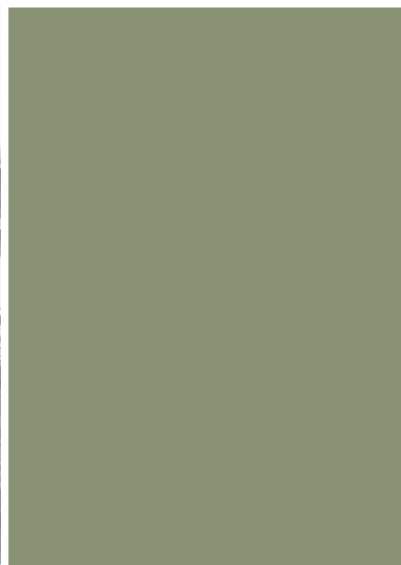


Daniel Campi · María Medianeira Padoin · María Gabriela Quiñonez
COORDINADORES

Historia, Regiones y Fronteras. Política, economía y sociedad, siglos XIX y XX



Historia, regiones y fronteras: política, economía y sociedad, siglos XIX y XX:
XI Reunión del Comité Académico Historia, Regiones y Fronteras de la
Asociación de Universidades Grupo Montevideo / Adrián Alejandro Almirón...
[et al.]; compilación de Daniel Campi ; María Medianeira Padoin ; María Gabriela
Quiñonez. - 1a ed compendiada. - Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste.
Facultad de Humanidades, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3619-79-3

1. Historia. 2. Economía Política Argentina. 3. Historia Económica. I. Almirón,
Adrián Alejandro. II. Campi, Daniel, comp. III. Medianeira Padoin, María, comp. IV.
Quiñonez, María Gabriela, comp.
CDD 330.09

Autoridades

Universidad Nacional del Nordeste

Gerardo Omar Larroza

Rector

José Leandro Basterra

Vicerrector

Patricia Demuth Mercado

Secretaria General Académica

Facultad de Humanidades

Graciela Beatriz Guarino

Decana

Analia Silvia García

Vicedecana

Marta Susana Schlak

Secretaria Asuntos Académicos

María Mercedes Oraisón

Secretaria de Investigación y Posgrado

Martín Emilio González

Secretario de Extensión, Capacitación y Servicios

Paola María Guadalupe Portillo

Secretaria de Asuntos Estudiantiles

María Florencia Pannunzio

Subsecretaria de Relaciones Internacionales
y Vinculación Tecnológica

La Provincia del Chaco entre 1953 Y 1983. Organización, finanzas y políticas públicas

Enrique César Schaller

Instituto de Investigaciones Geohistóricas (CONICET)
Facultad de Humanidades/Facultad de Ciencias Económicas (UNNE)

Introducción

En 1955 se publicó el libro “Tres ciclos chaqueños” en el que Guido Miranda bosqueja el proceso de ocupación y poblamiento del Territorio Nacional del Chaco en base a etapas o ciclos (Fundación, Tanino y Algodón) definidos por una actividad dominante que imprimió sus características al desenvolvimiento socioeconómico de esa comarca argentina. Veinticinco años más tarde en una nota que incorporó a la segunda edición de su obra, convertida ya en un clásico de la historiografía de la región, el autor se plantea sobre la caracterización del período transcurrido desde la publicación inicial dado que no había tenido lugar un cuarto ciclo bajo el signo de la industrialización de las materias primas locales ni había surgido todavía un cultivo que corrigiese la potestad excluyente del algodón. A esa cuestión responde que la nueva etapa estaba definida por la provincialización dado que “quíerese o no la primera gobernación electiva ha marcado su impronta al proceder a la organización de los organismos del gobierno provincial...”¹ Las observaciones de uno de los intérpretes más lúcidos del pasado regional ponen de relieve la relevancia del crecimiento del sector público provincial desde mediados de la década de 1950. El cambio institucional de Territorio Nacional a provincia implicó para el Chaco una ampliación considerable del aparato estatal y un incremento del flujo de fondos para el sector público proveniente de la recaudación local y de las transferencias de la Nación. De esta forma, la actividad gubernamental tuvo un papel cada vez más significativo en la economía regional a través de la provisión de servicios, la ejecución de obras públicas, la generación de empleo y la extracción de recursos del sector privado. El crecimiento estatal en el Chaco sin duda no constituye un hecho aislado dado que se encuadra dentro de un proceso general de ampliación de las atribuciones y recursos de los gobiernos subnacionales de la Argentina en la segunda mitad del siglo XX. No obstante, posiblemente en esta provincia tuvo rasgos más marcados que en otros distritos en razón de la debilidad del aparato estatal preexistente.

En el presente trabajo se examina el proceso de crecimiento del sector público provincial a través de análisis de sus finanzas en el lapso comprendido desde su creación en 1953 hasta que concluyó el último gobierno de facto en 1983. El estudio de la fiscalidad provincial aporta algunos indicadores objetivos de las bases económicas sobre las que se sustentó la acción estatal, la relación entre los diversos niveles de gobierno y la definición de las políticas públicas. En lo que se refiere a la composición de los recursos, el análisis se focaliza en la participación que tuvieron los ingresos propios y las transferencias nacionales en el total de la recaudación. Se destacan las consecuencias de la ruptura de la correspondencia fiscal entre ingresos y gastos a raíz del crecimiento de los aportes nacionales que convirtieron al Chaco en una de las provincias “transferencia dependientes” (Porto 2009). Con respecto al gasto público se estudia la orientación general de las políticas públicas a través del análisis de la distribución de las erogaciones por finalidad y función.

1. Guido Miranda, *Tres ciclos chaqueños (crónica histórica regional)*, 2ª edición, Resistencia, Norte Argentino, 1980

Asimismo, se examina el proceso de formación de los diversos organismos provinciales, aspecto poco estudiado hasta ahora, que reflejaba creciente participación del Estado chaqueño en la oferta de bienes públicos como resultado del incremento de los recursos y de las políticas de descentralización del gobierno nacional.

La evolución de las variables fiscales del Chaco sólo puede entenderse dentro del contexto de las reglas que regulaban las decisiones sobre gastos y recursos de la Nación y de las provincias. Desde el punto de vista teórico el análisis de esas normas corresponde a la rama de las finanzas públicas denominada federalismo fiscal. Los estudios clásicos en este campo se centraron en determinar el diseño óptimo en la distribución de ingresos y de responsabilidades entre los niveles de gobierno. Los análisis más recientes han puesto el énfasis en la interacción entre los actores, en la competencia de intereses y en las reglas del juego político que definen los mecanismos de la toma de decisiones (López Accotto, 2016; Porto, 2009; Weingast, 2006). Desde esta última perspectiva se interpretan en este trabajo las transformaciones que tuvieron lugar en el federalismo fiscal argentino durante el período de 1955 a 1983 y su impacto en las finanzas de la provincia. Ese lapso se caracterizó por una alternancia entre gobiernos electos débiles y regímenes militares de facto que modificaba con frecuencia el papel de las provincias en el esquema institucional. En lo que se refiere a las relaciones fiscales se amplió la participación provincial en los ingresos y también tendió a crecer el papel de las unidades subnacionales en la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, la orientación en favor del incremento de los recursos y la que impulsaba el aumento de las responsabilidades se pusieron en práctica en momentos diferentes y respondían a objetivos disímiles. Esta falta de coordinación en los acuerdos fiscales de largo plazo entre los dos niveles de gobierno en la práctica afectó seriamente al funcionamiento eficiente del sistema.

El análisis de las finanzas provinciales ha dado lugar a una nutrida literatura académica que se ha multiplicado en las últimas décadas. Este creciente interés refleja en gran medida el papel cada vez más significativo de los gobiernos subnacionales como resultado de la aplicación de políticas descentralizadoras (Eaton, Kent, 2004). En lo que se refiere a los estudios históricos, los trabajos sobre las finanzas de las provincias se han dedicado a analizar principalmente la etapa organizacional nacional durante el siglo XIX y el impacto local de las políticas nacionales de la primera mitad del siglo XX. El período posterior que se extiende hasta las reformas de la década de 1990 ha sido menos abordado aunque se cuenta con la síntesis general de Alberto Porto (2004). En el caso particular del Chaco el estudio de la organización y desenvolvimiento del Estado provincial todavía se encuentra en sus comienzos. No obstante, para el tema de las finanzas el estudio más detallado para el período es el de Besil y Gelman (1985) que se centra particularmente en la evolución del sistema tributario de la provincia y su impacto en la economía local.

Crecimiento estatal y crisis económica. Evolución general de las finanzas de la provincia. (ver cuadro n° 1 en el anexo)

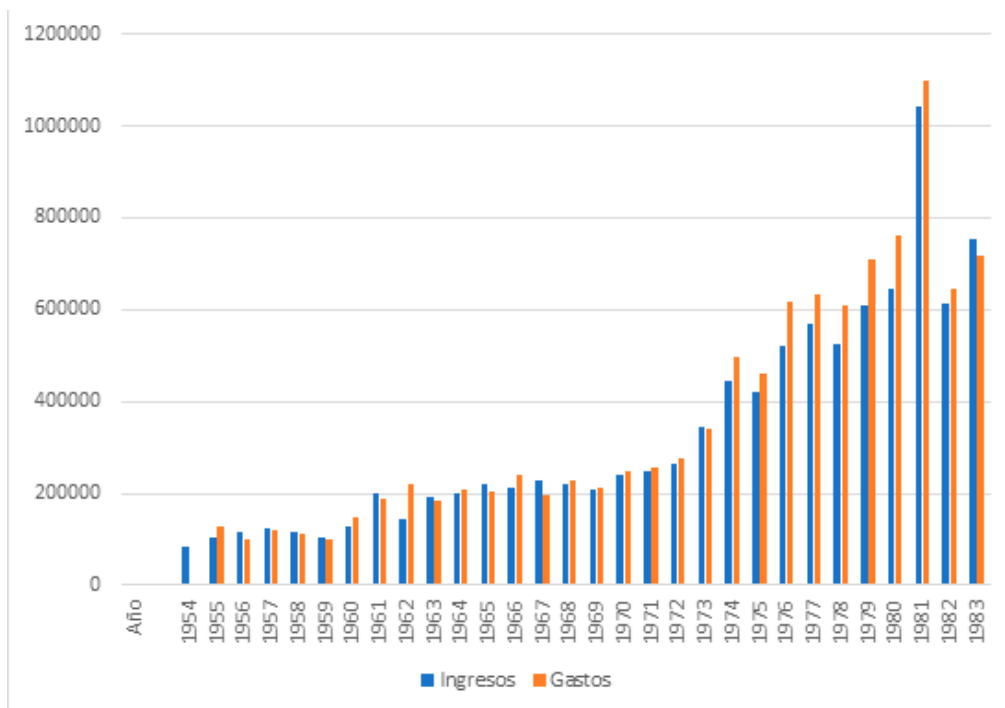
Desde el punto de vista político-administrativo hasta 1951 el Chaco constituyó un Territorio Nacional y en calidad de tal se hallaba bajo la dependencia directa del gobierno federal. Ello implicaba que los funcionarios que actuaban en la jurisdicción eran delegados del poder central.

El 20 de julio de 1951 el Congreso sancionó la ley n° 14037 por la cual los Territorios de Chaco y La Pampa se constituían en provincias. Los nuevos estados debían organizar sus tres poderes de gobierno y el régimen municipal. A diferencia de lo que ocurría en la etapa territorial las autoridades provinciales obtenían su mandato de la población local por lo que debían atender las demandas de su electorado. Asimismo, la condición de provincia otorgaba mecanismos institucionales para dar a conocer sus reclamos y negociar beneficios ante las autoridades de la Nación. En lo que se refiere a las finanzas públicas las autoridades locales tenían la potestad de recaudar impuestos en la jurisdicción, de percibir un porcentaje de los impuestos nacionales coparticipados y de obtener ingresos resultantes de la administración de los bienes del Estado y de otras fuentes que se fueran creando. Esto implicaba una masa de recursos para el sector público provincial acorde con la ampliación de sus responsabilidades de gobierno y la consiguiente complejidad del aparato administrativo.

En el Chaco el primer gobierno electo asumió el cargo en junio de 1953 pero por un acuerdo especial previsto por la ley de provincialización hasta diciembre de ese año la recaudación impositiva

permaneció en manos de la administración nacional. En ese lapso de transición se debía arreglar la transferencia de los elementos relativos a la percepción y fiscalización de los impuestos locales así como la cesión de los bienes que pertenecerían al nuevo Estado (en particular tierras y bosques fiscales). De esta forma la administración financiera provincial recién se inició a partir de 1954.²

Gráfico 1. Evolución de los ingresos y gastos de la provincia del Chaco. (1954-1983). En miles de pesos de 1992.



Cuadro 1. Provincia del Chaco. Crecimiento medio anual (en %) de las finanzas públicas, del Producto Geográfico Bruto y de la población.

Período	Ingresos	Gastos	PGB del Chaco	Población
1955-1959	0,1	-1,7	1,3	1,8
1960-1964	11,2	11,7	1	0,4
1965-1969	0,7	0,3	1,7	
1970-1974	15,3	19,6	4,8	2,1
1975-1979	6	5,5	2,9	
1980-1984	2,5	1	2,2	1,7

Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo

Durante los primeros treinta años de su existencia el sector públicoprovincial chaqueño creció en forma sostenida. En ese lapso la tasa anual media de incremento de los ingresos fiscales fue de 7,1% mientras que las erogaciones aumentaron en un promedio de 6% por año. De esta forma hacia 1983 el gasto público por habitante era cuatro veces superior al de 1960. En ese mismo lapso el crecimiento anual del Producto Bruto Geográfico del Chaco promedió el 2,3% mientras que el de su población fue aproximadamente del 1,4%.

Estos datos generales permiten apreciar el rápido fortalecimiento del sector público pese al limitado crecimiento económico y demográfico de la provincia durante ese período. Hay que tener en cuenta que durante la década de 1960 la economía local se vio seriamente afectada por una profunda crisis de la producción fundada en la industria del tanino y el monocultivo algodonero.

2. Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1954

Los problemas del sector agrícola y forestal produjeron un derrumbe de la industria dedicada a la transformación de las materias primas locales que se manifestó en el cierre de fábricas de tanino, hilanderías, aceiterías y desmotadoras. Esta crisis dio lugar a un éxodo masivo de la población rural hacia los centros urbanos del área pampeana por lo que el aumento demográfico durante la década de 1960 fue casi nulo. Durante la década de 1970 la economía provincial pareció haber superado la etapa más dura del ciclo recesivo. La producción agropecuaria creció de manera regular mientras que la construcción y los servicios experimentaron un fuerte impulso. No obstante, que los avances en estos dos últimos sectores eran muy dependientes del gasto público.

Al margen de las diversas coyunturas económicas que afectaban a la base tributaria local, la disponibilidad de recursos del Estado chaqueño estuvo fundamentalmente determinada por las decisiones que regularan la transferencia de fondos nacionales a las provincias y la distribución de funciones entre los niveles de gobierno. En esta etapa la definición de los acuerdos se concretaron en el contexto de una gran inestabilidad institucional que daba lugar a cambios significativos en la orientación de la política fiscal. En los momentos de regularidad institucional o en períodos de transición hacia las salidas electorales los gobiernos de provincia pudieron convenir mejoras en las transferencias nacionales sin obligaciones concurrentes. Ello produjo una drástica ruptura de la correspondencia fiscal (relación entre gasto y recaudación) que otorgaba un fuerte incentivo para el aumento de las erogaciones y desalentaba la recaudación de recursos propios. Por su parte, los gobiernos nacionales de facto en su etapa de consolidación (1966-1970 y 1976-1980) buscaron descentralizar la gestión, recortar las transferencias y aumentar la presión fiscal provincial. Estas medidas que aumentaban las responsabilidades sin los recursos correspondientes implicaron una pesada carga en las cuentas provinciales. Pudieron aplicarse porque el poder de negociación de los gobiernos subnacionales era escaso y existía un mayor control de la sociedad civil. En conjunto, la falta de coordinación entre las políticas en favor del aumento de las transferencias de libre disponibilidad y las que impulsaban la descentralización tuvieron como resultado una pérdida de la autonomía fiscal de la provincia e impulsaron el incremento del déficit.

La influencia de estos factores se puede apreciar claramente si se examinan las alternativas de la evolución de ingresos y gastos a lo largo del período. En el mismo pueden determinarse tres etapas bien definidas. La primera de ellas se extiende desde la formación de la provincia hasta fines de la década de 1950. Durante la mayor parte de ese lapso la administración de la provincia se desarrolló dentro de un marco institucional precario que demoró la organización de las reparticiones estatales. A ello se sumó la política económica nacional que se orientaba hacia un ajuste fiscal. Los montos de ingresos y gastos logrados a partir de 1954, aunque muy superiores a los del período territorial, se mantuvieron sin mayores cambios hasta 1959. Una segunda etapa corresponde a la década de 1960. En ese decenio la puesta en práctica de una nueva ley de coparticipación en 1959, la creación de otros aportes nacionales y la organización del aparato fiscal de la provincia produjeron un fuerte incremento de los recursos del Estado. Tras el crecimiento inicial, los valores alcanzados tendieron nuevamente a estabilizarse en la segunda mitad del decenio. En la década de 1970 se desarrolló la tercera etapa que constituyó la de mayor crecimiento relativo de las finanzas provinciales durante el siglo XX. Este incremento fue el resultado de una política del Estado nacional destinada a ampliar el flujo de fondos a las provincias de menores recursos, orientación que quedó definida en la nueva ley de coparticipación federal de 1973. Asimismo, en el lapso de 1976-1980 siguiendo las directivas nacionales creció la recaudación provincial. También que en esta tercera etapa hubo un aumento acelerado de las erogaciones que resultó en parte de la transferencia a la jurisdicción provincial de diversas áreas de gobierno que hasta ese momento habían estado bajo la responsabilidad de la Nación. La fase de crecimiento concluyó a principios de la década de 1980 debido a la crisis económica y fiscal que afectó al país. La misma fue un anticipo de las dificultades financieras que experimentaría la provincia a lo largo del decenio como resultado de la permanente tensión entre las mayores demandas para ampliar el aparato estatal y las crecientes restricciones presupuestarias.

Gráfico 2. Resultado de las ejecuciones presupuestarias del período 1955-1983. (% sobre el total de ingresos)



Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

En lo que se refiere a la relación entre ingresos y gastos hasta principios de la década de 1970 en el Chaco prevaleció el equilibrio en las cuentas públicas porquela estructura estatal, todavía poco compleja, creció con un ritmo acorde con el incremento de los recursos. A partir de 1973 se inició una nueva etapa en la que la brecha entre ingresosy gastos tendió a ampliarse. En ese lapso el crecimiento de los recursos por el aumento de los aportes nacionales se vio acompañado por una expansión aún más significativa de las erogaciones. Entre 1973 y 1983 sólo dos de los once ejercicios presupuestarios tuvieron un saldo positivo por lo que el déficit fiscal, al margen de las diversas coyunturas económicas, pasó a constituir un rasgo permanente de las finanzas de la provincia. Con el aumento de las transferencias a partir de 1973 lasadministraciones provinciales dedicaron gran parte de los recursos a la ejecución de ambiciosos proyectos de obras públicas y de promoción económica. Recién a partir de 1978, cuando el gasto se había ampliado en función del crecimiento de los ingresos, el gobierno nacional trató de equilibrar las ventajasfiscales logradas por medio del traspaso de los servicios educativos y sanitarios.

Los ingresos. Mayores recursos y menor autonomía fiscal

En las etapas iniciales de la formación del estado argentino existió una clara separación entre los recursos de la Nación y los de las provincias. El gobierno nacional tenía la exclusividad en la percepción de los derechos al comercio exterior que, con mucha diferencia, constituían la principal fuente de ingresos del país. Las provincias, por su parte, recaudaban los impuestos internos a los patrimonios y las transacciones.

Una transformación decisiva se produjo como consecuencia de la depresión mundial de 1930. Los efectos negativos de la misma en el sector externo afectaron seriamente a la recaudación tributaria basada en los ingresos aduaneros. Por ello la política fiscal de la Nación se orientó a captar los recursos de la actividad económica interna. La puesta en práctica de este nuevo esquema requería de un acuerdo con las provincias para unificar los impuestos internos y evitar efectos de doble imposición. A cambio de la cesión de una parte de sus potestades tributarias las provincias recibirían una parte del producido de los impuestos unificados y de los nuevos gravámenes nacionales de acuerdo con un mecanismo de distribución fijado por ley.

A partir del primer acuerdo de Coparticipación (1935) la política impositiva se orientó hacia una creciente ampliación de las atribuciones recaudatorias del gobierno nacional que se fundaba en la mayor eficiencia de este nivel de gobierno para percibir derechos en todo el país. Paralelamente, sucesivos acuerdos tendieron a incrementar participación de las provincias en el reparto de lo percibido. De esta forma, las transferencias de la nación, tanto de los impuestos coparticipados

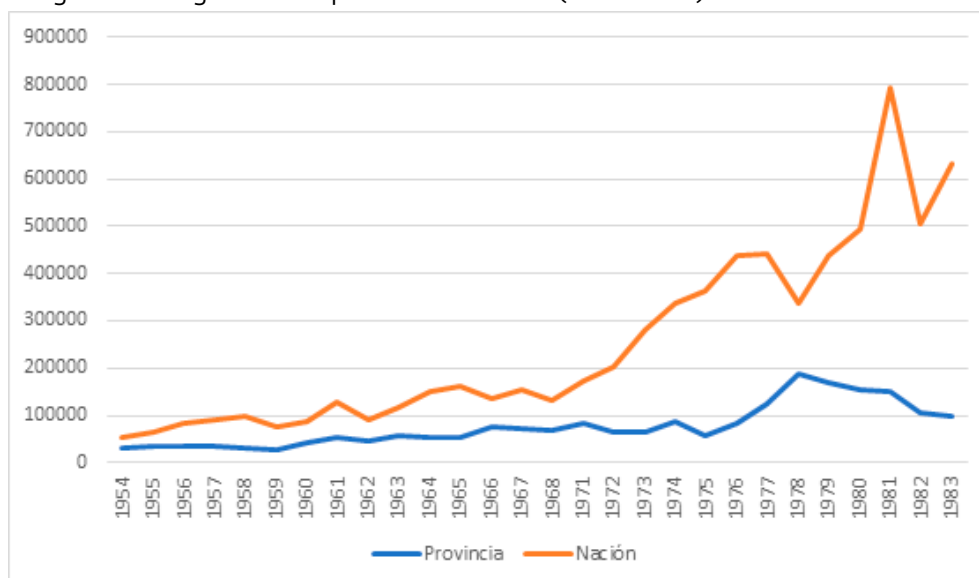
como de aportes especiales, pasaron a constituir un rubro fundamental dentro de los ingresos de los estados provinciales que superaba ampliamente los fondos obtenidos por la recaudación propia. En este esquema se incorporaron las nuevas provincias que se crearon a partir de los Territorios Nacionales en la década de 1950, entre ellas la del Chaco.

De esta forma desde sus orígenes los ingresos regulares y extraordinarios de la provincia del Chaco tienen dos componentes fundamentales: los que se recaudan en la jurisdicción provincial y los aportes de diversa índole provenientes del gobierno nacional.

Los recursos de origen provincial provienen de la percepción de los diferentes impuestos (recursos tributarios) y de lo recaudado en concepto de tasas, tarifas, multas, rentas y utilidades (ingresos no tributarios). El mayor porcentaje de los ingresos tributarios provinciales se originan en la percepción de los impuestos Inmobiliario, de Ingresos Brutos y de Sellos.³ A los recursos corrientes se suman los ingresos de capital que son los fondos obtenidos por la enajenación de activos fijos del Estado y de los reintegros y amortizaciones de préstamos realizados por el Estado provincial. En el caso del Chaco el aporte de este último rubro en la formación de las rentas fue bastante limitado.

Por su parte, los ingresos de origen nacional son los que corresponden a la Coparticipación de impuestos y otros regímenes, regalías y aportes especiales.

Gráfico 3. Origen de los ingresos de la provincia del Chaco (1954-1983)



Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

Cuadro 2. Composición de los ingresos de la provincia del Chaco. Proporción del total.

Período	Origen provincial	Origen nacional	Ingreso anual promedio (en miles de pesos de 1992)
1954-1959	30,6	69,4	107.853
1960-1964	30,8	69,2	184.175
1965-1969	33,5	66,5	217.449
1970-1974	27,3	72,7	308.576
1975-1979	22,9	77,1	528.639
1980-1983	16,6	83,4	794.728

Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo

3. En el caso del Chaco, el impuesto inmobiliario tiene menor relevancia que en otras provincias porque de acuerdo con la constitución provincial la recaudación del gravamen correspondiente a las propiedades urbanas corresponde a los municipios mientras que el gobierno provincial percibe el de las propiedades rurales. Asimismo, también el impuesto a los automotores se transfirió a la jurisdicción municipal aunque la provincia lo recaudó durante los años 1977 y 1981.

Un rápido examen de la evolución de los fondos recaudados por la provincia y los aportes del gobierno central a lo largo del período permite apreciar el peso creciente de las transferencias nacionales en el financiamiento del Estado chaqueño. Durante la década de 1960 y la primera mitad de la de 1970 la participación media de los fondos de origen nacional rondaba el 69% o poco menos. A principios de la década de 1970 se produjo un cambio fundamental debido al aumento de las transferencias a partir de los nuevos criterios de distribución fijados en el ámbito nacional. Por el contrario, salvo una etapa de crecimiento en el lapso 1976-1980, la recaudación provincial se mantuvo estable por lo que disminuyó considerablemente su participación relativa en el conjunto de las rentas. A principios de la década de 1980 los fondos nacionales representaban alrededor del 83% de los ingresos totales y esta proporción tendía a crecer. Con estos cambios la administración provincial contó con mayores recursos pero se volvió mucho más dependiente de los aportes del gobierno federal. Debido a su baja capacidad recaudatoria, la participación de los aportes del gobierno federal en el total de las rentas del Chaco era muy superior a la que correspondía al promedio de las provincias que, a lo largo de esa etapa, salvo años excepcionales, osciló entre el 50 y el 55% de los ingresos. (Besil y Gelman, 1985)

Los recursos de origen nacional

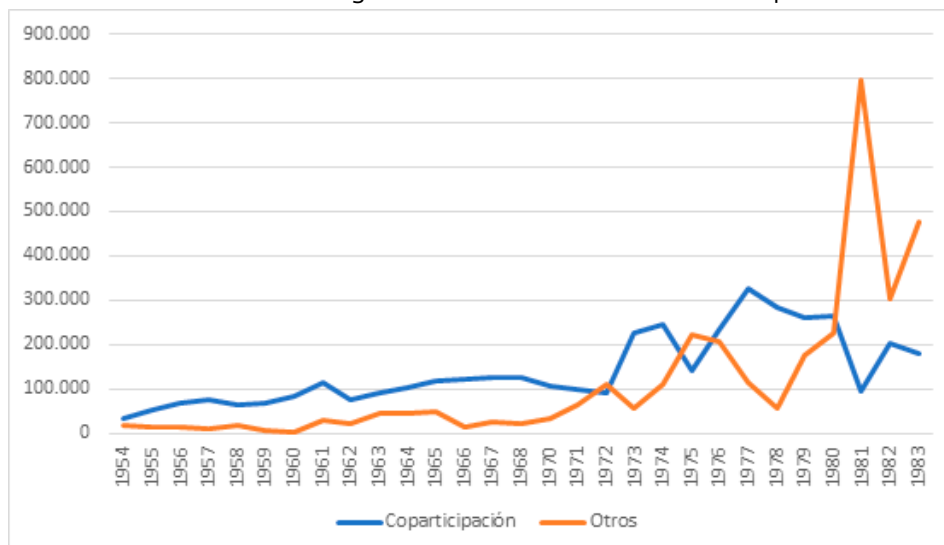
Los ingresos de origen nacional son de tres clases: los Aportes del Tesoro Nacional, la Coparticipación Federal de Impuestos y los fondos con asignación específica.

Los Aportes del Tesoro Nacional se originaron en la etapa anterior a la Coparticipación cuando todavía no existía un régimen especial que legislara las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias. El artículo 67, inciso 8 de la Constitución Nacional de 1853 determinaba que la Nación debía acudir en ayuda de las provincias cuando las rentas de éstas no alcanzaran para cubrir sus gastos ordinarios. Estos aportes son transitorios y no están regulados por una ley general por lo que su asignación quedaba librada al criterio del gobierno nacional.

El Régimen de Coparticipación Federal iniciado en 1935 abrió una nueva época en la relación fiscal entre la Nación y las provincias en la cual las transferencias nacionales crecieron hasta constituir un recurso esencial en las finanzas provinciales. En este sistema las provincias ceden a la Nación su potestad para la percepción de impuestos internos a cambio de recibir una parte de la recaudación. La Nación es responsable por la administración del sistema y tiene asimismo potestad para legislar en la materia. A diferencia de los Aportes del Tesoro la distribución de los fondos coparticipados estaba regulada por diversos mecanismos que fueron el resultado de una negociación, a veces difícil, entre las partes interesadas. El procedimiento de reparto establece criterios para una distribución primaria (entre la Nación y las provincias) y una distribución secundaria (de las provincias entre sí). Los acuerdos tienen una duración limitada por lo que deben renegociarse en forma periódica. Las sucesivas renegociaciones (1943, 1946, 1959, 1973) fueron ampliando el porcentaje correspondiente a las provincias en la distribución primaria en tanto que en la secundaria se afianzó un criterio redistributivo que otorgaba mayores aportes a las provincias con menores recursos.

Un tercer grupo de transferencias nacionales estaba integrado por aportes que tenían una finalidad específica. Una de ellas provenía del impuesto a los combustibles creado en 1932 y cuyo destino principal era el desarrollo de la red vial en el país. Además del ingreso por combustibles dentro de este grupo también pueden incluirse Fondos y Aportes no Reintegrables de diverso origen y con las más variadas finalidades: Fondo Especial Tabaco, Fondo Nacional de la vivienda (FONAVI), Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), Fondo de Desarrollo Territorial, entre otros.

Gráfico 4. Evolución de los recursos de origen nacional en el Chaco. En miles de pesos de 1992.



Fuentes: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo

Desde la creación de la provincia hasta fines de la década de 1960 más del 80% de las transferencias nacionales al Chaco provinieron del Régimen General de Coparticipación. A principios de la década de 1970 se inició una nueva etapa en la transferencia de fondos nacionales caracterizada por el incremento de los aportes y por la mayor participación de los fondos discrecionales. En ese momento las provincias, afectadas por el proceso inflacionario y los reclamos salariales, demandaron fondos adicionales a la nación. El gobierno federal debió acudir en auxilio de las administraciones provinciales con Aportes del Tesoro. Esta situación impulsó un cambio destinado a ampliar los recursos provenientes de la Coparticipación para que las provincias fueran menos dependientes de los aportes discrecionales. Esta reforma se concretó en la ley 20.221, aprobada en 1973. Aunque la medida fue dictada por un gobierno de facto fue posteriormente ratificada por el Congreso Nacional y su vigencia se prolongó hasta 1984. En cuanto a la distribución primaria la disposición establecía que lo recaudado debía repartirse por partes iguales entre la Nación y las provincias. Para la distribución secundaria se instituía un criterio compensatorio por el cual las provincias con mayor capacidad recaudatoria acordaban reducir su participación en beneficio de las más pobres.⁴

La puesta en práctica de esta nueva ley tuvo un fuerte impacto en las finanzas del Chaco. Creció en un punto porcentual la participación de la provincia en la distribución secundaria. En consecuencia, el monto promedio de las transferencias nacionales durante el resto de la década de 1970 fue dos veces y medio superior al del decenio anterior.

La ley 20.221 de 1973 representó un importante avance en la legislación, sin embargo, las condiciones macroeconómicas del país afectaron seriamente su puesta en práctica. Durante los ciclos recesivos del país en el largo período de estancamiento que tuvo lugar entre 1974 y 1983 se produjo una fuerte caída de los ingresos provenientes del Régimen de Coparticipación por lo que el financiamiento de las provincias dependió en gran medida de los Aportes especiales del Tesoro Nacional. Luego de un fuerte crecimiento de los ingresos coparticipados durante los años 1973 y 1974, en 1975 tuvo lugar una pronunciada caída de los mismos como resultado de la recesión económica y de la aceleración inflacionaria. Esta reducción fue compensada con aportes especiales que en ese año superaron a las entradas provenientes del régimen general. También en 1976 los aportes del tesoro fueron considerables. En los años subsiguientes (1977-1979) el financiamiento de origen nacional tendió a ajustarse dentro de los mecanismos del Régimen de Coparticipación.

4. La distribución secundaria se efectuaba en base a los siguientes criterios: 65% de lo percibido en base a la población, el 25% según la brecha de desarrollo y el 10% de acuerdo con la dispersión de población. La brecha de desarrollo era la diferencia de riqueza (medida a través de diversos indicadores) de cada provincia con respecto del área más desarrollada del país. A menor desarrollo correspondía una mayor participación en lo recaudado. Por su parte, el criterio de dispersión tendía a favorecer a las provincias de la Patagonia de baja densidad demográfica.

Esta situación se modificó dramáticamente en las etapas finales del gobierno militar cuando la profunda recesión resultante del fracaso del plan económico iniciado en 1976 produjo una persistente caída de los ingresos coparticipables. Entre 1980 y 1984 la principal fuente de financiamiento nacional fueron los Aportes del Tesoro de carácter discrecional.⁵

Organización estatal y funciones de gobierno

La organización federal de la república Argentina, consagrada por la constitución nacional de 1853, creó tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal con funciones exclusivas y concurrentes.⁶ Estas últimas comprenden los aspectos más significativos de la gestión estatal. La Nación y las provincias son responsables de difundir la educación pública, de asegurar el orden interno y la administración de la justicia, de fomentar la actividad económica y de favorecer el bienestar de la población. Sobre este conjunto de finalidades generales no ha existido una clara división de responsabilidades por lo que un aspecto central de la relación entre la nación y las provincias ha sido siempre la permanente redefinición de sus esferas de actuación. (Cao, Horacio, 2008).

Desde las etapas iniciales de la organización del país hasta mediados de la década de 1950 la tendencia dominante en la relación entre los niveles de gobierno fue la consolidación de la hegemonía del Estado nacional en detrimento de las autonomías provinciales. Se estableció así un modelo de gestión que al margen de las instituciones federales era en la práctica fuertemente centralista. Las razones de este predominio se fundaban en primer lugar en la mayor capacidad recaudatoria de la Nación. Por otra parte, ésta maneja los instrumentos clave (comercio exterior, sistema monetario y bancario, tipo de cambio) que regulan la vida económica del país. De esta forma el Estado nacional tuvo la responsabilidad prioritaria en la integración económica a través de la construcción de la infraestructura básica (ferrocarriles, sistema portuario, puentes y caminos, correos y telégrafos). Se apropió en gran medida de la atribución provincial sobre la enseñanza primaria a través de establecimientos distribuidos en todo el territorio. Acentuó su presencia en la esfera económica con el modelo intervencionista a partir de la crisis de 1930. Finalmente, los avances de la legislación laboral y la creación de los sistemas de salud pública y de asistencia previsional se efectuaron sobre la base de un modelo fuertemente centralizado. Esta concentración de funciones alcanzó su mayor desarrollo en la década de 1940 y en la primera mitad de la de 1950.

En lo que se refiere al Chaco, hasta 1953 debido a su condición de Territorio estaba bajo la dependencia directa del gobierno nacional. La administración general correspondía al Ministerio del Interior. La autoridad ejecutiva superior en el territorio era el gobernador designado por el presidente con acuerdo del senado. En su condición de delegado del ejecutivo nacional cumplía ante todo una tarea de supervisión ya que la única entidad bajo su dependencia directa era la policía del territorio. En relación con las otras reparticiones públicas no tenía atribuciones ni recursos para tomar iniciativas en relación el funcionamiento de las mismas o para atender las necesidades de la comarca. Salvo en el ámbito de los municipios, la provisión de bienes y servicios por parte del Estado correspondía a las diversas oficinas públicas nacionales asentadas en el Territorio (Correos y Telégrafos, Asistencia Pública, Ferrocarriles Argentinos, Dirección de Tierras, Defensa Agrícola, Dirección de Bosques, Agua y Energía Eléctrica, Obras Sanitarias, Dirección Nacional de Vialidad, Consejo General de Educación, etc). Estas dependencias actuaban de acuerdo con las directivas que recibían de los órganos superiores de la administración federal. Dentro de esta estructura la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones en el Territorio estaba a cargo Dirección General Impositiva (creada en 1947) perteneciente al Ministerio de Hacienda de la Nación.

5. Se destaca en este aspecto la ayuda excepcional que recibió la provincia durante el año 1981 cuyo importe superó a las sumas recibidas por las otras jurisdicciones del país. El monto extraordinario de fondos otorgados por la Nación al parecer estuvo motivado por la necesidad de acudir al rescate del Banco del Chaco que había caído en un estado de insolvencia. La provincia aportó recursos considerables para sanear la cartera de la institución y, de esta forma, hacerse cargo de las deudas que había contraído con la entidad el sector productivo y comercial. También durante los años 1982 y 1983 el gobierno debió atender las emergencias que resultaron de las graves inundaciones que afectaron a la provincia. (Carlino, Alicia, 2008, 174-186).

6. En lo que se refiere a las funciones exclusivas, la Nación tiene la responsabilidad privativa de la defensa del territorio nacional, el manejo de las relaciones exteriores, la regulación del comercio exterior y del sistema monetario y bancario. Las provincias por su parte, como entidades autónomas, tienen la potestad de constituir su propio gobierno en base al sistema republicano y representativo, organizar su administración interior, atender a la educación primaria y dictar leyes y códigos que no se opongan a los vigentes en el orden nacional.

Luego de la formación de la provincia la mayoría de estas dependencias continuaron funcionando por lo que actuaron en forma paralela con las nuevas reparticiones del Estado chaqueño que también atendían áreas similares. Inicialmente la gestión provincial trató de complementar la labor de las agencias nacionales pero con el tiempo la presencia de las reparticiones de la Nación fue disminuyendo mientras que se afianzaba la burocracia provincial.

En el momento en que se creó la provincia del Chaco, la actividad estatal ya había superado claramente el modelo vigente a principios del siglo XX, mediante el cual la esfera propia del Estado comprendía la administración general, la seguridad, el fomento de la instrucción y el desarrollo de la obra pública. Como resultado de los cambios que se habían producido durante las décadas de 1930 y 1940 la salud pública y la asistencia social quedaron incorporadas dentro de las responsabilidades inherentes a la labor de gobierno (nacional o provincial). Asimismo, existía un consenso general sobre la necesidad de la intervención del Estado en el área económica como actor y regulador con el fin de compensar las falencias del sector privado. Estas transformaciones, como se ha indicado, fortalecieron el modelo centralista de gestión que alcanzó su apogeo en la primera mitad de la década de 1950. Le siguió un período de estabilización del aparato público nacional en el que sin cambiar en lo fundamental el esquema anterior se buscó delegar en las provincias ciertas áreas de gestión y de brindarles participación en la ejecución de proyectos generales. Durante el gobierno de facto de 1976 a 1983 se inició una nueva etapa en la asignación de funciones caracterizada por la transferencia de responsabilidades de la Nación a las provincias. En ese lapso se traspasaron a los gobiernos provinciales escuelas primarias, y otras reparticiones.

A partir de 1953 el Chaco asumió las potestades legislativas, judiciales y ejecutivas que la constitución otorga a las provincias en el sistema federal. Ello implicaba la creación de un órgano legislativo, el establecimiento de la justicia provincial y la creación de las diversas reparticiones del Poder Ejecutivo. Durante varios años (1953-1957) la organización de la provincia tuvo un carácter provisorio por los cambios políticos que se sucedieron en esa etapa. El ordenamiento institucional y la organización estatal recién se afianzaron en la etapa desarrollista (1958-1962). En lo que se refiere a la conducción superior del área ejecutiva pronto adquirió una importancia particular dentro de la estructura del estado la Casa de gobierno integrada por las oficinas encargadas del apoyo inmediato a la labor del titular del ejecutivo. La organización ministerial quedó definida a partir de la constitución de 1957 en cuatro ministerios: Gobierno, Justicia e Instrucción Pública; Economía y Obras Públicas; Agricultura y Ganadería; Salud Pública y Asistencia Social. Salvo algunas modificaciones en los nombres esta estructura se mantuvo hasta la etapa del gobierno de facto iniciado en 1976. En ese año el ministerio de Economía absorbió las funciones del ministerio de Agricultura. En 1980 la situación volvió a modificarse con la creación de los ministerios de Educación y de Obras Públicas y el restablecimiento del ministerio de Agricultura. En los niveles inferiores de la administración se encontraban las reparticiones encargadas de tareas específicas que, de acuerdo con su rango y autonomía, constituían secretarías, subsecretarías, departamentos e institutos.⁷ Estas entidades se fueron multiplicando a medida que crecía la complejidad de la acción estatal. Finalmente, también deben incluirse en esta organización a empresas oficiales como el Banco del Chaco (creado en 1957), SECHEEP (1973) o Lotería Chaqueña (1963) que contaban con recursos propios y una administración autónoma pero cuya labor respondía a las políticas diseñadas por el gobierno.

Debe señalarse que tras un crecimiento inicial resultado de la creación de los organismos de gobierno el sector público de la provincia no experimentó una ampliación significativa durante cerca de una década. Hacia 1962, de acuerdo con la ley de presupuesto aprobada para ese año, el personal del Estado provincial sumaba 9.730 agentes. Hacia 1970 el número de empleados permanentes y temporarios, 10.355 en total, era muy similar al de ocho años atrás. En ese momento la cantidad de agentes a cargo del Estado provincial era inferior a los que estaban al servicio de la Nación.⁸ Esta situación se modificó substancialmente en la década de 1970. En ese lapso se produjo una notable expansión de la estructura del Estado provincial con el surgimiento de nuevas reparticiones y el

7. En 1962 en el ámbito del Poder Ejecutivo existían cuatro Ministerios, veintisiete Direcciones, ocho departamentos y reparticiones, tres Institutos y un plan especial con organización autónoma. A esta estructura se sumaba la de la policía provincial. El poder judicial también había adquirido una organización compleja con el funcionamiento del Tribunal Superior y juzgados de diversas instancias en lo civil, criminal y laboral. *Memoria de la Intervención Federal* (1963).

8. En 1977 se realizó un censo en el que se registraron 14.904 empleados de la Nación residentes en la provincia. (Oszlak, Oscar (1989)

consiguiente crecimiento de la burocracia. Gran parte de este incremento se debió al hecho de que en el período 1976-1983 tuvo lugar la primera oleada de transferencias de funciones de la Nación a las provincias. En ese lapso pasaron a la esfera provincial las escuelas del nivel pre-primario y primario, el servicio de provisión de agua potable a cargo de Obras Sanitarias y se completó el traspaso de la provisión de energía eléctrica. Con esta transferencia la mayor parte de los empleados nacionales residentes en el Chaco pasó a la jurisdicción provincial. Para 1980 el gobierno provincial contaba con 19.175 funcionarios y empleados lo que representaba un aumento absoluto del 85% en relación con la cantidad existente a principios del decenio. Esta tendencia hacia el crecimiento de la burocracia provincial se mantuvo a lo largo de la década de 1980 pese a las restricciones presupuestarias que caracterizaron la etapa.

El limitado crecimiento de la burocracia en la etapa inicial de la provincia se refleja en la distribución de los gastos corrientes y los de capital en el total de las erogaciones. Los primeros son los que corresponden a las remuneraciones del personal de la administración y a los servicios e insumos necesarios para el funcionamiento de las oficinas públicas. Los segundos pertenecen a la inversión real destinada ampliar el capital social (edificios públicos, caminos, energía, etc.).

Cuadro 3. Participación promedio de las erogaciones corrientes y las de capital en el gasto público (% del total)

Período	Gastos Corrientes	Gastos de capital
1955-1959	65	35
1960-1964	60	40
1965-1969	62,2	37,8
1976-1979	51,6	48,4
1983-1984	69,8	30,2

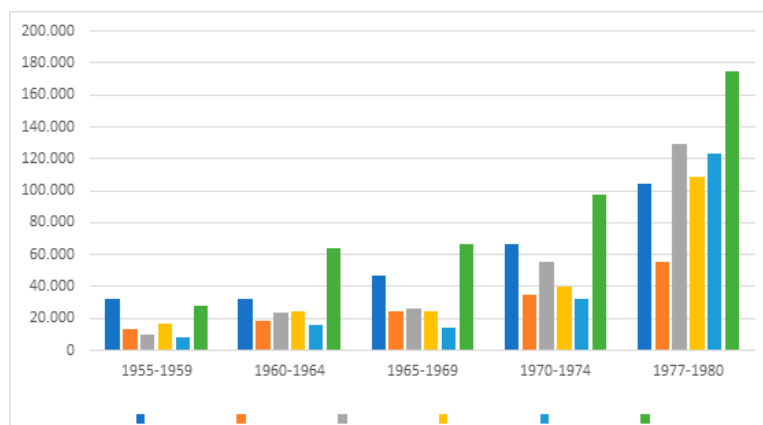
Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final trabajo.

Comparados con épocas más recientes los gastos de capital representaban una proporción elevada del total. Regularmente, la inversión en la formación del capital real osciló entre el 30% y el 40% del total. Un crecimiento excepcional ocurrió en lapso de 1976-1980 ya que debido la expansión de la obra pública el gasto de capital representó cerca de la mitad de las erogaciones, lo que constituye la proporción más elevada en la historia de las finanzas públicas de la provincia.

Gasto estatal y políticas públicas (ver cuadro n° 2 en el anexo)

La distribución del gasto por finalidades y funciones del Estado constituye un indicador útil para determinar las prioridades del gobierno en la ejecución las políticas públicas. En este aspecto a lo largo del período se produjeron cambios destacables.

Gráfico 5. Asignación del gasto público por finalidad (miles de pesos de 1992)



Fuente: elaboración propia en base a las publicaciones estadísticas citadas al final

Durante los primeros años de la etapa provincial (1954-1959), en parte por la necesidad de establecer la estructura básica de funcionamiento del estado y también por las restricciones presupuestarias, una considerable proporción del gasto público se destinó a al sostenimiento del aparato burocrático y de seguridad. En la primera mitad de la década de 1960, el aumento de los ingresos que resultó de la nueva ley de Coparticipación y de la recaudación de impuestos locales se destinó fundamentalmente a impulsar los servicios estatales. En este aspecto tuvieron la prioridad los servicios económicos que en esta etapa alcanzaron un crecimiento muy superior al de las otras áreas de gobierno. En la segunda mitad del decenio, caracterizado por una estabilización de los recursos, la distribución del gasto fue similar a la del quinquenio anterior aunque creció levemente la participación de las erogaciones destinadas al aparato burocrático. Durante la década de 1970 el aumento extraordinario de los ingresos de la provincia favoreció a todos los rubros del sector público. No obstante, dentro de ese crecimiento general se destaca la fuerte expansión del gasto público en favor de los servicios sociales (educación, salud y asistencia). La proporción de éstos dentro del conjunto de las erogaciones creció considerablemente iniciando una tendencia que se mantiene hasta el presente.

En el nomenclador presupuestario la finalidad denominada administración gubernamental comprende los gastos generados por los poderes legislativo y judicial y, en la esfera ejecutiva, por la casa de gobierno, el ministerio de Gobierno y la Dirección de Rentas de la provincia. La distribución de las erogaciones entre estas reparticiones no experimentó grandes modificaciones. Aproximadamente el 60% de los montos asignados se destinaba, a la conducción superior ejecutiva, al aparato de recaudación y a la cámara de diputados; el 20% se otorgaba al sostenimiento de la estructura judicial y el 20% restante a transferencias del gobierno provincial a los municipios.⁹ Dentro del presupuesto estatal los gastos asignados a la administración fueron los que experimentaron un crecimiento más regular. Debido a la naturaleza de sus funciones la mayor proporción de los fondos se utilizaba para gastos corrientes dedicados al sostenimiento de una planta más o menos permanente de empleados y funcionarios. Esto dificultaba los recortes bruscos en los períodos de restricciones presupuestarias. Por otra parte, por lo menos hasta mediados de la década de 1970 la estructura administrativa y judicial creció en forma paulatina por lo que el gasto se incrementó a un ritmo sostenido pero inferior al de otros ámbitos del Estado. Si bien en términos absolutos los montos destinados a esta finalidad aumentaron considerablemente a lo largo del período, su participación relativa dentro del conjunto de los gastos tendió a reducirse.

Algo similar sucedió con las erogaciones correspondientes a la seguridad pública. Los fondos para la policía provincial y el sistema carcelario aumentaron regularmente. No obstante ello, a principios de la década de 1980 la proporción de los mismos en el gasto total era cerca de la mitad a la que tenían en los inicios de la etapa provincial.

En lo que se refiere al servicio educativo, el sistema provincial coexistió durante las primeras etapas de su desenvolvimiento con el que estaba a cargo del gobierno nacional. Este último se había organizado durante el período territorial y hacia mediados de la década de 1950 comprendía más quinientas escuelas primarias y una veintena de establecimientos de enseñanza media. El sistema provincial desde 1958 quedó a cargo de un Consejo General de Educación, organismo autónomo que se hallaba en la órbita del Ministerio de Gobierno Justicia e Instrucción Pública. Mientras la estructura a cargo de la nación se mantuvo sin mayores cambios, el sistema provincial creció con rapidez. Hacia 1978 la provincia administraba 40 establecimientos del nivel pre-primario, 360 escuelas primarias y 58 colegios secundarios. Esta expansión, como es evidente implicaba una ampliación considerable del personal docente, una organización administrativa más compleja y una mayor inversión en la infraestructura escolar. Como resultado también creció la participación del gasto educativo en el presupuesto provincial. Durante la segunda mitad de la década de 1950 la proporción del mismo era de alrededor del 9% del total de las erogaciones, en la década de 1960 el promedio se mantuvo en aproximadamente el 12% y en la primera mitad del decenio siguiente la media fue superior al 15%. En 1978, como parte de la política general de descentralización administrativa propiciada por el gobierno federal, las escuelas primarias de la Nación pasaron a la jurisdicción de la provincia. Asimismo, el servicio educativo adquirió mayor jerarquía institucional al crearse el Ministerio del área. Pese al

9. Las entidades comunales recibían el 5% de lo que la provincia recaudaba por los impuestos de Ingresos Brutos y de sellos, e igual porcentaje de las remesas otorgadas al Chaco en concepto de coparticipación federal.

crecimiento que había experimentado el sistema provincial, en el momento del traspaso las escuelas nacionales superaban en número y en cantidad de alumnos matriculados a las administradas por el gobierno chaqueño. La transferencia por lo tanto representó una ampliación excepcional para el sistema que también pesó en el presupuesto. A partir del traspaso el gasto educativo representó en promedio cerca del 20% del total de las erogaciones.

Los fondos destinados al área de salud comprendían los que se asignaban a la realización de programas de prevención y tratamiento de las enfermedades, al sostenimiento del sistema hospitalario, a la formación de recursos humanos y a la ejecución de obras saneamiento ambiental. El sistema hospitalario era responsabilidad de la provincia aunque durante un breve período (1973-1976) el Chaco adhirió al Sistema Integrado de Salud que se buscó implementar en el orden nacional. Hasta la segunda mitad de la década de 1970 la mayor parte de los recursos se destinaron al sostenimiento de las prestaciones de la salud pública dado que las inversiones para el saneamiento ambiental eran irregulares y tenían escasa relevancia dentro del presupuesto. En general en esa etapa inicial la participación del gasto de salud generalmente se mantuvo entre el 11% y el 13% del total de las erogaciones. Desde mediados de la década de 1970, sin embargo, la inversión en el sector creció de manera significativa. El gasto promedio durante los años 1977 y 1978 fue aproximadamente el doble del que correspondió a los años 1970 y 1971. Gran parte de este incremento se destinó a al sistema de atención de la salud, no obstante, el mayor crecimiento se produjo en la inversión en obras de saneamiento. En 1977 y 1978 estas últimas representaron aproximadamente el 40% de los fondos destinados al sector sanitario. En esta etapa se amplió considerablemente sistema de provisión de agua potable y la red cloacal en los centros urbanos del interior de la provincia. Además, en 1980 la provincia se hizo cargo del personal y las instalaciones de Obras Sanitarias de la Nación que atendía el servicio en la ciudad de Resistencia, capital de la provincia.

De manera mucho más acentuada que los otros servicios sociales la segunda mitad de la década de 1970 representó un cambio fundamental en la inversión destinada a la seguridad y asistencia social. Las erogaciones en esta área se destinaban a solventar el funcionamiento del Instituto de Previsión social (a cargo del sistema de jubilaciones y servicios médicos del personal provincial), a la atención de sectores vulnerables, a programas de construcción de viviendas y a subsidios a entidades que cumplían fines sociales. Durante las dos primeras décadas de la etapa provincial los gastos correspondientes a esta función, luego del pago de la deuda, eran los que tenían la menor participación relativa en las ejecuciones presupuestarias.¹⁰ La limitada importancia de la inversión provincial en una etapa de crecimiento de los servicios sociales se debió a que el mayor peso de esa labor correspondió a las agencias nacionales. Asimismo, en tiempo de restricciones presupuestarias constituyó el área donde se efectuaban los mayores recortes lo cual explica la gran variabilidad anual en las inversiones. A partir de la segunda mitad de la década de 1970, como en otras áreas del Estado, creció el gasto para la asistencia social. Sin embargo, el cambio más espectacular se produjo en el crecimiento de la inversión destinada a la construcción de viviendas a través del FONAVI. El Fondo Nacional de la Vivienda fue creado en 1972 pero comenzó a implementarse en forma efectiva a partir de 1977. Los recursos del Fondo eran recaudados y distribuidos por la Nación pero su manejo correspondía a las provincias. En 1978, el primer año de administración provincial, los egresos de este origen representaron el 15% del total del gasto público chaqueño.

Los servicios económicos constituyeron a lo largo de todo el período el principal rubro del gasto público aunque su importancia relativa fue disminuyendo paulatinamente en relación las erogaciones de los servicios sociales y gubernamentales. Durante la década de 1960 y gran parte de la siguiente las políticas de desarrollo impulsadas por el gobierno nacional otorgaron un papel central a la inversión pública destinada a la modernización de la infraestructura económica. En el Chaco la necesidad de la intervención estatal resultaba evidente dado el enorme atraso que presentaba la red vial, la provisión de energía eléctrica y la regulación de los recursos hídricos. Por otra parte, en el momento de su formación el estado tenía el dominio legal de cerca del 70% de las tierras de la provincia con lo cual conservaba el control del suelo y del bosque, dos recursos fundamentales para su economía. Finalmente, la transformación del sector primario debido a la crisis del modelo productivo

10. Solo durante el período de la administración Anselmo Duca (1958-1962), las erogaciones del área alcanzaron niveles similares a las de los otros rubros del gasto social. Durante ese lapso se ampliaron los beneficios jubilatorios y el estado provincial incrementó los fondos destinados a la construcción de viviendas.

forestal-algodonero requería un fuerte apoyo estatal a través del crédito, el asesoramiento técnico y la infraestructura de comercialización.

De las erogaciones destinadas a la finalidad económica la prioridad correspondió las inversiones en el área de transporte y comunicaciones, le siguieron en importancia la actividad agropecuaria y el desarrollo de la red de energía eléctrica. Salvo algún período excepcional estos tres grandes rubros concentraban el 95% o más del gasto total. El porcentaje restante se distribuía en inversiones en favor de la industria, el turismo y el sector comercial.

Cuadro 4. Distribución del gasto destinado a la finalidad económica. Proporción del total

	Transporte y comunicaciones	Agricultura, ganadería y bosques	Energía eléctrica	otros
1955-1959	70,4	22,4	5,5	1,7
1960-1964	81,5	12,5	3,9	2,1
1965-1969	76,3	13,5	4,9	5,3
1970/1974	54,4	14,2	11,5	19,9
1976-1979	60,8	13,9	21,6	4

El desarrollo de la red vial constituyó uno de los grandes avances de la etapa provincial. El trazado de los caminos troncales y secundarios comenzó a delinearse a partir de la década de 1930, no obstante, al crearse la provincia prácticamente no existían rutas asfaltadas. Los caminos de tierra, con escaso mantenimiento brindaban un servicio precario que no se adaptaba a las necesidades del transporte. A partir de 1958 con el impulso del gobierno nacional y la contribución de la provincia la obra vial pasó a ser prioritaria y avanzó en forma regular. Hacia 1980 los caminos troncales, de jurisdicción nacional, tenían una extensión de 1.100 km de los cuales 935 km estaban asfaltados. La red secundaria, a cargo de la provincia, llegaba a 1800 km de los que 613 km estaban pavimentados. Para la financiación de los trabajos, además de sus recursos generales, la provincia contaba con los aportes de la Nación proveniente del impuesto a los combustibles. Asimismo, por convenios especiales las obras en la red troncal fueron financiadas total o parcialmente por la nación pero la ejecución de las tareas quedó a cargo de la Dirección de Vialidad Provincial.¹¹

Debido a la importancia la actividad agropecuaria, salvo el período de 1976 a 1980, las acciones del estado provincial vinculadas con el sector estaban a cargo de una entidad con el rango de ministerio.¹²Correspondía a esta área el apoyo a los productores mediante la realización de tareas de investigación, asistencia técnica y extensión. En esta labor, efectuada por varias direcciones, la provincia cumplía un papel complementario de la tarea desarrollada por el Estado nacional a través del INTA y otras reparticiones. Por el contrario, la provincia tenía la responsabilidad exclusiva de la administración de los bosques y tierras fiscales que habían pasado a integrar el patrimonio de la provincia a partir de 1953. En el área de bosques la tarea principal estuvo vinculada con el inventario y la regulación del aprovechamiento de los recursos forestales. En cuanto al manejo de la tierra pública la misma adquirió un protagonismo especial a partir de 1972 al ponerse en práctica una decidida política de privatización del suelo fiscal. A esta labor se sumó en 1976 un programa especial de expansión de la frontera agropecuaria en el occidente árido de la provincia. El área responsable, la Dirección de Tierras, al ampliarse considerablemente sus funciones, fue jerarquizada y pasó a constituir una entidad autónoma, el Instituto de Colonización. También en esta década se pusieron en ejecución importantes proyectos, con resultados inciertos, de exploración y regulación de los recursos hídricos. La realización de estas obras no estaba en la órbita del área agropecuaria sino

11. Los progresos en la red caminera en este período se complementaron con dos obras de envergadura financiadas por la nación. La de mayor trascendencia sin duda fue el puente que une Resistencia con la ciudad de Corrientes fundamental para la integración entre las comarcas vecinas. Otra fue la construcción de un aeropuerto internacional en la capital chaqueña.

12. En el lapsomencionado la política establecida en el orden nacional jerarquizó las funciones del área de hacienda por lo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería pasó a ser la Secretaría de Asuntos Agropecuarios dependiente del Ministerio de Economía

de la Secretaría de Obras Públicas, pero se vincularon estrechamente con los planes de expansión de la frontera productiva.

La inversión en el área energética, al igual que en otros aspectos relacionados con la obra pública, también tuvo un significativo incremento en la década de 1970. Hasta ese momento el servicio eléctrico provincial no constituía una red integrada dado que dependía de un conjunto de centrales independientes de distinta potencia y calidad. En la zona más urbanizada de la provincia, el área de Resistencia y Barranqueras, la responsabilidad era de la empresa Agua y Energía de la Nación. En 1961 esta entidad comenzó la construcción de la denominada superusina de Barranqueras la cual se habilitó en 1967. En las localidades del interior, la provisión de energía eléctrica estaba a cargo del estado provincial, de los municipios y de cooperativas eléctricas. La provincia administraba una modesta red que tenía su usina central en Saénz Peña y abastecía a algunas localidades del interior. La ejecución de los proyectos dependía de la Dirección de Energía (desde 1977 Dirección General de Energía) mientras que la administración del servicio entre 1962 y 1972 estuvo a cargo de la Empresa Provincial de Energía, de carácter mixto. Con la habilitación de la usina de Barranqueras la inversión en el área energética creció de manera acelerada. A partir de la misma fue posible la construcción de una red provincial interconectada que abastecía a las principales localidades del interior. Asimismo, en la segunda mitad de la década de 1970 también se avanzó con proyectos de electrificación rural. Desde 1973 la administración del servicio pasó a ser responsabilidad exclusiva del Estado con la creación de SECHEEP (Servicios Energéticos del Chaco Empresa del Estado Provincial). La integración de la red provincial se completó en 1982 cuando Agua y Energía transfirió sus instalaciones y personal a SECHEEP.

El resto de las inversiones provinciales en el área económica se orientaron principalmente al apoyo de la actividad industrial y a solventar proyectos de promoción turística. En la mayoría de los casos estos emprendimientos no resultaron rentables y continuaron pesando en el presupuesto provincial. En el caso de la industria los planes de promoción puestos en práctica por la Nación tuvieron una influencia más decisiva que las acciones del estado provincial. De todas formas, el gobierno chaqueño apoyó diversos proyectos locales en favor de la actividad tambera, la elaboración de maderas y la instalación de hilanderías. Este apoyo se efectuó mediante créditos del Banco de la provincia y subsidios del tesoro y en varios casos el Estado se hizo cargo del manejo de las empresas deficitarias.

El crecimiento estatal chaqueño en perspectiva.

La evolución general de las cuentas públicas de la provincia desde su formación hasta 1983 permite apreciar una creciente capacidad financiera del estado chaqueño. Paradójicamente el incremento de los recursos tuvo lugar en una etapa en que se produjo el debilitamiento de la base productiva local como resultado de la crisis y reconversión del sector agro-forestal. Como se ha señalado el aumento de los ingresos fiscales resultó de la ampliación de las transferencias nacionales a partir de las reformas al régimen de Coparticipación Federal mientras que la recaudación impositiva local sólo contribuyó marginalmente.

El crecimiento del sector público en el Chaco no constituye un fenómeno aislado sino que es un aspecto de la evolución estatal argentina durante la segunda mitad del siglo XX. La misma se caracteriza por la creciente participación del sector público provincial en los ingresos y gastos consolidados de los tres niveles de gobierno a partir de la segunda mitad del siglo XX. En lo que se refiere a los ingresos, en la década de 1960 la participación de las provincias en el total era en promedio del 19%, mientras que en la de 1980 llegaba al 23%, proporción que se mantuvo hasta finalizar el siglo. Con respecto a las erogaciones, el porcentaje llegaba al 30% en la década de 1960, al 34% en la de 1970, bajó al 29% en el decenio de 1980, para volver a crecer en la década siguiente a alrededor del 35%. (Porto, 2004).

En este proceso general, sin embargo, existió una amplia diversidad de trayectorias estatales dado las grandes diferencias en cuanto a la extensión territorial, población y desarrollo económico de las provincias.

Cuadro 5. Distribución regional per cápita del PGB y del gasto público. Índice 100 = promedio del país.

Región	PGB per cápita				Gasto público per cápita			
	1959	1970	1980	1990	1959	1970	1980	1990
Pampeana	109,4	88,2	93,2	89,8	94,7	96	90,2	87,9
Nordeste	33	46,8	48,5	51,5	84,3	103	124,2	135,4
Noroeste	51,8	50,7	56,8	58	102,8	113,3	141	180,6
Cuyo	79,1	74,7	78	90	139,7	132,3	146	109,8
Patagonia	184,9	127,8	169,8	146,4	329,7	407	309,9	320,6

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Gatto, Francisco (2007) y Porto, Alberto (2004).

La cuestión de las diferencias regionales constituyó un factor permanente que influyó en la acción gubernamental durante el período. Esta labor se manifestó a través de políticas sectoriales y de leyes de promoción que buscaron atenuar las disparidades. Como se ha visto en el caso del Chaco, un instrumento compensador ampliamente utilizado fue la transferencia selectiva de los fondos recaudados por el Estado Nacional en favor de las provincias de menor desarrollo a través del sistema de Coparticipación Federal y aportes especiales. Como resultado, aquellas regiones que tienen el producto per cápita más bajo en relación con la media nacional poseen el nivel de gasto estatal por habitante más elevado. Esta relación queda claramente manifiesta en el caso de las regiones del Nordeste y del Noroeste donde la ampliación del gasto público entre 1959 y 1990 superó al crecimiento del producto.

Cuadro 6. Distribución per cápita del PGB y del gasto público en las provincias del Nordeste. Índice 100 = promedio del país.

Provincia	PGB per cápita				Gasto público per cápita			
	1959	1970	1980	1990	1959	1970	1980	1990
Corrientes	49,6	58	65	55	102,3	109	108,2	106,5
Chaco	63,4	42	50	49	68,6	86,4	130,9	112,4
Formosa	46,7	45	35	47	73,4	125,8	158	241,8
Misiones	33	42	44	55	92,9	91	99,6	88,7

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Gatto, Francisco (2007) y Porto, Alberto (2004).

En lo que se refiere a la región del Nordeste, las provincias que la integran se asemejaban entre sí por tener los niveles de desarrollo más bajos del país. No obstante, su desenvolvimiento particular en lo económico y fiscal presenta diferencias a lo largo del período estudiado.

En este aspecto, se destaca la trayectoria divergente que tuvieron las provincias de Chaco y de Misiones. Esta última registró un crecimiento sostenido del producto per cápita. Ese incremento estuvo menos ligado que en las otras provincias a la inversión pública directa porque el gasto estatal permaneció en el nivel más bajo de la región.

Por su parte el Chaco a fines de la década de 1950 ostentaba el producto per cápita más elevado y el menor gasto público. Tres décadas más tarde, su producto era inferior al de Corrientes y al de Misiones pero superaba a ambas provincias en cuanto al gasto público. En la década de 1960 el sector productivo del Chaco experimentó una fuerte retracción de la que no logró recuperarse totalmente. En ese decenio el gasto estatal se mantenía aún por debajo de los niveles de la región. En la década de 1970, sin embargo, la provincia fue beneficiada por el aumento de las transferencias realizadas por el Estado nacional por lo que exhibió un crecimiento del gasto muy superior a la

media regional. Esta notable expansión explica en gran parte el incremento del producto que ocurrió en esta etapa. Si se examina la evolución sectorial del mismo se comprueba que las actividades que más prosperaron en el período 1975-1979 fueron la industria manufacturera (un promedio del 6,6% anual) y la construcción (25,5%) ambos muy ligados a la expansión de la obra pública y las políticas de promoción del gobierno. Debido a esta fuerte dependencia de las transferencias, en la década siguiente la economía provincial sufrió mucho los efectos de las dificultades de financiamiento que experimentó el Estado nacional. La manifestación más evidente de esta crisis fiscal fue la aceleración del ritmo inflacionario que afectó seriamente a los ingresos públicos. Casi todos los sectores de la economía provincial sufrieron el impacto de la caída de la inversión pública, sólo la producción agropecuaria que en años anteriores había experimentado un drástico proceso de reconversión marcó una tendencia marcadamente positiva durante el período.

Anexos

Cuadro 1. Evolución de los ingresos y gastos de la provincia del Chaco entre 1954 y 1983. En miles de pesos de 1992.

Año	Ingresos	Gastos
1954	83.173	S/D
1955	102.834	128.974
1956	116.689	101.292
1957	124.968	118.670
1958	116.897	110.628
1959	103.215	98.671
1960	129.385	148.092
1961	199.693	186.180
1962	143.952	218.400
1963	192.802	182.240
1964	200.251	209.000
1965	222.078	202.530
1966	210.809	242.125
1967	226.452	196.750
1968	220.212	227.040
1969	207.695	212.400
1970	240.856	247.623
1971	246.224	254.628
1972	266.140	275.726
1973	346.358	340.652
1974	443.304	536.265
1975	422.143	470.370
1976	520.725	681.087
1977	567.143	635.059
1978	524.685	675.858
1979	608.500	710.890
1980	645.579	759.546
1981	1.040.719	1.098.866
1982	613.993	645.429
1983	755.250	718.200

Cuadro 2. Distribución del gasto público por finalidad (% del total)

Año	Administrac. gubernamental	Seguridad	Educación	Salud	Asistencia Social	Economía	Deuda	Gasto Total (miles \$ 1992)
1955	34,7	9,6	6,5	11,5	8,1	21	1,5	128.965
1956	30,1	12,9	6,8	15,6	6,6	28	-	101.227
1957	30	13,3	9,7	12,9	6,7	26,1	0,4	118.662
1958	26,1	12,6	11,1	18,6	4,2	25,6	1,8	110.465
1959	22,1	11,2	12	17	10,6	25,7	1	98.037
1960	18,4	9,1	10,8	14,1	14	29,2	4	148.093
1961	16,3	9,4	13,3	13,7	14,5	30,6	2,2	185.978
1962	15,6	9,4	11,1	12,7	11,4	29,7	10	218.516
1963	18,9	11,3	14,5	12,4	1,7	36,7	4,5	182.113
1964	17,2	10,6	12,4	11,7	3	41,9	3,2	208.832
1965	20,7	11,1	13	11,8	4,5	32,2	6,7	202.476
1966	17,9	9,4	10,8	8,6	5,6	28,9	18,8	243.064
1967	25,7	12,2	12,7	12	5,9	29,5	2	198.344
1968	20,2	11,4	11,3	11,6	7,4	36,3	1,8	223.446
1969	23,8	13,4	13,1	12,9	9,9	26,7	0,2	212.283
1970	22,8	11,3	13,6	12,6	7,8	31,6	0,3	250.903
1971	20,8	11,8	15,4	14,2	8	29,4	0,4	254.628
1974	18,2	9,4	18,5	10,6	11,6	27,8	2	496.939
1977	14,2	12,8	14,1	21,7	5,2	31,8	0,2	635.059
1978	15,5	5,7	20	14,5	17,4	27	0,5	608.827
1980	15,2	6	21	11,6	28,2	17,7	0,3	759.546

Fuentes

Estadísticas

- Consejo Federal de Inversiones (1962). *Política fiscal de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz*. T I. Buenos Aires: CFI
- (1966). *Gastos e ingresos públicos 1959-1963. Provincias argentinas, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur*. Buenos Aires: CFI
- (1968). *Gastos e ingresos públicos 1964-1965. Provincias argentinas, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur*. Buenos Aires: CFI.
- (1971). *Gastos e ingresos públicos 1968-1969. Provincias argentinas, municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur*. Buenos Aires: CFI.
- Provincia del Chaco. Consejo Federal de Inversiones. (2011). *Chaco: su historia en cifras*. Resistencia: Librería de La Paz
- (1959). *Boletín de estadística. Enero-diciembre 1958*. Resistencia: Dirección de Estadística y Censos.
- *El Chaco en cifras*. Resistencia: Dirección de Estadística y Censos. Publicación anual. Años 1960 a 1990
- Cámara de Diputados. *Leyes de presupuesto. Años 1984, 1986 y 1987*.

Memorias y mensajes

- Provincia del Chaco. Intervención Nacional (1956). *Respuestas de S.E. el Señor Interventor Nacional Coronel Pedro Avalía al cuestionario que le presentara Radio del Estado en la audición denominada "Federalismo, Pedestal Democrático Argentino", el 3/7/56*. Resistencia
- (1961). *Mensaje del Poder ejecutivo. Gobernador: Anselmo Z. Duca. Leído ante la Legislatura Provincial el 1° de abril de 1961*. Resistencia: Secretaría General de la gobernación
- (1963). *Memoria de la Intervención Federal. Período 30 de junio de 1962 hasta 1° de julio de 1963*. Resistencia: Secretaría de la Intervención de la provincia del Chaco
- Cámara de Diputados (1965). *Mensaje del gobernador Bittel, 1° de abril de 1965*.
- (1981). *Memoria de la acción de gobierno 1976-1980*. Madrid: Editorial Católica. T I y II.
- República Argentina (1958). *Memoria del Departamento de Hacienda correspondiente al año 1954*. Buenos Aires.

Bibliografía

- Beck, Hugo H. (1986). *La provincia del Chaco durante el gobierno de Anselmo Z. Duca (1958-1962)*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.
- Besil, Antonio y Gelman, Susana (1985). *Evolución reciente del sector público en la provincia del Chaco: ingresos y gastos fiscales. Presión fiscal provincial*. Resistencia: Facultad de Ciencias Económicas – UNNE.
- Cao, Horacio (2002). *La especificidad del Estado y la administración 'pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Biblioteca digital de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- (2008). "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios". *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires
- Carciofi, Ricardo (1990). *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. Buenos Aires: CEPAL
- Carlino, Alicia (2008). *Economía provincial y financiamiento público. El Banco de la Provincia del Chaco (1956-1983)*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gatto, Francisco (2007). "Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una mayor equidad". En Kosakoff, Bernardo (ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas La economía argentina 2002-2007* (307-356). Santiago de Chile: CEPAL
- Eaton, Kent. (2004) *Politics Beyond the Capital, The Design of Subnational Institutions in South America*. California: Stanford University Press.
- López Accotto ... [et al.] (2016) *Finanzas públicas y política fiscal: Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Leoni, María Silvia (1992) *Los comienzos del Chaco provincializado (1951-1955)*, Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas
- Maeder, Ernesto J.A (2012). *Historia del Chaco* (2° ed.). Buenos Aires: Plus Ultra.
- Oszlak, Oscar (1989). "El Estado nacional en el Interior. Significación e impactos". *Administración y Sociedad* (n°3), 1-13
- Porto, Alberto (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de La Plata.
- (2009) *Una recorrida por la teoría y la práctica en la Argentina del federalismo*, Conferencia Inau-

gural XLIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Schulthess, Walter E (1984). "Incidencia de los tributos nacionales por jurisdicciones políticas en la república Argentina". *Económica*, volumen XXX (n° 1), 85-117.

Weingast, Barry (2006) *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*. Working paper, Hoover Institution, Stanford University.