

EL ESTADO NACIONAL EN EL INTERIOR SIGNIFICACION E IMPACTOS

Oscar Oszlak

Introducción

En esta breve comunicación me propongo efectuar algunas consideraciones generales sobre dos de las formas que asume la presencia del estado en la actividad económica de las provincias argentinas: 1) las transferencias del gobierno nacional; y 2) la directa asignación de recursos al mantenimiento de un aparato burocrático federal en el Interior.

La significación e impactos de las transferencias explícitas e implícitas¹ del gobierno nacional a las provincias constituye un tema de intenso debate y permanente negociación entre ambas instancias. Sobre todo, en virtud de la grave crisis financiera que aqueja al gobierno central y su supuesta renuencia a satisfacer los requerimientos de fondos de gobiernos provinciales en los que se ha verificado un sostenido crecimiento en su dotación de funcionarios y en sus déficit fiscales.

En cambio, el tema de la importancia relativa del empleo público nacional en las provincias y su probable impacto sobre la actividad económica local no ha merecido mayor análisis, a pesar de su significación. Tal vez, una de las razones de este notorio vacío en la producción académica se deba a la ausencia de estadísticas confiables o, al menos, de estimaciones razonables, que permitan plantear hipótesis y proposiciones en torno a este tema. En el presente trabajo presentaremos algunas cifras que permitan llenar en parte este vacío.

De cualquier manera, tanto los aportes directos del tesoro nacional a las provincias como el empleo público nacional en el Interior constituyen problemas que encuantran antecedentes muy remotos en la historia argentina. Por lo tanto, comenzaré por situar el tema ensayando una breve interpretación histórica que se remonta a la época de la formación del estado nacional e intenta aportar algunos elementos explicativos sobre el nuevo patrón de relaciones que a partir de entonces se establece entre la Nación y las Provincias. El análisis se trasladará luego a la actualidad, mostrando cómo las tendencias que se insinuaban en los años de la organización nacional acabaron por cristalizar una situación de fuerte dependencia de la economía y finanzas provinciales respecto al gobierno federal.

Antecedentes históricos

La presencia del estado nacional en el Interior fue uno de los instrumentos fundamentales a través de los cuales se concretó su papel articulador de relaciones sociales y su constitución como aparato de dominación. Una de las formas que asumió esta presencia fue la directa asignación de

¹ Las primeras incluyen la coparticipación federal, los aportes del tesoro nacional y los montos transferidos en concepto de Fondo de Desarrollo Regional, Coparticipación Vial, FONAVI, FEDEI, Regalías y otros. Las segundas se refieren a los efectos financieros estimados de los regímenes de promoción industrial. En este trabajo consideraremos exclusivamente las transferencias explícitas.

recursos financieros a los gobiernos provinciales y la creciente radicación de organismos federales en el Interior, con la consecuente dependencia de sus funcionarios del empleo público nacional.

En un trabajo anterior he referido a estas modalidades de intervención estatal como formas de penetración cooptativa (Oszlak, 1982). En la etapa formativa del estado nacional, este concepto alude al proceso de captación de apoyos entre los sectores dominantes locales y gobiernos provinciales, a través de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas tendientes a preservar y consolidar el sistema de dominación impuesto en el orden nacional.

¿Cómo funcionó este mecanismo en la experiencia histórica que se inicia a partir del triunfo de las fuerzas porteñas en Pavón?² Durante el interregno entre batalla y la asunción de Mitre como presidente constitucional, Buenos Aires asumió de hecho el gobierno nacional. Desde ese momento, como ocurriera después de la Revolución de Mayo, como lo intentarían infructuosamente Rivadavia y Urquiza, el gobierno nacional debía enfrentarse una vez más al mismo dilema: diferenciarse de su matriz porteña sin traicionar los intereses asociados al Puerto; pero a la vez, lograrlo sin convertirse en una mera excrecencia del autonomismo provincial. En el camino se erigía la "idea federal" como formidable obstáculo a las posibilidades expansivas de un estado nacional. Por ello, si bien la acción desarrollada por el gobierno de Mitre fue racionalizada en el discurso político como "ganar la adhesión de las provincias", su intención última fue más bien desplazarlas como eje de articulación de relaciones sociales y sustituirlas por una instancia territorial y socialmente más abarcativa.

Sin embargo, las provincias no podían ser ignoradas en su fundamental papel constitutivo de uno de los poderes del estado. La constitución de 1853, que creó el mecanismo del Senado, convirtió a este órgano en "la verdadera llave maestra del sistema político" (H. Gorostegui de Torres, 1972). Con mayoría permanente, capaz de impedir con sus tercios la sanción de cualquier ley, el Interior disponía de un esencial dispositivo de poder frente a Buenos Aires. Por eso, ganar la "adhesión" provincial implicaba la creación de mecanismos que contrabalancaran esa importante fuente de poder que había quedado formalmente reservada a las provincias, procurando un creciente control de sus situaciones locales.

Desde el punto de vista de las formas de cooptación aquí analizadas, se trataba de incorporar a los sectores dominantes del Interior, no tanto como representantes de intereses regionales o locales sino más bien como componentes de un nuevo pacto de dominación a nivel nacional. En medio de gobiernos locales recelosos y a menudo alzados, por un lado, y la poderosa provincia portena no resignada a perder sus privilegios, por otro, el estado nacional jugó sus cartas a dos puntas: a veces, usando la fuerza y los recursos de Buenos Aires para someter a las provincias interiores; otras, valiéndose de pactos y coaliciones con las burguesías provinciales, para contrarrestar la influencia ejercida sobre el gobierno nacional por la burguesía porteña.

Además de la represión abierta, utilizada extensamente sobre todo durante las presidencias de Mitre y Sarmiento, el estado fue afirmando sus bases sociales de apoyo a través del empleo relativamente discrecional de ciertos mecanismos de cooptación. Uno de ellos fue el otorgamiento de subvenciones a las provincias. Mientras en tiempos de la Confederación éstas debían contribuir, magramente por cierto, al sostenimiento del gobierno nacional, la situación se invirtió a partir del gobierno de Mitre. Sobre todo durante los primeros años de su presidencia, en que el

² El análisis que sigue en esta sección del trabajo se basa en mi ya citado trabajo (Oszlak, 1982).

descalabro de las finanzas provinciales ocasionado por las guerras civiles, demandó la contribución del gobierno nacional para la atención de los gastos más elementales.

Con el tiempo, sin embargo, la significación de estos subsidios tendió a decrecer. Su monto en las asignaciones presupuestarias se mantuvo prácticamente en el mismo nivel absoluto durante casi tres décadas. Más aun, disminuyó durante los gobiernos de Avellaneda y Roca y sólo hacia el final del gobierno de Juárez Celman recobró y superó algo de su nivel anterior. Las cifras se indican en el cuadro 1.

No obstante, los valores absolutos no son totalmente adecuados como indicador de la importancia de estos subsidios, ya que de acuerdo con los criterios de asignación empleados, los mismos tuvieron un peso diferencial según las provincias consideradas. En principio se estableció una distinción entre "auxilios" y "subsidios", es decir, entre contribuciones extraordinarias movidas por acontecimientos que amenazaban la viabilidad financiera de una provincia y aportes ordinarios destinados a contribuir a su sostenimiento. Tal vez esta distinción constituya el origen de la clasificación actual entre aportes del Tesoro Nacional y asignación de fondos de coparticipación.

En 1862 se adoptó como norma de alcance general, acordar a cada provincia la suma de 1.000 pesos fuertes mensuales, sin perjuicio de "auxiliar" adicionalmente a alguna de ellas. Se señalaba explícitamente que las provincias que tenían mayor población, también obtenían generalmente mayores recursos, por lo que resultaba equitativo fijar un subsidio uniforme³. De aquí que el peso del subsidio en los presupuestos provinciales resultara muy dispar. En 1871, la provincia de San Luis recibía un subsidio del Gobierno Nacional de 26.660 pesos fuertes, equivalente a sus recursos totales propios (v.g. 26.691,68 pesos fuertes), en tanto que el subsidio a La Rioja prácticamente doblaba la cifra de sus recursos (41.150 y 27.600 pesos fuertes respectivamente). También en provincias como Catamarca, Tucumán y Mendoza la proporción era bastante significativa.

³ Se exceptuaba a Buenos Aires, que tenía garantida la integridad de su presupuesto por pactos preexistentes incorporados a la Constitución.

CUADRO 1

SUBSIDIOS DEL GOBIERNO NACIONAL A LAS PROVINCIAS PERIODO 1863 - 1890 (en miles de pesos fuertes)

Año	Total	% de ejec. presup.
1863	229,0	2,89
1864	214,8	3,02
1865	215,9	1,72
1866	170,3	1,24
1867	153,5	1,09
1867	148,7	0,89
1869	228,0	1,52
1970	220,0	1,13
1871	216,7	1,02
1872	220,0	0,83
1873	225,0	0,73
1874	221,2	0,74
1875	225,0	0,79
1876	154,2	0,70
1877	52,5	0,26
1878	52,5	0,25
1879	52,5	0,23
1880	52,5	0,20
1881	52,5	0,18
1882	52,5	0,09
1883	97,2	0,22
1884	97,0	0,17
1885	57,0	0,10
1886	57,0	0,10
1887	57,0	0,09
1888	340,2	0,45
1889	318,6	0,30
1890	154,9	0,16

FUENTE: Memorias de Hacienda, República Argentina.

Por lo tanto, la súbita suspensión de las subvenciones a provincias cuyas situaciones no eran favorables, o el refuerzo de partidas a aquellas otras en que los sectores dominantes eran adictos al gobierno nacional, constituía un instrumento de acción política que, hábilmente manejado, permitía consolidar las posiciones de sus aliados en el Interior⁴.

⁴ Después del 80, el gobierno nacional recurriría a mecanismos más sofisticados, tales como leyes especiales, líneas de crédito privilegiadas, concesiones e inversiones directas para el desarrollo de ciertas regiones o productos (v.g. la industria azucarera tucumana).

Similares efectos producía la utilización de cargos públicos como mecanismo de cooptación. La declinación de las economías del Interior, acentuada con escasas excepciones a partir de la organización nacional, convirtió al empleo público en un importante factor compensador, pero a la vez en un precario instrumento para la captación de apoyos al gobierno nacional. Romero destaca el uso del presupuesto nacional con este objeto durante el período 1862-76, especialmente a través de la creación de nutridos contingentes de funcionarios nacionales y provinciales, de profesores y maestros -en colegios llamados precisamente "nacionales" por ser pagados por el estado- de miembros de las fuerzas armadas, del poder judicial, etc. (L. A. Romero, 1978). Señala este autor que los ocupantes de estos nuevos cargos se convirtieron en pilares de la estabilidad política de un Interior donde los "dostores" desplazaban definitivamente a los militares y caudillos. De ahí que las capitales de provincias fueran, desde entonces, principalmente centros administrativos.

El nepotismo y la institución del spoils system, consecuencia inevitable de negociaciones pre y pos-electorales, multiplicaban el uso instrumental de los cargos públicos, ya que la elección de un gobernador o de un presidente aparejaba cambios en la administración pública, desde los niveles más bajos de las municipalidades hasta los más altos de los ministerios (Gasio y San Román, 1977).

Una idea aproximada de la importancia que fue adquiriendo este mecanismo la da el veloz crecimiento del número de empleados públicos nacionales radicados en el Interior. hasta 1862, la presencia del estado nacional en las provincias se limitaba prácticamente a las aduanas y receptorías existentes en diversos puntos fronterizos y a las oficinas de rentas que funcionaban vinculadas al tráfico aduanero. Sólo 15 años después, una elevadísima proporción del personal civil y militar del gobierno nacional se hallaba radicado o se desempeñaba en forma itinerante en el interior del país. De acuerdo con una estimación que he efectuado para el año 1876, sobre dotación total de 12.835 funcionarios, 10.956 se hallaban afectados de uno u otro modo a funciones desarrolladas en las provincias. Si bien gran parte de este personal era militar, también la dotación civil (y el clero, a cargo del gobierno central) era ampliamente mayoritaria respecto a la radicada en Buenos Aires (véase cuadro 2). Se trataba, sin duda, de una situación verdaderamente excepcional, por cuanto la centralización de la dotación y recursos del estado en jurisdicción federal tendería posteriormente a incrementarse.

Del examen de estas formas de penetración cooptativa por parte del estado nacional surge claramente el sentido que tuvieron los aportes y subsidios a las provincias durante una etapa histórica en que se definían no sólo nuevas reglas del juego entre Nación y Provincias sino también un nuevo esquema de división social del trabajo entre ambas esferas. Aunque por razones parcialmente diferentes -incluida la propia inercia histórica-, estos mecanismos de transferencia de recursos y de activa presencia institucional en el Interior perduraron hasta la actualidad, adquiriendo una significación cuantitativa en muchos sentidos similar a la que tuvo en la etapa formativa del estado nacional. La próxima sección del trabajo aborda algunos aspectos de esta realidad actual.

Tendencias recientes

En ocasión de la realización del Censo de Personal Civil de la Administración Pública Nacional, realizado en 1977, pudo obtenerse información sumamente desagregada sobre el perfil, características y distribución del empleo estatal. Por su importancia a los fines de esta comunicación, deseo destacar los datos que se reproducen en el cuadro 3, en el que se indica la ubicación territorial del personal de la APN en función del lugar de trabajo.

CUADRO 2

ESTIMACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS
NACIONALES EN 1876

Dependencia	Ciudad de			
	Total	Bs. As.	Interior	Exterior
Presidencia de la Nación	6	6	-	-
Congreso Nacional	162	162	-	-
Ministerio del Interior	913	244	654	15
Ministerio de Relac. Exteriores	34	12	-	22
Ministerio de Hacienda	1.304	575	729	-
Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública	1.454	125	1.329	-
Ministerio de Guerra y Marina	8.962	718	8.244	-
Totales	12.835	1.842	10.956	37

FUENTE: Elaborado sobre la base de datos del Presupuesto Nacional contenidos en la Memoria del Ministerio de Hacienda para el año 1876.

CUADRO 3

CENSO DEL PERSONAL CIVIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
UBICACION TERRITORIAL DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, EN FUNCION DEL LUGAR DE TRABAJO
(Totales clasificados por provincia o territorio y jurisdicción)

Lugar de trabajo	TOTAL APN y M.C.B.A.	TOTAL APN	TOTAL PEN	ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL											Ex-Poder Legislat.	MCBA
				Poder Ejecutivo Nacional												
				PNA	TCN	Planeamiento	Interior	Rel. Exter y Culto	Justicia	Economía	Cultura y Educación	Trabajo	Bienestar Social			
TOTALES	994.176	926.698	923.911	11.805	774	274	1.141	3.071	1.551	522.622	309.689	5.406	67.528	2.787	67.478	
Capital Federal	364.952	298.169	295.388	7.260	774	270	1.037	1.146	1.544	167.122	83.504	1.732	30.999	2.781	66.783	
Pcia. de Buenos Aires	194.180	193.485	193.485	1.938	-	4	7	4	7	118.921	53.979	1.193	17.432	-	695	
" Santa Fe	82.298	82.298	82.297	220	-	-	13	-	-	50.618	28.704	311	2.431	1	-	
" Córdoba	59.001	59.001	59.001	343	-	-	13	-	-	30.072	24.087	352	4.134	-	-	
" Tucumán	34.231	34.231	34.231	162	-	-	5	-	-	19.057	14.033	193	781	-	-	
" Mendoza	34.125	34.125	34.125	607	-	-	17	-	-	19.271	13.509	204	517	-	-	
" Entre Ríos	26.057	26.057	26.056	88	-	-	-	-	-	14.236	10.442	120	1.170	1	-	
" Salta	22.027	22.027	22.027	227	-	-	11	-	-	13.379	7.330	127	953	-	-	
" Corrientes	21.048	21.048	21.045	79	-	-	13	-	-	9.370	11.034	53	496	3	-	
" Santiago del Estero	15.863	15.863	15.863	2	-	-	-	-	-	7.202	7.777	62	820	-	-	
" Chaco	14.904	14.904	14.904	99	-	-	-	-	-	6.090	8.394	65	256	-	-	
" Chubut	13.326	13.326	13.326	121	-	-	5	3	-	9.943	2.859	115	280	-	-	
" San Juan	12.967	12.967	12.967	56	-	-	2	-	-	4.392	7.992	134	391	-	-	
" San Luis	12.499	12.499	12.499	76	-	-	-	-	-	5.333	4.922	97	2.071	-	-	
" Santa Cruz	10.762	10.762	10.762	2	-	-	6	-	-	10.227	398	41	38	-	-	
" Neuquén	10.530	10.530	10.530	49	-	-	2	-	-	7.375	2.939	31	134	-	-	
" Misiones	10.473	10.473	10.473	6	-	-	3	-	-	3.365	6.658	71	370	-	-	
" Jujuy	10.092	10.092	10.092	3	-	-	-	-	-	4.688	5.059	81	261	-	-	
" Catamarca	9.518	9.518	9.518	62	-	-	-	-	-	3.725	4.973	84	674	-	-	
" La Pampa	8.339	8.339	8.339	43	-	-	-	-	-	3.602	4.238	36	420	-	-	
" Río Negro	8.338	8.338	8.338	271	-	-	2	-	-	6.661	984	76	344	-	-	
" La Rioja	7.544	7.544	7.544	45	-	-	-	-	-	2.849	2.046	133	2.471	-	-	
" Formosa	6.010	6.010	6.010	1	-	-	3	-	-	2.370	3.478	88	70	-	-	
T.N. de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	1.363	1.363	1.363	1	-	-	2	-	-	1.045	294	6	15	-	-	
En el exterior	3.729	3.729	3.728	44	-	-	-	1.918	-	1.709	56	1	-	1	-	

De este cuadro surge inmediatamente una importante constatación: del total de funcionarios públicos nacionales empleados a la fecha del censo, sólo el 31,97 % se desempeñaba en jurisdicción de la Capital Federal. El resto, es decir, el 68,03 %, lo hacía en territorio provincial. Esta

comprobación marca una primera característica estructural del empleo público en la APN: su amplia dispersión geográfica y su notable influencia en los mercados de trabajo locales. Como vimos, esta presencia reconoce lejanos antecedentes históricos, aún cuando los números muestran una relativa disminución de la radicación provincial del empleonacional respecto al siglo pasado.

Un segundo aspecto destacable del cuadro analizado es la distribución funcional del empleo entre la Capital Federal y las provincias. Como cabe esperar, las funciones tradicionales de administración general, planificación y control, justicia y relaciones exteriores se concentraban casi exclusivamente en la Capital (o en el exterior, en el caso de RREE), mientras que la proporción disminuía notoriamente en las áreas de funciones económicas y sociales (bienestar social, cultura y educación, trabajo y economía).

Un tercer elemento a considerar es el peso cuantitativo del empleo nacional en jurisdicción provincial frente a la dotación de personal de las propias provincias. Si bien en este último caso no he obtenido cifras comparables para el año 1977 en que se realizó el Censo, podría establecerse la comparación con los datos disponibles a fines de 1983, fecha en la que todavía no se había iniciado el fuerte incremento en el empleo provincial verificando entre entonces y la actualidad. En el cuadro 4 se han dispuesto las cifras correspondientes, incluyendo además las de fines de 1986 a fin de observar también las tendencias más recientes.

De aceptarse la comparación, el cuadro indicaría que en 6 provincias el volumen de empleo nacional en territorio provincial era superior a la dotación propia de las respectivas jurisdicciones (Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán). En otras 5, las cifras eran prácticamente equivalentes (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, San Luis y Salta). Otras 7 mostraban una proporción de empleo nacional superior a la mitad del empleo provincial (Catamarca, La Rioja, Corrientes, Neuquén, Chaco, San Juan y Santiago del Estero), mientras que en las 4 restantes dicha proporción era aproximadamente igual o inferior al 50 %.

Existen, naturalmente, diversas explicaciones posibles acerca de este peso diferencial del empleo público nacional en las provincias. La localización de recursos naturales explotados por empresas estatales que operan en la órbita federal, dio lugar a una importante expansión del empleo en las provincias respectivas. También la temprana construcción por el gobierno nacional de importantes obras de infraestructura ferroviaria, vial y portuaria, así como la explotación de los servicios asociados a las mismas, constituyeron un factor de fuerte gravitación en el aumento del empleo nacional en el territorio de algunas provincias. El caso de Buenos Aires se explica principalmente por el importante peso del empleo en los partidos adyacentes a la Capital Federal. Por último, correspondería considerar como variable explicativa la significación que tuvo el empleo público nacional en ciertas provincias estrechamente vinculadas al circuito creado en torno a la economía porteña (v.g. Mendoza, Tucumán, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos).

Las cifras más recientes sobre empleo público nacional en el Interior adolecen, lamentablemente, de algunas limitaciones importantes, derivadas de la falta de actualización de los datos de algunos organismos o de la no disponibilidad de las desagregaciones por jurisdicción (como es el caso, crucial por su peso, del área educativa). No obstante, en el cuadro 5 se incluyen los datos disponibles en la Secretaría de la Función Pública (DIGRAD), efectuándose adicionalmente algunas estimaciones sobre las informaciones faltantes, a efectos de obtener un cuadro aproximado de la situación actual.

A efectos de la lectura de cuadro es preciso realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, a fin de "desporteñizar" la información correspondiente a la provincia de Buenos Aires, se ha desglosado el

número de empleados públicos nacionales que se desempeñan en los partidos del Gran Buenos Aires, considerando a éste y la Capital Federal como una sola jurisdicción. En segundo término, se efectuaron estimaciones sobre el número de personal de oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas que presta servicios en territorio provincial, a partir de la opinión de informantes clave. Por último, se estimaron las dotaciones de funcionarios de organismos del área educativa, sin llegar a una desagregación por provincias.

CUADRO 4

EVOLUCION DEL EMPLEO PUBLICO POR PROVINCIAS, 1983-1986, Y COMPARACION CON EMPLEO PUBLICO NACIONAL EN EL INTERIOR, 1977

Provincias	Empleo Público Nacional en el interior	Empleo Público provincial		Variación	
		31/12/83	31/12/86	Absoluta	%
Buenos Aires	193.485	178.205	215.702	37.497	21,0
Catamarca	9.518	16.887	19.057	2.170	12,9
Córdoba	59.001	60.181	66.121	5.940	9,9
Corrientes	21.045	29.552	41.567 *	12.015	40,7
Chaco	14.904	25.943	29.613	3.670	14,1
Chubut	13.326	11.728	15.688	3.960	33,8
Entre Ríos	26.056	27.622	33.506	5.884	21,3
Formosa	6.010	18.921	26.030	7.109	37,5
Jujuy	10.092	20.800	23.250	2.450	11,8
La Pampa	8.339	9.426	11.144 *	1.718	18,2
La Rioja	7.544	11.874	16.783	4.909	41,3
Mendoza	34.125	33.661	35.861	2.200	6,5
Misiones	10.473	20.947	24.179	3.232	15,4
Neuquén	10.530	14.017	16.345	2.328	16,6
Río Negro	8.338	18.242	21.959	3.717	20,4
Salta	22.027	26.203	33.822	7.619	29,1
San Juan	12.967	17.773	20.808 *	3.035	17,1
San Luis	12.499	13.269	16.852 *	3.583	27,0
Santa Cruz	10.762	9.486	14.269 *	4.783	50,4
Santa Fe	82.297	58.654	82.716	24.062	41,0
Santiago del Estero	15.863	24.253	24.402	149	0,6
Tucumán	34.231	33.609	38.163	4.554	13,5
TOTALES	623.432	681.253	827.837	146.584	21,6

* Estimación Secretaría de Hacienda.

La lectura del cuadro permite efectuar algunas observaciones de sumo interés. El primer dato significativo es la reducción del empleo total en la APN, que surge -a mi juicio- de dos factores fundamentales: 1) la transferencia a las provincias de escuelas y servicios de salud durante el gobierno militar del Gral. Videla; y 2) la disminución provocada por el régimen de retiro voluntario y el decrecimiento vegetativo de la dotación, no compensado por nuevas incorporaciones debido al congelamiento de vacantes.

De todas maneras, el cuadro confirma la continuada y gravitante presencia del empleo público nacional en la economía de las provincias argentinas. Mantiene todavía un volumen superior al conjunto del empleo radicado en la Capital Federal y Gran Buenos Aires. Con un número cercano a las 500.000 personas, representa casi un 60 % del empleo total en las administraciones públicas provinciales, pese al importante incremento producido en este último durante el actual período democrático. Considerando un promedio de U\$S 5.000 anuales por empleado (incluyendo cargas sociales), cifra no arbitraria a juzgar por estadísticas disponibles para algunos organismos, obtendríamos una afectación presupuestaria a gastos en personal radicado en territorio provincial

próxima a los U\$S 2.500 millones. El enorme impacto sobre los mercados de trabajo locales que puede deducirse a partir de estas cifras, adquiere perfiles aún más significativos en aquellas provincias donde el peso del empleo público nacional es mayor. Tal es el caso de Santa Fe, donde la estimación efectuada para el año 1986 indicaría que las sumas que el gobierno nacional destinó al pago de su personal en dicha jurisdicción fue cercana al total del presupuesto ejecutado de la provincia en ese mismo año.

CUADRO 5

ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL
Dotación de Personal en Jurisdicción Provincial
(Datos a octubre de 1988)

Jurisdicción	En Prov.	CF, GBA y Ext.
Total C. Fed. y G. B. Aires		321.674
Total Exterior		3.328
Total Provincias (datos parciales)	230.350	
Buenos Aires (excl. G.B.A.)	60.914	
Catamarca	2.182	
Córdoba	24.358	
Corrientes	6.279	
Chaco	4.734	
Chubut	7.047	
Entre Ríos	9.223	
Formosa	2.264	
Jujuy	3.418	
La Pampa	2.929	
La Rioja	2.009	
Mendoza	16.525	
Misiones	2.882	
Neuquén	6.152	
Río Negro	6.646	
Salta	9.744	
San Juan	3.052	
San Luis	3.326	
Santa Cruz	7.127	
Santa Fe	34.306	
Santiago del Estero	4.809	
Tucumán	9.344	
Tierra del Fuego	1.082	
Estimación Fuerzas Armadas	73.000	13.000
Estimación Org. de Educación	175.000	45.000
Estimación Policía Federal	4.000	31.000
Totales	482.350	414.002

Cabría preguntarse si esta presencia del estado nacional en el Interior constituye una suerte de descentralización o, lo que parece más plausible, una mera descnocración de funciones. La respuesta debería surgir de un análisis más profundo de la composición del empleo, así como de la distribución de competencias y facultades decisorias, aspectos que no puedo desarrollar en esta comunicación. De todos modos, es importante destacar que el impacto económico de este tipo de gasto es similar bajo una u otra hipótesis.

Desde una perspectiva histórica, resulta claro que la significación del empleo público nacional, medido en relación a la población del país o al total del empleo público provincial, viene disminuyendo progresivamente (véase cuadro 6). En 1950, la proporción de empleados públicos nacionales por cada 100 habitantes era de 3,04. En 1980, se había operado una fuerte reducción a sólo 1,97 por cada 100 habitantes. En el mismo lapso, el empleo público provincial pasó de 1,25 a 2,29 por cada 100 habitantes, cifra que muy probablemente ronda en la actualidad un promedio de 2,65.

Por supuesto, estas tendencias se vinculan estrechamente con el crecimiento del gasto público provincial y de las transferencias del gobierno nacional a las provincias. El cuadro 7 muestra que el incremento de los gastos totales de las provincias, a valores constantes, fue del 28 % mientras que al comparar estas cifras con las del cuadro 8, puede obtenerse una idea sobre la relación existente entre el presupuesto de egresos de las provincias y los montos transferidos por el gobierno nacional.

Las cifras demuestran que entre 1983 y 1986, la mitad de las provincias incrementaron sus gastos totales en más del 30 %. En seis de ellas, el crecimiento del gasto fue superior al 40 %. Teniendo en cuenta que una proporción considerable de los egresos son gastos en personal, y a la vista de los datos de transferencia de fondos del gobierno nacional, cabría preguntarse hasta que punto estas transferencias no suponen sino una nueva manera en que el estado nacional, en lugar de cumplir solo el rol de empleador directo de personal en el Interior, ha pasado a desempeñar un importante papel como subsidiador indirecto del empleo público provincial. Y que en este proceso, su peso relativo se ha reducido apreciablemente.⁵

Las tendencias señaladas son apenas observaciones preliminares que surgen de un rápido análisis de los datos disponibles y no el resultado de una paciente tarea de investigación. Futuros trabajos sobre este tema deberían no solamente profundizar el estudio de estas tendencias, sino además tratar de caracterizar cual es el nuevo esquema de "división del trabajo" que se perfila a partir de las mismas y cual es la significación de este patrón de relaciones fiscales entre Nación y Provincias para el mercado de trabajo y el desarrollo económico del Interior.

⁵ En 1950, el gobierno nacional empleaba el 70,9 % de la dotación del Gobierno General (que incluye las dotaciones de personal provincial y municipal). En 1960, esta proporción había disminuido al 63,5%; en 1970, al 56,9 %; y en 1980, al 46,2 %. Cifras mas recientes mostrarían seguramente una reducción aún más acentuada (Cfr. Cámara de Diputados de la Nación, Mensaje Presupuesto Administración Nacional 1989).

CUADRO 6

N° DE EMPLEADOS DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO
POR CADA 100 HABITANTES
1950 / 1960 / 1970 Y 1980

AÑOS	GOBIERNO NACIONAL	PROVINCIAS	MUNICIPALIDADES (M.C.B.A. Y MUNICIPALIDAD DE PROVINCIAS)	GOBIERNO GENERAL	EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS	TOTAL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
1950	3,04	1,25	0,56	4,85	2,14	6,99
1960	2,66	1,53	0,61	4,80	1,65	6,45
1970	2,44	1,73	0,62	4,17	1,57	5,74
1980	1,97	2,29	0,71	4,97	1,19	6,16

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación, del Banco Central de la República Argentina y de la Sindicatura General de Empresas Públicas.

CUADRO 7

INGRESOS Y GASTOS TOTALES DE PROVINCIAS; 1983 - 1986
(en miles de australes de 1986) ¹

Provincias	Ingresos Totales			Gastos totales		
	1983	1986	Vanac. %	1983	1986	Vanac. %
Buenos Aires	1.929.351	2.061.438	+ 6,85	1.806.268	2.141.036	+ 18,53
Catamarca	109.090	125.829	+ 15,34	106.139	140.285	+ 32,17
Córdoba	520.034	623.808	+ 19,96	495.665	677.205	+ 36,63
Corrientes ²	192.478	221.207	+ 14,93	219.894	297.287	+ 35,20
Chaco	241.216	256.941	+ 6,52	239.884	291.238	+ 21,41
Chubut	190.574	201.454	+ 5,71	161.255	205.247	+ 27,28
Entre Ríos	278.055	330.409	+ 18,83	274.343	336.018	+ 22,48
Formosa	199.237	189.383	- 4,95	200.094	217.471	+ 8,68
Jujuy	154.117	170.450	+ 10,60	154.116	182.097	+ 18,16
La Pampa ²	114.992	167.712	+ 45,85	136.791	178.054	+ 30,17
La Rioja	86.342	138.609	+ 60,54	99.095	178.930	+ 80,56
Mendoza	345.643	433.852	+ 25,52	326.699	459.449	+ 40,63
Misiones	198.475	211.140	+ 6,38	176.676	216.037	+ 22,28
Neuquén ²	209.138	289.822	+ 38,58	209.613	300.037	+ 43,14
Río Negro	186.958	266.162	+ 42,36	197.333	278.951	+ 41,36
Salta	215.896	312.005	+ 44,52	231.983	402.568	+ 73,53
San Juan ²	210.375	206.976	- 1,62	202.759	214.334	+ 5,71
San Luis ³	87.670	119.368	+ 36,16	85.102	122.176	+ 43,56
Santa Cruz ²	184.671	217.614	+ 17,84	180.008	231.377	+ 28,54
Santa Fe ²	663.582	725.844	+ 9,38	616.844	777.316	+ 26,01
Santiago del Estero	194.668	209.173	+ 7,45	193.430	197.513	+ 2,11
Tucumán	235.505	285.480	+ 21,22	217.133	300.368	+ 38,33

CUADRO 8

**TRANSFERENCIAS TOTALES -EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS-
DEL GOBIERNO NACIONAL A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES**

1986

Por aporte y por Jurisdicción *

-en miles de australes de 1986-

Provincias	A.T.N.	F.D.R.	Copart. Vial	FONAVI	FEDEI	Otros Aportes	Regalías	Total Tranf. explícitas	Transf. implícitas (Prom. Ind.)	Total Transf. (Expl. + Impl.)
Buenos Aires	654.381	12.850	107.962	51.648	3.229	12.067	-	842.137	64.614	906.751
Catamarca	95.458	3.250	5.224	8.483	4.280	11.572	-	128.267	97.817	226.084
Córdoba	303.443	5.350	7.985	29.156	3.229	12.405	-	361.568	16.029	377.597
Corrientes	151.256	3.750	6.936	19.548	4.176	15.791	-	201.457	10.986	212.443
Chaco	168.615	3.550	30.746	20.985	3.735	13.648	-	241.279	10.986	252.265
Chubut	47.819	2.200	7.737	19.634	4.686	11.646	71.455	165.177	83.862	249.039
Entre Ríos	172.989	1.100	12.565	10.527	3.229	6.927	-	207.337	15.123	222.460
Formosa	123.793	5.500	5.252	14.091	5.141	10.664	3.284	167.725	3.833	171.558
Jujuy	94.819	12.000	5.219	13.325	4.134	23.209	1.208	153.914	23.689	177.603
La Pampa	63.334	26.800	6.866	14.348	3.594	3.811	8.719	127.472	9.656	137.138
La Rioja	84.861	5.000	3.782	11.693	4.197	6.556	-	116.089	27.073	143.162
Mendoza	163.820	4.015	13.838	17.439	3.752	6.930	79.117	288.911	13.087	301.998
Misiones	112.719	4.000	7.981	24.480	4.862	19.315	-	173.357	88.593	261.950
Neuquén	61.661	3.700	7.120	18.879	4.340	7.797	158.397	261.894	26.395	288.289
Río Negro	88.013	1.900	7.128	15.732	3.996	18.734	49.889	185.992	21.157	207.149
Salta	124.004	13.000	7.330	19.647	4.114	29.440	36.551	234.086	20.926	255.012
San Juan	128.579	16.000	5.648	17.915	3.802	9.152	-	181.096	92.552	273.648
San Luis	73.104	4.400	5.399	15.122	3.642	5.243	-	106.910	362.750	469.660
Santa Cruz	36.817	2.200	6.067	11.799	5.271	8.519	124.570	195.243	27.174	222.417
Santa Fe	319.368	1.850	29.937	21.620	3.229	12.709	-	388.713	85.981	474.694
Sgo. del Estero	135.950	4.150	6.515	13.351	4.305	13.769	-	178.040	3.139	181.179
Tucumán	170.464	950	9.442	16.299	3.316	21.052	-	221.523	21.181	242.704
TOTAL	3.375.267	137.515	306.679	405.721	88.259	280.956	533.190	5.128.187	1.126.603	6.254.800

* FUENTE: Secretaría de Hacienda. Dirección de Presupuestos Provinciales (Transferencias Explícitas). Las transferencias implícitas se calcularon a base de datos de la Dirección Nacional de Análisis Fiscal (1984-1986) y de la Cepal (1973-1983).

BIBLIOGRAFIA

- * CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION (1988), Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional. Presupuesto Administración Nacional 1989. Trámite Parlamentario N° 108.
- * GASIO, G. H. y SAN ROMAN, M. C. (1977), La conquista del Progreso 1874-1880, Buenos Aires, Ed. La Bastilla.
- * GOROSTEGUI DE TORRES, Haydée (1972), Argentina: la organización nacional, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- * OSZLAK, Oscar (1982), La Formación del Estado Argentino, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- * ROMERO, Luis Alberto (1978), "Decadencia Regional y Declinación Urbana en el Interior argentino (1776-1876)", Revista Paraguaya de Sociología, 42-43, año 15.