

# LA FALTA DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA ARGENTINA

Alberto Föhrig

**E**l federalismo argentino ha estado signado recientemente por la emergencia de una matriz de mayor complejidad a la hora de establecer políticas públicas de aplicación territorial y al mismo tiempo, por la falta de rutinas institucionales que medien la interacción entre los actores relevantes. La consecuencia de ello son políticas públicas de bajo nivel de penetración y de escasa durabilidad y coherencia en el tiempo. Este trabajo pretende explicar los condicionantes de este tipo de comportamiento, así como algunas medidas tendientes a su modificación.

## **PARTE I: CONDICIONANTES POLÍTICOS**

### **a) Relaciones entre las partes constitutivas de la federación**

Con la consolidación democrática se afianzó un rol cada vez más activo de las gobernaciones como centros de poder autónomo. Existe un proceso de progresiva pluralización territorial del poder político. Algunos de los factores que generaron tal preponderancia institucional se detallan a continuación.

En primer lugar, ha crecido en los últimos años el voto regional sobrepasando la brecha existente entre los partidos –por ejemplo, en las votaciones en el Congreso a favor de la prórroga del fondo del tabaco, que agrupó a diputados de distintos partidos provenientes de provincias tabacaleras o el subsidio a los combustibles patagónicos que agrupó a legisladores provenientes de dichas provincias sin importar su partido de origen-.

Mientras que en un esquema tradicional de división de poderes se producen negociaciones entre el ejecutivo y el legislativo a fin de obtener la aprobación de la legislación necesaria para el funcionamiento del gobierno federal, en los últimos años se ha modificado el patrón de negociación. Los gobernadores negocian primero con el ejecutivo acerca de las materias que afectan a sus provincias y luego dan instrucciones a sus respectivos diputados y senadores para que voten conforme a sus directivas.

Las listas de candidatos a legisladores se realizan a nivel provincial y normalmente, al ser el gobernador líder de su partido a nivel local, tiene enorme importancia en la definición de quien



renovará su banca o que facciones a nivel local tendrán preponderancia en la confección de las listas de candidatos. La tasa de reelección de gobernadores es alta, mientras que la tasa de reelección de diputados es extraordinariamente baja: sólo 17 de los 130 diputados que obtuvieron su banca en la Cámara de Diputados en 1997 habían ocupado un escaño en el período anterior.

Este patrón de relaciones entre poder ejecutivo, legislativo y los estados provinciales presenta matices de acuerdo a que partido esté a cargo del ejecutivo nacional y cual sea la correlación de fuerzas del partido en el gobierno con los respectivos ejecutivos provinciales.

Desde la reinstauración de la democracia en 1983, durante los dos períodos en que la Unión Cívica Radical (UCR) ha encabezado el ejecutivo nacional, la mayoría de las provincias han estado gobernadas por el principal partido de la oposición. La UCR ha estado siempre en minoría en el Senado de la Nación, y ha oscilado entre la mayoría absoluta y la primera minoría en la Cámara de Diputados. Esta distribución de poder ha sido denominada en el contexto norteamericano como de gobierno dividido, lo que implica en general mayores dificultades para implementar estrategias políticas diseñadas desde el poder ejecutivo.

El Partido Justicialista también ocupó dos períodos presidenciales. En ambos tuvo mayoría absoluta en el Senado, mayorías relativas o absolutas en las diputaciones y la mayoría de las gobernaciones. En este caso se dio un proceso de concentración de autoridad en el ejecutivo. El titular del poder ejecutivo, el Presidente de la Nación, era a su vez el líder del partido en el gobierno.

Esta particular combinación de factores de división del poder institucional puede entenderse por la combinación de dos factores: la distribución poblacional dentro del territorio argentino y el sistema electoral vigente. En efecto, los sistemas federales tienden a otorgar poder de representación igualitario a ciertas circunscripciones geográficamente definidas, con independencia de la cantidad de población y su importancia política o económica. Sin embargo, para evitar distorsiones en la representación, el sistema federal debe contar con algún margen de homogeneidad en la distribución de la población en el territorio. La Argentina posee una distribución tremendamente sesgada de su población. Un tercio de la población vive en un radio de cuarenta kilómetros desde el centro de la ciudad de Buenos Aires. Cinco provincias, sobre un total de veintitrés y un distrito federal, totalizan el setenta y cinco por ciento de la población.

La ley electoral argentina, luego de la reforma constitucional de 1994, establece que el Senado está compuesto por 72 miembros, 3 por provincia, representando 2 de ellos a la mayoría a nivel provincial y el tercero a la minoría. Como consecuencia de esta situación, las provincias con poca población detentan un enorme poder en la Cámara Alta. Seis provincias, que reúnen en sus territorios el 3,6% de la población, poseen el 25% de las bancas en el Senado de la Nación. En la Cámara de Diputados, el total de los 257 diputados se elige por sistema proporcional D'Hont con un piso de un 3%. Sin embargo, ninguna provincia, sin importar su población puede tener menos de 5 diputados. Así mientras la provincia de Buenos Aires, con el 38% de la población tiene solo el 28% de las bancas en la Cámara de Diputados, las seis provincias con menor población totalizan el 3,6% de la misma y tienen el 11% de las diputaciones. Estas cifras indican una marcada desproporción en la representación a favor de los distritos pequeños.

Finalmente, el Presidente de la Nación es elegido por un sistema de distrito único, por lo que basta con que un candidato consolide su campaña electoral en los centros urbanos de 5 provincias para tener casi asegurado su triunfo electoral.

La combinación de los sistemas de elección antes descritos dan como resultado un poder ejecutivo elegido por el centro y cámaras legislativas elegidas por la periferia. En el centro, con predominancia urbana, las preferencias electorales son volátiles, mientras que en la periferia, y particularmente en elecciones de carácter local, presentan electorados con mucha mayor fidelidad en su voto.

La conjunción de la distribución geográfica de la población interrelacionada con los sistemas electorales descritos más arriba adiciona un factor de fortaleza a los ya mencionados anteriormente para fundamentar el creciente poder de los gobernadores provinciales.

Lo esbozado hasta aquí refleja la situación de distribución de poder institucional vivida en los últimos dieciocho años de gobiernos democráticos. Sin embargo para comprender en su totalidad la dinámica de las relaciones intergubernamentales hay que tomar en cuenta un tercer factor: las diferencias entre los comportamientos de los diversos partidos, con respecto a sus modos de organización interna y sus estilos de liderazgo históricamente estructurados.

Los partidos relevantes en el sistema político argentino tienden a comportarse de manera diferenciada según la posición que ocupan en la distribución relativa de poder en las instancias ejecutivas y legislativas nacionales y provinciales.

El Partido Justicialista, cuando está a cargo del gobierno federal, se alinea al Presidente. En la oposición, tiende a dividirse hasta generar una nueva hegemonía interna.

Los patrones de oposición del justicialismo han variado significativamente desde 1983 a la actualidad. Durante la presidencia de Fernando de la Rúa, el justicialismo no ha generado una dinámica de obstrucción parlamentaria -algo que sí había estado presente en el gobierno de Alfonsín- aunque continuó una tarea de protesta social canalizada por su vertiente sindical.

En cuanto a la Unión Cívica Radical, en presidencias anteriores a la actual dicho partido ha tendido a alinearse al Presidente en el poder ejecutivo. Esta situación ha estado en tela de juicio durante el último período de gobierno, debido a los malentendidos entre el ejecutivo y el partido oficialista. Algunas de estas confusiones pueden ser explicadas por las diferentes concepciones sobre el funcionamiento de una coalición entre el presidente y su partido.

Cuando el radicalismo se encuentra en la oposición, adquieren mayor relevancia el presidente del partido y en menor medida los gobernadores de ese partido, que tienden a legitimar su poder real por medio de la ocupación de cargos en la estructura nacional del partido.

Los partidos provinciales por el contrario, son de marcado pragmatismo a la hora de establecer coaliciones: normalmente se alinean al partido en el gobierno, que es el que les puede asegurar mayores beneficios a las provincias por ellos gobernadas.

Concluyendo, tanto la estructura poblacional y de distribución de poder institucional, junto con los respectivos patrones de acción política de los partidos en la dinámica gobierno-oposición resultan fundamentales para entender el sistema político argentino en general así como la implementación efectiva de políticas públicas en particular.

Estos factores muestran como las interrelaciones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales pueden dar lugar a un gobierno dividido. Sin embargo, esta situación no ha generado por sí misma parálisis gubernamentales. Contrariamente a lo sostenido por la literatura crítica al presidencialismo, no se observan hasta el presente situaciones de parálisis gubernamental a consecuencia de esta fragmentación del poder al interior del sistema presidencialista argentino.

Lo que se observa más bien es la estabilidad del régimen político en medio de una alta inestabilidad institucional: el tiempo promedio de permanencia de un ministro del poder ejecutivo nacional es de 8 meses. En síntesis, hay disputas dentro del sistema pero no disputas respecto del sistema mismo.

En este escenario de paulatina pluralización, llevar adelante políticas sin el consenso de actores como los gobernadores, quienes adquieren cada vez más relevancia dentro del sistema político, implica partir de una base errónea de análisis para la implementación de las mismas. Esto no ha sido advertido por buena parte de los actores políticos, sobre todo los del gobierno central.

Una variada gama de políticas buscan ser implementadas desde la vieja matriz centralista, desconociendo el cambio en los actores y en los procesos implicados en los mismos. El resultado es que muchas de las políticas públicas aplicadas descentralizadamente requieren de un mecanismo de toma de decisiones que las torna cualitativamente diferentes. Como consecuencia de la falta de aplicación de una matriz multidimensional de análisis, buena parte de las políticas fracasa. Se presentan en consecuencia, fallas en la elección de los canales adecuados de implantación y los consensos políticos necesarios para su sustentabilidad a lo largo del tiempo.

## **b) Relaciones intergubernamentales en el poder ejecutivo nacional**

En el diseño del ejecutivo se explican buena parte de los éxitos o fracasos de un gobierno. En última instancia, se trata de establecer de que manera la modificación en los patrones de organización dentro del ejecutivo brindan incentivos para la cooperación o la confrontación entre los miembros de un gobierno.

De la totalidad de prerrogativas reconocidas al Presidente, probablemente sea en el diseño de su gabinete donde mayor nivel de discrecionalidad se le otorga. En el armado del Gabinete existen múltiples tensiones que deben ser abordadas desde un comienzo de la gestión. Para el caso argentino actual, las principales tensiones son las siguientes:

- la asimetría de poder que el Presidente posee en relación al resto del sistema institucional y su armonización con la lógica de un gobierno de coalición;
- la autonomía versus el control en la conformación de gabinetes ministeriales, en particular en un gobierno de coalición;
- la superposición de funciones y la falta de delimitación de áreas de competencia dentro del ejecutivo;
- la aparición de nuevas formas de gestión para llevar adelante diversas políticas como los consejos federales o nociones de multi e interagencialidad que deben ser dotadas de una metodología que les brinde operatividad;
- la resolución de conflictos latentes entre ministerios con objetivos fiscales y objetivos redistributivos, en particular en el manejo autónomo de presupuestos;
- la coordinación interministerial a través de figuras que sean neutrales a los resultados de los juegos redistributivos de poder;
- la regulación conforme a criterios representativos y previos a negociaciones políticas de coyuntura de las relaciones interjurisdiccionales, en particular las relaciones fiscales.



El diseño del ejecutivo es particularmente difícil cuando se trata de un gobierno de coalición enmarcado en un sistema presidencialista. Derivado del hecho de que en los sistemas presidencialistas en general, y en el sistema argentino en particular, los presidentes son figuras preponderantes en el sistema de poder, resulta de vital importancia, además de los patrones de organización dentro del ejecutivo, la concepción que su líder posee respecto de lo que constituye una coalición. En síntesis, de la concepción de coalición que posean los principales actores, depende buena parte de los resultados alcanzados por la misma.

Pueden sintetizarse dos concepciones competitivas respecto de lo que constituye una coalición en un sistema presidencialista: aquella que sostiene que el verdadero depositario de la legitimidad popular es el Presidente, y por lo tanto, la coalición es vista como instrumental a su propia estrategia y otra muy distinta, por la cual el Presidente resulta electo como representante de una coalición de partidos, cuyo equilibrio debe resguardar como fundamento de su legitimidad.

En el caso argentino actual, el primer factor a tener en cuenta tiene que ver con que el poder ejecutivo está conformado por diversos partidos que integran una coalición de gobierno. Esto hace que pueda darse la situación que el Presidente sea de un partido, el ministro de otro, y los secretarios y subsecretarios de un tercer partido o de fracciones internas competitivas entre sí, dentro del mismo partido. Así es que pueden leerse buena parte de las disputas dentro del poder como disputas entre “hombres del Presidente” versus “hombres del ministro”. Cuando el Presidente no deja a sus ministros oportunidad para conformar respectivos gabinetes gana en el corto plazo por cuanto ve reforzada su autoridad, pero pierde en el mediano plazo por cuanto no cuenta con equipos homogéneos para implementar políticas. En muchos casos, estas situaciones pueden llevar a la parálisis de determinada área de la administración.

Hacia el interior de cada ministerio, la reproducción de esta misma lógica puede llevar a que estas estructuras pierdan su unidad de acción como tales, dando más bien lugar a confederaciones de secretarías y subsecretarías, con sectores que expanden su esfera de influencia y la usan como centros de poder propios.

La superposición de funciones entre diversas áreas del ejecutivo, así como la falta de delimitación de sus esferas de competencia pueden constituirse en fuentes adicionales de conflicto para la resolución de problemas públicos. Existen muchos casos en el contexto argentino donde este tipo de situaciones, en lugar de trabajo interdisciplinario, han generado parálisis en la acción de gobierno.

Un ejemplo de ello es la relación económica con las provincias, donde debido a previsiones constitucionales y legales funcionarios federales y provinciales del mismo nivel jerárquico tienen que trabajar conjuntamente. En consecuencia, las relaciones intergubernamentales están sujetas a patrones de cooperación o conflicto de acuerdo a las personas que estén a cargo de esas posiciones. Así, en la práctica, se da una rotación de interlocutores y negociaciones paralelas con diversos actores, de acuerdo a las personas que ocupen los cargos de ministro del Interior, Economía o la Jefatura de Gabinete. En muchos casos, el propio Presidente queda atrapado en esta dinámica, transformándose en un interlocutor más.

Del lado de las provincias esta dinámica también genera distorsiones, ya que la acción descoordiada lleva a resultados altamente desiguales entre las mismas. Aquellas que tienen gobernadores con mejores relaciones personales o con mayor poder de presión sobre el poder central obtienen mayores beneficios, sin que éstos se encuentren insertos dentro de una estrategia de desarrollo más amplia para el conjunto de las provincias.

A pesar de ello, luego del profundo período de descentralización que atravesó el país a mediados de los años noventa y que será brevemente descrito más adelante, aparecieron nuevas instancias de resolución de problemáticas interjurisdiccionales, así como de organización en función de criterios de interagencialidad y multiagencialidad. Lo anterior prueba la complejidad del nuevo entramado de las políticas públicas, así como la aparición de incipientes mecanismos que llevan a la institucionalización de tales prácticas. Así, pueden presentarse múltiples ejemplos de consejos federales, que normalmente reúnen al ministro de la Nación responsable del área y sus contrapartes a nivel provincial.<sup>1</sup>

Estas nuevas instancias, sin embargo, se presentan más como espacios de generación de consensos que como órganos que toman decisiones vinculantes para las partes. En muchos casos, valiosos consensos elaborados luego de arduas deliberaciones se diluyen en el tiempo a consecuencia de la falta de instrumentación de sus previsiones. En general, estos organismos han carecido de capacidad resolutoria y de continuidad en el tiempo, obedeciendo su convocatoria, más a necesidades políticas de coyuntura que a estrategias de mediano y largo plazo. Finalmente, carecen de una metodología que sustituya negociaciones basadas en relaciones personales y la capacidad de ejercer presión con criterios ineludiblemente políticos, pero que cuando menos fueron establecidos previamente la negociación en particular que se esté llevando a cabo y con base en indicadores representativos de la materia de que se trate.

En cuanto a las relaciones interministeriales, están permeadas por la tensión entre ministerios con objetivos fiscales, típicamente el Ministerio de Economía, y aquellos que persiguen objetivos redistributivos, como por ejemplo los Ministerios de Desarrollo Social o de Salud. La relación de subordinación o igualdad entre ministerios reconoce un plano discursivo y simbólico que resulta mediado políticamente por el Presidente mediante atribuciones selectivas de poder. Pero además de lo anterior, resulta fundamental analizar cuales son las relaciones presupuestarias entre los ministerios, dado que esto será un indicador del peso relativo otorgado a cada uno de ellos en la resolución de problemáticas específicas. Particularmente, debe identificarse si existe autonomía en el manejo de presupuestos de cada uno de ellos o si por el contrario la cartera económica del Ministerio de Economía, mediante su intermediación presupuestaria, ejerce poder de veto de hecho sobre las políticas a ser implementadas por el resto de los ministerios.

Buena parte de los problemas reseñados anteriormente pueden ser resueltos mediante una eficaz coordinación interministerial. El sistema institucional argentino reserva un lugar constitucionalmente definido para el Jefe de Gabinete quien tiene entre sus funciones la administración general del país y como consecuencia de ello, la tarea de velar por una acción armónica entre los componentes del ejecutivo nacional. Sin lugar a dudas, esta coordinación resulta una pieza clave en la eficacia en la gestión. En esta tarea, sin embargo, es de fundamental importancia que el coordinador no forme parte de los resultados de los juegos redistributivos de poder hacia dentro del ejecutivo. Si el coordinador perdiese neutralidad carecería de credibilidad y por tanto efectividad para ejercer su rol.

La figura del Jefe de Gabinete, creada a partir de la reforma constitucional de 1994, fue pensada como un mecanismo tendiente a atenuar la rigidez del sistema presidencial. Los diversos golpes de estado ocurridos durante el siglo veinte mostraron la necesidad de que ante una crisis de envergadura, haya mecanismos que permitan realizar cambios significativos dentro del gobierno, sin llegar a discutir la continuidad del jefe de estado, y por lo tanto del sistema democrático en su

conjunto. Como parte de esta mayor flexibilidad del ejecutivo se ha establecido constitucionalmente la posibilidad de remoción legislativa del Jefe de Gabinete como mecanismo de censura al gobierno.

En la práctica, sin embargo, la figura del Jefe de Gabinete ha estado fuertemente subordinada a la acción del Presidente. Con presidentes con liderazgos fuertes como el encarnado por Carlos Menem, los Jefes de Gabinete carecieron de atención pública, mientras que con liderazgos de naturaleza institucional como el encarnado por De la Rúa, los Jefes de Gabinete han tenido un alto nivel de protagonismo político. Un último escenario no se ha dado hasta el presente: la posibilidad de un presidente de un partido y el Jefe de Gabinete de un partido de oposición. Ante crisis políticas de gran envergadura el sistema institucional prevé tal posibilidad.

Finalmente, puede indicarse como un factor necesario para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales la necesidad de una mayor vigencia efectiva de normas en las relaciones entre las partes y menor presencia de discrecionalidad en la asignación de beneficios. Existen dos áreas particularmente ejemplificadoras de tal tendencia: los denominados Aportes del Tesoro Nacional, que implican subsidios discrecionales que otorga el Ejecutivo Nacional a las provincias o municipios. En la actualidad superan los 150 millones de dólares anuales, pero a mediados de esta década superaron los 500 millones, que el ejecutivo podía asignar discrecionalmente sin otro criterio que su voluntad. El otro caso, de mayor importancia que el anterior, es la Ley de Coparticipación Federal de impuestos, que regula las relaciones fiscales entre la nación y las provincias en lo que hace a la percepción de impuestos y la distribución de la recaudación fiscal. De acuerdo a la reforma constitucional de 1994, debía adoptarse antes de 1996 una nueva ley de Coparticipación que fijase los criterios para efectuar tales distribuciones. Hasta el presente tal ley no ha sido adoptada, por lo cual, las relaciones fiscales con las provincias son decididas en función de negociaciones políticas entre los actores ministeriales señalados anteriormente y los gobernadores, con los problemas de falta de criterios uniformes previos y basados en indicadores representativos de la temática a abordar reseñada anteriormente.

## **PARTE 2: CONDICIONANTES FISCALES Y PRODUCTIVOS**

Si bien el núcleo central de este trabajo pretende explicar la dinámica intergubernamental como resultado de las relaciones entre actores políticos de los órdenes provincial y nacional, existen un conjunto de variables ajenas a tales relaciones que resultan relevantes a la hora de explicar dichos comportamientos de forma comprensiva.

El análisis de las relaciones políticas entre el gobierno nacional y las provincias debe ser complementado con la consideración de la situación financiera y productiva de las mismas. En particular, resulta imposible comprender la dinámica de poder entre el gobierno central y las provincias sin considerar el crecimiento de las deudas provinciales y su incapacidad como consecuencia de ello para realizar políticas activas en el contexto provincial.

Históricamente, las provincias argentinas presentaron un comportamiento errático en el manejo de sus finanzas públicas. Factores tales como el de la ineficiencia en la administración y la asignación clientelística de beneficios han jugado un rol importante en una cantidad significativa de provincias con desequilibrios fiscales.



Durante la década del noventa son tres los factores que influyen preponderantemente en la generación de deudas y la paralización de políticas activas: el proceso de descentralización, el colapso de las economías regionales y la abundancia de capitales internacionales para la financiación del déficit. Estas variables explican el comportamiento de una abrumadora mayoría de las provincias argentinas, aunque existen casos, como los de las provincias de La Pampa y San Luis, donde tales desequilibrios financieros no se han manifestado.

El proceso de descentralización de servicios que se inició a principios de la década de los noventa consistió en un cambio inducido por el gobierno nacional sin un proceso previo de adaptación al nuevo contexto por parte de las provincias. Los imperativos de naturaleza fiscal, tendientes a desembarazar al estado nacional de la provisión de una gama muy amplia de funciones y servicios públicos, hizo que se llevaran adelante políticas de descentralización sin asegurar la provisión de servicios de calidad que al mismo tiempo tuviesen en cuenta el equilibrio fiscal de las provincias.

Servicios como la educación y la salud fueron transferidos a las provincias sin las correspondientes partidas presupuestarias y sin la capacitación de recursos humanos que hicieran posible su provisión. Es más, dichas transferencias se realizaron sin un cronograma temporal que permitiese una absorción paulatina de funciones por parte de las provincias.

Si bien el proceso de descentralización generó una dinámica fiscal y de calidad de servicios desventajosa para la mayoría de las provincias, hubo algunas de ellas que supieron asimilar de mejor manera los cambios producidos. En particular, aquellas que ya habían iniciado ellas mismas procesos de descentralización de sus políticas provinciales hacia los municipios. Este grupo de provincias supo aprovechar de mejor manera el nuevo contexto. En primer lugar contaban ya con la experiencia de negociación dentro de sus territorios, por lo que los interlocutores de estas provincias con el poder central conocían cuales eran las variables de mayor importancia a negociar con la Nación. Además de ello, contaban con los recursos humanos necesarios en sus burocracias para hacer frente al nuevo contexto contando con cuadros medios y altos de la administración formados para el gerenciamiento de este tipo de políticas. Estos ejemplos muestran por que resulta de mayor utilidad una estrategia de descentralización gradual de servicios en lugar del traspaso directo de funciones entre jurisdicciones.

La descentralización implementada generó un aumento de los gastos corrientes, así como de las deudas provinciales que afectaron fuertemente sus disponibilidades presupuestarias y su capacidad de llevar adelante políticas activas. Así, las erogaciones corrientes que se incrementaron en mayor medida durante la década del 90 a nivel provincial fueron los gastos de personal y los pagos de intereses de su deuda pública.

El segundo factor de importancia en la explicación de los condicionantes fiscales de las provincias es el colapso de las economías regionales ocasionado por la privatización de empresas públicas nacionales y la apertura de la economía a la importación, que tuvo un efecto particularmente pernicioso sobre industrias de escala local no habituadas a la competencia con producción extranjera.

La privatización de la empresa estatal de petróleo -YPF- ocasionó el despido de decenas de miles de sus trabajadores, jubilaciones anticipadas y regímenes de retiros voluntarios que dieron lugar a indemnizaciones de significación. Algo similar ocurrió con los ferrocarriles que además cumplían una función social de comunicación e integración de gran importancia, dada la exten-

sión del territorio argentino. La falta de políticas de reinserción de los trabajadores desplazados de sus antiguas fuentes de trabajo generó una fuerte demanda de empleo público a nivel provincial. Además de la problemática económica, se generaron diversos focos de conflicto social, por cuanto muchas de estas poblaciones que quedaron sin su fuente de trabajo, el petróleo o el ferrocarril, poseen memoria de derechos, es decir conservan patrones de integración al mercado de trabajo y de un nivel de vida con ingresos dignos. El contraste de su situación actual con la memoria de sus derechos perdidos ha dado lugar a agudos focos de conflicto en las poblaciones donde se asentaban las empresas actualmente privatizadas .

La apertura de la economía con una baja generalizada de aranceles a la importación realizada sin un proceso previo de reconversión productiva de las industrias locales, concretamente las de escala regional, agudizó el cuadro económico de las economías locales en particular, afectando la capacidad de recaudación de tributos propios de las finanzas provinciales.

La privatización de empresas públicas introdujo una fuerte presión sobre el empleo público provincial generando una considerable expansión y rigidez en el gasto. A su vez, el deterioro de las economías regionales lesionó la capacidad de recaudación impositiva a nivel local, por la falta de actividad económica. De esta manera, las provincias se vieron imposibilitadas para generar los recursos necesarios para sus finanzas, y por lo tanto la presión ejercida sobre el gobierno central a fin de obtener financiamiento o en caso contrario, recurrir al endeudamiento.

La abundancia de capitales a nivel internacional durante la década pasada acentuó el fenómeno del endeudamiento provincial que hoy totaliza 23.000 millones de dólares, esto es, el 8.2% del Producto Bruto Interno y un déficit que durante el año 1999 totalizó 4.600 millones de dólares (1,6% del PBI).

Como conclusión general de los argumentos presentados anteriormente puede decirse que tanto el reconocimiento del poder relativo de los actores como la multidimensionalidad de los procesos de gobierno son requisitos para asegurar la sustentabilidad política de las iniciativas públicas.

Tanto los condicionantes políticos como los de naturaleza fiscal resultan relevantes para sustentar una nueva visión de las relaciones intergubernamentales. Sin embargo todo ello constituye solamente un punto de partida para construir una estrategia de desarrollo integrado de mediano y largo plazo.

---

1. Entre los Consejos Federales de mayor importancia pueden citarse: el de Educación, de Seguridad Interior, de Infraestructura, Inversiones y de Gestión Pública.