

**6º CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
RESISTENCIA, CHACO, 6 A 8 DE JULIO DE 2011**

Acerca del conocimiento sobre el estado y la administración pública de la Provincia de Buenos Aires¹

Prof. Elsa Pereyra (ICO, UNGS)

Presentación

El conocimiento sobre los estados provinciales y sus administraciones públicas es considerablemente fragmentario y de carácter ensayístico, tendiendo a predominar aproximaciones generales que se hallan débilmente sustentadas en referencias empíricas. Estos rasgos están siendo parcialmente superados a partir de la creciente producción que, desde diversas perspectivas y disciplinas, se viene realizando en torno a esta temática.

A la luz de esos recientes desarrollos, y teniendo en cuenta las principales tendencias y orientaciones que los organizan, en el presente trabajo analizo la producción existente sobre el estado y la administración pública de la Provincia de Buenos Aires. Al respecto, cabe señalar que no obstante la importancia de esta provincia -por los recursos económicos, sociales, demográficos y políticos que presenta y la condensación de las problemáticas del desarrollo en su territorio-, se observa un vacío significativo de conocimiento sobre las capacidades que el estado provincial ha venido desarrollando desde el advenimiento de la democracia en adelante, entendidas éstas tanto en términos políticos como técnico-burocráticos.

Desde estas preocupaciones, reviso críticamente los trabajos de origen académico, de divulgación o de carácter técnico que permiten componer el conocimiento existente sobre el estado y la administración pública bonaerense, así como identificar los vacíos y las alternativas de investigación futuras destinada a cubrirlos.

En el primer apartado realizo una breve caracterización de las principales tendencias que he podido identificar en el análisis de los estados provinciales en general, y en el segundo me concentro específicamente en los aportes que se vienen produciendo sobre el estado de la Provincia de Buenos Aires. Dentro de ello, procuro distinguir las principales tendencias y preocupaciones que orientan tales producciones.

El trabajo cierra con reflexiones en torno a las perspectivas que se abren para la profundización del conocimiento sobre los estados provinciales en general, y el de la Provincia de Buenos Aires en particular.

¿Qué sabemos sobre los estados provinciales?

Los estudios sobre el estado y la administración pública en nuestro país han tendido históricamente a concentrarse en el análisis del nivel nacional, y a asumir un carácter ensayístico. Desde la década de 1990 en adelante, los procesos de reforma estructural movilizaron significativamente el análisis, produciéndose cierta renovación en los enfoques con los aportes del neoinstitucionalismo y

¹ El presente trabajo se produce en el marco del Proyecto de Investigación ...

particularmente la nueva economía institucional, así como el desarrollo de abordajes “sectoriales”.

En ese marco, el interés por el conocimiento sobre el estado y la administración pública en el nivel subnacional fue abriéndose camino, impulsado por el creciente protagonismo que provincias y municipios asumieron en la prestación de servicios públicos, en consonancia con la “retirada” del estado central de esferas de producción de bienes económicos y servicios sociales, y el renovado debate en torno al federalismo y la división del trabajo estatal en un doble sentido: entre estado y sociedad, y entre las diversas jurisdicciones estatales.²

Haciendo eje en la producción relacionada con el nivel provincial, es posible identificar por un lado, un conjunto de trabajos que desarrollan aproximaciones generales a los estados provinciales, en su relación con el estado central, en lo referido a la dinámica político-institucional, o en lo que concierne a las finanzas públicas. Aquí se privilegia la agregación, y los análisis se organizan en torno al par conceptual “nación-provincias”, de manera que en gran parte subyace la búsqueda de explicaciones sobre el comportamiento y funcionamiento del estado nacional.

Dentro de este conjunto, una primera generación de trabajos inscriptos en una perspectiva que me atrevería a calificar como clásica, de cuño weberiano, incluye los aportes de autores como Estes, Oszlak y Cao y Rubins,³ quienes contribuyeron significativamente a la caracterización de los sistemas políticos provinciales, y los diversos aparatos burocrático-administrativos que se configuraron en las provincias.

De manera harto estilizada, en las provincias el régimen político resulta de la combinación de estados patrimonialistas y relaciones clientelares entre gobierno y burocracia. No obstante su contraposición con la modalidad de ejercicio y distribución del poder en el nivel nacional, estos sistemas políticos guardan cierta funcionalidad para el mantenimiento del balance global del poder. Aparece insinuada la correlación entre formas sociales de producción que entrañan un débil entramado de las instituciones y relaciones sociales típicas del capitalismo, y las formas políticas que genéricamente aparecen caracterizadas como patrimonialistas y clientelares. El cuadro general resultante sería el de un sistema político complejo que abarca formas de ejercicio y distribución del poder que responden a patrones diferenciados pero complementarios por lo menos hasta los inicios de la década de 1990, en que la respuesta a la crisis desatada en la década de 1970 comienza a involucrar claramente a la forma de Estado, las fronteras entre éste y la sociedad, y

² Para un análisis general de este impulso reformista motorizado desde el nivel nacional y su impacto en los espacios provinciales, ver Cao 2006 y Pereyra 2008. La primera década del nuevo milenio, atravesada por la crisis del 2001, habría puesto límites al mismo. En paralelo, todo parecería indicar que frente a esa dinámica caracterizada por las estrategias desarrolladas desde el nivel nacional, surgen en los espacios provinciales proyectos propios de modernización y reforma de sus respectivos estados, dentro de lo cual puede inscribirse el caso de la Provincia de Buenos Aires. Al igual que en el nivel nacional, estos impulsos reformistas estuvieron fuertemente traccionados por el problema del déficit fiscal, y prestaron escasa atención a los procesos burocrático-administrativos. En consecuencia, la reforma quedó prácticamente reducida a privatización, y la modernización a la introducción de equipamiento informático, con escasa incidencia en los procesos de trabajo de las estructuras estatales (Pereyra 2008).

³ Estos autores se apoyan, a su vez, en aportes de investigaciones o ensayos de otros, pero en líneas generales este conjunto de “saberes” sobre las realidades provinciales gira en torno a los mismos nombres, por lo que hemos optado por circunscribir el análisis a los ya referidos investigadores. Si bien a continuación se hará referencia específica a algunos de sus aportes, en la bibliografía podrá encontrarse un listado más completo.

la distribución de tareas y competencias entre los diversos niveles estatales. En cuanto a los aparatos burocrático-administrativos provinciales, una parte importante de los mismos carecería de racionalidad (weberiana), y se hallaría sometida a la lógica de acumulación política determinada por formas personalizadas de generación y consolidación del poder, independientemente de los principios políticos que se sustentan. Las bases sociales del poder así generado y consolidado sólo descansarían en los aparatos burocrático-administrativos “inflados” como máquinas electorales imbatibles. Asimismo, estos aparatos burocrático-administrativos no son objeto de análisis más detallado, no obstante lo cual subyace la idea de su indiferenciación interna, y el predominio de agentes cuyo reclutamiento sólo respondería a pautas clientelares.

El abordaje agregado es muy común en los estudios sobre federalismo fiscal (Bird 1996, Presman y Lucioni 1997, Bisang y Cetrángolo 1997, Cetrángolo y Jiménez 2003, Porto 2004), que suelen centrarse en el análisis de la coparticipación federal de impuestos desde una perspectiva economicista y cuantitativista, dentro de la cual la nación suele presentarse como “enfrentada” con las provincias, y éstas tienden a construirse como un objeto relativamente uniforme.

Otro tanto ocurre en los trabajos que analizan los aspectos político-institucionales del régimen federal de gobierno (Tommasi 1998, Gibson y Calvo 2001); y en algunos de los análisis de los procesos de reforma desatados en la década de 1990 (Remmer y Wibbels 2000), en los que el par conceptual nación-provincias resuelve de manera general la forma de las descripciones y explicaciones ensayadas. Más recientemente, es posible encontrar el desplazamiento del eje del análisis a los sistemas políticos provinciales, en trabajos como los de Gibson (2007), Gibson y Suárez Cao (2007) y Gervasoni (2005 y 2007), que procuran indagar en torno de los problemas de la construcción de regímenes democráticos en dichos espacios subnacionales. Estas perspectivas son por lo general construidas a partir de la noción clásica de régimen político, centrada en los aspectos procedimentales y desde vertientes analíticas tributarias de la tradición politológica anglosajona. Una vez más, las notas distintivas de las provincias en tanto espacios de construcción y ejercicio del poder político, y particularmente del papel que juegan sus respectivos Estados en dicha dinámica, tienden a quedar subsumidas en aproximaciones de carácter general, y que en todo caso anclan significativamente en la referencia a la escala nacional del análisis.

En fin, de estos trabajos interesa destacar los de Horacio Cao (2001), quien se concentra en las provincias periféricas (Regiones de Cuyo, NOA y NEA), y formula un modelo de sistema político regional según el cual la conducción política provincial, a cambio de transferencias de dinero, ofrece al gobierno central sumisión concertada. Con los recursos así obtenidos, y a los efectos de garantizar la reproducción del sistema, la conducción política provincial reparte subsidios hacia las clases tradicionales o clientela hacia los sectores populares, que constituyen una base social de bajo nivel de demanda y, por lo tanto, suficiente para su legitimación. Los eventuales “grupos modernos” que existen en estos sistemas, no suponen una suficiente masa crítica que amenace la dominación tradicional así producida y reproducida. Los sectores económicos más dinámicos, por su parte, tienden a convertirse en enclaves con escaso impacto en el espacio provincial. Este arreglo conlleva la sumisión de las administraciones públicas provinciales, que constituyen el pilar del poder social y político tradicional.

Las principales diferencias que este modelo de sistema político regional identificado en las provincias periféricas tendría con los existentes en las provincias de la Región Pampeana (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y de la Región Despoblada (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego), residirían en estos casos en la mayor multiplicidad de actores sociales derivados del impacto más pronunciado de procesos de modernización, el consiguiente acotamiento de los componentes culturales tradicionales y, por último, la existencia de una esfera pública más activa.

En la misma línea, Cao y Esteso (2001) diferencian al conjunto de entidades subnacionales entre aquellas más avanzadas y las rezagadas o atrasadas: según su planteo, las provincias más rezagadas, con menos capacidades, habrían podido oponerse a los modelos de reforma impulsados por el gobierno nacional y los organismos internacionales de crédito, mientras que las más desarrolladas plantearon inicialmente reformas alternativas. Sin embargo, en el caso de las primeras, señalan que las reformas sólo fueron de “maquillaje” (cambios de organigrama, cambios de nombres, etc.); al mismo tiempo, estos autores encuentran una alta correlación entre la precariedad fiscal (tema al que también nos hemos referido con anterioridad) y el nivel de desarrollo relativo de los Estados provinciales. Resultó a su vez notorio que muchas provincias, en particular las más rezagadas también en términos administrativos, no pudieron desarrollar ninguna capacidad de aprendizaje con el fin de mejorar el desempeño de sus políticas públicas.

La tesis de doctorado de Cao (2006), por su parte, constituye un esfuerzo de envergadura en el avance del análisis de las provincias denominadas periféricas, que al tiempo que recupera y sistematiza los desarrollos contenidos en sus trabajos previos, incluye el estudio específico de la provincia de San Juan. En este sentido, el trabajo provee un esquema general para el análisis, y su puesta en juego en el análisis específico de un espacio provincial, constituyendo en sí mismo un puente importante entre las aproximaciones de carácter general que venía comentando y las que se concentran en el análisis de dinámicas provinciales concretas.

Lo que me interesa destacar de este trabajo de Cao es el conjunto de observaciones y conjeturas relacionadas con los estados provinciales del área central. En efecto, además de la sistematización del modelo correspondiente a los estados provinciales periféricos, Cao introduce su contraposición con los estados que caracterizarían a las provincias del área central, sobre la base de las siguientes dimensiones: a) tamaño y grado de desarrollo social; b) participación relativa del sector público en la vida provincial; c) las características generales de las sociedades provinciales; d) el lugar de la administración pública. En cada una de estas dimensiones las provincias del área central mostrarían rasgos diferenciados determinados, en líneas generales, por la mayor incidencia de la modernización –en términos capitalistas, claro está– de las estructuras productivas y sociales. Y en lo que respecta específicamente a las administraciones públicas de estas provincias, Cao aventura la hipótesis de características y comportamientos sustancialmente distintos a los de sus pares periféricos: “Por un lado, porque el manejo clientelar y el desorden administrativo tiene su límite en la amenaza a la base de contribuyentes que sostienen el Estado. Por otro, porque existen segmentos relevantes de la sociedad que se reproducen por fuera de las redes que establece la APP [Administración Pública Provincial] y que por lo tanto impulsan en *su Estado* otro tipo de prácticas” (Cao 2006, 98; subrayado por el autor).

Más allá de la comprobación empírica de estos rasgos y atributos en el caso particular de la ya referida provincia de San Juan, la caracterización pretende dar cuenta de la dinámica específica del conjunto de las denominadas provincias periféricas, siendo altamente probable su predominancia en la mayoría de los espacios provinciales, al menos los que no pertenecen a la Región Pampeana. No obstante, el examen de las formas de acumulación política de base territorial que predominan, por ejemplo, en la Región Metropolitana de Buenos Aires, no dejan lugar a dudas sobre el empleo del recurso clientelar sustentado en la disposición y acceso al aparato estatal, y la alta propensión a la configuración de regímenes de partido-estado, independientemente de la mayor alternancia en el poder entre partidos políticos que pudiera registrarse (cfr. Badía y Pereyra 2003; y desde otra perspectiva, Auyero 1997, 2000, 2001, y Repetto 2002); ello ha estado abonado, además, por el propio proceso de adaptación experimentado por el peronismo que, de acuerdo con el estudio de Levitsky (2005), pasó de ser un partido de base sindical, a constituirse en uno de base clientelar, contribuyendo de ese modo a la expansión y consolidación del vínculo político clientelar en la mayoría de las provincias en que conquistó y conservó el poder.

Llegados a este punto, los estudios sobre las provincias que, de acuerdo con la caracterización de Cao, presentarían rasgos más modernos y, en consecuencia, dinámicas políticas no sustentadas en la centralidad de los aparatos burocráticos-administrativos como plataforma para la construcción y ejercicio del poder, son más bien escasos.

En esa línea, y colocando el foco de su interés en los procesos de reforma en los estados provinciales, Lardone (2003) constata el reducido interés que éstos han despertado. Su útil reseña permite comprobar que la producción existente ha tendido a privilegiar abordajes de las provincias de conjunto *vis a vis* el estado nacional durante la ola reformista de la década de 1990; la caracterización de tipo más bien descriptivo de las administraciones públicas provinciales –que no se aparta mayormente de la aproximación general que anteriormente presentamos–; y el estudio de algunos casos provinciales de reforma –correspondientes a Salta, Neuquén, Santa Fe y Córdoba– que, de acuerdo con el autor, se organizan básicamente a partir de la descripción de los procesos, careciendo de preguntas que problematicen las dinámicas políticas que los caracterizaron.

De esas tendencias parecen apartarse los propios trabajos de Lardone (2000 y 2006) sobre Córdoba, y el de Fernández et al (2006) sobre Santa Fe: en el primer caso, el eje de análisis es la dinámica política de la reforma del estado de la Provincia de Córdoba desde una perspectiva neoinstitucionalista que privilegia el comportamiento de los diversos actores intervinientes; el segundo adopta, por su parte, un marco teórico que coloca en el centro el problema de las capacidades estatales –en este caso para la promoción del desarrollo regional–, y se detiene particularmente en el análisis de las agencias estatales encargadas de tales propósitos.

En suma, la producción que ha permitido construir conocimiento sobre los estados en el nivel subnacional es, teniendo en cuenta la relevancia que los mismos han adquirido en los últimos treinta años para explicar las diversas configuraciones de la vida social del país, particularmente escasa. El conocimiento que resulta de ello se caracteriza por su carácter agregado, el peso de la instancia nacional para construir las explicaciones sobre su dinámica, y el creciente predominio de enfoques

neoinstitucionalistas, sobre todo en los estudios que buscan dar cuenta de las transformaciones operadas a partir de la década de 1990.

El estado de la Provincia de Buenos en la mira

Cuando desde el Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la UNGS empezamos a imaginar el estudio sobre el estado de la Provincia de Buenos Aires, veníamos de estudiar el sistema político que caracteriza a la Región Metropolitana de Buenos Aires (Badía y Pereyra 2003), y de comprobar la centralidad que La Plata –para expresar rápidamente la instancia provincial- tenía y tiene para comprender esa dinámica. Por mi parte, y en paralelo a esos desarrollos, mi trabajo de maestría también giró en torno a los estados provinciales y los procesos de reforma que experimentaron durante la década de 1990 (Pereyra 2008). Un feliz conjunto de circunstancias favorecieron, en fin, la formulación del proyecto dentro del cual se inscribe este aporte, que busca describir y explicar la articulación entre política y administración en la Provincia de Buenos Aires en campos de políticas públicas que pueden considerarse estratégicos (ambiental, educativo, tributario, socioproductivo).

Y como ocurre con toda investigación, el primer paso se relaciona con conocer lo que ya se ha producido sobre los temas y problemas que buscan ser abordados en la investigación. Si el panorama general del conocimiento sobre los estados provinciales muestra, como espero haber permitido comprobar a partir de la reseña realizada anteriormente, limitaciones significativas, el caso de la Provincia de Buenos Aires no podía más que reproducir esos vacíos relativos.

En primer lugar hago una breve descripción de los trabajos que he podido rastrear y analizar, a fin de dar cuenta de las principales tendencias y aportes que ellos expresan y representan, y sin pretender un análisis exhaustivo al respecto. En segundo lugar, intento algunas reflexiones sobre las perspectivas y escalas del análisis que se ponen en juego cuando los estados provinciales son objeto de estudio, cuestiones que en el caso de la Provincia de Buenos Aires adquieren especial relevancia.

Como ya he señalado, es muy poco lo que hay escrito y publicado sobre la provincia de Buenos Aires en general, y el estado provincial en particular.

Dentro del campo general de los *estudios históricos y políticos*, y al igual que en el caso de otras provincias, se viene verificando una renovación interesante de la historiografía vinculada con el primer peronismo, tanto en lo que se refiere a trabajos de análisis de la gestión de gobierno (Panella 2005), como a aquellos que buscan dar cuenta de los procesos de construcción del movimiento político y sus cuadros dirigentes (Melón Pirro y Quiroga 2006; Aelo 2004). Desde una perspectiva de historia política tradicional centrada en el análisis electoral, Ollier (2006, 2007 y 2010) ha explorado los procesos de construcción de los liderazgos políticos en la Provincia de Buenos Aires teniendo en cuenta su imbricación y anudamiento con los procesos equivalentes en el nivel nacional, comprobando no sólo el alto grado de interpenetración entre provincia y nación, sino la relativa pérdida de autonomía que la primera ha venido experimentando en la definición de sus referentes políticos principales. Por último, en este campo se destaca la obra compilada por Girbal Blacha y de Paula (1997), que reconstruye la historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires, inscribiéndola en los procesos históricos más generales de la Nación y por supuesto la provincia, así como reseñas de los gobernadores y ministros de economía (Archivo Histórico “Dr. Ricardo Levene” 2007; Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires 2010). Estos trabajos abrevan por lo general en conceptualizaciones bastante tradicionales de la esfera política y del estado. Por otra

parte, y no obstante descansar en aproximaciones también bastante tradicionales al problema de las relaciones nación-provincias, hay en algunos de ellos ciertas sugerencias sobre la cuestión de las escalas de análisis –esto es, la pertinencia de un encuadre “provincial” o nacional para la comprensión de determinados fenómenos o procesos, y los énfasis explicativos a producir- que aventuran una mayor y estimulante problematización al respecto. Ello se advierte especialmente en el trabajo de María Matilde Ollier, aun cuando las ricas sugerencias se diluyen en un abordaje sumamente superficial y tradicional, en última instancia, de los procesos políticos estudiados. Volveré sobre esta cuestión –la de las escalas de análisis- en las conclusiones.

Una perspectiva muy clásica y tradicional es la de los trabajos e intervenciones reunidos en la *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* –RAP- de la Provincia de Buenos Aires, que dan cuenta de aspectos político-institucionales del estado provincial en una clave fuertemente prescriptivo-normativa, dentro de la cual los conceptos y métodos del *derecho administrativo* organizan las argumentaciones y consideraciones. A modo de ejemplo y sin pretender agotar el espectro y rango de cuestiones desarrolladas a lo largo de los largos años de edición de esta revista, destaco las siguientes: acerca de los determinantes jurídicos de la responsabilidad del estado y sus funcionarios (RAP Bs. As. 5, 2003), el empleo público y sus diversas regulaciones (RAP Bs. As. 5, 2003; 6, 2003), los servicios públicos y su regulación (RAP Bs. As. 7, 2003; 8, 2003), caracterización general de la administración pública provincial (RAP Bs. As. 11, 2004; 18, 2004); estructuras y prácticas de control (RAP Bs. As. 15, 2004; 24, 2005). Dentro del campo de las ciencias sociales y la historia solemos guardar una distancia crítica importante con este tipo de enfoques y aproximaciones, que expresan por lo general un sesgo ideológico *sui generis* –una mezcla de liberalismo y nacionalismo con cierto sabor rancio-; sin embargo, ello nos previene en exceso de la consideración de sus aportes no sólo para la comprensión propiamente dicha de los temas y problemas del estado y la administración pública en general, y provincial en particular, sino de las representaciones y construcciones de sentido que sobre el estado y la administración pública se producen en un campo que, como el derecho, ha sido y sigue siendo determinante de sus contornos, contenidos y alcances. En todo caso, su contemplación en esta reseña crítica tiene la expresa intención de recuperar la relevancia que, no obstante los sesgos señalados, este tipo de producción tiene para el conocimiento del estado de la Provincia de Buenos Aires.

En tercer término, existe un conjunto de *trabajos* que, no obstante pertenecer al ancho mundo *de la consultoría*, cuentan con la participación de investigadores de reconocidas universidades, y se caracterizan por diseños rigurosos de las actividades y sus resultados. Por lo general, estos trabajos se centran en el análisis y evaluación de procesos de reforma del estado de la Provincia de Buenos Aires, y las problemáticas de su modernización. De entre ellos, destaco tres ejemplos: el análisis sobre el avance en el fortalecimiento institucional del estado de la Provincia de Buenos Aires realizado por un equipo de investigadores de la Universidad de San Andrés en el marco del proyecto encomendado por el Banco Mundial de “Análisis Institucional y de Gobernanza” (Acuña et al 2004); el análisis de la Administración Tributaria de la Provincia de Buenos Aires desarrollado en el marco del Proyecto ARG/08/029 “Desarrollo Institucional de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires” (Sanguinetti 2009), y el trabajo desarrollado por un equipo de investigadores de la UNGS sobre la descentralización de la provincia desde la

perspectiva de los municipios (Badía et al 2005). Gran parte de estos trabajos se inscribe dentro de los enfoques neoinstitucionalistas, particularmente el ligado con la teoría de la elección racional, así como dentro de las premisas de la denominada “nueva gestión pública”. De esta manera, las cuestiones vinculadas con el fortalecimiento de las reglas de juego formales, su adecuado diseño, la generación de incentivos para la coordinación, etc., cobran relevancia en la organización de los argumentos y la explicación de los procesos objeto de análisis. En fin, salvo honrosas excepciones, estos trabajos se ubican dentro del *mainstream* del campo de la administración y las políticas públicas, y en todo caso resuelven los problemas de la dinámica político-institucional en la Provincia en términos de déficits o desvíos respecto de un modelo de institucionalidad que opera como horizonte deseable, por lo que el sesgo normativo es pronunciado.

El último tipo de trabajos que destaco consiste en *estudios de origen académico* inscriptos en el *campo de la administración y las políticas públicas*. Aquí es donde el panorama de lo existente es quizás más desolador. De hecho, y como es por todos conocido, este campo es uno en construcción que, si bien viene mostrando algunos desarrollos interesantes en las actividades de formación (pregrado, grado y posgrado), todavía requiere de mayor maduración en lo referido a líneas y resultados de investigación. Y si esta apreciación es válida para el conjunto de los problemas de las políticas públicas y su gestión, resulta aun más cierta cuando hablamos de su desarrollo en los espacios provinciales, en particular el de la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, la evaluación realizada hace ya más de diez años por Oszlak (1997) sigue conservando vigencia. Sobre el estudio de las estructuras de la gestión estatal provincial, sólo he encontrado el desarrollado bajo la dirección de Antonio Camou (Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata), algunos de cuyos resultados fueron publicados en la Revista *Cuestiones de Sociología* (Camou y Mateo 2007).

En cuanto a investigaciones sobre campos de políticas públicas en el nivel provincial, son escasas. Una nota general distingue a estos trabajos: las políticas públicas son analizadas desde el establecimiento de relaciones generales entre su finalidad y los resultados alcanzados, relegando a un segundo plano los problemas asociados con la dinámica político-burocrática de su formulación y desarrollo. Ejemplos de ello lo constituyen la investigación desarrollada en el Programa de Educación de CIPECC, sobre cómo se gobierna la educación, particularmente el caso centrado en la Provincia de Buenos Aires (Olmeda y Cardini, 2003) o el papel del nivel subnacional en la educación argentina (Dufour, 2007). En el campo ambiental, recientemente se han producido avances interesantes en una dirección que busca privilegiar los problemas asociados con la gestión y política del agua, desde perspectivas que buscan trascender las limitaciones señaladas, para poner en el centro de las preocupaciones los procesos político-institucionales que constituyen la trama de las políticas públicas (Isuani, 2011).

A modo de cierre

La apretada reseña realizada revela no sólo el incipiente desarrollo de la investigación sobre el estado de la Provincia de Buenos Aires, sino la ausencia, en la escasa producción existente, de enfoques y aproximaciones que busquen dar cuenta de las formas y procesos concretos que asume la formulación y desarrollo de

las políticas públicas en el espacio provincial, teniendo en cuenta tanto las agendas de los gobiernos, como los factores que condicionan su diseño e implementación -entre los cuales tiene particular relevancia las estructuras técnico-burocráticas existentes en el estado provincial, y el desarrollo de las capacidades tanto burocráticas como políticas de esas mismas estructuras.

Desde esta última perspectiva, conviene tener presente que las transformaciones desatadas desde la década de 1990 implicaron la redefinición de aspectos macros de la matriz tales como la correlación de fuerzas, el papel de la política, el rol de la región en el escenario internacional y el alcance de la intervención estatal. Esto conduce al problema de las capacidades estatales toda vez que, luego de los procesos de ajuste estructural caracterizados por una fuerte reducción del Estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad, se constituyen en un elemento clave y estratégico para la articulación del desarrollo en el nuevo contexto.

Y la pregunta por las capacidades conlleva también interrogarse sobre cuáles son aquellas funciones fundamentales que el Estado, en este caso un Estado provincial, debe cumplir dado el contexto normativo, político-institucional y fiscal propio del federalismo argentino. Preguntas como ¿quién decide?, ¿quién implementa?, ¿con qué instrumentos? son disparadores que permiten una aproximación a la cuestión de la situación de las capacidades administrativas y políticas del Estado provincial (además de las fiscales). En esta línea, el análisis sobre campos específicos de políticas públicas constituye un mirador privilegiado para comprender qué hace el Estado, cómo lo hace, a qué niveles opera, y con qué capacidades. El análisis de las trayectorias de las políticas públicas, en fin, contribuye a arrojar luz sobre las relaciones entre política y administración, a partir de la identificación del entramado de actores estatales y no estatales que interactúan en función de sus intereses, creencias y valores.

Por otra parte, el desarrollo de trabajos centrados en los procesos políticos de las políticas públicas en el nivel subnacional en general, y en la Provincia de Buenos Aires en particular, involucra un desafío de magnitud, como es el de la escala del análisis. Más allá de la complejidad propia que introduce el sistema federal de gobierno, cuando planteo este desafío de la escala de análisis quiero referir, fundamentalmente, a la perspectiva a adoptar: ¿es posible analizar y comprender los procesos desde la “lógica” propia –por denominarla de alguna manera- de los estados provinciales, involucrando desde ella la dinámica de las relaciones con el nivel nacional? Dicho de otra manera, ¿es posible cambiar el eje o énfasis del análisis desde el nivel nacional –a partir del cual son miradas las provincias- al nivel provincial –mirando desde allí la dinámica interprovincial y nacional-? En todo caso, ¿qué involucraría este cambio de “foco”? Con esta cuestión no estoy suponiendo que el trabajo de análisis de procesos político-institucionales en el nivel subnacional se asocia con una perspectiva “micro” de la esfera política, en tanto que la “macro” quedaría reservada a la instancia nacional. Muy por el contrario, creo que este par dicotómico de lo “micro” y lo “macro” –y las asociaciones anteriormente evocadas- debe ser superado, si es que se pretende avanzar en una adecuada comprensión de tales procesos.

Estas cuestiones cobran, como decía anteriormente, mayor relevancia aún si se trata del estudio de la Provincia de Buenos Aires, que históricamente ha estado estrechamente entrelazada en el problema de la construcción del estado nacional y las pujas por el liderazgo en la determinación de los proyectos políticos de dirección general de la sociedad argentina. Por sus recursos y poder relativo en términos

socioeconómicos, así como por su peso político, la Provincia de Buenos Aires es un espacio de construcción político-institucional insoslayable a la hora de entender cómo se hace política, y cómo esas formas de hacer política se traducen en políticas públicas. Recuperando entonces la cuestión de la escala del análisis: ¿es posible “mirar” desde la Provincia de Buenos Aires estos procesos, colocando al nivel nacional en una suerte de segundo plano, o a modo de “variable dependiente”?

No pretendo resolver esta cuestión, sino dejarla planteada para orientar la investigación en la estoy embarcada, así como la discusión teórica y metodológica para el estudio de los estados provinciales en general.

Baste reiterar, para concluir, que el panorama brevemente expuesto permite advertir que, no obstante la importancia de la Provincia de Buenos Aires desde todo punto de vista –por los recursos económicos, sociales, demográficos y políticos que presenta, y la condensación de las problemáticas del desarrollo en su territorio-, se observa un vacío significativo de conocimiento sobre las políticas públicas que el propio Estado provincial ha venido desarrollando desde el advenimiento de la democracia en adelante, atendiendo además a las capacidades políticas y técnico-burocráticas puestas en juego.

El análisis realizado ha permitido, asimismo, valorar algunas cuestiones a explorar, como la del “prisma” del análisis, que se refuerza aún más por el carácter distintivo de las provincias en tanto espacios de construcción y ejercicio del poder político, y particularmente del papel que juegan sus respectivos Estados en dicha dinámica. Ese carácter, como hemos visto, tiende a quedar subsumido en aproximaciones de carácter general que anclan significativamente en la referencia a la escala nacional del análisis.

También ha sido posible apreciar la relevancia del modelo de sistema político regional propuesto por Horacio Cao, según el cual la conducción política provincial, a cambio de transferencias de dinero, ofrece al gobierno central sumisión concertada. Este modelo sería predominante en las denominadas provincias “periféricas”, en tanto que, según el mismo autor, las provincias de la Región Pampeana (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y de la Región Despoblada (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) revestirían características diferenciadas en razón de la mayor multiplicidad de actores sociales que los procesos de modernización habrían favorecido, con el consiguiente acotamiento de los componentes culturales tradicionales y, por último, la existencia de una esfera pública más activa. Esta conjetura, a la vez que propone una orientación para el análisis, merece discusión a la luz de los resultados de algunas investigaciones, que sugieren prácticas y formas de construcción y ejercicio del poder político provincial bastante semejantes a las identificadas en el modelo construido. En todo caso, el trabajo de Cao puede considerarse una suerte de puente entre trabajos “agregados” y trabajos “específicos” sobre los estados provinciales, y constituye un importante estímulo para investigaciones futuras.

Referencias

- Acuña, Carlos; Antonio Camou; María Cecilia Peluffo; y Jimena Rubio (2004) "Matriz Analítica Nivel I, Provincia de Buenos Aires". Institutional and Governance Review. Argentina. Universidad de San Andrés/Banco Mundial.
- Aelo, Oscar (2004) "Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951". En *Desarrollo Económico* vol. 44, N° 173.
- Badía, Gustavo y Elsa Pereyra (org.) (2003) *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*. La Plata, Ediciones Al Margen-UNGS.
- Bird, R. (1996) "Descentralización Fiscal. Una Revisión", en Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositivos, Departamento de Economía, UNLP. La Plata.
- Camou, Antonio y Sebastián Mateo (2007) "¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004)". En *Cuestiones de Sociología* N° 4.
- Cao, Horacio (2001) *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Cao, Horacio y Esteso, Roberto (2001) *La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda*, ponencia presentada al 1er. Congreso Argentino de Administración Pública, 30 de agosto a 1° de septiembre, Rosario.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (2001): "Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias", en Calvo, Ernesto y Abal Medina (h), Juan Manuel (eds.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP - Eudeba, Buenos Aires.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1997) *El sistema clientelar tradicional y las administraciones públicas provinciales*, Cuaderno de Trabajo, Universidad Nacional de Lujan, Departamento de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002) *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Serie "Estudios y Perspectivas" N° 12, Argentina.
- Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez (2003) "La sustentabilidad fiscal". Préstamo BID 925/OC-AR. Pre II. Estudio 1.EG.33.2 Estudios Macroeconómicos. Componente C. Coordinación a cargo de la Oficina de la CEPAL-ONU en Buenos Aires.
- Esteso, Roberto y Capraro, Héctor (1989) *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las provincias*, Cuadernos IIPAS, N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Gervasoni, Carlos (2005) "Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales". En *Colección* n° 16.
- Gervasoni, Carlos (2007) "A Rentier Theory of Sunational Democracy: The Political Regressive Effects of Redistribution Fiscal Federalism in Argentina". Dissertation Proposal.

Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001), "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (eds.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP - Eudeba, Buenos Aires

Gibson, Edward y Julieta Suárez Cao (2007) "Competition and Power in Federalized Party Systems". Working Paper N° 1/07. Program in Comparative-Historical Social Science, Northwestern University.

Girbal Blacha, Noemí y Alberto de Paula (1997) *Historia del Banco de la Provincia de Buenos Aires (1822-1997)*. Buenos Aires, Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, Archivo Histórico "Dr. Ricardo Levene" (2007) *Gobernadores, Vicegobernadores y Ministros de la Provincia de Buenos Aires (1820-2007)*. La Plata, Asociación Amigos del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.

Jones, Mark; Pablo Sanguinetti; y Mariano Tommasi (1998) "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces". Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 8, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).

Lardone, Martín (2002) *Reforma del Estado: instituciones y capacidades estatales*. Buenos Aires. Mimeo.

Lardone, Martín (2003) *Reforma de los Estados provinciales en la Argentina. Una revisión del estado de la cuestión*, mimeo, Buenos Aires.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2010) *Ministros con historia. Reseña biográfica de los Ministros de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata.

Ollier, María Matilde (2006) "La UCR Bonaerense: crisis de liderazgo e impacto de las facciones (1983-2006)". Documento de Trabajo N° 13, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.

Ollier, María Matilde (2007) "El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgo". *Revista SAAP* vol. 3, N° 1.

Ollier, María Matilde (2010) *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. UNSAM Edita.

Oszlak, Oscar (1997) "La Administración Pública como área de investigación: la experiencia argentina". II Conferencia Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado. Isla Margarita, Venezuela.

Panella, Claudio (comp.) (2005) *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires. Un caso de peronismo provincial*. La Plata, Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.

Pereyra, Elsa (2008) Política y burocracia en procesos de reforma de los estados provinciales en la década de 1990. Un análisis desde los Programas Provincias I y II. Tesis de Maestría. Programa de Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.

Porto, A. (2004) "Disparidades regionales y federalismo fiscal". La Plata, EdULP.

Presman, J. y Lucioni, L. (1997) “La evolución de las finanzas públicas provinciales entre 1991 y 1996”. Buenos Aires, CECE, Serie Estudios N° 23.

Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (1998) *Argentina`s Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics*, Documento de Trabajo N° 11, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Buenos Aires.

Sanguinetti, Juan (2009) “La Administración Tributaria de la Provincia de Buenos Aires. Un análisis desde una perspectiva comparada”. Proyecto PNUD ARG/08/029 “Desarrollo Institucional de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires”.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2001) *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*, PNUD/Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

Tommasi, Mariano (2002) *Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.