

Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas.

Horacio Cao

Buenos Aires, Prometeo Libros, 2018.

2 Volúmenes.

Por Hugo Camilo Ayala



La relación entre el Estado nacional y los estados provinciales es uno de los problemas más complejos que atraviesa la dinámica del poder político en Argentina. A pesar de la magnitud que esta temática ha tenido en los procesos fundantes de un país federal como el nuestro –tal como ha demostrado la sugestiva compilación de Bragoni y Míguez (2010) dedicada a la segunda mitad del siglo XIX- y la trascendencia que sigue teniendo en el presente, son relativamente escasos los estudios sistemáticos sobre los vínculos entre las provincias y la Nación. En *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas*, Horacio Cao propone reparar este vacío existente a partir de un análisis de los procesos de reforma en los estados provinciales y su relación con la dinámica del Estado nacional en el periodo 1976-2015.

Editado en dos volúmenes, el libro es producto de la experiencia acumulada por el autor como funcionario público de diversos organismos del ámbito nacional y subnacional, y de sus variadas investigaciones sobre gestión pública provincial. El primer volumen abarca el periodo 1976-1995, momento en el cual comenzaron a llevarse adelante las reformas estructurales de ajuste en un sentido neoliberal y que marcaron una profunda transformación de la relación entre Estado y sociedad. El segundo volumen parte de la segunda etapa de reformas en 1995, pasando por el quiebre de la crisis de 2001 y la posterior recomposición del Estado bajo el kirchnerismo.

El estudio señala el lugar preponderante que los estados provinciales pasaron a ocupar a partir de la radical transformación impuesta por la reforma del Estado en los años noventa y cómo, a pesar del cambio de paradigma y de ideas

sobre la estatalidad en los años del kirchnerismo, ese lugar mantuvo más continuidades que modificaciones. De esta manera, a partir de la crisis del Estado intervencionista propio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y de la implementación de políticas de ajuste estructural -iniciadas con la dictadura militar en 1976 y radicalmente profundizadas en la década de 1990- el Estado pasó de tener una fuerte centralización de decisiones concentrada en el ámbito nacional a una dinámica más descentralizada donde las provincias fueron adquiriendo mayor presencia en cuanto a estructura, funciones y volumen de sus aparatos administrativos. Esto tuvo su correlato a nivel político: los gobernadores provinciales pasaron a tener un poder de injerencia cualitativamente más importante en la dinámica política nacional.

En ese sentido, un punto a destacar es la paradoja que tuvo que afrontar el proceso de reformas neoliberales. A la par que se implementaba con éxito la triada de desregulaciones, privatizaciones y descentralizaciones en el Estado central, las provincias —empoderadas con nuevas funciones, capacidades y recursos- funcionaban como un bloqueo a las políticas de ajuste estructural en sus propios territorios. De este modo, los programas de reforma y los pactos fiscales dirigidos a los estados provinciales chocaban con una dinámica que el autor denomina *expansión pasiva*: para los líderes provinciales -fuertemente arraigados en las políticas territoriales- el ajuste significaba un problema para garantizar la gobernabilidad y a la vez, las provincias se convertían en un escenario de resistencias populares al ajuste. De este modo, el éxito y la velocidad de las políticas de ajuste estructural a nivel nacional -incluida su reedición “sociocéntrica” a partir de 1995- tuvo un correlato mucho más matizado, gradual y negociado en los ámbitos subnacionales.

A partir del ascenso del kirchnerismo, la recomposición del poder político nacional y el nuevo escenario de ideas sobre el Estado -que buscaban articular elementos propios del desarrollismo clásico en un horizonte ideológico nacional-popular- implicaban un intento de subordinación de los estados provinciales. En buena medida, esto fue relativamente exitoso gracias a una estrategia que implicaba

una gran transferencia de recursos hacia el ámbito subnacional –facilitado por la situación de crecimiento económico- pero en donde los poderes provinciales perdían injerencia en la dinámica de las políticas nacionales. En la medida en que las provincias se alineaban con las directivas nacionales, estas lograrían obtener mayores recursos y políticas públicas dirigidas a sus territorios. Sin embargo, para el autor el periodo kirchnerista careció de un modelo de gestión dirigido a los estados provinciales que articulara un círculo virtuoso de modernización y eficiencia de los aparatos administrativos, y por lo tanto iniciativas como las del Consejo Federal de la Función Pública y otras instancias de coordinación intergubernamental encontrarían serias limitaciones.

Como vemos, el libro no se propone dar cuenta de la trayectoria de cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -si bien existen referencias a algunos casos particulares- sino que presenta un cuadro general de los cambios y continuidades de las políticas de reforma que afectaron a las administraciones públicas provinciales y las tensiones que atravesaron. El marco conceptual que guía el estudio propone analizar cuáles fueron las ideas predominantes sobre el estado, la administración y las provincias en cada periodo y cómo las reformas implementadas se interrelacionaron con la cuestión federal. Se abre en ese sentido la oportunidad para realizar una indagación teórica más profunda sobre la dinámica de los estados provinciales; por ejemplo, los procesos de *expansión pasiva* señaladas por el autor podrían enriquecerse a partir de analizar las tensiones entre los procesos de legitimación política y acumulación económica que fueron centrales en los estudios sobre la crisis y reforma del Estado (O'Connor, 1981).

En síntesis, el libro propone una temática novedosa y al mismo tiempo central en torno al recorrido de la estatalidad en Argentina e invita a reflexionar en torno a los problemas asociados a la gestión pública y los conflictos políticos en las provincias durante la historia reciente.

Referencias:

Bragoni, Beatriz y Míguez, Eduardo (coords.) (2010). *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*. Buenos Aires, Biblos.

O'Connor, James (1981). *La crisis fiscal del estado*. Barcelona: Península.