

Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas 1976-2015 (vols. 1 y 2)

Horacio Cao

Buenos Aires, Prometeo Libros, 2018, 202 y 234 páginas

ISBN 9875749176

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 la Argentina. A pesar de la magnitud que 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), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, dedicada a la segunda mitad del siglo XIX— y la trascendencia que sigue teniendo en el presente, son relativamente escasos los estudios sistemáticos sobre el tema. En *Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas*, Horacio Cao propone reparar este vacío existente con un análisis de los procesos de reforma en los Estados provinciales y de su vínculo con la dinámica del Estado nacional entre 1976 y 2015.

Editado en dos volúmenes, el libro es producto de la experiencia acumulada por el autor como funcionario público de diversos organismos nacionales y subnacionales, y de sus variadas investigaciones sobre gestión pública provincial. El primer volumen abarca el período 1976-1995, en el cual comenzaron a implementarse las reformas estructurales de ajuste en un sentido neoliberal, que marcaron una profunda transformación del vínculo 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, hasta la posterior recomposición del Estado durante el kirchnerismo.

El estudio señala el lugar preponderante que los Estados provinciales adquirieron con la radical transformación impuesta por la reforma estatal en los noventa y cómo, a pesar del cambio de paradigma y de ideas sobre la estatalidad en los años de los mandatos kirchneristas, 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 las políticas de ajuste estructural —iniciadas con la dictadura militar en 1976 y radicalmente profundizadas en la década de los noventa—, se pasó de una fuerte centralización de decisiones en el ámbito nacional a una dinámica más descentralizada, donde las provincias fueron adquiriendo mayor presencia en estructura, funciones y volumen de sus aparatos administrativos. Esto tuvo su correlato a nivel político: los gobernadores comenzaron a tener un poder de injerencia cualitativamente más importante en la dinámica política nacional.

En ese sentido, un punto para destacar es la paradoja que tuvo que afrontar el proceso de reformas neoliberales. A la par que se implementaba con éxito la tríada 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 contra 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.

Con el 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 subordinar

los Estados provinciales al poder central. En buena medida, esto fue relativamente exitoso, gracias a importantes transferencias de recursos hacia el ámbito subnacional en un contexto de crecimiento económico; no obstante, los poderes provinciales perdieron injerencia en la dinámica de las políticas nacionales. En la medida en que las provincias se alineaban a las directivas de la Nación, estas lograrían obtener mayores recursos y políticas públicas dirigidas a sus territorios. Sin embargo, según el autor, el período kirchnerista careció de un modelo de gestión para 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 de 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 de las tensiones que estas 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 período, y cómo se interrelacionaron las reformas implementadas con la cuestión federal. Se abre, en ese sentido, la oportunidad para indagar desde la teoría y de manera más profunda sobre la dinámica de los Estados provinciales. Por ejemplo, los procesos de expansión pasiva, señalados por el autor, podrían enriquecerse analizando las tensiones entre los procesos de legitimación política y los de acumulación económica, centrales en los estudios sobre la crisis y la reforma del Estado, como se menciona en *La crisis fiscal del Estado*, de O'Connor (1981).

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