

Una lógica de Nación y Provincias que es al mismo tiempo de conflicto y cooperación

Milei y los gobernadores: el látigo sin chequera

Los armadores políticos y comunicacionales del actual gobierno han subestimado el hecho de que el presidente no cuenta ni contará con gobernadores “propios” hasta que concluya su mandato.

Por Rubén Manasés Achdjian*



DEBATE Milei y los gobernadores: el látigo sin chequera por Rubén Manasés Achdjian
AGRO La banana argentina frente al desbalance de las importaciones por Nahuel Levaggi
MITOS Plan Salvataje: el canuto de Trump por Andrés Asíaín y Bernardo Del Zorro
ENFOQUE Radiografía de la vitivinicultura mendocina por Natalia Estefanía Palazzolo

El negocio
del endeudamiento
infinito por Pablo Tigani

Triángulo de continuidad: Trump, Macri y Milei



Al igual que en 2018, el respaldo político y financiero de los Estados Unidos llega bajo la justificación de preservar la estabilidad macroeconómica y apoyar las reformas estructurales. Sin embargo, detrás de esta narrativa se reproduce un mecanismo de captura estructural del Estado argentino. Milei profundiza el patrón de dependencia financiera iniciado por Macri, ahora con un aliado más consolidado en Washington: el segundo mandato de Trump.

Las relaciones políticas y financieras entre la Nación y las provincias obedecen a una lógica que es, al mismo tiempo, de conflicto y cooperación, **de “látigo y chequera”**. Esta estrategia que emplean los gobiernos nacionales para lograr el acatamiento de los gobernadores a sus políticas, combina por igual instrumentos de coerción y cooptación, entre los cuales las **transferencias discrecionales** de fondos y el financiamiento de obra pública con recursos federales adquieren gran relevancia.

En general, estas relaciones son de tipo radial: el presidente dialoga con cada gobernador por separado, escucha su reclamo o, por el contrario, le manifiesta lo que el gobierno nacional necesita de él y luego, a través de una red de funcionarios, se instrumentan los acuerdos logrados.

Por ejemplo, las bancas que aportaron los gobernadores en el Congreso para la sanción de la ley Bases reproduce casi con exactitud la **nómina de provincias que recibieron fondos discrecionales** durante todo el año pasado: Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán. Algo similar ocurrió con las obras públicas con fondos federales que aún siguen en pie y que el gobierno nacional sigue ejecutando en las provincias.

Relaciones

Otras relaciones, ya no radiales sino multilaterales, ocurren cuando el gobierno convoca formalmente a la totalidad o a un grupo numeroso de gobernadores para **suscribir acuerdos de distinto tipo**. Desde 1992 a la fecha se firmaron 13 pactos y consensos en materia fiscal y financiera. El último fue el Pacto de Mayo, en julio de 2024, cuyo único logro visible hasta el momento fue la foto de Milei con 17 gobernadores y el jefe de Gobierno porteño en la casita histórica de Tucumán. Una imagen que hoy parece de otro siglo.

Por último, existe un tercer tipo de relaciones, más infrecuente, que sucede **cuando los gobernadores se reúnen y negocian por las suyas una agenda de reclamos que le imponen al gobierno nacional**. Así sucedió entre septiembre de 1987 y enero de 1988, cuando los flamantes gobernadores, en su mayoría peronistas, le impusieron al gobierno radical de Alfonsín la sanción de la actual ley de coparticipación.

O como ocurrió en junio pasado, cuando 23 gobernadores, con excepción del correntino Valdés, y el jefe de Gobierno porteño acordaron impulsar la **eliminación de los fondos fiduciarios** del impuesto sobre los combustibles y la distribución automática de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) que el Congreso sancionó como ley 27.794 y que Milei finalmente vetó.

Según la ley de coparticipación vigente, **los ATN se fondean con el 1% de la masa coparticipable** -alrededor de 600.000 millones de pesos en la actualidad- y se destinan a atender las emergencias y los desequilibrios financieros en las provincias. La ley establece, además, que los ATN son asignados por el Ministerio del Interior, un organismo tradicionalmente fundamental en las relaciones Nación-provincias que el gobierno eliminó en junio de 2024 y que, luego de la derrota electoral en Buenos Aires, decidió restablecer.

ATN

Durante el año 2023, el último del mandato de Alberto Fernández, el gobierno nacional distribuyó en concepto de ATN un total de 178.000 millones de pesos que alcanzó a todas las provincias, sin excepción. En 2024, luego de que asumiera Milei, **las transferencias se redujeron a 49.800 millones de pesos** y favorecieron exclusivamente a los principales gobernadores “amigos”; a Hugo Passalacqua, de Misiones -provincia que recibió 13.000 millones para atender emergencias hídricas y alimentarias- a Octavio Frigerio, de Entre Ríos (6.800 millones) y al tucumano Osvaldo Jaldo, quien logró una ayuda financiera excepcional de 6.500 millones.

Este año la lógica electoral parece haber **obligado al gobierno soltar un poco más la chequera y repartir 84.000 millones de pesos**: las provincias más favorecidas de enero a julio fueron Neuquén (15.000 millones), Salta (9.500 millones), Santa Fe (9.000 millones) y -muy a pesar de Milei, seguramente- la provincia de Buenos Aires, que recibió 10.000 millones para atender la emergencia producida por las inundaciones en Bahía Blanca.

Los gobernadores componen un universo heterogéneo de personalidades y estilos, dentro del cual **algunos son más proclives al diálogo y otros más confrontativos**, y estas características van más allá de sus respectivas identidades políticas. Expresan, también, intereses, demandas y objetivos que muchas veces se oponen a los del PEN y de allí la necesidad de cooperar cuando el conflicto llega a un techo.

Rosca

Los **armadores políticos y comunicacionales del actual gobierno han subestimado** el hecho de que el presidente no cuenta ni contará con gobernadores “propios” hasta que concluya su mandato. Que Milei haya logrado el apoyo inicial de muchos de ellos, incluso de algunos que se autoperceben peronistas, los llevó a pensar, erróneamente, que esta situación se podía prolongar indefinidamente.

Se sabe, además, que estos apoyos no son eternos, y mucho menos gratuitos. Las bancas que los gobernadores aportaron para que el gobierno pudiera sancionar sus leyes y bloquear otras, **requerían como contraprestación que el PEN manejara su chequera con mayor generosidad**. Y si a la inveterada avaricia de Milei se le sumara el destrato y la retórica desenfrenada con la que trata en público al conjunto de gobernadores, el resultado esperable no podía ser menos que temerario. Este es el punto en el que hoy se encuentran estas relaciones.

Los mandatarios provinciales ocupan un lugar central del sistema político, más allá del tamaño de los territorios que representan. Desde 1983 a la fecha, nuestro país tuvo 10 presidentes y 4 de ellos fueron gobernadores; el último fue Néstor Kirchner.

Asimismo, en los últimos 25 años, muchos de ellos se sintieron tentados -por oportunismo o convicción- a desprenderse de sus identidades políticas de origen y de los entramados nacionales para organizar fuerzas locales que demostraran ser electoralmente competitivas.

Las experiencias de **Unión por Córdoba, el Frente Renovador de la Concordia (Misiones), Juntos Somos Río Negro o Identidad Salteña** -armados políticos que provienen del amplio espectro peronista- resultaron, sin duda, exitosas para catapultar y sostener a dirigentes provinciales localmente fuertes pero con escasa proyección nacional.

Liga de gobernadores

Recientemente, **6 gobernadores de distintas geografías e identidades han conformado una liga**. Ante el vacío que produjo la implosión de ciertos partidos nacionales -ayer importantes y hoy desaparecidos de la contienda electoral-, esta liga autodenominada “Provincias Unidas” busca ofrecer una alternativa electoral competitiva a escala nacional.

Hasta el momento, su programa es pobre y difuso y a los gobernadores que se han sumado parece unirlos más el espanto que las ideas. Aun así, en las últimas elecciones, este espacio -sobre todo en Santa Fe y Córdoba- acumuló cerca de 2,5 millones de votos, un capital electoral muy importante a la hora de definir una elección presidencial, tanto en primera vuelta como en un eventual balotaje.

El conflicto suscitado en torno a los ATN es, en realidad, el ariete que abre la brecha para otros debates fiscales y financieros. Las recientes elecciones bonaerenses parecen haber persuadido a muchos dirigentes provinciales que, hoy, **escalar el conflicto contra Milei puede ser mucho más rentable que cooperar con él**.

Mientras tanto, los estrategas comunicacionales del gobierno nacional tratan de evitar un eventual naufragio electoral del oficialismo nacional en las provincias sin haber terminado de comprender **cómo funciona verdaderamente el federalismo argentino**.

El primer error de apreciación es pensar que el gobierno nacional tiene, en todo tiempo y contexto, preeminencia jurídica y política sobre las provincias, lo que los llevó al **yerro de suponer que los gobernadores son una especie de empleados del presidente.**

El segundo error que cometieron los estrategas de Milei fue alentar su permanente **destrato retórico**: la lección que no aprendieron es que no se puede acusar impunemente a los gobernadores de “perversos que quieren destruir su gobierno” sin esperar que, en algún momento, se produzca una respuesta.

El tercer error fue llevar a cabo maniobras políticas sin sentido de la oportunidad. Por ejemplo, en la misma semana en que Milei restableció el Ministerio del Interior para retomar el diálogo con las provincias, designó al frente de esa cartera a un funcionario de segunda línea y sin experiencia, quien días antes organizó un acto político contra un gobernador que había sido un invaluable aliado.

El tercer error fue pensar que, una vez que se establece, la **lógica de látigo y chequera, permanece invariable en el tiempo**: en algún momento y cuando la oportunidad se presenta, los gobernadores fustigados se cansan y los premiados no se conforman con los beneficios recibidos.

Ese momento suele coincidir con una fuerte caída de la aprobación social a la gestión del gobierno y es entonces cuando la necesidad de contar con una chequera más abultada y generosa se torna más eficaz que el uso indiscriminado del látigo.

* Politólogo y doctor en Ciencias Sociales (UBA). ruben.achdjian@gmail.com