

---

# Cuadernos del CEDEOP

---

CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO

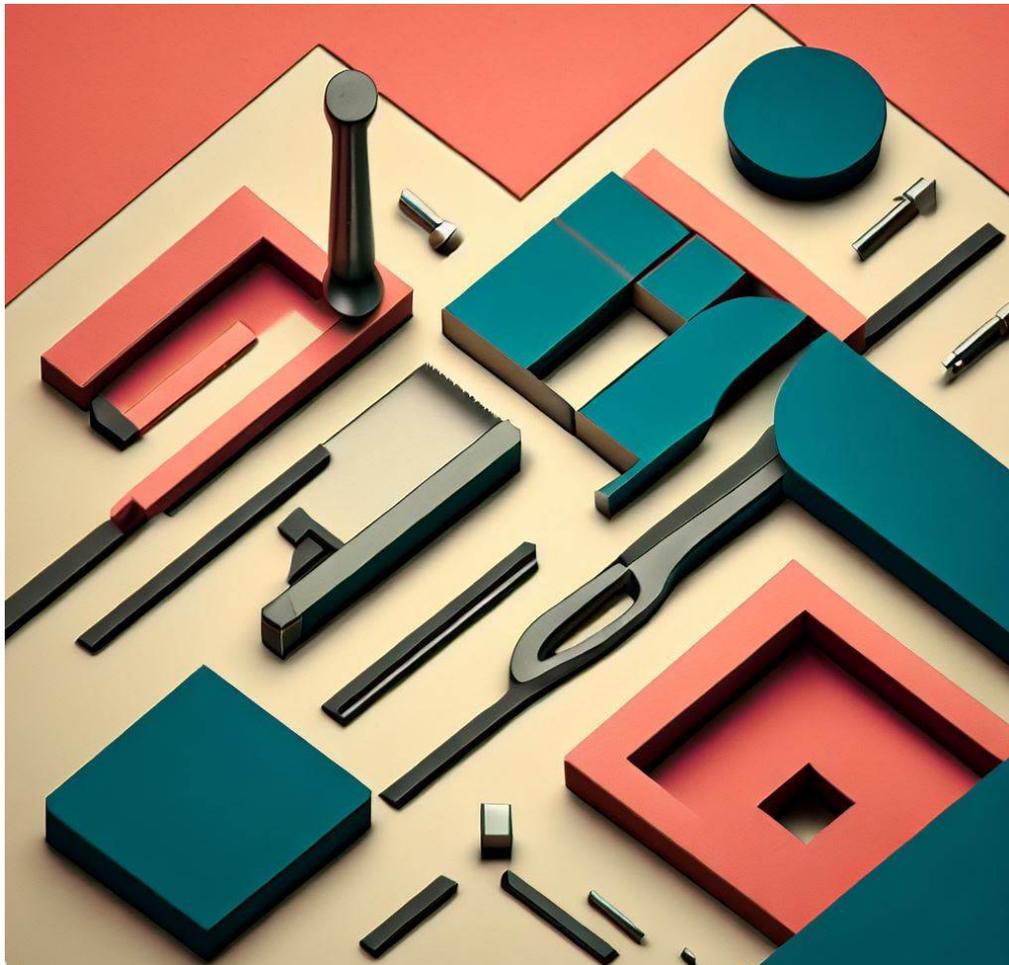
Y

LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

## N.º 30

---

Año 2 | 25 de marzo de 2024



Dexter Fernandelli: 2023, Inspiração geométrica em Gropius 2

**IADCOM**  
Instituto de Investigaciones en Administración,  
Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión

• 1913 • 2023 • 110 Aniversario •  
**.UBAeconómicas**  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

---

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS

CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

---

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

---

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones

en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos

para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado

y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



## Staff

### **Director de la publicación:**

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

### **Comité Editorial:**

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen -Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun – Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

**Diseño gráfico:** Edwin H. McDonald (UBA)

**ISSN: 2796-8200** // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);  
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.  
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
República Argentina  
[cedeop@fce.uba.ar](mailto:cedeop@fce.uba.ar)  
[www.economicas.uba.ar](http://www.economicas.uba.ar)

## Del Federalismo Centralista al Federalismo Corporativo o Clientelar

Roberto Estesos<sup>1</sup>

### Resumen

El artículo analiza la crisis del modelo de "federalismo centralista" en Argentina y la emergencia de nuevos actores en el escenario político. Señala el debilitamiento del Estado Nacional y el fortalecimiento de las provincias, especialmente las "periféricas". El debate sobre el federalismo argentino no se limita a la distribución de recursos fiscales, sino que involucra cuestiones más profundas sobre la articulación entre el Estado, la economía, la cultura y la sociedad. El artículo plantea dos posibles escenarios para el futuro del federalismo argentino: a) Federalismo cooperativo: caracterizado por relaciones intergubernamentales más equilibradas, estables y predecibles, y por el fortalecimiento de las formas democráticas/liberal/republicanas; y b) Federalismo corporativo/clientelar: caracterizado por la interacción entre las corporaciones y el Estado, y por la dominación de los grupos político/administrativos que controlan los aparatos estatales.

**Palabras clave:** Federalismo; Federalismo Cooperativo, Actores provinciales; Descentralización; Provincias.

### Abstract

The article analyzes the crisis of the "centralist federalism" model in Argentina and the emergence of new actors on the political scene. It points out the weakening of the National State and the strengthening of the provinces, especially the "peripheral" ones. The debate on Argentine federalism is not limited to the distribution of fiscal resources, but involves deeper issues about the articulation between the State, the economy, culture and society. The article raises two possible scenarios for the future of Argentine federalism: a) Cooperative federalism: characterized by more balanced, stable and predictable intergovernmental relations, and by the strengthening of democratic/liberal/republican forms. b) Corporate/clientelist federalism: characterized by the interaction between corporations and the State, and by the domination of political/administrative groups that control the state apparatuses.

**Keywords:** Federalism; Cooperative Federalism; Provincial Actors; Decentralization; Provinces.

---

<sup>1</sup> Abogado de la U.N. de Córdoba-Master en Administración Pública del CIDE de México. Docente en Universidades Nacionales y en México. Investigador del Departamento de Administración Pública del CIDE, del INAP y del CONICET. Tiene publicaciones sobre Estado, Administración y Descentralización en Libros, Revistas y diversos medios. Consultor en Proyectos BID-BIRF. Ha sido Funcionario Nacional, de la Provincia de San Juan y del Banco Nación

## **Del Federalismo Centralista al Federalismo Corporativo o Clientelar**

### **I. Los orígenes del Federalismo**

El Federalismo argentino, desde su incorporación en la Constitución de 1853/60, adoptado como mecanismo institucional para articular, distribuir y equilibrar el poder y las funciones estatales entre las diversas instancias del Estado, transitó por caminos zigzagueantes que lo fueron distanciando de los marcos normativos explícitos que le dieron origen y de los objetivos y propósitos con los que se lo adoptó, después de casi medio siglos de debates, disputas y enfrentamientos.

En sus orígenes, en la Europa del Renacimiento, la República Federal apareció como una modalidad de gobierno alternativa a las Monarquías Absolutas de fundamento teocrático, como una forma de separar los Estados de la Iglesia y como una manera de superar los ordenamientos estatales centralizados, en los que el Rey concentraba el poder, como el vértice de todas las decisiones y el resto de las instancias lo hacían por delegación en su nombre.

En nuestro caso, si bien el naciente Estado se construyó sobre la base del poder colonial centralizado, una vez superados los intentos constitucionales unitarios de 1819 y 1826, se encaminó institucionalmente hacia la adopción de un sistema Federal. Primero con el pacto entre la Provincia de Buenos Aires y el resto, vigente entre 1831 y 1852, transitando luego de innumerables debates y conflictos hacia la adopción de un modelo de federalismo constitucional, semejante al de los Estados Unidos de Norteamérica. Plasmado de manera definitiva en la Carta Magna de 1853, refrendada posteriormente por la Provincia de Buenos Aires en 1860, para culminar un largo proceso, con la Federalización de Buenos Aires en 1880.

Pero más allá de los equilibrios entre instancias gubernamentales previstos normativamente la dinámica económica, social, fiscal, poblacional, de ocupación territorial y la propia conformación y desarrollo de los actores político/administrativos que fueron construyendo, controlando y gestionando el poder estatal nacional como un todo, hicieron que en la realidad se transitara hacia la consolidación de un sistema de articulación entre instancias gubernamentales de carácter asimétrico, con fuerte concentración del poder político y de los recursos de gestión en la instancia nacional, en muchos aspectos alejado de los postulados que le dieron origen.

En efecto, los actores político/administrativos que crearon, controlaron y gestionaron el Estado Nacional y los sectores económicos, sociales y de poder de la región más dinámica que lo sustentaron –la portuaria/pampeana- jugaron un papel desequilibrante, que llevó a la consolidación de un esquema con fuertes tendencias hacia la concentración de los recursos, las decisiones y las capacidades de gestión en las instancias nacionales del Estado, en detrimento de los gobiernos Subnacionales, dando lugar a un Federalismo “sui generis”, con una menguada autonomía de los Estados Provinciales –sobre todo de las Provincias llamadas “periféricas”- el que,

con el riesgo de que parezca una contradicción, podríamos denominar como “federalismo centralista”.

Ese modo de desenvolvimiento de las relaciones entre las instancias gubernamentales, básicamente entre Nación y Provincias, presente desde la puesta en vigencia de la Constitución Nacional, consolidado con la “capitalización de Buenos Aires” en 1880, se mantuvo no exento de disputas y tensiones, por casi un siglo hasta los años setenta del XX.

### **Los actores políticos/administrativos del Federalismo Centralista**

Esos desequilibrios no deberían hacernos desconocer que, como herramienta política, institucional y de gestión de los asuntos públicos por parte de los diversos niveles de gobierno establecidos en el ordenamiento constitucional, el “federalismo centralista”, por más que se apartara de los objetivos y postulados del federalismo constitucional, sirvió y fue eficiente para administrar, de manera relativamente exitosa, los dos grandes patrones o modelos de desarrollo y reproducción social por los que transitó el país hasta la década de los setenta del siglo pasado.

En efecto, como herramienta de política y de gestión fue apto para conducir y administrar el patrón “primario exportador”, con todas las acciones estatales que esa modalidad de desarrollo demandó, dirigidas a crear y o profundizar las relaciones capitalistas nacientes en todo el territorio nacional y a propiciar las articulaciones de la economía y la sociedad nacional con el mercado mundial, hasta que este entró en crisis con el crack económico de 1929.

También fue útil para operar el modelo conocido como de “sustitución de importaciones” o “capitalismo autónomo nacional”, con la ampliación de las regulaciones e intervenciones estatales que requirió, destinadas a proteger y promover la producción local y a “desacoplar” la economía argentina de los flujos comerciales y de la competencia internacional. Patrón que acarrió la expansión en tamaño y funciones del aparato estatal, dadas las mayores y diferentes formas de presencia pública en la reproducción social requeridas por el modelo.

Durante el primero se asistió a la formación y consolidación de un Estado Nacional, con una importante presencia y un despliegue organizacional extendido en todo el territorio, dando lugar o profundizando una relación asimétrica del poder central con la mayoría de las instancias estatales locales. Aunque esas asimetrías no fueran uniformes, ya que se evidenciaron más marcadamente en las sociedades y regiones menos desarrolladas, como las de las Provincias originarias del Noroeste y los territorios y después nuevas Provincias del Noreste y de la Patagonia, las llamadas “periféricas”. En tanto que fueron más atemperados los desequilibrios en los casos de las sociedades más consolidadas, con economías y sociedades civiles más robustas, y aparatos estatales más desarrollados, como las de las Provincias denominadas “avanzadas” (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza).

Pero más allá de esos matices, acompañando el despliegue y la presencia del Estado Nacional en todo el territorio, se consolidaron actores políticos/administrativos de gran relevancia para el proceso, nacidos o fortalecidos al calor del control y de la gestión del aparato estatal Nacional, sobre los que es pertinente focalizar la atención

de manera específica, para buscar algunas explicaciones sobre el derrotero del federalismo argentino. Advirtiéndose, no obstante, que concentrar el análisis en esos actores constituye un recorte que puede parecer parcial y arbitrario, pero que entendemos puede ser útil para intentar aportar en la comprensión de una problemática compleja, con múltiples causalidades y explicaciones.

Entre esos actores político/administrativos destacan por su significación posterior, aunque no sean los únicos, las Fuerzas Armadas, el Ejército principalmente, con su tarea destinada a ampliar, completar y garantizar la ocupación territorial. También fueron relevantes las actividades de los cuadros políticos, técnicos y profesionales encargados de la gestión de la presencia de ese Estado Nacional en todo el territorio del país, en áreas específicas de la Administración Pública de las que se hacían cargo, como Educación, Justicia, Finanzas, Comunicaciones, Infraestructura, entre otras. Como ejemplo, que puede ser adecuado para ilustrar la importancia de la presencia de esos actores político/administrativos nacionales en la Provincias, bastaría con mencionar el poder, la significación simbólica y el prestigio que tuvieron en el interior del país los Jefes de Cuerpos o Regimientos Militares, los Jefes de Correos, los Gerentes de Bancos Nacionales, los Jueces Federales, los Directores de las Escuelas Normales y Colegios Nacionales, entre otros “personajes” que expresaban y representaban la presencia del Estado Nacional en el territorio.

A ese despliegue, a través de la presencia directa del aparato estatal nacional en las Provincias, se le sumaron con frecuencia otros instrumentos y modalidades, que contribuyeron al control y subordinación de las Administraciones Públicas Provinciales por parte del poder central, aportando a la profundización de las tendencias centralistas.

Una de esos instrumentos fue el uso de la herramienta constitucional de la Intervención Federal, del que se echaba mano como medio para resolver las tensiones y conflictos entre la Nación y las Provincias, para “disciplinar” a los actores locales o para el manejo de las disputas políticas.

Otra fue el que resultó, o fue consecuencia, de los sucesivos Golpes de Estado, que condujeron directamente a la “apropiación”, al control, de los Estados Provinciales por parte de miembros de las Fuerzas Armadas o de funcionarios civiles designados por ellas, contribuyendo también al fortalecimiento de las tendencias político/administrativas centralizadoras, como consecuencia directa de la estructura centralizada y vertical que por su naturaleza y función tienen las organizaciones armadas.

En el caso de la etapa de sustitución de importaciones a los actores que aportaron a la instalación y fortalecimiento de las tendencias señaladas durante el periodo anterior, se le sumaron otros, aunque no fueran propiamente estatales, que también contribuyeron a la profundización de esas mismas distorsiones centralizadoras, instalándose como artífices relevantes de la puesta en práctica de la concentración del poder político y de gestión en el Estado Nacional, en detrimento de las Administraciones Provinciales, durante el casi medio siglo de vigencia de ese patrón de reproducción económico-social.

En efecto, a los actores estrictamente estatales preexistentes se les vinieron a sumar las representaciones de los trabajadores, bajo el modelo de sindicato único por rama de actividad y la de los empresarios “nacionales”, expresados por organizaciones de alcance nacional, reguladas y reconocidas desde el Estado Nacional, que fueron - en parte aún lo siguen siendo- pilares fundamentales del paradigma “corporativo”, vigente en el país desde la década del 40’, con las estructuras rígidas y jerárquicas, imbuidas de valores y comportamientos organizacionales fuertemente disciplinarios y “verticalistas”, emparentados en estos aspectos con las lógicas de las organizaciones militares.

Estas organizaciones, con los intereses específicos que expresan, como actores constitutivos del poder y con sus modos de inserción e interacción con el aparato estatal permearon, a través de múltiples mecanismos de acción o de influencia, la gestión pública nacional en todos sus niveles, siendo actores determinantes durante varias décadas, para la consolidación del modo de gestión centralizado que ya venía de la etapa anterior. Operando también en sentido contrario al diseño federal que inspiró a la Constitución Nacional, que preveía formas más equilibradas y distribuidas del poder entre los distintos niveles gubernamentales.

Con esos nuevos actores, sumados a los preexistentes el “federalismo centralista”, como tendencia de gestión de las relaciones interestatales, se profundizó durante el tiempo de vigencia del modelo sustitutivo, hasta que el mismo entró en crisis en los 70’, tiñendo con sus improntas de verticalidad y concentración del poder en las instancias nacionales, tanto en los momentos de vigencia de las instituciones democráticas, con gobiernos electos, como en los dictatoriales surgidos de los sucesivos golpes de estado.

Todos los actores políticos, sociales y gubernamentales, tanto los estrictamente estatales -Fuerzas Armadas, Funcionarios Políticos y Personal Civil del Estado Nacional, como los “paraestatales” –organizaciones sindicales, empresariales y de otras corporaciones- y los partidos políticos, -sobre todo el Justicialismo- portaron y estuvieron imbuidos de las mismas lógicas centralistas, como valores orientadores de la gestión, tanto en los comportamientos en sus propias organizaciones como en las interacciones con los distintos niveles e instancias gubernamentales.

En unos casos, porque las características de la propia organización y de los roles que cumplen requieren de una clara división de competencias y funciones, además de un estricto orden jerárquico y una ineludible verticalidad y centralización, como es el caso de las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial, los Bancos o cualquier otra organización de ese tipo. En otros, como en el caso de los Sindicatos por el modelo de organización gremial que terminó imponiéndose desde la década del 40’ hasta el presente, con la disciplina y verticalidad como valor destacado. Valor compartido también desde la política con el movimiento del que se reconocen como parte y “columna vertebral”.

## **Crisis y nuevos actores del federalismo**

El agotamiento del modelo de capitalismo autónomo vino también a poner en cuestión a algunos de los principales actores del “federalismo centralista” argentino. Entre los más significativos están las Fuerzas Armadas, las organizaciones gremiales de trabajadores y empresarios, la burocracia y los agentes de los organismos públicos con presencia en todo el territorio nacional. Actores, que por las mismas o distintas razones fueron los más consustanciados con el centralismo y la “verticalidad”, como valores, razón de existencia, visión y prácticas de gestión, los que irradiaron, como lógica organizacional a todo el aparato estatal, a través de múltiples mecanismos.

El cuestionamiento y agotamiento del peso y poder de esos actores se expresó y se sigue expresando de múltiples formas, las que pueden ejemplificarse mencionando algunos hechos o sucesos de estricto “orden nacional”, como hitos destacados, dentro de un proceso complejo, que tuvo además importantes condicionantes “externos”, derivados de los cambios en el contexto económico internacional. Condicionantes que dieron lugar a nuevas formas de inserción de los países en el mercado mundial, más allá de que el país tuvo y tiene fuertes dificultades para insertarse en ese nuevo entorno.

Entre los hitos de “orden nacional” puede situarse el conocido como “rodrigazo” de 1975, que sirvió para mostrar de manera concentrada, el agotamiento del último intento general de “pacto social”, instrumentado por los principales actores del modelo corporativo o de “comunidad organizada”, que había estado vigente durante el casi medio siglo anterior.

Otros estuvieron dados por acontecimientos relacionados con las Fuerzas Armadas, como actores importantes del “federalismo centralista”. En efecto, la derrota en Malvinas sirvió para despojarlas del rol de sustento ordenador de la sociedad y el Estado que se atribuían, y que en alguna medida la sociedad les reconoció durante más de un siglo.

Pero tal vez, el evento más importante con relación a ellas lo constituyó la pérdida de legitimidad social que les sobrevino, como consecuencia de las denuncias de los Organismos de Derechos Humanos y la puesta en el escenario público, a través del Juicio a las Juntas, de las atrocidades, desmanes y saqueos que cometieron durante la última dictadura.

En cuanto a los otros dos grandes actores del “federalismo centralista” -Sindicalistas y Empresarios Nacionales- los profundos cambios en la economía mundial y en los entornos laborales que ellos demandaban llevaron a que transitaran –aún lo están– por procesos traumáticos de adecuación a esos cambios, que los llevarán a nuevas formas organizativas y de prácticas institucionales, además de la pérdida de significación con relación a otros actores y con el Estado. Nuevas formas que seguramente serán menos rígidas, estructuradas y duraderas que las que entraron en crisis.

En la actualidad esas organizaciones están sometidas a tensiones porque transitan por adecuaciones profundas, para acompañar las nuevas realidades productivas, tecnológicas, comerciales y de los procesos de trabajo, que se expresan entre otras

manifestaciones en la pérdida relativa de peso de los trabajadores formales, que daban sustento a las modalidades tradicionales de organización y gestión sindical, con la paralela aparición de nuevos actores representativos de las formas alternativas de inserción en el mundo del trabajo, algunas más flexibles dentro del mercado formal y otras en los márgenes.

Los convenios sectoriales o locales como por ejemplo los de los trabajadores “Vaca Muerta” o los de los llamados trabajadores de “plataformas” son solo muestras de esos cambios. Asimismo, la aparición de denominadas “organizaciones sociales”, como formas de representación social y políticas de los sectores excluidos del mercado de trabajo formal tradicional, son también manifestaciones del mismo proceso.

En el caso de las organizaciones empresariales la pérdida de peso relativo, de capacidad organizativa y de representación de las tradicionales estructuras centrales, que interactuaban con el Estado, en el entorno de una economía cerrada, regulada y “protegida”, están pasando por las tensiones propias del agotamiento del modelo de capitalismo autónomo, altamente dependiente del accionar estatal, que las sitúa frente a la necesidad de adecuarse a una economía más abierta, diversificada y compleja, con los cambios en la significación y gravitación de cada uno de los sectores y de los actores que los expresan.

En ambos casos, tensiones que no implican su desaparición como actores del poder, pero que sí traerán modificaciones en las modalidades de interacción con los distintos niveles institucionales del Estado. Los cambios, que involucran a esos actores, seguramente serán propicios para la aparición de formatos organizativos y de modos de gestión menos estructurados y verticales, dando lugar también a otras maneras de interacción con las instancias estatales, seguramente menos estables, más flexibles y con mayor capacidad para adaptarse a las particularidades de los entornos económicos, sociales, políticos y administrativos locales.

### **Nuevos actores del Federalismo en nuevos escenarios**

Paralelo al desenvolvimiento del proceso de deterioro, pérdida de poder y capacidades de influencia de los actores que contribuyeron con sus lógicas a la centralización del poder en el Estado Nacional, se asiste a la aparición y/o fortalecimiento de nuevos actores interactuando en las relaciones intergubernamentales, básicamente en las relaciones Nación/Provincias, aunque en algunos casos esto también alcanza a los Municipios de mayor envergadura.

Lo novedoso es que algunos de los actores que se fortalecen, en el escenario del debilitamiento de los tradicionales, tienden a expresar las demandas a través de los gobiernos subnacionales, con independencia de las tradicionales corporaciones – militar, sindical, empresarial, etc.- o de los partidos políticos nacionales, sin responder en su accionar –o haciéndolo de modo más laxo- a disciplinas organizacionales o partidarias centralizadas.

Estos nuevos actores pueden representar a los mismos sectores empresariales o laborales, en cuanto a las actividades en las que se desenvuelven, inclusive pueden

tener las mismas denominaciones, pero su espacio y modo de relacionamiento con el aparato estatal tiende a ser de alcance predominantemente local -más allá del que siguen teniendo de manera agregada sobre los temas de política económica, fiscal, cambiaria, etc. con la Administración Central- expresando sus intereses sectoriales en los ámbitos provinciales o municipales, pues es allí donde se toman las decisiones sobre buena parte de los recursos, regulaciones y otras intervenciones gubernamentales. Ejemplos de ello lo constituyen las demandas por regímenes laborales o fiscales especiales para determinados emprendimientos o inversiones en los ámbitos locales o la búsqueda de ventajas competitivas a través de las regulaciones acotadas para un territorio, como los marcos normativos que regulan el “compre provincial”.

También contribuye para el impulso de este proceso, además de la pérdida de peso y deterioro de los actores tradicionales del “federalismo centralista” y de la aparición o fortalecimiento de otros, los cambios de carácter institucional/normativos en las relaciones intergubernamentales, que se introdujeron después de la recuperación de la democracia.

Entre esos cambios destacan por sus consecuencias sobre los equilibrios preexistentes: la sanción de una nueva ley de coparticipación federal en 1988, -aún continua vigente con modificaciones parciales- que vino a generar un cuadro de fortalecimiento financiero de las Provincias “periféricas” -intermedias, rezagadas y de baja densidad poblacional- en detrimento de las “avanzadas” y del Estado Nacional; y la reforma constitucional de 1994, que introdujo cambios sustanciales en estos aspectos.

Sobresalen entre los cambios que trajo la reforma: la elección directa del presidente, aumentando el poder de las jurisdicciones más pobladas; y la incorporación de un tercer senador por Provincia, en representación de la primera minoría; el establecimiento de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (CABA); además de la federalización del poder sobre los recursos naturales, que les otorga a las Provincias el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, con la consecuente pérdida de poder de los actores del Estado Nacional relacionados con esos asuntos y el surgimiento/fortalecimiento de otros con fuerte impronta local.

Los procesos de transferencia de funciones y facultades a los gobiernos locales iniciados en la segunda parte de la década de los '70 y completados en la de los '90, se inscriben en esas mismas tendencias de debilitamiento de los grandes actores del modelo anterior y del fortalecimiento de nuevos actores políticos, administrativos, empresariales, sindicales, etc. con fuerte impronta local. Los casos de YPF y Gas del Estado, como empresas públicas con presencia en todo el territorio y la aparición de empresas locales públicas o privadas y Entes Reguladores provinciales son una muestra también de estas transformaciones.

Un sobrevuelo sobre las tendencias generales de estos cambios y procesos, siempre abordándolos bajo la modalidad de ensayo y poniendo el acento en los actores político/administrativos, podría inducirnos a conjeturar que estaríamos frente a la aparición de condiciones favorables para la consolidación de un nuevo federalismo, caracterizado por articulaciones más armónicas y colaborativas entre instancias y niveles de gobierno, propicio para establecer relaciones más coordinadas

y equilibradas entre el Estado Nacional y los Gobiernos Locales, lo que nos acercaría a lo que suele denominarse como un “federalismo cooperativo”.

Pero más allá de la existencia de condiciones favorables para ello, dadas por el agotamiento del viejo modelo de federalismo, por la consolidación de la democracia, por las nuevas tendencias económico-sociales, por los cambios tecnológicos que impactan en los procesos de trabajo, por los procesos descentralizadores operados y por el debilitamiento de los grandes actores y partidos nacionales, la realidad de la evolución de las relaciones intergubernamentales nos estarían mostrando, por el contrario, un escenario de crecientes tensiones y de profundización de los desequilibrios, poco propicio para transitar por un camino de interacciones más articulado y coordinado entre las instancias nacionales y provinciales de gobierno.

En efecto, las recurrentes crisis operadas en el país desde la recuperación de la democracia, originadas o que se manifiestan en el estrangulamiento financiero del Estado Nacional y que han dado lugar a procesos de endeudamiento permanente o de emisiones descontroladas por parte de la Nación, han contribuido a la profundización de las tensiones y los desequilibrios, expresados por un Estado Nacional sumido de manera permanente en situaciones de extremas carencias financieras, constantemente asediado por múltiples demandas y reclamos, entre ellos los de las instancias subnacionales. Situación general que tiende a agravarse cuando las orientaciones políticas, económicas, monetarias y fiscales del Poder Ejecutivo Nacional no coinciden con las predominantes en la mayoría de las Provincias.

Una muestra extrema de esas situaciones, que tensionó al máximo la relación Nación-Provincias, la dieron los acontecimientos que tuvieron lugar durante las últimas etapas de la “convertibilidad” -2001/2002. En efecto, el cerrojo que implicaba esa herramienta monetaria/cambiaria sobre las finanzas públicas llevó las disputas al extremo de que varias jurisdicciones, entre las que se encontraban algunas importantes encabezadas por Buenos Aires, llegaron a cuestionar el monopolio del Estado Nacional en materia de soberanía monetaria, mediante la emisión para financiar sus gastos de sustitutos locales de la moneda nacional de curso legal, las conocidas “cuasi monedas provinciales”, lanzadas bajo variados formatos y creativas denominaciones.

Más cercano en el tiempo, pero también mostrando la profundización de los desequilibrios y tensiones, que alejan el escenario de la cooperación, aparece el fenómeno novedoso de una Administración Central agobiada por las estrecheces financieras, frente a los Gobiernos Provinciales que transitan por sorprendentes situaciones de equilibrio o de holgura, con excepción de las “avanzadas”, en particular la Provincia de Buenos Aires, “castigada” por la ley de coparticipación de 1988 y alguna otra con desequilibrios transitorios provenientes de situaciones políticas locales críticas.

Estas cuestiones, señaladas solo como ejemplos ilustrativos, pero que podrían estar expresando tendencias más generales, estarían evidenciando indicios de que no se marcha en la dirección de un “federalismo de cooperación”, sustentado en una colaboración responsable y equilibrada entre las instancias estatales, sino por el contrario que estaríamos asistiendo a la conformación de otro modelo, apoyado en la formación y/o consolidación de nuevos actores político/administrativos locales,

los que por medio de la cooptación, o la colonización “patrimonial” de los aparatos estatales provinciales, se articulan con sus sociedades a través de relaciones de carácter corporativo/clientelares.

Aunque es claro que estas formas de relación Estado/Sociedad, de tipo corporativo/clientelares, no son típicas sólo de las instancias subnacionales del Estado, pues es sabido que también son rasgos o características que tiñen a todo el Estado argentino desde hace tiempo

No obstante, lo específico en el caso de las Provincias “periféricas” está dado por la conformación y progresiva consolidación, desde la recuperación de la democracia en 1983, de grupos de actores políticos, administrativos, sindicales, empresariales, etc., estrictamente locales, portadores de potentes discursos “federalistas”, asentados en relatos que remiten a históricas exclusiones, marginaciones y exacciones, llevadas a cabo por el “centralismo portuario/porteño” dominante, lo que les permite situarse discursivamente ante las sociedades locales, como actores llamados a llevar a cabo una tarea de carácter “reparador”, frente a los “daños” causados por el centralismo porteño.

Conformación y consolidación de actores político/administrativos y de poder locales, que se vio favorecida por los cambios estructurales operados o en curso desde que el modelo de sustitución de importaciones mostrara sus primeros síntomas de agotamiento a mediados de los '70, con el consecuente y progresivo debilitamiento de los artífices del “federalismo centralista” que ello acarrió.

A esos cambios estructurales se les vinieron a sumar otros de carácter institucional. Entre ellos destacan, los producidos por las ya aludidas reforma de la ley de coparticipación de 1988, con la asignación de recursos compensadores para las jurisdicciones “periféricas” y los introducidos por la reforma de la constitución de 1994. A los que se les agregan la sucesión de reformas de las constituciones y de los regímenes electorales provinciales, tendientes a la consolidación del control de Estados Provinciales por parte de los grupos, “élites”, “caudillos” y “familias” locales., mediante la introducción de extravagantes marcos normativos, que habilitan las reelecciones indefinidas, en algunos casos, o de la “ley de Lemas” o similares en otras.

Estructuras de poder y actores político/administrativos que sirven para articular intereses de grupos y sectores locales –políticos, sindicales, empresariales, etc.-, los que arropados en discursos acentuadamente localistas o en otros tradicionales del federalismo histórico, resultan cohesionadores de las sociedades locales y útiles, como instrumento de presión, para la obtención de la mayor cantidad de recursos de origen nacional para sus jurisdicciones. Recurso que luego son asignados localmente, lo más discrecionalmente posible, bajo férreas lógicas “patrimonialistas/clientelares”. Retroalimentando con ese proceder a los grupos y sectores de poder local, que se han apropiado o que controlan los aparatos estatales provinciales.

Algunos datos que se desprenden del Informe Técnico de febrero de 2023 de la Comisión de Coparticipación del Senado de la Nación, (<https://www.senado.gob.ar/micrositios/nota/20943/noticias>) sobre las

transferencias a las Provincias, PBI y población, tomados solo como una fotografía ilustrativa, pueden ser útiles para situar el contexto actual en el que se desenvuelven las relaciones entre la Nación y las Provincias, en tanto constituyen el escenario sobre el que se despliegan los actores políticos/administrativos locales y en el que construyen, articulan, y consolidan las relaciones entre el los Gobiernos subnacionales y los actores públicos y privados “externos” y actores económicos, políticos y sociales locales.

De la comparación de participación relativa por jurisdicción, que figura en el Cuadro de la p.38 de dicho Informe Técnico, surge que, de la masa total de recursos coparticipables recaudados por la Nación, los mismos se distribuyen: 40,19% para ella; 57,4% para Provincias; 1,40% para CABA y 1% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional. En tanto que del total que va a las Provincias un 89,9% corresponde al régimen general, un 7,2% a regímenes especiales y 3% a lo que se denomina Consenso Fiscal, que son derivados de sucesivos acuerdos alcanzados con las Provincias. Lo que ha inducido a quienes estudian el tema a caracterizarlo como un sistema “Unitario” para recaudar y “Federal” para gastar.

Poniendo la lupa más cerca sobre algunos datos se puede tener un panorama más claro de las tendencias. Así, si se relacionan el aporte al PBI nacional de las cinco Jurisdicciones que en conjunto contribuyen con un 75,73% del total (Buenos Aires 35,07%; Santa Fe 9,78%; Córdoba 8,31%; Mendoza 4,01% y CABA 18,56%) o población a la que las mismas cinco contribuyen con el 65,61% (Buenos Aires 38,13%; Santa Fe 7,73%; Córdoba 8,62%; Mendoza 4,37%; CABA 6,76%) y se lo compara con el 45,94 de los recursos de origen nacional que reciben (Buenos Aires 22,76/, Santa Fe 8,67%; 8,44%; Mendoza 3,92; CABA 2,15%) se puede constatar la transferencia de recursos de esas jurisdicciones hacia el resto.

Según el mismo informe, de la relación entre recursos que reciben desde la Nación versus participación en el PBI (p. 39) surgen con claridad en los extremos cuatro jurisdicciones con una relación negativa: -16,41 para CABA; del -12,21 para Provincia Buenos Aires; de -1.11 para Santa Fe y de -1.04 para Neuquén. En tanto que, en la otra punta, con una relación positiva entre lo que aportan y lo que reciben están: Chaco con el 3,57; Formosa con el 2,98; Santiago con el Estero 2,89 y Tucumán con el 2,83.

Esos datos muestran que hay importantes transferencias de recursos desde unas jurisdicciones hacia otras, situación que no es ajena a cualquier régimen federal, pues el carácter redistributivo hace a la esencia misma del sistema, al propender a morigerar los desequilibrios. Por lo que en sus orígenes seguramente pueden explicarse como necesarias esas transferencias entre jurisdicciones para corregir o atemperar problemáticas estructurales o coyunturales, y probablemente seguirán siendo necesarias bajo otras formas y modalidades en el futuro.

Pero lo que no sería conveniente ignorar es que la consolidación en el tiempo de esas transferencias asimétricas, sin establecer de forma clara y transparente objetivos, metas, plazos y formas de evaluar sus resultados, tienden a consolidar situaciones anómalas y tensiones sobre el mismo régimen. Más aún, si se profundizan esas tendencias la situación puede desembocar en un modelo de “federalismo”, en el que

se siga dando la paradoja de que “los pobres de las Provincias ricas subsidian a los ricos de las provincias pobres”.

La consolidación y prolongación en el tiempo de esas situaciones, sin instrumentos claros y explícitos de implementación, pueden ser contraproducentes en varios sentidos. Entre otros, porque inducen a una utilización ineficiente de los recursos transferidos, si los mismos no están asociados a objetivos claros y medibles, sujetos a controles y evaluación de los resultados preestablecidos. Pero también porque llevan a la desaparición de incentivos para propiciar el desarrollo local, y que como consecuencia de ese desarrollo se pueda prever el reemplazo de los recursos nacionales por los de origen propio.

Ese escenario, presentado sólo a modo ilustrativo, es el telón de fondo sobre el que se despliegan los actores políticos/administrativos del federalismo argentino, caracterizado en las últimas décadas por las penurias financieras de un Estado Nacional, agobiado por la presión de las instancias subnacionales, por la profundización de la crisis del sistema previsional, por las tensiones derivadas del abultado endeudamiento -externo e interno- entre otros factores, que lo ponen permanentemente en una situación de extrema precariedad para sostener la gobernabilidad.

En esas condiciones y circunstancias, con los nuevos actores del federalismo argentino desplegados, nos encontramos con un Estado Nacional debilitado fiscalmente, con sus capacidades de gestión disminuidas, más allá del crecimiento en tamaño en las dos últimas décadas, y un conjunto de Estados Provinciales colonizados, capturados o cooptados de manera férrea, en su gran mayoría, por actores político/administrativos consolidados y por grupos de intereses sectoriales, los que articulados conforman la trama de poder local, con bajas capacidades de gestión, para producir en cantidad y calidad los bienes públicos que son de su responsabilidad –educación, salud, seguridad y justicia-, pero con suficiente poder político e institucional como para “negociar” con la Nación por la obtención de recursos, para asignarlos entre los actores que conforman esa trama corporativa-clientelar local, con la menor o sin ninguna injerencia del poder central.

Paralelo con esos procesos y síntomas, relacionados con la obtención y manejo de los recursos públicos, hay otros indicios, de carácter estrictamente político, que apuntan en la misma dirección. Uno de ellos, tomado también a modo de ejemplo ilustrativo, es la “provincialización” de los grandes partidos nacionales, que los lleva a “alejarse” lo más posible, según las conveniencias coyunturales locales, de sus troncos nacionales para así poder priorizar su rol de articuladores y gestores de la trama de intereses locales, más allá de las pertenencias ideológicas y partidarias tradicionales.

Pudiendo augurarse, sólo como una tendencia que se insinúa por ahora, la transformación del partido que predomina en la mayoría de las Provincias periféricas –el Justicialista- otrora orgulloso de su disciplina y de tener como columna vertebral ordenadora al Movimiento Obrero organizado verticalmente, en una federación de partidos provinciales, expresión y vehículo de las “corporaciones” y “clientelas” locales, solo unidos a su tronco nacional por los símbolos y la liturgia tradicional. Situaciones explícitas de estas tendencias se observan en los últimos años en algunas Provincias como Misiones, Salta y Rio Negro, aunque el fenómeno se pueda observar

de manera menos abierta y formal, también en otras jurisdicciones y en el otro partido nacional, el radicalismo, aunque este fue siempre más horizontal en sus comportamientos y formas organizativas.

### **V. Hacia qué modelo Federalismo estamos transitando?**

Los datos, procesos, síntomas e indicios, enunciados de manera parcial y en alguna medida arbitraria, pueden ser útiles para pensar que estamos asistiendo a un proceso profundo de transformación del modelo de federalismo en el país. Transformación que involucra tanto a los actores, como a los modos de gestión político/administrativa del “federalismo centralista”, que está quedando atrás, más allá de algunos intentos esporádicos de esos actores por recuperarlo.

Lo que por ahora se manifiesta como un conjunto de indicios desordenados, estarían indicando que estamos transitando hacia escenarios político/administrativos caracterizados por formas menos centralizadas de vinculación entre las distintas instancias del Estado, básicamente entre la Nación y las Provincias, en las que los grupos de poder y los actores políticos locales que los expresan jugarán un rol relevante.

Además, como parte del mismo proceso, estamos asistiendo a nuevos modos de relación Estado/Sociedad en esos ámbitos provinciales, que tensionan con la modalidad democrático/liberal/republicana de interacción entre el Estado y los ciudadanos. Modos caracterizados por formas de relaciones de tipo patrimonial/clientelar, que entrelazan alrededor de los aparatos estatales provinciales, como nuevos actores del federalismo, a los partidos políticos locales, las estructuras empresariales y sus representaciones vinculadas o dependientes de los Estados Provinciales, los empleados públicos –que constituyen en muchos casos una fracción importante de la población- y sus organizaciones sindicales, y los sectores sociales excluidos y sus organizaciones representativas, los “movimientos sociales”. Estos Estados Provinciales, asentados en esas nuevas tramas de poder y de relaciones con las sociedades locales, “negocian” con los actores “externos” al territorio, sean estos privados o estatales, como un actor con representación única, pues es el “gobierno Provincial” la expresión de la “totalidad” de las demandas y de los intereses locales.

En el escenario que se puede avizorar, para la mayoría de las provincias “periféricas”, las tensiones, disputas y conflictos, además de las que se darán por los recursos financieros con el Estado Nacional y con los actores “externos”, estarán centradas también sobre el modelo de gestión político/institucional.

Esto es, que estará en debate si el fortalecimiento de lo local viene acompañado por la consolidación de las instituciones y prácticas democráticas/liberal/republicanas, con el afianzamiento de la ciudadanía local que el proceso descentralizador puede traer acompañado, o si bajo el paraguas de la defensa de los intereses locales se transitará hacia la profundización de formas patrimonialistas/clientelares de ejercicio del poder, en menoscabo de los avances democráticos que se vienen produciendo.

De los cambios político/institucionales/administrativos de los últimos años, reseñados en sus rasgos más generales, surgen indicios en ambos sentidos. Hay Provincias y Municipios, como cabecera de regiones, en los que asentadas en el fortalecimiento de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales locales, se construyen y fortalecen instituciones democráticas, robusteciendo las bases de una “nueva ciudadanía”, con fuerte arraigo y pertenencia, que defiende el entramado productivo, cultural y social local. Estos rasgos se dan sobre todo en las Provincias avanzadas, aunque el fenómeno se exprese también parcialmente en ciudades y regiones más allá de ellas.

En tanto que, en el resto, la mayoría de las del Norte y del Sur, por distintas vías parecería que se transita por el camino de un discurso acentuadamente localista, asentado en prácticas de gestión político/institucional/administrativa de carácter marcadamente patrimonial/clientelar, contribuyendo de ese modo al debilitamiento de la ciudadanía local, reemplazando la articulación liberal/republicana entre estado y ciudadanos, por diversos modos de relaciones, de dependencia y subordinación de los habitantes de esas Provincias del aparato estatal y de los grupos que lo controlan, transitando de ese modo hacia lo que llaman “ciudadanía baja intensidad”.

Partiendo de estos antecedentes y datos, planteados desde una visión panorámica, centrada solo en los aspectos y actores político/administrativos, de una temática que tiene múltiples aristas y connotaciones, podemos avizorar que lo que está en cuestión en el debate sobre el federalismo argentino, no es solo una discusión sobre la magnitud de los recursos fiscales, ni sobre la división de funciones entre instancias del Estado Nacional, las Provincias y los Municipios. Por el contrario, esa disputa solo estaría expresando los síntomas superficiales de un debate más amplio y profundo, que involucra un sinnúmero de cuestiones vinculadas con las formas de articulación y relacionamiento entre el Estado, la economía, la cultura y la sociedad, interactuando como un todo en constante movimiento.

Desde la perspectiva aquí planteada, lo que está en debate y lo que nos debería interesar e interpelar, es la pregunta sobre las características del federalismo que está surgiendo sobre los escombros del “federalismo centralista” en crisis.

Esto es, planteado de modo esquemático, si estamos transitamos hacia alguna modalidad de federalismo cooperativo, con relaciones intergubernamentales más equilibradas, estables, predecibles, con recursos, funciones y responsabilidades claramente establecidos y transparentes entre las diversas instancias gubernamentales, basado desde lo político/institucional en relaciones Estado/ciudadanos que propicien el fortalecimiento de las formas democráticas/liberal/republicanas, con respeto de la legalidad y las instituciones.

O si por el contrario continuamos, como viene sucediendo en los últimos años, con un sistema que desde las relaciones intergubernamentales se muestra como inestable y desequilibrado, sujeto a cambios y tensiones permanentes, y que desde lo político/institucional se caracteriza por formatos en los predominen las interacciones entre las corporaciones y el Estado, entre los grupos político/administrativos que controlan los aparatos estatales y sus “clientes”, sean estos agentes estatales, individuos o grupos que para desarrollar su existencia dependan de la asignación de recursos, de las regulaciones cambiantes, de las autorizaciones discrecionales, de la “venia” de cualquier instancia del Estado o del “caudillo/jefe” que lo controla.

Es decir, si transitamos por los intersticios de un federalismo de tipo “corporativo/clientelar”, que se aleja progresivamente de las formas democráticas/liberal/republicanas, mediante diversos “arreglos” administrativos/institucionales, abriendo paso a formas de dominación sostenidas, por una parte, mediante las más diversas formas de apropiación de los aparatos estatales locales por los nuevos actores político/administrativos y, por otra, sustentada en la población local o en quienes quieren realizar actividades en el territorio provincial, que para subsistir o desarrollar su existencia en el ámbito local dependen de la “venia”, autorización, prebenda, regulación, franquicia, en suma de la discrecionalidad de quienes ejercen el control “patrimonial” de los aparatos estatales locales.