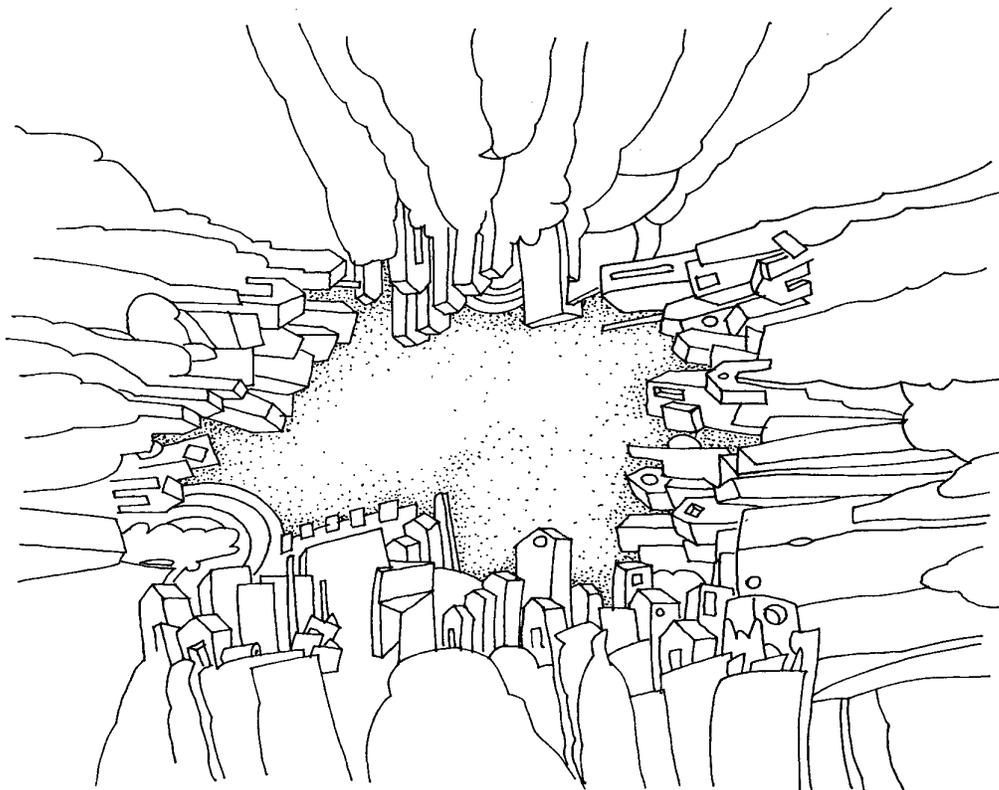


# El sistema político subnacional de las áreas de menor desarrollo relativo<sup>1</sup>

*Un análisis basado en el caso argentino*

\* Horacio Cao<sup>1</sup>



\* Licenciado en Ciencia Política. Administrador gubernamental. Candidato a Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

<sup>1</sup> Este trabajo es parte de la tesis doctoral (Facultad de Ciencias Económicas / Universidad de Buenos Aires) que el autor desarrolla.

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es explicar el funcionamiento de los sistemas políticos regionales de las áreas periféricas de la República Argentina. Para ello divide su contenido en tres partes:

- Un esquema que describe la estructura institucional del sistema político de las provincias.
- Una descripción de cómo funciona este sistema en las provincias periféricas.
- El detalle de algunos escenarios provinciales típicos para el período 1991/99.

Estos escenarios –los que deben corroborarse con base empírica de cada provincia en particular– muestran la existencia de tendencias hacia la reproducción de una posición de bajo desarrollo relativo, así como también algunas pautas a partir de las cuales se revierte esta situación.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to explain the functioning of the regional political systems of the Argentine Republic. It is divided into three parts:

- A scheme describing the institutional structure of the political system in the provinces.
- A description about the functioning of such system in the provinces.
- An outline of some typical provincial situations for the period of 1991/99.

Such situations –which should be backed up according to the empirical base of each province– show the existence of tendencies of reproduction of a low development position, so as some norms from which the situation could be reverted.

## Introducción

Fruito de tendencias casi universales hacia la descentralización de los estados nacionales, las estructuras políticas provinciales<sup>2</sup> de la República Argentina se están consolidando como espacios en donde se discuten importantes temáticas regionales y nacionales. Además, y al lado de la penuria con que carga el gobierno central, los gobiernos estatales en su conjunto han incrementado su gasto en casi un 70% en el período 92/98<sup>3</sup> (Sarep, 1995 y Subsecretaría de Desarrollo Regional, julio de 1999); neto de seguridad social y deuda externa el estado nacional en el mismo período redujo ostensiblemente el nivel de gasto (aun sin considerar privatizaciones). Poner en discusión quién y bajo qué lógica ejecuta tal nivel de divisas es uno de los temas centrales de la coyuntura nacional.

La descentralización y el incremento de los recursos han elevado el grado de autonomía de las provincias, convirtiéndolas en espacios en donde pueden desarrollarse políticas sustantivas con alguna independencia de las pautas que fija el gobierno central.

Pero el trabajo que sigue no tiene el objetivo de analizar la situación del nivel estadual como un todo, sino de ver qué está pasando en las áreas que se definen como periféricas. Desde su surgimiento en la Nación argentina se distinguen diferentes regiones que terminan de amalgamarse en una unidad a través de la realización de un acuerdo interprovincial. Este acuerdo concluyó con una larga guerra civil que ocupó buena parte del siglo XIX y generó un modelo de país en don-

de algunas regiones quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema.

Como premio menor para los que perdieron la guerra, se fomentó el nacimiento de las llamadas “economías regionales”, emprendimientos de base monoprodutiva dirigidos al mercado interno; estas provincias son conocidas como periféricas o rezagadas<sup>4</sup>.

Por último, toda la Región Patagónica fue “conquistada” a partir de 1870, manteniendo todavía características diferenciales con respecto al resto del país. En el siguiente cuadro se ve cómo se reflejan las peculiaridades regionales en algunos registros básicos.

CUADRO 1  
CUADRO COMPARATIVO DE REGIONES

Región	Superficie	Población (1991)	PBG (1995)
Pampeana	20%	63%	75%
Patagonia (1)	35%	7%	7%
Periferia	45%	30%	18%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Nota: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino

Fuente: Indec, 1998 y Sarep, 1995.

El trabajo que se presenta a continuación busca indagar en los impactos que la desestructuración de una red centenaria está generando en los sistemas políticos regionales y locales. Para captar estos cambios, y producir un replanteamiento en la forma como aborda la realidad provincial, este trabajo divide su contenido en tres partes esenciales:

<sup>2</sup> Para los fines de este trabajo se considerarán sinónimos la denominación de instancias provinciales, estaduales o subnacionales. Igualmente se tomarán como sinónimas las expresiones gobierno central, nacional o federal.

<sup>3</sup> De este porcentaje aproximadamente un 15% (muy heterogéneo por jurisdicción) puede atribuirse a las transferencias de servicios.

<sup>4</sup> El área periférica comprende las regiones del Noreste, Noroeste y Cuyo. Clasificaciones de provincias pueden verse en Ferrer 1980 / Núñez Miñana, 1974 / Esteso - Capraro 1989 / Rubins-Cao, 1994 / Rofinan, 1982, etc. Sus resultados, en general, no difieren demasiado del transcripto.

1. Un esquema conceptual *ad hoc* que explica el funcionamiento del sistema político de las provincias periféricas argentinas.
2. Una descripción de cómo funciona este sistema a partir de la aplicación del modelo desarrollado en el punto anterior.
3. El detalle de algunos escenarios típicos para el período 1991/99.

Otra dimensión que es imprescindible citar, ya que condiciona todo el análisis, tiene que ver con el despliegue de la crisis que, hacia mediados de los setenta, se presentó en el mercado mundial, y abre el largo ciclo de desestructuración del estado interventor en la Argentina.

En el nuevo modelo la protección del mercado interno, el poblamiento a partir de la intervención estatal para generar consumidores locales, el desarrollo de industrias regionales para abastecer el mercado nacional, etc., ya no aparecen como funcionales al proceso global de acumulación.

Las economías regionales emergen de esta etapa con dificultades para acompañar los procesos de reconversión, debido a:

1. Las características del modelo económico: las altas tasas de interés, el difícil acceso al crédito (subsidiado o no), la conformación de conglomerados monopsonicos de los insumos tradicionales, etc. (Manzanal, 1995).
2. Las características de las unidades productivas que conforman las economías regionales: dificultades originadas en la esfera de la organización de la produc-

ción, en el deterioro de los emprendimientos rurales secularmente explotados con técnicas rudimentarias, en culturas empresariales rentistas, etc.,

## El modelo de análisis

### *La estructura federal*

La lógica global del gobierno federal tiene el objetivo de poder mantener dentro de una unidad nacional regiones, etnias, culturas que tienen importantes diferencias. Para esto su estructura institucional se caracteriza por generar una situación dual, en donde la soberanía se encuentra compartida entre el nivel federal y el nivel subnacional. Esta situación dual tiene su máxima representación institucional en la Cámara de Senadores, que es el lugar en donde se encuentra representado el poder de las Provincias dentro del gobierno central. Esta articulación nación-provincias tiene muchas otras dimensiones, como la participación del Ejecutivo Nacional de funcionarios que ocupan estos lugares en tanto son representantes de intereses provinciales, la existencia de "Consejos Federales" en donde las provincias cogen funciones, etc.

Para los fines de este trabajo se quiere resaltar los cambios que están ocurriendo en la arquitectura institucional del federalismo argentino. En este sentido, se observa una mutación desde una estructura similar al de los EE.UU., caracterizada por la duplicación de instituciones que cumplían funciones paralelas, hacia posiciones que tienen algún parentesco con las de Alemania, en donde

los niveles de estado (nacional, provincial o estadual y municipal) desarrollan diferentes tramos dentro de una misma acción<sup>5</sup>.

A pesar de esta creciente articulación, y de lo que se exprese formalmente, el nivel federal y el nivel estadual no ocupan un lugar similar. El gobierno central, al ser el que resguarda el nivel de descentralización paralelamente a sostener la unidad nacional, se posiciona por encima del nivel estadual<sup>6</sup> (Vergottini, 1986). Por otro lado, en los países de medio y bajo medio relativo, el Estado nacional tiende a actuar como el agente introductor de condiciones de producción más cercanas a las que imperan en el mercado mundial, reforzando su papel preeminente.

De todas maneras, sostener que no existe igualdad en el par Nivel Nacional-Nivel Estadual no significa negar un cierto nivel de autonomía en las provincias. Así, los grupos regionales utilizan las instituciones políticas subnacionales para evitar su desplazamiento, promoviendo sus propios intereses con independencia del Estado Federal y de los actores sociales hegemónicos a nivel país (Taylor, 1994). La intensidad con que lo hagan depende de su fortaleza, del nivel de autonomía que le da la forma que adquiere el Estado, de cuál es su articulación con el centro, de la situación del mercado mundial, etc. (Taylor, 1994 / Mathias - Salama, 1986).

Esta sucinta descripción tiene el objetivo de resaltar el carácter interdependiente y articulado de estos dos niveles de estado, el que se verá reflejado en la construcción de nuestro modelo. En resumen, y más allá de lo que establezca la estructura institucional, el gobierno central influye sobre las orientaciones

políticas de los gobiernos provinciales<sup>7</sup>. De esto resulta que, para comprender cómo funcionan las provincias se deben tomar en cuenta dos fuerzas de diferente tipo, a las que denominaremos “ordenadores” de políticas. Esquemáticamente, se define como:

1. *Ordenadores endógenos*: a aquéllos conformados por las orientaciones políticas inducidas por la sociedad regional.
2. *Ordenadores exógenos*: a aquéllos conformados por orientaciones políticas inducidas por el gobierno central.

### *Características de los ordenadores de políticas*

Remitiéndonos al caso argentino, el modelo que se utilizará para el análisis asigna a los ordenadores de políticas las siguientes características (ver figura 1):

*Ordenador exógeno*. Desde el fin de las guerras civiles del siglo XIX, el Estado Federal, si bien incorpora actores de todas las regiones, se consolida como el emergente de la hegemonía pampeana. El resultado es que, *contrario sensu* de lo que expresan los “pactos preexistentes”, la Nación no funcionó como un ámbito de delegación de las soberanías provinciales. En vez de esta delegatura, el gobierno central desarrolló una lógica propia, remodelando los espacios mercantiles regionales, que a través de ella se subordinarán al mercado mundial (Esteso y Capraro, 1989). Sin embargo, y aun cuando la principal tendencia del ordenador exógeno sea la de inducir la lógica imperante en el mercado

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el sistema hospitalario público, la conducción estratégica y el desarrollo de programas puntuales están en manos del gobierno central; casi todos los hospitales están gestionados por las provincias y, en algunos casos, los municipios tienen a su cargo los efectores de menor complejidad.

<sup>6</sup> Esta igualdad se observa en la forma confederal de organización política, en donde los estados retienen su soberanía y tienen el derecho de abandonar en cualquier momento la unión. Esta forma de organización tiene una estructura muy frágil y en la experiencia histórica concluye desplazándose hacia una instancia federal o hacia la disolución (Confederación Helvética 1803-1848 / Confederación de los EE.UU. 1778-1787 / Estado Alemán 1815-1866 (Klatt, 1993)).

<sup>7</sup> También es válido la recíproca, esto es que los gobiernos provinciales influyen sobre la orientación de políticas del gobierno central. Como no es el tema de este trabajo, sólo se tomará en cuenta esta situación de manera tangencial.

<sup>8</sup> Si bien en todos los niveles estaduales subnacionales se desarrollan estas tensiones, lo específico de la situación en las áreas periféricas está dado por la profundidad de la contradicción. Así, la posibilidad de algún tipo de ajuste racional entre los actores se dificulta, pues para ello "... las fracciones minoritarias deben tener un mínimo de identidad de intereses con las fracciones mayoritarias que consiste en que las decisiones de éstas no ponen en peligro la supervivencia de aquéllas. Precisamente esta 'cercanía' de intereses no se da en sociedades estructuralmente heterogéneas..." (Evers, 1989: 181).

mundial, la actuación del Estado nacional en relación con las provincias no tiene únicamente este sentido. Desde siempre la estructura política federal argentina tuvo como un componente esencial las alianzas interregionales que operaban sobre el Estado nacional. Estas alianzas generaron las condiciones políticas necesarias para el establecimiento de las llamadas economías regionales y, con ellas, el surgimiento de intereses económicos ligados a lógicas no directamente relacionadas con el mercado mundial.

En suma, por interés político o como vocero de sectores económicos, el ordenador exógeno también representa actores que ayudan a la reproducción de actores sociales y segmentos económicos que se benefician con la reproducción periférica.

*Ordenador endógeno.* La autonomía de la forma federal de gobierno, permite al estado provincial ocupar el ámbito regional, siendo el emergente de la cristalización de las relaciones de poder que se dan en la sociedad regional. En la etapa del Estado interventor, los actores regionales de las provincias periféricas utilizaban los espacios institucionales para negociar un espacio en la estructura de subsidios que organizaba el gobierno central.

Al desestructurarse a partir de los setenta la red regulatoria / de subsidios que gestionaba el gobierno central y que permitía el desarrollo de las economías regionales, las instituciones de nivel provincial pasan a ocupar

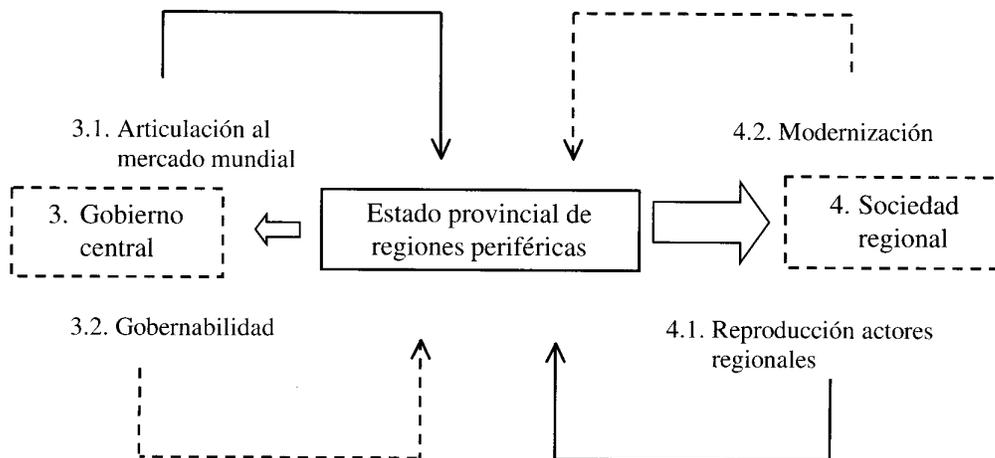
el lugar que se genera por la retirada del gobierno central. De esta manera, en las provincias se refleja el interés de los actores regionales, dejando de funcionar como plataformas de presión sobre el gobierno central y su red regulatoria / de subsidios.

Si bien esta orientación de política es hegemónica en el estado provincial de las áreas periféricas, existen en este ámbito actores que dada su condición interregional (actores que tienen intereses en varias regiones) o suprarregionales (actores que tienen intereses en el ámbito nacional), pueden solaparse con las tendencias mercantilizantes que induce el ordenador exógeno.

Tres elementos quieren resaltarse en cuanto a la forma como el modelo se despliega en la condición de periferia:

1. La asimetría de intereses que existe entre el nivel nacional, referenciado principalmente sobre la pampa húmeda, y los niveles provinciales posicionados sobre áreas periféricas. El accionar del estado provincial está impregnado por la necesidad de realizar continuamente ajustes sobre la base de las contradicciones de estos dos actores<sup>8</sup>.
2. El bajo peso relativo de la periferia en la conformación de orientaciones de políticas del gobierno central.
3. El alto peso relativo del sistema político, entre otras características por ser vehículo de las áreas centrales, en la base provincial periférica.

FIGURA 1  
 MODELO DE FUERZAS QUE DETERMINAN EL SISTEMA POLÍTICO DE LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS (1)



(1) Los números corresponden a los apartados del trabajo en que se trata cada tema. El grosor de las flechas y líneas simboliza el peso de la determinación.

En resumen, como se observa en la figura 1, el sistema político provincial está determinado por un par de ordenadores de fuerzas contrapuestas. Un análisis del despliegue de este modelo en la República Argentina en la etapa 1991/1999 se detallará en los puntos siguientes.

### El papel del gobierno central

El gobierno central, actuando como capitalista colectivo, lidera la reinserción productiva del país en el mercado mundial. Con este propósito desarrolla una serie de acciones en relación con el nivel subnacional, cuyo objetivo primordial es el de ganar en gobernabilidad y gobernancia<sup>9</sup>.

En el despliegue de esta estrategia el nivel central impulsó un abanico de medidas, muchas veces contradictorias entre sí. Como se ve en la figura 1, los ejes a partir de los cuales se generan estas contradicciones tienen que ver con las tendencias hacia profundizar la articulación con el mercado mundial o reforzar la gobernabilidad. Veamos qué implican cada una de ellas.

### *La nación y la articulación con el mercado mundial*

A diferencia de lo que ocurrió en otras etapas<sup>10</sup>, la tendencia hacia profundizar la articulación con el mercado mundial toma el formato de ajuste. Esto es, se sostuvo que

<sup>9</sup> Por gobernabilidad se entiende la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Por gobernancia se entiende la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas (con base en Bresser Pereira, 1997).

<sup>10</sup> Por ejemplo, en la etapa de estructuración de las "economías regionales", la modernización que significó el surgimiento de las economías regionales fue posible a partir del incremento de la presencia nacional en las provincias (ver por ejemplo el clásico trabajo de Balán, 1979).

<sup>11</sup> Al respecto, ver Palermo/Novaro (1995) y Banco Mundial (1992).

<sup>12</sup> Por rescate se entiende la actuación del gobierno central como prestamista de última instancia (que es diferente de la asistencia financiera pactada). Si bien en el período bajo análisis hubo varios rescates, las condiciones de los mismos hicieron que fuera una alternativa poco deseable (el tema se vuelve a tratar en el punto La modernización y las provincias). El nivel de disciplina logrado en este rubro es destacable, sobre todo si se lo compara con los rescates a niveles subnacionales llevados adelante por México y Brasil en los noventa. Sobre diferentes rescates a provincias en la década de los noventa, ver Sanguinetti, 1999.

<sup>13</sup> En este punto fue de principal importancia el fin de los altos registros inflacionarios.

por la vía de una menor presencia del Estado y una mayor exposición a las fuerzas del libre mercado, se desarrollarían en las áreas periféricas prácticas más cercanas a las que se desarrollan en el mercado mundial.

En la etapa bajo análisis el principal promotor de la reforma fue el Gobierno Nacional que traccionó a las provincias. El esquema clásico fue el siguiente: crisis de la economía regional  $\Rightarrow$  presión sobre el estado provincial para sostener empleo y nivel de producción  $\Rightarrow$  desequilibrios fiscales  $\Rightarrow$  solicitud a la nación de asistencia financiera  $\Rightarrow$  envío de fondos contra cumplimiento de programa de reforma.

Existen dos espacios alrededor de los cuales giró la inducción de políticas de ajuste desde la nación hacia las provincias:

#### a. Llegar a un equilibrio fiscal en los estados provinciales

Es tal vez el punto que tiene mayor preponderancia entre los objetivos del estado federal, ya que la estabilidad macroeconómica requiere el acompañamiento del sector público provincial en los procesos de ajuste. En este sentido, es importante recordar que en las crisis de 1975/6 y 1989/90 los desequilibrios fiscales originados en las provincias ocuparon un lugar crucial en la expansión de las turbulencias macroeconómicas<sup>11</sup>. Para esto:

- i. Se dieron señales muy fuertes de que los rescates serían a un alto costo<sup>12</sup>.
- ii. Se redujeron transferencias arbitrarias, a partir de la reducción de algunas parti-

das (ATN, FDR, etc.) y, fundamentalmente, de la remesa diaria y automática de las transferencias de recursos<sup>13</sup>.

- iii. Se organizó un seguimiento estricto de la situación financiera provincial, de forma tal de poder estar sobre aviso y actuar preventivamente.

#### b. Alcanzar la escala regional en el proceso de refuncionalización mercantil

Muchas de las medidas inducidas por la nación tuvieron como propósito llegar hasta la escala provincial con el desarrollo de una economía de mercado. Así se establecieron algunos mecanismos de presión con los que se logró la mayoría de las privatizaciones de la Banca Provincial, de las empresas del estado provincial y las transferencias de los sistemas previsionales a la Nación.

La Nación premió financieramente a las provincias que se comprometieron con las políticas de desregulación, reforma impositiva, privatizaciones, etc. Si bien puede considerarse que algunas de estas medidas tuvieron la lógica de fortalecer el saneamiento fiscal por la vía de ingresar fondos frescos a las exhaustas arcas provinciales, o de cortar fuentes de financiamiento que en el mediano plazo recaían sobre el Estado (por ejemplo, las privatizaciones bancarias), otras sólo pueden explicarse desde la perspectiva ideológica de estar coadyuvando a permitir el despliegue de las fuerzas de mercado (desregulación, reforma impositiva).

Como ya se vio, estas medidas, paralelas a la apertura y a la deconstrucción de las redes de asistencia y cupificación de la producción,

generaron una fractura en el aparato productivo regional, con la quiebra de un importante número de los productores.

### *Las provincias como herramientas de gobernabilidad*

Al mismo tiempo que el Estado nacional impulsaba reformas, por otro lado daba selectivamente puertas de escape. Este camino paralelo puede esquematizarse como: crisis de la economía regional  $\Rightarrow$  presión sobre el estado provincial para sostener empleo y nivel de producción  $\Rightarrow$  desequilibrios fiscales  $\Rightarrow$  solicitud a la nación de asistencia financiera  $\Rightarrow$  envío de fondos contra apoyo político en la esfera provincial y nacional.

El objetivo de estas políticas era preservar el desempeño del conjunto, amenazado por la posibilidad de que se agruparan los diferentes actores sociales que eran agredidos por las políticas de ajuste. En lo que se refiere a las provincias, las principales medidas fueron:

1. Sostén de una alianza regional de apoyo al gobierno central a partir de auxilios financiados por partidas del presupuesto nacional.
2. Asistencia puntual de forma tal de evitar situaciones de tensión social que pudieran generar hechos político-sociales de impacto nacional.

Debe remarcarse el trato diferencial que tuvieron las provincias y Estado central. Así, mientras se siguió una política de *shock* en este último ("cirugía mayor sin anestesia"

fue la frase utilizada por el presidente Menem), se indujeron en el nivel subnacional políticas graduales (limitación de créditos de los bancos provinciales, contención del gasto público, privatizaciones secuenciales y acotadas, etc.).

Tal vez el ejemplo más contundente de estas tendencias contrarreformistas haya sido el proceso de compensación de créditos y deudas recíprocas Nación-provincias. En el mismo momento en que el programa de ajuste en el nivel federal atravesaba su momento álgido, el gobierno central transfirió hacia las provincias \$2.000 millones en bonos. Por esa fecha también reconoce a las nueve provincias petroleras \$3.000 millones más en bonos hidrocarbúricos (MEyOySP, 1994). Quienes participaron de estas negociaciones sostuvieron que la fijación de montos tuvo que ver con acuerdos políticos más que con un trabajo contable. Otro dato más: durante esta etapa en cuatro ocasiones el gobierno nacional acudió en auxilio de producciones regionales con subsidios directos (lana, azúcar, algodón y frutas de pepita) (Rofman, 1995).

### **Las provincias**

#### *La reproducción periférica*

A partir de la crisis de los setenta, al mismo tiempo que las economías regionales reciben crecientemente el embate de la crisis, se producen cambios en las relaciones fiscales Nación-provincias que hacen que el nivel subnacional acceda a crecientes niveles de recursos. Básicamente, en las áreas periféricas, este *plus* de transferencias nacionales es aplicado a:

*territorios*

<sup>14</sup> Si suele tener anclaje en la tradición, usos y costumbres, etc. y en los poderes sancionatorios que éstos generan.

<sup>15</sup> Si se exceptúa el Censo de 1869, el Censo de 1991 tiene el mayor porcentaje de población censada en la jurisdicción donde nacieron. En lo que hace a nacidos en el resto del país, los censos de 1970 muestran un 24%, el de 1980 un 23% y el de 1991 un 20% (Indec, 1998). Todo parece indicar que el porcentaje se reducirá aún más por las razones expuestas.

<sup>16</sup> Por supuesto, esto no implica una añoranza de los años dictatoriales. Sólo quiere expresarse que la alta tasa de rotación en puestos de conducción del Estado producidos por la inestabilidad política dificultaba el crecimiento de este tipo de redes.

<sup>17</sup> Acerca de la sobrepoblación de empleo público en las provincias periféricas, ver Vaca/Cao, 1997. Para el análisis de un caso en el que el Estado reemplaza a una economía regional en la demanda de mano de obra (la vitivinicultura de San Juan), ver Escobar, 1999.

*territorios*

### a. Ampliar y fortalecer la red de favores y clientela

Estas redes son casi constitutivas de las sociedades periféricas. Se las define a partir de:

- i. Generación de un canal particular de relación entre el funcionario / dirigente y los ciudadanos, que no se halla inserto en la esfera pública.
- ii. Existencia de un intercambio (favor del funcionario / dirigente político a cambio de una contraprestación).
- iii. Estructuración de una relación asimétrica, que no está sustentada principalmente en la coerción<sup>14</sup>.

La vigencia de estas redes se comprueba a partir de su eficacia como vehículo de acumulación y reproducción de prácticas de dominación y de sostén de una cierta forma de administración del estado provincial.

En la etapa bajo análisis, estas redes profundizan su efectividad e importancia al calor de tres situaciones:

1. La llegada de la fuerza de trabajo que ha "liberado" la quiebra de emprendimientos minifundistas que quedan fuera de mercado por problemas de escala y de productividad, al desarmarse el Estado intervencionista y regulador.
2. Cambios de importancia en los movimientos migratorios:
  - i. Las migraciones se reducen y cambian su orientación de larga data hacia el Litoral (Rofman, 1994)<sup>15</sup>.

ii. La concentración de población en las capitales provinciales, la que llega desde las rurales y también desde ciudades intermedias (Consejo Federal de Inversiones, 1991 y Rofman, 1994). Esta población tiende a asentarse en espacios periurbanos, conformando grupos de acentuada labilidad social.

3. La continuidad democrática<sup>16</sup> que ha hecho funcional el crecimiento y consolidación de redes de favores articuladas a partidos políticos hegemónicos, en las provincias.

Todos estos factores generan un escenario proclive al fortalecimiento y profundización de las tradicionales redes de favores. El incremento del gasto en el rubro de bienestar social, y principalmente del empleo público, da cuenta de esta situación. Como consecuencia de esta política se produce una sobrepoblación del Estado provincial y una paulatina transferencia de la demanda de mano de obra de los sectores productivos al sector público provincial y municipal<sup>17</sup>.

### b. Permitir la supervivencia de las tradicionales burguesías regionales

En la introducción se presentaron las dificultades que tienen las economías regionales para acompañar los procesos de reconversión. Estas dificultades hicieron, que este segmento social presionara sobre el Estado buscando respuestas a las amenazas desatadas por la crisis. Básicamente se dieron dos mecanismos de respuestas:

1. La articulación como prestadores de servicios al Estado (en particular de obra pública).
2. La obtención de créditos bajo condiciones especiales de la Banca Oficial de Provincia (BOP)<sup>18</sup>.

Esta respuesta, puramente defensiva, ha significado para las tradicionales burguesías provinciales la pérdida del liderazgo económico en “su” provincia, y además son causantes de la quiebra y posterior privatización a buena parte de la BOP y coautoras de la crisis fiscal de las administraciones provinciales. Esto no significa que hayan perdido el poder en el sistema político provincial. Por el contrario, a través del manejo clientelar hacia el segmento popular, se han mantenido como el principal referente político provincial, a partir de su capacidad de conseguir financiamiento en la nación y mostrarse como eficientes cuotificadores de estos recursos ante el resto de los actores sociales. Esta situación, sumada a la asimetría entre el alto nivel de conflicto que puede desatar una burguesía regional<sup>19</sup> y los escasos réditos económicos que el nivel regional generaría (por lo rudimentario de estas economías), hace que sea casi “natural” que las burguesías provinciales mantengan la hegemonía política, aun cuando han perdido buena parte de su liderazgo económico.

### *La modernización y las provincias*

Las tendencias hacia una articulación más profunda con el mercado mundial, y sus políticas sectoriales (que en el plano del gobierno

central fueran descritos en el aparte de “La nación y la circulación en el mercado mundial”), generan un tipo de organización provincial en la periferia, en donde los núcleos dinámicos de reconversión se organizan como enclave, con bajo o nulo encadenamiento con el resto de la economía regional (ver figura 2). En las áreas periféricas, lo rudimentario del aparato productivo hace que sean pocos los actores sociales que impulsen este proyecto modernizador. Así, las acciones que comprende sólo son apuntaladas por algunos interlocutores poderosos (generalmente interregionales), o por a algunas capas medias profesionales, seducidas por el discurso tecnocrático. Estos segmentos valoran, por ejemplo, los espacios de planificación y desarrollo técnico de los estados provinciales, que nunca fueronpreciados por gobiernos de tipo clientelar-prebendario, ya que le pone límites al manejo discrecional de la administración pública.

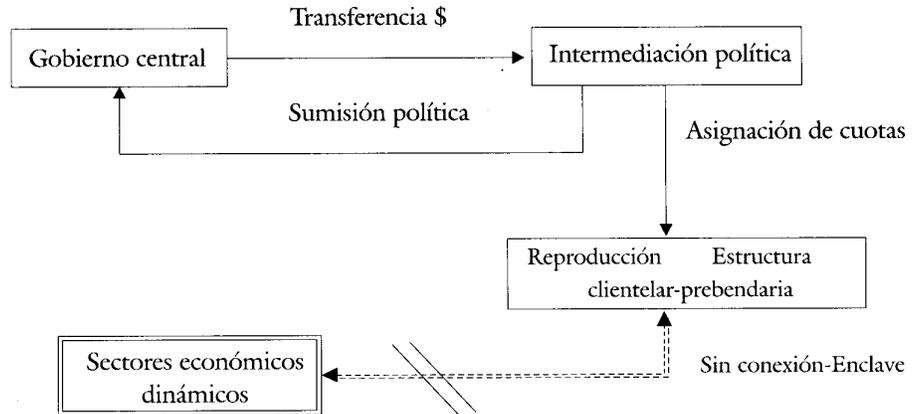
Constituidos de esta manera, las fuerzas endógenas hacia la “modernización excluyente” son débiles frente a las fuerzas que impulsan la reproducción periférica. En efecto, dada la distancia relativa entre la base económica y las condiciones de producción en el mercado mundial, agregado a un contexto con elementos desfavorables para la reconversión, son más bien pocos los actores sociales regionales que se juegan a un proceso modernizador de resultados por lo menos dudosos.

Existen sí, grupos interregionales para los que las barreras al pleno despliegue de las condiciones capitalistas de producción representan un problema. Siempre que pueden hacerlo, estos grupos eligen organizarse con

<sup>18</sup> Como los rescates de la BOP por parte de la jurisdicción nacional eran casi inevitables so pena de generar turbulencias en el sistema financiero, la nación presionó con singular firmeza en la búsqueda de privatizar los bancos de provincia.

<sup>19</sup> La movilización del poder político provincial y de sus representantes nacionales (los parlamentarios y eventuales funcionarios nacionales que en estos casos se disciplinan en términos regionales por sobre su pertenencia partidaria) genera una acumulación de poder que siempre hace conveniente al gobierno central medir las presiones hacia la modernización.

FIGURA 2  
ESQUEMATIZACIÓN DE ESCENARIO 5.1.A



base en estrategias de extraterritorialidad; traen personal de otras regiones, establecen cadenas de abastecimiento desde el centro, firman acuerdos por los cuales son regulados por tribunales internacionales, presionan por acuerdos especiales en el ámbito tributario, etc. La idea es no “contaminar” su accionar con lógicas precapitalistas.

### Los escenarios políticos de las provincias periféricas

Veamos ahora cómo, a partir de algunos ejemplos concretos, se fueron desarrollando algunos escenarios arquetípicos de la esfera política provincial de las áreas periféricas.

#### *Escenarios de la reproducción periférica*

A pesar de la profusión de hechos de gran trascendencia política social y económica, y como puede derivarse de los dicho hasta

aquí, no ha habido grandes rupturas en lo que hace al sistema político de las provincias periféricas.

En este sentido, pueden describirse tres tipos de escenarios. En algunos de ellos ocurren situaciones de alto impacto mediático pero, estructuralmente, no varían las principales características del sistema político.

#### a. *El equilibrio de la lenta agonía*

Un primer escenario típico se da en las provincias en donde existe un fuerte liderazgo provincial, y la conducción ha sabido aprovechar su representación en el gobierno central y su liderazgo provincial para mantener un alto nivel de transferencias y gasto de la jurisdicción nacional en la provincia (grandes obras de infraestructura, destacamentos militares, etc.).

En estos casos, y siempre que los gobiernos provinciales mantengan un manejo pruden-

te de las finanzas públicas, y sostengan estándares aceptables de gobernabilidad hacia el interior del poder provincial, se recorrerá un sendero de lento empobrecimiento e intensificación de las condiciones de enclave de los emprendimientos más dinámicos. Este escenario es más factible cuanto más rudimentario es el aparato productivo de la provincia y, consecuentemente, son menores las presiones por asistencia de sectores económicos en crisis. Un esquema de esta situación se presenta en la figura 2.

#### b. Rescate y reconstrucción

Las provincias en donde turbulencias en la esfera política o las presiones de la economía regional en crisis terminan por generar desequilibrios fiscales por la vía de utilizar el Estado en la búsqueda de ganar gobernabilidad, en la mayoría de los casos, son el reflejo de la incapacidad de la clase política local para cuotificar ordenadamente el financiamiento nacional. Si este objetivo no se logra en el corto plazo se produce un espiral ascendente que termina alterando la paz social.

En algunos casos, cuando las turbulencias comienzan a tener repercusión nacional ingresa el gobierno central en escena<sup>20</sup>. Su principal objetivo es solucionar el problema de la forma más rápida e indolora y, subsidiariamente, lograr que el eventual éxito de su gestión lo aproveche una sección provincial del mismo color partidario. No realizar el rescate o fugar hacia delante en un proceso modernizador, le significa a la nación conflictos que, puestos en la alternativa de valorar, son muchos más onerosos. Esto hace que, fi-

nalmente, cuando con el apoyo del gobierno central se recuperan los equilibrios básicos, se vuelve a escenarios del tipo 5.1.a.

Esquematisando la situación, el mecanismo de resolución de las explosiones provinciales sociales es el siguiente: quiebra fiscal  $\Rightarrow$  incapacidad de disciplinamiento de fracciones regionales  $\Rightarrow$  crisis política  $\Rightarrow$  explosión social  $\Rightarrow$  recambio de plantel político<sup>21</sup>  $\Rightarrow$  rescate por parte de la nación  $\Rightarrow$  reconstrucción del modelo de dominación.

#### c. Modernización excluyente

En general, y debido a los costos que genera para muchos actores sociales, este escenario sólo tiene vigencia de manera esporádica y en situación de excepcionalidad y, a lo sumo, es una variación particular del escenario anterior.

En muchos casos, el escenario político emergente de procesos muy desgastantes para las fuerzas políticas tradicionales (como los citados en el punto anterior) permite que ganen espacio elencos gubernamentales que se ponen en línea con las políticas de modernización excluyente.

Por lo general, estas políticas duran el tiempo necesario para ajustar las cuentas fiscales provinciales y que retornen al poder fuerzas políticas identificadas con las burguesías provinciales aliadas con actores sociales populares que ven afectados sus intereses. El gobierno provincial cae en la cuenta de que está llevando adelante políticas que tienen más enemigos que sostenedores (la citada asimetría costo/beneficio que en las áreas peri-

<sup>20</sup> No necesariamente se hace cargo de la provincia por medio de una intervención federal. Generalmente desembarca un equipo del Ministerio de Economía de la Nación que, en los hechos, pasa a manejar los principales asuntos de la provincia.

<sup>21</sup> La nación permite/promueve el desgaste de todo un estamento gubernamental como forma de no promover este mecanismo en otras provincias por efecto imitación.

<sup>22</sup> Este punto se desarrolla más extensamente en Belardi - Achervall (1999).

féricas tiene el desarrollo hasta últimas instancias de acciones de articulación con el mercado mundial), y se mueve con facilidad (por el colchón financiero logrado) hacia escenarios del tipo 5.1a.

### ***Las dificultades para estructurar un escenario de modernización alternativa***

A pesar de esta aparente inviabilidad de los cambios, en varias provincias periféricas se desarrollaron fuerzas tendientes a romper los circuitos que impiden generar cambios en sus sistemas políticos.

La bipolaridad que, como reflejo de lo que ocurre en la nación, tiende a generarse en el tablero político provincial, generó un espacio político de oposición a las burguesías provinciales por fuera de la alternativa modernizadora detallada en el punto de "La modernización y las provincias".

Pero todas las secciones provinciales de los partidos nacionales fueron subsumidas, a su turno, por la dinámica nacional y bajo la presión de diferentes coyunturas terminaron acordando con los partidos hegemónicos tradicionales.

A pesar de las dificultades encontradas, el descrito en este punto es el único contradiscurso factible, ya que permitiría convocar a amplios espacios de la población a partir de objetivos básicos democratizadores<sup>22</sup>:

- Asegurar cierto piso de derechos políticos y sociales que hoy están obturados para buena parte de la población, dada la modalidad clientelar del sistema de dominación.

- Garantizar una oferta de bienes públicos básicos (salud, educación) y de bienes de subsistencia (alimentación, vivienda).
- Articular un proyecto que, a partir de los excedentes que se generarán en el Estado por un manejo no clientelar, financie la articulación de la base productiva regional con los segmentos más dinámicos que se están instalando en diferentes provincias, desarticulando su funcionamiento como enclave.

### **Bibliografía**

- Balán, Jorge, 1978, "Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador". En: *Desarrollo Económico* nº 69, vol. 18, Buenos Aires, abril/junio.
- Banco Mundial, 1992, "Towards a New Federalism". En: *Report* nº 10.612, AR. Banco Mundial, junio.
- Belardi, Paula y Achervall, Jaime, 1999, "Algunas ideas para empezar a formular un programa para la izquierda en las provincias periféricas". En: *Revista Periferias* nº 6, FISyP, Buenos Aires.
- Bresser Pereyra, Luiz Carlos, 1997, "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil". En: *Revista Reforma y Democracia* nº 9, CLAD, Venezuela, octubre.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana, 1994, "Las provincias periféricas argentinas". En: *Realidad Económica* nº 124, IADE, Buenos Aires, mayo/junio.

- Consejo Federal de Inversiones, 1991, "Comportamiento migratorio de la población total". En: *Boletín CFI*, Buenos Aires.
- Escobar, Jorge, 1998, "Reforma económica y del sector público en la Provincia de San Juan". En: *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* nº 11, Buenos Aires.
- Esteso, Roberto y Capraro, Héctor, 1989, "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el estado federal y las provincias". En: *Cuadernos IIPAS* nº 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Evers, Tilman, 1989, *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Ferrer, Aldo, 1980, *La economía argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Fundación Capital, 1998, "Las provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal". En: Fundación Capital. *Síntesis Económica Financiera Semanal* 14/08. Buenos Aires.
- Indec, 1998, *Anuario Estadístico de la República Argentina*, MEyOySP, Secretaría de Programación Económica (Indec), Buenos Aires.
- Klatt, Hartmut, 1993, "Bases conceptuales del federalismo y la descentralización". En: *Revista Contribuciones*, Konrad Adenauer Stiftung-Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, abril.
- Manzanal, Mabel, 1995, "Globalización y ajuste en la realidad regional Argentina: ¿Reestructuración o difusión de la pobreza?". En: *Realidad Económica*, nº 134, Buenos Aires.
- Mathias, Gilberto y Salama, Pierre, 1986, *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al Tercer Mundo*. Ediciones Era, México.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994, *Cambios estructurales en la relación Nación - Provincias*, MEyOySP, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1995, *Argentina en crecimiento* MEyOySP, Buenos Aires.
- Núñez Miñana, Horacio, 1972, "Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina: resultados preliminares". En: *Documento Interno* nº 10. Facultad de Ciencias Económicas (UNLP), La Plata, diciembre.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, 1998, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Flacso-Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro, 1982, "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina". En: *Cuadernos del CEUR* nº 7, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro, 1994, "Transformaciones demográficas, sociales y económicas en el nivel urbano-regional en la Argentina Contemporánea". En: *Realidad Económica* nº 126, IADE, Buenos Aires agosto/septiembre.
- , 1995, "Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural". En: Pablo Bustos (compilador), *Más allá de la convertibilidad*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Sanguinetti, Juan, 1999, *Restricción de presupuesto blanda en los niveles subnacionales de gobierno: los salvatajes en el caso Argentino*, Secretaría de Programación Económica -MEyOySP, Buenos Aires.

Sarep-Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, 1995, *Datos para el análisis del sector público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina*, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial - Ministerio del Interior, Buenos Aires, julio.

Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1999, *Informe Económico Regional*, Subsecretaría de Desarrollo Regional - MEyOySP, Buenos Aires, julio.

Subsecretaría de Programación Económica Regional, 1994, *Informe económico-social provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa*, Subsecretaría de Programación Económica Regional-MEyOySP, Buenos Aires., julio.

Taylor, Peter J., 1994, *Geografía Política. Economía - Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Trama Editorial, Madrid.

Vaca, Ángel y Cao, Horacio, 1997, "Empleo público en provincias rezagadas". En: *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* nº 8, Buenos Aires.

Vergottini, Giuseppe de, 1986, "La distribución territorial del poder político". En: *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, nº 16, septiembre/diciembre.

territorios

