

## **Introducción: El federalismo en tiempos de crisis: economía política y desafíos estructurales**

*Introduction: The Federalism in Times of Crisis: Political Economy and Structural Challenges*

ALCIDES BAZZA

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Argentina

[abazza@fcjs.unl.edu.ar](mailto:abazza@fcjs.unl.edu.ar)



VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Argentina

[rfernand@fcjs.unl.edu.ar](mailto:rfernand@fcjs.unl.edu.ar)



### **Declaración de interés:**

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.18.2.i>

## **1. Introducción**

Este dossier se planteó como una oportunidad para debatir la economía política del federalismo en Argentina, un país que enfrenta desafíos específicos que justifican un análisis particular. Aunque Argentina comparte con otras federaciones de la región, como Brasil y México, problemas derivados de profundas asimetrías regionales y el desigual acceso a servicios públicos a nivel subnacional, suma a ello un singular y complejo contexto macroeconómico. Una década de estancamiento ha debilitado su capacidad política para alcanzar los consensos necesarios en torno a las políticas públicas que podrían enfrentar estos desafíos.

En este contexto, la administración nacional actual ha centrado su estrategia en equilibrar las cuentas fiscales y reducir el tamaño del Estado, buscando corregir las distorsiones macroeconómicas. Las autoridades han fijado como meta disminuir el gasto público al 25% del producto bruto interno, nivel comparable al de la década de los noventa, cuando también predominaba una visión “fiscalista” como herramienta clave para estabilizar la economía. En aquel período, uno de los mecanismos utilizados para ordenar las cuentas públicas fue la descentralización de

funciones estatales con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos<sup>1</sup>.

No obstante, el balance de estas políticas fue mixto. Si bien Argentina logró ordenar sus cuentas fiscales en la primera mitad de los noventa, el panorama presentó complicaciones crecientes en la segunda mitad, coincidiendo con una serie de crisis financieras internacionales que impactaron directamente en la economía argentina. Una interpretación de este deterioro sostiene que los gobiernos provinciales no acompañaron el esfuerzo fiscal del gobierno nacional y que el aumento del déficit resultante habría sido uno de los principales detonantes del régimen de convertibilidad<sup>2</sup>.

Tal enfoque, que pone un excesivo énfasis en los problemas fiscales, puede resultar exagerado si se considera, como señala la literatura sobre federalismo fiscal en Argentina, que la descentralización no fue acompañada de los recursos necesarios para que las provincias asumieran sus nuevas funciones (Porto, 2003; Porto & Sanguinetti, 2001). Asimismo, los problemas fiscales provinciales no fueron exclusivos del período de convertibilidad. Por el contrario, un rasgo estructural de las finanzas públicas en Argentina ha sido la persistencia de desequilibrios fiscales en las cuentas provinciales (Cetrángolo y Jiménez, 2003, p. 8)<sup>3</sup>. Otro factor clave subestimado en el enfoque fiscalista fue el diseño de la política monetaria y cambiaria: la paridad fija entre el peso y el dólar solo pudo sostenerse mediante ingresos extraordinarios, como las privatizaciones y el endeudamiento externo.

---

<sup>1</sup> Los estudios sobre federalismo fiscal (Oates, 1972), elección pública (Brennan y Buchanan, 1980; Tiebout, 1961) y federalismo que preserva el mercado (*market-preserving federalism*) (Montinola et al., 1995; Weingast, 1995) proporcionaron un sustento teórico a estas políticas al destacar las virtudes de la descentralización fiscal y política. El argumento principal es que las economías pueden crecer más rápidamente cuando el sector público es más pequeño y eficiente, y que la descentralización constituye el mecanismo óptimo para alcanzar este objetivo. A partir de esta premisa, la descentralización fue promovida por los principales organismos de financiamiento internacional (Fernández, 1999, 2002).

<sup>2</sup> Entre los autores que abonan este argumento se pueden citar: Cooper y Mussa (2002), Machinea (2002), Teijeiro (2002).

<sup>3</sup> Los autores agregan que: "No obstante, el propio programa macroeconómico y las modificaciones en la modalidad con la que el sistema (público y privado) brindó asistencia a los sectores públicos han dado mayor protagonismo a este problema. En segundo lugar, se ha observado que hasta 1999, las variaciones en el resultado consolidado han sido consecuencia predominante de las oscilaciones en los ingresos de las provincias, mientras que los gastos totales crecieron a una tasa anual relativamente estable (cerca al 5%) con independencia de las distintas circunstancias macroeconómicas".

Considerando los precedentes mencionados y las similitudes con la orientación de la política económica actual, tal vez convenga moderar el énfasis en la cuestión fiscal como la única política predominante para enfrentar los graves problemas económicos y sociales de la coyuntura. Como argumentan Rodden y Wibbels (2010), impulsar una política fiscal restrictiva con correspondencia fiscal puede provocar comportamientos procíclicos en el gasto público y, especialmente, en los ingresos de los gobiernos subnacionales. Los ingresos suelen depender de fuentes que fluctúan en sincronía con el ciclo económico, lo que genera severas dificultades para suavizar el gasto público durante las recesiones.

A ello debe agregarse que los gobiernos subnacionales gestionan áreas clave relacionadas con el bienestar social, lo que implica que la reducción de servicios como la educación, la salud y la asistencia social conlleva significativos costos políticos y sociales. La descentralización de la década de 1990 llevó a que las provincias y municipios asumieran la gestión de estos servicios, lo que implicó la administración de un numeroso cuerpo de empleados públicos. Como señala la literatura sobre el federalismo argentino, el empleo público en las provincias ha funcionado como una ‘red de contención’ social (González y Nazareno, 2019), diseñada para mitigar la conflictividad social y prevenir la violencia. De hecho, ese escenario de tensión social se manifestó tempranamente durante los noventa en episodios como el *Santiagoñazo* de 1993, y se intensificó tras la crisis del *Tequila* (Cao, 2018: 68-69).

Para mitigar dichas tensiones, la solución provisional fue la implementación de transferencias nacionales no automáticas, asignadas discrecionalmente bajo criterios políticos del Poder Ejecutivo nacional. El acceso a esta fuente extraordinaria de financiamiento para contener la conflictividad social muestra, de forma contundente, la dependencia financiera de las provincias frente a la nación. Sin embargo, en términos políticos, esto también fortaleció la posición de las provincias, especialmente en las menos pobladas. El nuevo anclaje territorial derivado de las funciones administrativas descentralizadas y las reformas que ampliaron su autonomía político-partidaria y electoral incrementaron la influencia de estas provincias. Esta configuración de provincias financieramente débiles pero políticamente fuertes (Leiras, 2012) contribuyó, entre otras cosas, a la desnacionalización partidaria (Leiras, 2010), debilitando así las coaliciones nacionales y condicionando la obtención de mayorías legislativas necesarias para aprobar medidas esenciales en coyunturas macroeconómicas complejas.

A esta situación se suma que el sistema de transferencias automáticas del régimen de coparticipación enfrenta aún una deuda pendiente en la revisión de los criterios de reparto para la distribución secundaria de la masa coparticipable. Esta deficiencia afecta profundamente las necesidades financieras de las jurisdicciones más pobladas del país, un problema agravado en la actual coyuntura por la reducción drástica de las transferencias no automáticas y programáticas.

Estas fallas de coordinación, características de los países federales, deben ser especialmente consideradas, ya que no se deben estrictamente a comportamientos fiscales irresponsables de los gobiernos subnacionales (Eyraud, 2014) y plantean serios desafíos para garantizar la gobernabilidad. En Argentina, el gasto público consolidado como porcentaje del PBI mostró un notable incremento, pasando del 35% en 2001 al 43% en 2022. No obstante, la mayor parte de este aumento correspondió al gobierno nacional.<sup>4</sup>

Finalmente, la orientación de la política monetaria y cambiaria enfrenta una considerable incertidumbre de cara al futuro. Una mayor claridad en este frente podría reducir la necesidad de adoptar objetivos fiscales tan estrictos, que, a su vez, incrementan los desafíos para la gestión pública en todos los niveles de gobierno.

A partir de las cuestiones mencionadas, el objetivo del dossier ha sido reunir contribuciones que exploren, entre otros aspectos, las capacidades estatales históricamente consolidadas para gestionar políticas de bienestar social en la crítica coyuntura macroeconómica; el efecto de la estructura vigente de transferencias automáticas y no automáticas en la situación financiera de las provincias, especialmente en aquellas con mayor peso demográfico; el impacto de las distorsiones en la política cambiaria y monetaria sobre las economías regionales; las limitaciones que la debilidad de las coaliciones nacionales impone para lograr consensos legislativos esenciales en el contexto de las reformas macroeconómicas; y las instancias de coordinación intergubernamental que podrían establecerse para enfrentar los desafíos de gestión territorial.

Este intento de introducir la dimensión federal del desarrollo argentino busca servir como un punto de partida para nuevos enfoques, contribuciones y una profundización de debates que, lejos de estar concluidos, se desarrollan en un escenario donde la dimensión federal aún muestra claros déficits en términos de asimetrías decisionales y diná-

---

<sup>4</sup> El gasto nacional se incrementó 5,5 por ciento, mientras que el gasto provincial lo hizo por menos del 1 por ciento. Ver datos del Ministerio de Economía de la Nación en el siguiente enlace: [Gasto Público Consolidado | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/economia/gasto-publico-consolidado)

micas territoriales, los cuales han sido moldeados por una trayectoria histórica singular.

## 2. Contribuciones

El dossier se organiza con cuatro artículos y dos notas de investigación. En primer lugar, el trabajo de Romina Del Tredici, Lucas González y Sebastián Mazzuca propone una original definición y medición de capacidad estatal provincial. A estos fines, aporta estadísticas descriptivas y correlaciones entre las variables usando una base de datos inédita, con el objetivo de analizar el rol que tienen las capacidades estatales de las provincias en Argentina para explicar las variaciones en una serie de indicadores de bienestar social. Los autores argumentan que las provincias con más capacidad burocrática-administrativa (más recursos humanos, más profesionales y mejor formados), fiscal (es decir, las que reciben más transferencias, tienen presupuestos propios más grandes y hacen más gasto social) y en seguridad deberían tener mejores indicadores sociales y menos violencia. Además, la investigación presenta un panorama pormenorizado y detallado sobre cada jurisdicción, lo que permite tener una aproximación acerca de la gravedad de los problemas que enfrentan y cuáles son las que tienen desafíos sociales más serios.

Este análisis es particularmente valioso en un contexto donde el Estado se encuentra seriamente cuestionado por el incremento del gasto público durante las últimas décadas sin solucionar problemas esenciales. Frente a la propuesta de simplemente reducir su tamaño, el estudio introduce un debate crucial: cómo mejorar la capacidad estatal para un funcionamiento más eficiente. Los autores ofrecen un marco sólido para entender qué factores permiten a las provincias gestionar mejor sus recursos y responder a desafíos sociales, aportando así un enfoque renovado que subraya la importancia de fortalecer, en lugar de dismantelar, las capacidades del Estado.

En segundo lugar, el artículo de Tomás Allan examina las capacidades de gestión multinivel en el ámbito sanitario frente a una situación de extrema emergencia: la pandemia del COVID-19. El trabajo analiza las respuestas de política pública a nivel subnacional en Argentina y explora las razones detrás de las variaciones observadas entre las provincias y a lo largo del tiempo. Para ello, identifica una variedad de factores asociados con aspectos epidemiológicos (cantidad de casos positivos de COVID-19), sociodemográficos (tamaño relativo de la población de

riesgo), socioeconómicos (nivel de desarrollo económico) y políticos (alineamiento con el Gobierno nacional). Introduce asimismo una variable explicativa novedosa: la estructura ocupacional.

Este artículo representa una contribución significativa al campo de las relaciones intergubernamentales, ya que describe la dinámica entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales en la gestión de la pandemia en Argentina. Adicionalmente, profundiza en la comprensión de los factores que influyen en la adopción de políticas públicas en un contexto de gobernanza multinivel. Esta comprensión es clave para formular nuevas hipótesis y teorías sobre las respuestas subnacionales en otras áreas de política pública y para analizar cómo ciertos factores domésticos moldean las decisiones provinciales. Por último, el artículo enriquece el campo de la economía política al explorar cómo condiciones socioeconómicas específicas, como la estructura ocupacional, afectan el comportamiento de las autoridades políticas.

Silvina Batakis, Patricio Narodowski y Kevin Castillo abordan un tema crucial del federalismo argentino relacionado con el esquema de transferencias automáticas y no automáticas de la nación a las provincias, centrándose en el caso de la provincia de Buenos Aires. La hipótesis central del trabajo sugiere que Buenos Aires cede una parte de la riqueza y de la recaudación impositiva generadas en su territorio a otras jurisdicciones subnacionales, a pesar de que, según los indicadores comúnmente utilizados en la bibliografía, no debería hacerlo. Los autores argumentan que esta situación se debe, en parte, al impacto del cambio tecno-productivo global iniciado en la década de 1970, que provocó una severa crisis industrial sin una posterior reconversión virtuosa, junto con la influencia de la gobernanza política en la región, especialmente en el Gran Buenos Aires (GBA).

El análisis del artículo se basa en un enfoque que reconoce que las descentralizaciones están atravesadas por problemas estructurales y por lógicas políticas y acuerdos entre élites nacionales y regionales que responden a dinámicas propias. Además, destaca que los acuerdos que sustentan los sistemas de transferencias son de largo plazo y no se ajustan adecuadamente a los cambios de corto y mediano plazo. En este contexto, los autores señalan que los acuerdos políticos establecidos a lo largo del tiempo han desatendido, de forma coyuntural y limitada, la particular crisis industrial y el empobrecimiento generalizado que ha afectado a la provincia de Buenos Aires y, especialmente, al GBA, donde se concentra la mayor parte de la población del país. Esta perspectiva resalta la relevancia de considerar tanto los aspectos estructurales como

las dinámicas políticas para entender la persistencia de desigualdades en la distribución de los recursos federales.

Ignacio Trucco y Valentina Locher analizan el impacto de las distorsiones persistentes en la política monetaria y cambiaria sobre las economías regionales, con un enfoque particular en las regiones del área central del país. Los autores sostienen que los problemas del federalismo económico en Argentina están estrechamente vinculados a las características y relaciones entre las diferentes regiones que conforman el espacio nacional. Partiendo del concepto de centro-periferia, pero con un matiz distintivo, plantean que la estructura regional argentina se caracteriza por una 'centralidad compuesta' en disputa, protagonizada por tres regiones principales: la ciudad de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y el interior pampeano. La hipótesis central del trabajo sugiere que la tensión entre estas regiones afecta, de manera directa o indirecta, al principal recurso escaso de las economías periféricas: la divisa internacional.

El análisis se enfoca en cómo esta tensión se manifiesta a través de tres instituciones económicas clave: el mercado de cambios, los derechos de exportación y la política de ingresos y egresos de capitales. Apoyándose en ciertos rasgos estilizados de la macroeconomía argentina, los autores argumentan que la volatilidad cambiaria y otros aspectos característicos de la economía podrían estar relacionados con esta configuración regional y su centralidad compuesta. El estudio concluye que entender estas dinámicas es fundamental para abordar los desafíos que enfrentan las economías regionales en un contexto de federalismo económico asimétrico.

Finalmente, el dossier se complementa con dos notas de investigación. La primera, escrita por Horacio Cao, Jorge Gaité y Pablo Neira, describe y analiza la Escuela Federal de Desarrollo (EFD), una unidad del Consejo Federal de Inversiones dedicada a la formación de especialistas en desarrollo federal y regional. Los autores destacan la importancia de esta instancia para fomentar la coordinación, cogestión y cooperación entre diversos actores gubernamentales. En este sentido, subrayan que la articulación entre distintas administraciones se ha vuelto una necesidad fundamental ante la creciente interconexión intergubernamental que ha caracterizado al federalismo cooperativo de las últimas décadas, en contraste con el federalismo dual.

El federalismo dual, que promovía la idea de que los aparatos estatales debían operar de manera separada para preservar la autonomía de cada administración y con una estricta división de competencias, ha

ido cediendo terreno frente a un modelo más colaborativo. A través de un análisis de la estrategia educativa de la EFD, sustentado en la observación participante y en el estudio de documentos institucionales, los autores vinculan esta unidad con las corrientes contemporáneas del federalismo. Concluyen que la EFD tiene el potencial de desempeñar un papel significativo en la creación de una comunidad de práctica orientada al diseño de estrategias de desarrollo regional, en un entorno federal, colaborativo y en constante evolución.

La segunda nota de investigación es un homenaje especial a Marcelo Leiras, uno de los politólogos más destacados de la Argentina contemporánea, cuya repentina partida nos ha dejado consternados. Marcelo, conocido por su aguda capacidad analítica y su compromiso con el estudio riguroso de la política argentina, iba a participar con un artículo de investigación en este dossier, pero su pronta partida impidió concretar ese proyecto. Sin embargo, hemos incluido una síntesis de una de sus últimas exposiciones, presentada en un conversatorio que organizamos con la Universidad Nacional del Litoral durante el año pasado, como un modesto tributo a su legado intelectual y a la generosidad que siempre mostró hacia nuestra comunidad académica.

En este análisis, propuso actualizar las interpretaciones del federalismo argentino, sugiriendo que la visión predominante, o “canónica”, ha quedado desfasada. Argumentó que los rasgos y dinámicas del federalismo argentino ya no operan de la misma manera en que se describieron durante la década de los noventa y la primera década de los 2000. Ante esta realidad, enfatizó la importancia de reconocer y documentar estos cambios para captar con precisión las nuevas características y mecanismos que siguen vigentes, pese a las transformaciones que han moldeado el sistema político y administrativo. Su reflexión invita a repensar las bases del federalismo en Argentina y aporta una perspectiva renovada para comprender los desafíos actuales desde un enfoque más actualizado y realista.

Este reconocimiento no solo honra la memoria de Marcelo y su invaluable contribución al pensamiento político, sino que también destaca la relevancia de su trabajo, que continúa siendo un faro para quienes buscamos entender y repensar la complejidad del federalismo argentino en un contexto de constante cambio.

## Referencias bibliográficas

- Brennan, G., y Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cao, H. (2018). *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas (1976-2015) - Volumen 1*. Buenos Aires Prometeo.
- Cetrángolo, O., y Jiménez, J. P. (2003). *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. CEPAL.
- Cooper, R. N., y Mussa, M. (2002). Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy. *Foreign Affairs*, 81(6), 185.
- Fernández, V. R. (1999). *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, V. R. (2002). Transformación del Estado y procesos de descentralización: La propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global. *Problemas Del Desarrollo*, 33(18), 55-93.
- González, L., y Nazareno, M. (2019). La desigual distribución de la desigualdad. Política subnacional y distribución del ingreso en las provincias argentinas, 2003-2011. *Revista SAAP*, 13(1), 11-20.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17(2), 205-241.
- Leiras, M. (2012). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. *Instituciones y Política En Argentina*, 1-50.
- Machinea, J. L. (2002). Currency Crises: A Practitioner's View. *Brookings Trade Forum*, 2002(1), 183-209.
- Montinola, G., Qian, Y. y Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1), 50-81.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Porto, A. (2003). *Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos*. La Plata: Departamento de Economía de la Universidad de La Plata, 2.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (2001). Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence From Argentina. *Economics & Politics*, 13(3), 237-256.
- Rodden, J. y Wibbels, E. (2010). Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations. *Economics & Politics*, 22(1), 37-67.
- Teijeiro, M. (2002). *El gasto público debe bajar*. Buenos Aires: Centro de Estudios Públicos.
- Tiebout, C. M. (1961). An Economic Theory of Fiscal Decentralization. In *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization* (pp. 79-96). Princeton: Princeton University Press.

Weingast, B. R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1), 1-31.