3.0	6.9	5.0	3.3	18.8	57.1	1.5	4.7	18.3
San Juan	1.7	6.9	1.6	1.8	19.4	56.6	1.0	2.5	16.4
San Luis	1.0	4.8	0.9	0.9	17.2	62.4	1.2	1.5	12.2
Santa Cruz	0.5	0.8	0.4	0.6	17.2	61.6	0.9	0.4	2.5
Santa Fe	8.3	22.4	7.6	8.3	14.4	68.1	7.6	8.2	21.55
Sgo. del Estero	2.2	5.8	4.0	2.6	13.2	55.1	0.9	6.5	12.3
Tucumán	3.7	59.1	4.9	4.0	22.4	56.4	1.9	6.5	17.9
Tierra del Fuego	0.3	4.7	0.2	0.2	10.5	60.2	0.7	0.1	12.1
TOTAL	100.0	13.0	100.0	100.0	16.6	64.8	100.0	100.0	18.3

(*) Resultado promedio de las evaluaciones de Lengua y Matemática de ambos niveles educativos por provincia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Panorama Económico Provincial (CEPAL, 2001), Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Hacienda.

6. REFLEXIONES FINALES: DIRECCIONES DE TRABAJO FUTURO

A lo largo del presente documento se ha presentado una caracterización de la situación de las provincias argentinas desde distintos puntos de vista. En materia fiscal, las pugnas en torno al reparto de recursos tributarios entre la Nación y las provincias, así como la falta de definición de otros muchos aspectos que constituyen el desarrollo del federalismo han sido rasgos que signaron de manera indeleble la evolución de las diferentes jurisdicciones durante los años noventa. Las alternativas de este conflicto, a su vez, han tenido una importancia significativa a lo largo de los últimos meses en el desarrollo de la crisis política y las posibilidades de lograr acuerdos que tuvieran alguna resolución parlamentaria.

Los procesos de cambio en la estructura fiscal del país han determinado que el gobierno nacional haya concentrado sus erogaciones en la previsión social, salud para la tercera edad y los servicios de la deuda; las provincias en educación, salud, vivienda y seguridad, y los municipios en diferentes servicios urbanos. Simplificando al extremo el problema del federalismo, se ha argumentado aquí que la Nación tiene centrado su presupuesto en la atención de los problemas del pasado (en general, derechos de la población adquiridos y de difícil reformulación), mientras que las provincias lo concentran en actividades más vinculadas con el futuro (educación, salud e infraestructura).

En los años noventa, la evolución de las cuentas públicas ha mostrado un creciente desequilibrio tanto en las correspondientes a la Nación como al consolidado de provincias, aunque con una tendencia más marcadamente negativa en el primero de los casos. Alrededor de 1997 se puede apreciar una mejora en los resultados fiscales de ambos niveles jurisdiccionales, impulsada, básicamente, por mayores ingresos. En el caso provincial esos incluyeron un mayor dinamismo de los ingresos por privatizaciones y otros de capital. Una vez sorteada la crisis de 1995, el comportamiento fiscal fue procíclico y se produjo un acelerado deterioro desde 1998, bajo circunstancias macroeconómicas caracterizadas por un profundo proceso recesivo. Recién en el año 2000 la situación presentó cierta mejora, para luego volver a agravarse de manera significativa desde mediados de 2001. La caída en el nivel de actividad impactó sobre los ingresos provinciales, tanto en los de origen provincial como en los originados en transferencias desde la Nación.

Durante la segunda mitad de la década, el déficit de las provincias y su nivel de endeudamiento crecieron significativamente. En setiembre de 2001 el nivel de deuda de las provincias (excluyendo la flotante) alcanzaba el 9,4% del PIB, mientras que el déficit consolidado de ese año ascendió a 2.5% del PIB. Sin embargo, el comportamiento agregado esconde trayectorias muy diferentes por jurisdicción. Asociando la política fiscal pasada a los niveles de endeudamiento y la presente al desequilibrio total, se ha presentado una clasificación inicial de las situaciones fiscales de las provincias.

Obviamente, el diferente grado de desarrollo productivo así como el mayor o menor grado de eficiencia en la gestión de las políticas públicas son los factores más importantes que ayudan a explicar el diferente comportamiento fiscal de las jurisdicciones. Adicionalmente, se deben considerar otros factores determinantes de la situación de las cuentas públicas. Entre ellos se deben mencionar las características del endeudamiento, empleo y salarios públicos, el diferente grado de avance en algunas reformas estructurales (transferencia de cajas previsionales, reforma educativa, privatizaciones de empresas y bancos, entre otras), existencia de reglas macrofiscales, estructura de ingresos, administración impositiva y la existencia de recursos extraordinarios).

En el cuadro 7, esas disparidades se ilustran con las algunas de las características revisadas a lo largo del documento. Allí se ordenan las provincias de acuerdo con la clasificación ofrecida anteriormente y que contempla la política fiscal pasada y presente de cada jurisdicción. Se puede observar, por ejemplo, que, en general, las provincias con mayores problemas fiscales son, a su vez, las de menor producto por habitante, las de baja autonomía y disponibilidad de recursos, presentaron escasos recursos extraordinarios (a excepción de Río Negro) y baja calidad de educación y salud (salvo Entre Ríos). El resto de las características pueden ser observadas en el citado cuadro.

La situación macroeconómica y fiscal sufrió un fuerte deterioro a partir de mediados de 2001, lo que obligó a nuevas reformulaciones de los lineamientos de la política fiscal en todos los niveles de gobierno así como en las relaciones entre la Nación y las provincias. En este sentido, las transferencias fueron reducidas primero en un 13% y luego se abandonó la suma fija asegurada. Ello, sumado a la fuerte caída registrada en los impuestos provinciales, llevó a que las provincias presenten serias dificultades para cumplir con sus obligaciones y, en varias jurisdicciones, reaparecieron importantes atrasos en el pago de los salarios.

Cuadro 7

Resumen de clasificación fiscal provincial

Jurisdicción	PBG per capita	Autonomía y libre disp. de recursos	Magnitud de recursos extraord.	Incidencia tribut. s./ competit.	Gto. Pers. Por habitante	Serv. privat./ cons. (agua, elec., bco.)	Implem. EGB	Calidad educativa	Tasa mort. infantil
A. Con política fiscal sana pasada y presente									
Ciudad de Bs. As.	Alto	Absoluta	Insignificante	Escasa	Regular	0	Nula	Alta	Baja
Santa Fe	Regular	Alta	Escasa	Baja	Bajo	2	Masiva	Alta	Media
Santa Cruz	Alto	Alta	Muy importante	Elevada	Muy alto	1	Masiva	Media	Media
B. Con desequilibrios presentes y pasado relativamente ordenado									
Buenos Aires	Regular	Alta	Insignificante	Elevada	Bajo	2	Total	Alta	Media
Córdoba	Regular	Alta	Insignificante	Baja	Bajo	1	Total	Alta	Media
San Luis	Regular	Relativa	Regular	Elevada	Regular	2	Masiva	Media	Media
La Pampa	Regular	Relativa	Regular	Significativa	Alto	0	Masiva	Alta	Baja
C. Con trayectoria fiscal desordenada en vías de solución									
Corrientes	Muy bajo	Baja	Escasa	Baja	Regular	1	Progresiva	Baja	Muy alta
La Rioja	Bajo	Dependientes	Insignificante	Escasa	Muy alto		Nula	Baja	Alta
Salta	Bajo	Relativa	Escasa	Significativa	Bajo	3	Progresiva	Baja	Alta
Neuquén	Alto	Alta	Muy importante	Significativa	Muy alto	0	Progresiva	Media	Baja
Mendoza	Regular	Relativa	Muy importante	Significativa	Bajo	3	Masiva	Alta	Media
Sgo. del Estero	Muy bajo	Relativa	Insignificante	Elevada	Regular	3	Progresiva	Baja	Media
Chubut	Alto	Relativa	Muy importante	Elevada	Alto	2	Progresiva	Baja	Media
Tierra del Fuego	Alto	Relativa	Significativa	Significativa	Muy alto	0	Total	Media	Baja
D1. Con desequilibrios fiscales persistentes con intentos de saneamiento relativamente exitosos									
Catamarca	Bajo	Baja	Insignificante	Elevada	Alto	3	Progresiva	Baja	Alta
Jujuy	Bajo	Dependientes	Regular	Elevada	Regular	2	Progresiva	Baja	Muy alta
Río Negro	Regular	Baja	Significativa	Elevada	Regular	2	Nula	Media	Media
Tucumán	Bajo	Baja	Escasa	Baja	Bajo	3	Progresiva	Baja	Alta
D2. Con desequilibrios fiscales persistentes sin intentos de saneamiento exitosos									
Entre Ríos	Bajo	Relativa	Insignificante	Significativa	Regular	2	Progresiva	Alta	Media
San Juan	Bajo	Relativa	Regular	Baja	Alto	2	Masiva	Baja	Alta
Chaco	Muy bajo	Relativa	Escasa	Baja	Regular	0	Progresiva	Baja	Muy alta
Formosa	Muy bajo	Dependientes	Regular	Significativa	Alto	3	Masiva	Baja	Muy alta
Misiones	Bajo	Relativa	Regular	Baja	Bajo	2	Masiva	Baja	Alta

Fuente: Elaboración propia

Nota: La columna "Servicios privatizados" indica la cantidad de servicios públicos privatizados o concesionados, considerando agua, electricidad y banca pública).

A lo largo del año 2002 las provincias han estado negociando con la Nación su meta fiscal y los resultados del canje de la deuda provincial con el objeto de convertirla en deuda en pesos según la paridad uSs1 = \$1.4, con una tasa máxima del 4% y ajuste por precios, a 16 años de plazo con tres de gracia para las provincias que acepten reducir sus desequilibrios al 40% al registrado en 2001. Adicionalmente, se acordó establecer un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas. El tratamiento de las deudas contraídas bajo leyes extranjeras seguirán los mismos lineamientos que el que obtenga por el Estado Nacional. Por último, el 18 de noviembre de 2002 se firmó un nuevo acuerdo entre el Gobierno Nacional y las provincias que reafirma muchos de los puntos del acuerdo anterior y establece un plazo de negociación de los acuerdos fiscales para el año 2003. No obstante, los temas centrales de este acuerdo se relacionan con el proceso político.

De lo presentado en la segunda parte del documento, resulta claro que la problemática del desarrollo económico sustentable (incorporando dentro de la definición de desarrollo la búsqueda de grados crecientes de cohesión social) no es la misma en cada jurisdicción del país, ni debiera ser semejante la propuesta detallada para cada caso, aunque éstas deberían insertarse en una visión estratégica territorial nacional de mediano plazo. Más aún, las diferencias económicas y sociales intraprovinciales son a veces tan agudas que el agregado o promedio provincial resume y enmascara desigualdades internas graves. La crisis económica actual ha puesto claramente en evidencia, además, que en los centros urbanos más grandes del país –que están localizados en las provincias más desarrolladas- reside, en términos absolutos, la mayor parte de la población más pobre e indigente.

La trayectoria territorial del país (económica y poblacional) en las décadas pasadas y las características de la crisis macroeconómica indicarían que sus consecuencias impactarían más fuertemente en los centros urbanos principales del país, industriales y de servicios, localización central de las instituciones financieras y eje nacional de la actividad comercial. Los datos de evolución de corto plazo, tanto productiva como del empleo, confirman esta hipótesis; agravada además porque en estos centros urbanos se produjo una desvalorización más acentuada de los activos, especialmente inmobiliarios. Sin embargo, la crisis macroeconómica también ha puesto de manifiesto las críticas y extremas condiciones absolutas de pobreza en las provincias más rezagadas, las debilidades estructurales de sus sistemas productivos provinciales, la fuerte dependencia del funcionamiento de los sistemas económicos locales de los gastos públicos provinciales y de las transferencias de coparticipación, que a su vez están comprometidas por los servicios de las deudas internas y externas.

A partir de los diferentes indicadores de competitividad utilizados en este estudio se ha construido una clasificación de jurisdicciones que se presenta en el cuadro 8. Asimismo, con el objeto de ilustrar las diferencias entre los distintos grupos de jurisdicciones, en el cuadro 9 se ofrece una serie de indicadores seleccionados. En las páginas que restan de este documento se presentaran algunas reflexiones relacionadas con el tipo de asistencia que requieren las jurisdicciones, poniendo el acento sobre las demandas de las más rezagadas.

Cuadro 8
Agrupamiento de jurisdicciones de acuerdo con su competitividad

I	Economía urbana de servicios	Ciudad de Buenos Aires
II	Estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas	Buenos Aires Córdoba Mendoza Santa Fe
III	Estructuras productivas basadas en uso intensivo de recursos no renovables	Chubut Neuquén Santa Cruz Tierra del Fuego
IV	Casos especiales de nuevo desarrollo económico	Catamarca San Luis
V	Desarrollo intermedio de base agroalimentario	Entre Ríos La Pampa Río Negro Salta Tucumán
VI	Desarrollo intermedio con severas rigideces	Jujuy Misiones San Juan
VII	Marcado retraso productivo y empresarial	Corrientes Chaco Formosa La Rioja Santiago del Estero

Fuente: Cetrángolo y Gatto (2002).

Cuadro 9

Indicadores seleccionados por agrupamiento de provincias, en porcentaje del total

Grupo	Población Censo 2001	P.B.G.	Exporta- ciones	I.B.F.	Depósitos Banc. en \$	Deuda Pública	Déficit	Recaud. Tribut.	Inversión en infraest.
I	7.6	25.0	1.0	22.6	54.3	3.3	(3.5)	24.5	22.7
II	59.3	53.2	72.3	50.5	34.6	36.6	69.3	58.7	55.9
III	3.3	4.9	12.4	14.5	2.1	8.2	1.7	3.0	7.3
IV	1.9	1.6	3.1	2.6	1.0	2.6	(0.6)	1.2	0.5
V	12.2	7.9	6.7	6.5	4.3	17.6	11.8	7.5	10.1
VI	6.1	3.2	2.1	1.8	1.6	11.7	10.8	2.3	2.0
VII	9.7	4.2	2.2	1.6	2.2	20.0	10.4	2.8	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Nota: todos los conceptos corresponden al promedio 1998-2000 excepto Depósitos Bancarios, Deuda pública (sin Deuda flotante) y Déficit sin privatizaciones que son del año 2000.

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC, Panorama Económico Provincial (CEPAL 2001), Banco Central de la República Argentina y Secretaría de Hacienda.

Las provincias rezagadas y con severas limitaciones productivas comparten algunos elementos comunes que van más allá de las consecuencias de la evolución macroeconómica reciente. En general, y a pesar de las diferencias apreciables entre las distintas jurisdicciones, en todas estas provincias la dimensión de las estructuras productivas privadas es pequeña, no obstante sostienen una demanda de empleo (formal, informal y transitorio) muy significativa en términos relativos provinciales, con un alto peso de las actividades de origen agrícola o de procesamiento agroindustrial, especializadas en bienes de tipo “commodities”, comercializados sin mucha elaboración ni diferenciación. Estas estructuras han sido considerablemente rígidas en cuanto a su composición sectorial y lábiles en cuanto al impacto de políticas económicas de índole nacional (tipo de cambio, regulaciones sectoriales, costo de financiamiento), a la competencia internacional, a la incidencia de costos indirectos (transporte y fletes) y a factores ambientales. Sin embargo, debe recordarse que algunos de estos sistemas de producción regional tuvieron períodos de esplendor económico y acumulación de capital décadas atrás

Varios elementos específicos (además de factores macroeconómicos y políticos nacionales) ayudan a explicar el pobre desempeño de estas estructuras productivas provinciales. Por un lado, es evidente la persistente pérdida relativa de ventajas competitivas auténticas y el estancamiento, a lo largo de la estructura productiva, del proceso de innovación tecnológica, lo cual conlleva a tasas provinciales relativas bajas del crecimiento de la productividad, a un mayor el distanciamiento relativo con otras zonas del país, e indirectamente, al deterioro de la prosperidad territorial. Por otra parte, también resultan evidentes las enormes dificultades (por razones diversas: de gestión, operativas, técnicas, políticas y financieras) de los gobiernos provinciales para incidir sobre el rumbo y trayectoria de la estructura productiva y para crear ambientes favorables al aprovechamiento de nuevas oportunidades y negocios.

Como consecuencia de esta dinámica negativa, las estructuras provinciales se deterioraron cualitativamente. En primer lugar, durante varios años se vivió un permanente estado de crisis de sobrevivencia productiva y financiera de sectores tradicionales provinciales, que no solo se manifestó en desinversión sino que, además, arrastró por sus interrelaciones a otros sectores de la economía local, ejerciendo fuerte presión sobre el sector público, tanto desde el lado del financiamiento como desde el lado impositivo y social-ocupacional.

En segundo lugar, se produjo una ruptura y desmembramiento de cadenas o tramas productivas, las que progresivamente se vaciaron de los núcleos interactivos de

ventajas, al reducirse (o excluirse) el protagonismo innovador de los agentes dinámicos de la producción, expulsando y debilitando las interconexiones con los agentes industriales procesadores, proveedores de insumos y equipamiento, apoyo tecnológico, tejido empresarial, sistema de comercialización y financiamiento, perdiéndose, en los casos extremos las ventajas obvias de economía de escala y economías externas.

Desde una perspectiva más general, podría argumentarse que en estas jurisdicciones se advierte un marcado debilitamiento del ambiente de negocios, debido tanto a la crisis de sus sectores tradicionales como a la más grave ausencia de nuevas inversiones. Es muy evidente la pérdida de interés como lugar de radicación de inversiones (vis a vis otros lugares y provincias) por parte de la cúpula empresarial nacional (grandes empresas nacionales y extranjeras) y del tejido institucional de financiamiento para inversiones; lo cual a su turno incide negativamente en la vocación emprendedora local, creándose una suerte de vacío de liderazgo empresarial.

Esta trayectoria del ambiente de negocios afectó tanto la generación de empleo como los procesos de aprendizaje tecnológico. Por un lado, existe suficiente información de las encuestas de hogares para argumentar que, especialmente en los últimos años de la década pasada, se produjo un deterioro en el número y en la calidad de los empleos en los sectores productivos, registrándose un crecimiento de la informalidad y de demandas laborales de bajas calificaciones; como contrapartida crece proporcionalmente el peso del empleo público y se agudiza la emigración de los recursos humanos más calificados y emprendedores. Por otro lado, la falta de dinamismo productivo y tecnológico genera un debilitamiento de los procesos de aprendizaje de los recursos humanos (laborales y empresariales), una ruptura de la acumulación de saberes, conocimientos y aptitudes que se desarrollan en la actividad laboral-productiva, los que se pierden o diluyen debido a la ausencia de progreso productivo, competencia y la confrontación con nuevos desafíos.

Esta situación coloca a las jurisdicciones más rezagadas en una perspectiva futura extremadamente difícil e incierta, si bien la gravedad del caso de Formosa no es similar al de Misiones o San Juan, tampoco todas cuentan con semejantes potencialidades de sus recursos naturales, desarrollo empresarial, capacidades gubernamentales y calificación de recursos humanos. En el marco de los actuales debates de política regional sobre cómo propiciar y fomentar el desarrollo de “regiones intensivas en la generación y uso de conocimientos” (*knowledge economies and regions*) o las regiones innovativas o “las regiones basadas en el aprendizaje permanente” (*learning regions*); las jurisdicciones más rezagadas productivamente están en desventaja absoluta “de partida” –mucho más que

otras zonas del país- para aprovechar las nuevas oportunidades y mercados que emergen con la globalización y de los cambios en las condiciones del comercio internacional.

Visto desde una visión de mediano plazo, no parecerían ser muchas las alternativas reales con que cuentan estas jurisdicciones para gestar un proceso de crecimiento productivo acelerado, dando por descontado que el mismo se desarrolle en un marco macroeconómico nacional post-crisis que haya reestablecido las condiciones generales mínimas para la actividad económica y para los negocios de lenta maduración, que exceden al corto plazo. Indiscutiblemente, el principal activo genérico provincial de este conjunto de jurisdicciones consiste en su dotación de recursos naturales, especialmente el recurso tierra –y en Jujuy y San Juan la minería-, no obstante en algunos casos y subregiones provinciales éstos muestran signos significativos de deterioro y variada aptitud para el uso agrícola y la actividad productiva.

Además de los problemas ambientales, convergen -para un más completo y competitivo uso de los recursos naturales- una variedad de fenómenos de amplísima diversidad: incompatibilidades normativas y regulatorios que restringen (o encarecen) las actividades económicas, problemas de tenencia y titularidad de la tierra, presencia de subáreas de fuerte predominio minifundista, existencia de gran extensiones de tierra fiscal ocupada con legalidad incierta, falta de infraestructuras de acceso, problemas simultáneos de sequías e inundaciones ante la falta de estrategias ambientales e infraestructura de aguas, insuficiencias de sanidad animal y vegetal y ausencia de barreras fitosanitarias, etc. Algunas de las consecuencias más evidente de esta convergencia de obstáculos son el bajo nivel de inversión productiva e incorporación tecnológica por parte de los actuales productores –especialmente lo que carecen de titularidad reconocida-, la incorporación de nuevas tierras a partir de gran explotaciones e inversores externos que estructuran sus proyectos económicos (especulación sobre el valor de la tierra y valorización de la inversión a largo plazo) sobre la base de la aplicación de distintos tipos de ventajas e incentivos impositivos y la ausencia de un mercado de tierras amplio, transparente, que exprese la dinámica y demanda real productiva local sobre los recursos.

Desde esta perspectiva, un objetivo básico de una estrategia productiva regional debería consistir en incrementar la productividad sostenible ambientalmente del recurso local más valioso, para lo cual deberían articularse varias iniciativas, destacándose cuatro: a. infraestructuras de transporte y acceso, energía y agua, b. incorporación productiva de amplias zonas inexploradas, especialmente las tierras fiscales, bajo las modalidades que respete la identidad cultural y social de los productores pero que asegure mejoras en las

condiciones de vida, prosperidad y bienestar económico, c. fomento y creación de pequeños “clusters”, especialmente en nuevos productos, que generen las ventajas de escala, articulación productiva vertical, diferenciación de productos con identificación reconocida, homogeneización y difusión tecnológica y la complementariedad requeridas para un buen posicionamiento competitivo y d. activa acción público-privada de penetración de mercados, aprovechamiento de canales nacionales e internacionales de comercialización, *brokers* y consorcios.

Complementariamente, una estrategia federal-provincial debería actuar en tres frentes: i) reestructuración de las cadenas tradicionales con miras a disponer de una nueva trama productiva competitiva y con inserción internacional diferenciada en el futuro, ii) recalificación masiva de los recursos humanos adultos (tanto técnicos como productores-empresarios) y vigorosa inversión y mejoramiento de la calidad de la educación básica provincial de niños y adolescentes, especialmente de áreas rurales y iii) ampliación y fuerte mejora en la gestión operativa de los servicios de apoyo tecnológico.

En **las provincias de desarrollo intermedio**, especialmente las agroalimentarias, la situación es diferente ya que disponen de actividades con buen nivel competitivo y sectores embrionarios y protoclusters con capacidades de liderar un proceso de transformación y modernización de la estructura productiva. Si bien en muchas actividades productivas primarias e industriales subsisten problemas de eficiencia microeconómica y productividad sectorial y en algunas jurisdicciones aún persisten limitantes estructurales básicos de tenencia de tierra y minifundios o de infraestructuras básicas, las capacidades productivas (tejido empresarial, recursos humanos, disponibilidad de recursos financieros privados y de atracción de inversores, experiencias de inserción en mercados externos, etc) son significativas y las dificultades competitivas obedecen a factores dinámicos locales y nacionales.

Las debilidades competitivas predominantes en varias de las actividades tradicionales de estas jurisdicciones giran en torno a tres ejes: a. limitaciones en el cumplimiento de los estándares internacionales técnicos y de calidad o en las exigencias de la demanda externa, principalmente por retrasos en tecnologías de proceso y en la calidad del producto básico; b. debilitada trama productiva o actividades extremadamente encapsuladas que limitan las ganancias de productividad por economías externas, complementariedad, articulación técnica, permanente actualización de conocimientos, innovación colectiva compartida, disponibilidad de infraestructuras tecnológicas y de proceso de última generación; y c. restricciones (y costos) regulatorios y de normativas nacionales y provinciales que establecen escenarios de negocios subsectoriales poco

alentadores para la inversión y rápida actualización técnica, a los cuales se suman los obstáculos generales de la gestión pública referida a las actividades económicas y comerciales. De todas maneras, debe señalarse que en estas provincias se observa una preocupación pública y privada diferente, muy probablemente porque los sectores económicos privados tengan una actitud distinta a la predominante en las provincias más retrasadas, porque los sectores empresariales son de mayor envergadura e historia local y porque en varias de estas jurisdicciones ha habido un proceso de inversión y radicación extralocal que, entre otras contribuciones al desarrollo económico local ha sido estimulante para que los sectores empresariales locales asuman mayor participación y responsabilidades cívicas.

Desde una óptica de mediano plazo, las estrategias productivas de estas jurisdicciones deberían principalmente apuntar a la consolidación y expansión de los tramas productivas con creciente inserción internacional. Actualmente, los mecanismos de incentivos públicos intentan favorecer o estimular las ventajas competitivas individuales, de cada empresa. La mayor parte de los beneficios impositivos y crediticios estaban disponibles para cada caso en particular. Sin embargo, la competitividad de una empresa cada vez depende más de factores que van más allá de los límites formales de una firma, no solo de las variables macroeconómicas sino del resto de relaciones económicas y productivas que establece con el resto del aparato productivo.

Las propuestas recientes de instituciones regionales o de asociaciones de estados subnacionales en distintos países apuntan justamente a propiciar las estrategias de desarrollo económico territorial basado en subsistemas de *clusters* y aglomeraciones productivas. Las propuestas de estas instituciones se orientan a organizar sus servicios de apoyo en términos de agrupamientos productivos y no de programas horizontales orientados a empresas individuales; esta estrategia permite no solo orientar mucho mejor en términos de las demandas los servicios de apoyo –y por lo tanto ganar mayor penetración de los servicios y mejores resultados finales- sino que facilita diseñar propuestas con propósitos de mayor complementariedad e interdependientes (capacitación – acción: tecnología y *marketing*), no aisladas disciplinariamente. Por otro lado, esta perspectiva de la prestación de servicios permite trabajar colectivamente al interior de la trama productiva y no visualizar las demandas de las empresas como acontecimiento aislados, exclusivamente microeconómicos, atendibles de forma particular. Más aun, estas instituciones sugieren organizar todas las líneas de políticas en dicha dirección; por ejemplo, la formación de recursos humanos, las acciones de inversión

para fortalecer demandas colectivas (un laboratorio de calidad), el desarrollo de marcas, etc.

Adherir a este tipo de esquemas y propuestas tiene implicancias institucionales importantes que vale señalar. La implementación y ejecución de servicios de apoyo a tramas productivas requiere no solo una alta proximidad y contacto territorial sino también un fuerte involucramiento en el desempeño y en los resultados de las acciones llevadas a cabo. El tejido de soporte es una pieza clave, un activo crítico, en la dinámica competitiva del *cluster*, inclusive en las actividades de anticipación e inteligencia tecnológica y desarrollo de mercados. Por otro lado, la utilización de este tipo de esquemas de análisis, diseño e implementación políticas de apoyo demarca muy claramente las áreas de trabajo de los diferentes niveles gubernamentales y los espacios de acción conjunta público-privado o de las instituciones empresariales, diferenciándose nítidamente los planos políticos y estratégicos nacionales de los niveles técnico locales de implementación y ejecución. Al gobierno nacional le compete claramente el diseño y definición de prioridades, el ensamblaje y la coordinación provincial de una estrategia y política federal productiva (liderar un consejo federal); mientras que las instancias de instrumentación y ejecución corresponden al tejido institucional local-provincial, privado o mixto. La lógica institucional predominante en este tipo de propuestas *clusters* es la de una red de organizaciones independientes articuladas federalmente, más que la de una institución nacional proveedora de todo el proceso de gestión de la política, desde su diseño hasta su ejecución y evaluación.

Desde cierto punto de vista, la búsqueda de soluciones a las disparidades productivas y sociales en Argentina lleva inexorablemente a la necesidad de examinar y redefinir aspectos del actual modelo federal, especialmente las atribuciones y obligaciones del gobierno nacional para asegurar una homogénea y equitativa provisión de bienes públicos, independientemente del lugar donde se habite en el país, y las responsabilidades que les caben a los gobiernos provinciales. Sin embargo, y asumiendo que los condicionantes macroeconómicos actuales encuentran un progresivo camino de superación, existen áreas de trabajo que no requieren modificaciones significativas en la organización federal del país. Las provincias más rezagadas requieren de una “re-fundación” de sus estructuras productivas sobre nuevas bases competitivas y empresariales, ya sea en los productos tradicionales o en una nueva gama de especializaciones productivas de base agroindustrial. Los objetivos centrales apuntan a establecer nuevas ventajas competitivas, que permitan ampliar su inserción nacional e internacional, generar empleos de mejor calidad de los actuales en actividades

productivas transables y “re-valorizar” los activos básicos provinciales a través de su incorporación al mercado de factores aprovechando nuevas oportunidades productivas y la adopción de nuevas prácticas tecnológicas.

Finalmente, con el objeto de sistematizar algunos de los comentarios aquí presentados y relacionarlos con las necesidades de asistencia de las provincias argentinas, **se pueden establecer tres áreas de trabajo futuro: calidad de los gobiernos, asistencia productiva y asistencial.** Estas áreas se definen básicamente para las provincias de menor desarrollo relativo (los grupos VI y VII más Catamarca y Tucumán), aunque muchas de estas recomendaciones son también aplicables al resto de desarrollo intermedio).

En relación con la **calidad de los gobiernos**, existen numerosas áreas en donde los diferentes niveles requieren asistencia destinada a mejorar la calidad, eficiencia y equidad de las políticas públicas. Ello involucra aspectos sumamente variados que van desde la administración tributaria, hasta la organización de programas de atención primaria de la salud. Algunas de las áreas pueden caer bajo las responsabilidades del gobierno nacional, otras en las provincias y también hay un cúmulo de acciones a realizar para mejorar los gobiernos locales. Asimismo, también hay un importante espacio para desarrollar iniciativas que mejoren la gestión microeconómica de algunas funciones a cargo del estado. El caso de los hospitales públicos de autogestión y las universidades son ejemplos de ello. Sin duda, teniendo en cuenta el tipo de federalismo que predomina en Argentina, un espacio institucional que debe ser tratado con especial cuidado es el de los gobiernos provinciales, en especial considerando la necesidad de lograr ventajas sistémicas que permitan mejorar el ambiente de negocios al mismo tiempo que se trabaje sobre la cohesión social y la calidad de vida en cada región. Un tema que debe ser incorporado dentro de esta agenda de cooperación se relaciona con el cuidado ambiental y el manejo de recursos naturales (agua, tecnología en el manejo de suelos, etc.).

En segundo lugar, existe una importante variedad de posibilidades de asistencia al sector privado de las economías provinciales destinadas a mejorar la **competitividad de los sectores productivos**. Un área clave de desarrollo futuro, en donde la experiencia de los países más desarrollados es de suma importancia, se relaciona con las acciones destinadas a alcanzar determinados estándares técnicos que permitan a las producciones de las regiones más rezagadas superar las barreras paraarancelarias implícitas. En general, la asistencia al sector productivo incluye dos ejes de trabajo, la cooperación técnica específica y la construcción institucional. Esta última, aunque de difícil definición, es indispensable para alcanzar niveles adecuados de competitividad sistémica.

Por último, debe tenerse en cuenta que las áreas antes descritas involucran acciones de lenta maduración y destinadas a remover rigideces estructurales de los sectores público y privado de las diferentes provincias argentinas. No obstante, la situación social de Argentina alcanzó niveles de deterioro significativos que demandan **acciones asistenciales** con suma urgencia. De manera especial en las provincias más rezagadas, los problemas de exclusión, desempleo y acceso a niveles básicos de bienestar requieren de acciones de ayuda en la emergencia. En general son acciones de corto plazo, aunque en algunas jurisdicciones la emergencia seguramente persistirá durante un período importante.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997), "Descentralización de los servicios de salud en la Argentina", *Serie Reformas de Política Pública 47*, CEPAL, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. (1994) "El nuevo sistema previsional. ¿Una reforma definitiva? *Serie de Notas Num. 2*, CECE, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002), "Competitividad y estructuras productivas provinciales" (*mimeo*), CEPAL - PNUD, Buenos Aires.

Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., Devoto, F. y Vega, D. (2002), "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", *Serie estudios y perspectivas 12*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2002), "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", (*mimeo*), ILPES - Oficina Buenos Aires de la CEPAL.

Di Gropello, E. y Cominetti, R. (compiladores) (1998), *La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2001), "Informe sobre los programas de empleo provinciales", *Documento de Trabajo GP/09*, Ministerio de Economía.

Machinea, J. L. (2002) "Currency crises: a practitioner's view" (*mimeo*), Washington.

Mussa (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Institute for International Economics, Washington.

Teijeiro, M. (2002) *El gasto público debe bajar*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.