

# LAS PROVINCIAS ANTE EL AJUSTE

El desafío de los gobernadores: alambrar los territorios para esquivar la motosierra  
POR JOSEFINA VACA Y HORACIO CAO DIC 24, 2023



seguimos eligiendo **democracia**

[+ info](#)

La fuerza política triunfante en las últimas elecciones presidenciales ha anunciado un ajuste sin precedentes sobre el gasto estatal. Si nos atenemos a la condición federal de nuestro país, lo expresado por Javier Milei entraría en la agenda de las provincias por el efecto en el ciclo económico de las medidas nacionales. Sin embargo, las múltiples interconexiones financieras y organizacionales que tiene la Nación con provincias y municipios hace que los impactos sean mucho más directos.

Un dato clave en este sentido es que, si bien la Nación explica aproximadamente el 50% del gasto estatal, en términos de la gestión de ingresos públicos sobrepasa el 70%, cerrándose la brecha por medio de transferencias interestatales. Esto implica

que más del 20% del total de recursos que reciben los ámbitos sub-nacionales estarán sujetos a cambios. Más puntualmente, que esos canales de interconexión son el camino a través del cual Nación y provincias operan para hacerle pagar el ajuste al otro.

Como por desgracia tuvimos sobradas experiencias con programas neoliberales, podemos buscar algunos elementos en el pasado para juzgar la situación actual.

Si de ajuste neoliberal se trata, no podemos olvidar que todo empezó con la última dictadura militar (1976/83). Acá es difícil hablar de orden federal: ¿a qué autonomía haríamos referencia si por un decreto de facto se nombraba a militares como gobernadores? Para colmo fue común que los elencos designados estuvieran compuestos por oficiales sin vinculación con el territorio que les tocaba administrar. Un caso tragicómico ocurrió en las mediterráneas provincias de Salta y San Juan, donde sus gobiernos fueron ocupados por cuadros de la marina de guerra.

La gestión estatal de la dictadura para las provincias fue un continuo ida y vuelta alrededor del 33% de los cargos que correspondían, respectivamente, al Ejército, la Marina y la Fuerza Área. Cada gobernador, al calor de la interna militar, iba aplicando o esquivando las políticas de ajuste.

La democracia recuperada en 1983 y la continuidad institucional empoderó a los gobiernos provinciales, situación apuntalada por una nueva tendencia de carácter global que impulsaba procesos descentralizadores en todo el planeta.

En el primer ciclo de gobiernos electos se reconstruyó una tradición institucional argentina que da preeminencia a las provincias en el Poder Legislativo nacional. Si bien en todas las federaciones una parte del Poder Legislativo –en nuestro país el

Senado– tiene el objetivo de expresar al poder provincial, en el caso argentino esto se complementa con la elección de los Diputados en ese ámbito, lo que genera una importante incidencia de los gobernadores también en esa cámara [1].

 Buenos Aires

## Nueva Autopista Presidente Perón

[+info](#)

Al Presidente Raúl Alfonsín le toco jugar un partido difícil: una situación fiscal desbordada y un Senado en manos del peronismo. La salida que encontró, en el peloteo del ajuste, fue una división de tareas entre un Ministerio del Interior con diálogo fluido con todos los gobernadores y un área de Hacienda que acusaba a las provincias de despilfarro.

En los primeros años de esa gestión, Hacienda tuvo en sus manos un arma muy poderosa: no había coparticipación vigente –la ley 20.221 que la regulaba había caducado en 1983– y la Nación repartía fondos con bastante discrecionalidad. Con esta herramienta el Presidente consiguió casi siempre la buena predisposición de gobernadores y senadores, a la vez que trataba de limitar el comportamiento expansivo del gasto provincial. Pero cuando el escenario político y fiscal de la Nación se descontroló (post elecciones de 1987), se buscó regular provisoriamente la situación y se aprobó –por un año, con prórroga automática– la todavía vigente ley de coparticipación 23.548.

Pero si hay un momento clave para las relaciones Nación/provincias en contexto de ajuste fue durante el gobierno de Carlos Menem (1989/1999). Los procesos descentralizadores se aceleraron y se asignaron a las provincias nuevas funciones y potestades. Los cambios llevaron a que los niveles subnacionales –provincias y municipios– se hicieran cargo del 80% del empleo público argentino, situación todavía vigente.

Este proceso se dio en un marco paradójico. Por un lado, las políticas neoliberales lesionaron las economías regionales, provocando un alto costo social y económico para muchas jurisdicciones; además, acicateadas por la Nación, avanzaron las privatizaciones de empresas provinciales y, sin la contrapartida de recursos específicos, la transferencia de hospitales y escuelas nacionales. Pero, al mismo tiempo, las provincias se beneficiaron con un incremento vertical de recursos coparticipados y transferencias presupuestarias de origen nacional [2], lo que les permitió ampliar sus tareas.

Estos recursos se aplicaron principalmente al gasto social, en una década en donde se multiplicó la población vulnerable. El paralelo retiro del Estado nacional hizo que los gobernadores e intendentes se convirtieran en actores clave de la construcción político/territorial; desde donde hicieron valer todo el peso institucional que les asigna la forma federal de gobierno.

Se podría decir que había un pacto implícito: ese empoderamiento hizo viables medidas neoliberales –diputados y senadores aprobaron leyes, se alinearon máquinas electorales, los gobernadores apoyaron al Presidente en el día a día, etcétera– a cambio de que el ajuste no llegara a los aparatos estatales provinciales y municipales.

Este equilibrio de poder quedó claro cuando Domingo Cavallo se quiso meter con las provincias: los gobernadores, empoderados y apalancados en una serie de puebladas regionales, le pusieron freno. Y aunque el orden alrededor de las políticas neoliberales precisaba del ajuste provincial, las provincias generaron una valla infranqueable a este propósito, contradicción que se reconoce como una de las causas de la crisis del 2001. Un proceso que habría hecho las delicias de Hegel.

Esta red fue uno de los vectores que permitieron al Presidente Néstor Kirchner (y luego a Cristina) consolidar una supremacía electoral que tenía su expresión territorial más potente en el Norte Grande, la Patagonia y los partidos del Conurbano bonaerense. Pero, en este caso, el sentido de la red era mucho más asequible para los gobernadores: ya no se debatía quién pagaba el ajuste, sino cómo se distribuían los excedentes fiscales producto del crecimiento y las retenciones a las exportaciones.

Hay que destacar que, a diferencia de lo que ocurría en los '90 – y volvería a pasar con Macri–, no eran baldazos de recursos a cambio de gobernabilidad para el ajuste, sino ampliación del horizonte programático con nueva infraestructura, refuerzo de base productiva y generación de cadenas de valor con participación de actores regionales [3].

Con la Presidencia de Macri se mantuvo el nivel general de transferencias a provincias, pero se cambió su cariz. A modo de ejemplo, mientras que de 2012 a 2015 (presidencia de CFK) las transferencias de capital eran del orden del 51% del total, a tono con un intervencionismo estatal que se proponía generar condiciones de desarrollo, de 2015 a 2019 (presidencia de Macri) ese porcentaje se redujo hasta el 34% y estuvieron principalmente vinculadas a políticas de auxilio financiero o contención social.

Contra la idea que transmite la vulgata periodística, Macri multiplicó el gasto clientelar y redujo el que se orientaba a generar regiones auto-sostenibles. Más grave aún, dio rienda suelta al endeudamiento provincial en dólares, que creció de forma paralela al nacional. Y así como antes se buscaba reducir las brechas de desarrollo en el territorio –priorizando al Norte Grande, la Patagonia y el Conurbano bonaerense– simétricamente las transferencias presupuestarias macristas se

dirigieron prioritariamente a Córdoba, Buenos Aires (gobierno de María Eugenia Vidal) y, principalmente, a la Ciudad de Buenos Aires.

Es pronto para evaluar esta dimensión en el gobierno de Alberto Fernández, habrá que esperar a que decanten hechos todavía recientes. En todo caso es notorio que no hubo ordenadores nacionales, y cada provincia hizo la suya en un contexto muy hostil.

¿Qué puede esperarse para el futuro próximo? En principio la reedición del dilema de las anteriores gestiones neoliberales: cómo lograr el apoyo de los gobernadores y a la vez inducir una reducción del gasto en las provincias. Por cómo quedó el escenario político y por su tamaño relativo, todo parece indicar que en la provincia de Buenos Aires se dará la madre de todas las batallas.

Debe considerarse que, a diferencia de la Nación, donde el gasto en empleo estatal es sólo del 12%, en el nivel sub-nacional el grueso de los ingresos se aplica a este fin. ¿Hace falta agregar que si un mes un gobernador no paga los salarios estatales dinamitaría la paz social y su carrera política?

El tema ya está en la agenda de los gobernadores y, por supuesto, del gobierno nacional; en la reunión del 19 de diciembre ocurrieron los primeros tanteos. Comienzan a dibujarse algunos alineamientos y algunos gobernadores se ofrecen como mediadores a cambio de salvar su territorio. La experiencia que historizamos muestra tramas complejas y extendidas en el tiempo, pero salvo en las postrimerías de la crisis de 2001, la Nación y las provincias siempre llegaron a acuerdos.

## **Buenos Aires, maldición y madre de todas las batallas**

Desde cada una de las provincias la estrategia será (siempre fue) alambrar el territorio para que no llegue el ajuste. Las provincias de menores dimensiones tienen más facilidades para hacerlo; ofrecen un importante poder institucional a cambio de territorios que en muchos casos tienen un impacto insignificante en el gasto público consolidado (Nación + provincias + municipios).

Buenos Aires es el caso opuesto; además de la obvia confrontación política encarnada en la figura de su gobernador, es la provincia que tiene, por lejos, mayor incidencia relativa en el gasto estatal. Un solo dato para dimensionar su escala: la policía bonaerense tiene más efectivos que el Ejército argentino.

Esta escala convierte al gobernador en el principal dirigente estatal luego del Presidente de la República. Sin embargo, sobre el puesto pesa una maldición: ningún gobernador de Buenos Aires ganó una elección presidencial.

Entre otros elementos, esta situación se ha explicado por las políticas de estrangulamiento fiscal e institucional que la Nación –en alianza con el resto de las provincias– le ha propinado continuamente. Décadas de gobiernos recelosos del poder bonaerense han dado como resultado que el gasto provincial por habitante sea un 30% inferior al del promedio del país: con el 38% de la población, gasta el 28% del consolidado provincial. En lo institucional, esto se complementa con una notoria sub-representación de senadores y diputados de Buenos Aires en el Congreso Nacional [4]. Agrega complejidad a esta radiografía la asimetría entre un Conurbano alineado electoralmente con el gobernador –aunque intermediado por los intendentes– y un interior mayoritariamente opositor.

Elementos de este combo son los que sostuvieron históricamente la “maldición” del gobernador de Buenos Aires. ¿Podrá Kicillof torcer la historia?

**\* Los autores integran el Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (CIAP-FCE-UBA).**

**[1]** Dentro de los países federales de América, sólo Brasil tiene un sistema similar al argentino. México, Estados Unidos y Canadá elijen diputados (representantes) por circunscripción en distritos congresales *ad hoc* (un distrito por cada diputado); Venezuela es unicameral con un sistema de elección mixto.

**[2]** En términos del PBI, entre 1990 y 1994 el gasto público provincial se incrementó en más de tres puntos del producto pasando del 9,36% al 12,72%, el triple de lo que explicarían las transferencias de los servicios de salud y educación. En relación con el total del gasto público, pasó de explicar el 30,82% al 39,21% del total. Esta tendencia se mantuvo en el segundo periodo presidencial (1995-1999) y el gasto provincial siguió su trayectoria incremental: el porcentaje en términos de PBI pasó del 12,72% al 13,71% y en el consolidado del total del gasto público del 39,2%, al 40%. Fuente: [Ministerio de Economía](#).

**[3]** El epicentro de este ciclo virtuoso –que evitó que este excedente fuera apropiado por corporaciones regionales públicas y privadas, como pasó con Menem y Macri– estuvo liderado por el Ministerio de Infraestructura, cuyo plan de desarrollo regional fue el eje de articulación de los gobernadores con el liderazgo nacional.

**[4]** En el caso de la Cámara de Senadores esto se explica por el formato federal –que asigna igual número de representantes provinciales a todas las jurisdicciones– pero es inconsistente que cuente con el 27% de los diputados cuando tiene el 38% de la población. Los legisladores que le faltan los tiene, por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires,

**que cuenta con el 10% de los representantes con sólo el 7% de población. Esta distorsión tiene su origen en disposiciones de la última dictadura, que se propuso licuar la representación nacional del combativo Conurbano bonaerense.**