

## LAS SATRAPÍAS DE SIEMPRE

◆ Roxana Rubins

◆ Horacio Cao

La cédula de notificación policial firmada por el Comisario Pereyra, distribuida a los vecinos por la Policía de la Provincia de Santiago del Estero, invita a "... la Reunión que se desarrollará el día jueves 20 de mayo a las 20 horas en el Comando de Movilización ..., donde se informará del cronograma de inauguraciones de Unidades Básicas" peronistas de cara a las próximas elecciones de gobernador (Clarín, 14/6/99).

En Formosa, "efectivos de la policía provincial rodearon una de las manzanas céntricas de la capital" cuando el Presidente del Superior Tribunal de Justicia osó, el día anterior, "fallar en contra de habilitar al gobernador Gildo Insfrán" para ser reelegido. Y lo metió preso (Página 12, 4/3/99).

El diario Crónica de Comodoro Rivadavia (13/3/92) denuncia que los jugadores de GEPU (el club de básquet del que es hombre fuerte el también Gobernador de la Provincia de San Luis A. Rodríguez Saá) han viajado para cumplir su compromiso deportivo con pasajes que pertenecen al Senado. Ante la denuncia el Gobernador replica que los "... pasajes son suyos, y hace con ellos lo que quiere".

### La especificidad de la periferia

La lista de anécdotas podría seguir así por varias páginas, incorporando a otras provincias y niveles del estado (nación, provincias, municipios, poder judicial y/o legislativo, etc.). Es que la baja calidad de las instituciones políticas parece haber contaminado todos los sectores y regiones. Recordar, sino, la interna del PJ Capital en 1999 o las más recientes denuncias por ñoquis en el Senado

Pero, a poco de analizar el sistema político de las regiones de que se conocen como periféricas, esto es, aquellas que ocupan un lugar subordinado a la hora de fijar las principales directrices económicas, sociales y políticas del país, se distinguen con alguna nitidez características específicas que permiten distinguirlas.

Estas diferencias tienen que ver tanto con *el modo en que se relacionan el uso del estado para fines individuales, o las instituciones para el aumento del patrimonio personal, o la manipulación de la vida cultural o política por individuos o familias, como con la profundidad y extensión en que opera esa manipulación.*

Tres son las características determinantes de esta situación. En primer lugar, justamente su situación de debilidad económica y social produce *una sociedad civil con escasa capacidad de defensa* para enfrentar este tipo de comportamientos.

En segundo lugar, en estas regiones, el aparato del estado provincial es, en términos cuantitativos, el *principal actor económico y social*. Por ejemplo en Corrientes ocupa por sí

sólo casi el 50% de la mano de obra en blanco y produce en forma directa el 30% de lo que se produce en la provincia (PBG).<sup>1</sup>

Por último se observa que el financiamiento del gasto estatal proviene principalmente de *transferencias extrarregionales*. Esto es, los ingresos de las provincias periféricas son fruto de transferencias de recursos que la nación recauda en las áreas más ricas del país. Al no haber una vinculación directa entre lo que cada comunidad está dispuesta a financiar, y lo que finalmente ofrece el estado como bienes o servicios públicos, el gasto tiende a asignarse según las preferencias del gobierno y no de la comunidad.

Desde hace muchos años que el manejo de las instituciones provinciales en estas regiones es relativamente similar. Ver sino el clásico libro de Roberto J. Payró “En las tierras del Inti”, que relata el “alzamiento del pueblo de Catamarca” hartado del manejo prebendario y patrimonialista de un gobierno provincial hacia 1900.

Lo distintivo de esta etapa es que los procesos de transferencias de funciones entre la Nación y las Provincias han producido un incremento de la importancia del nivel subnacional, a la vez que el retiro de estado central ha quitado un referente “moderno” en cada territorio periférico.

Además, el manejo clientelar del estado se retroalimenta. El estar al frente del gobierno coloca a un partido en una posición favorable para mantener el poder. Así, la tasa de reelección partidaria en los gobiernos provinciales en el período 1983-1999, a pesar de la mala imagen de las distintas dinastías políticas y de las crisis fiscales, es superior al 70%. Esto es, de cada diez veces que un partido puso en juego una gobernación, siete veces la mantuvo. En la medida en que durante más años se conserve el poder, más se perfeccionan y consolidan las redes de favores y de clientela que sustentan maquinarias electoralmente imbatible.

### **Hubo tiempos diferentes**

No siempre el actual “interior” fue el pariente pobre, ni las mismas provincias conformaron la “periferia” del área central. En la primera fase de la etapa colonial, el centro de la actividad económica y social estaba ocupado por Potosí, en ese momento una de las ciudades más pobladas y ricas del mundo. Lo que hoy es el Noroeste Argentino (NOA) fue una dinámica zona económica que abastecía al complejo minero del Alto Perú con alimentos, textiles, carretas, artesanías, etc. En este período, Buenos Aires era una región fronteriza perteneciente al Virreinato del Perú, que tenía por principal función canalizar el contrabando.

La tardía integración de diferentes regiones en el Virreinato del Río de la Plata (sólo 25 años antes de 1810!), se desmoronó al inicio del proceso independentista y ya no pudo volver a integrarse. De la contradicción entre las diferentes partes agrupadas en el Virreinato surgieron cuatro repúblicas: Uruguay, Paraguay, Bolivia y Argentina. Esta

---

<sup>1</sup> Si se suma el impacto sobre el comercio, o los diferentes subsidios que permiten la sobrevivencia de emprendimientos este porcentaje se eleva sustancialmente.

última sorteó casi 70 años de guerra civil, abierta o apenas encubierta, hasta lograr un equilibrio relativamente estable.

Esta larga confrontación se inicia en los intentos de resistencia del interior a los planes unitarios Aires que siguen a la guerra de la independencia (alrededor de 1820), hasta los alzamientos aislados que se producen durante la presidencia de Sarmiento (1868/1874). Como resultado del triunfo de Buenos Aires en la guerra, se impone un modelo de acumulación con base en la integración al mercado mundial alrededor de la renta agraria que genera las excepcionales características de la Pampa Húmeda.

El fin de las turbulencias llega con la llamada “Organización Nacional “ (año 1880); el interior reconoce la hegemonía de Buenos Aires a cambio de que este deje de enviar misiones de aniquilamiento y recambio de las clases dominantes regionales.

En lo económico este acuerdo significa el reconocimiento de Buenos Aires como principal centro consumidor y exportador de un mercado único nacional y, consecuentemente, el aislamiento de las regiones derrotadas de sus articulaciones históricas (el NOA con el Alto Perú, Cuyo con Chile, etc.). Como contrapartida se acuerda el desarrollo de políticas crediticias, de fomento de las vías de comunicación, de promoción productiva, etc., que permiten el surgimiento de las llamadas “economías regionales” (Azúcar y tabaco en el NOA, Vitivinicultura en Cuyo, Algodón en el NEA, por citar sólo algunos ejemplos)

Con la consolidación del modelo basado en la agricultura y ganadería de clima templado, las regiones de lo que empieza a conocerse como “el interior” pierden su capacidad autónoma, convirtiéndose en áreas subalternas atadas a los resultados que el proyecto centrado sobre la pampa húmeda va cosechando.

Hacia 1930, y como parte de las medidas que en todos los órdenes se toman en respuesta a la crisis mundial, se crean instituciones que regulan la marcha de los diferentes subsistemas productivos, entre ellos los de las economías regionales (limitación del área sembrada, cupificación, precios sostén, etc.). Entre otros objetivos, con estas políticas se garantiza un piso de subsistencia en el ingreso para los pequeños productores, generando que, indirectamente, se garanticen superganancias de los terratenientes.

Esta característica del marco regulador induce una baja en la conflictividad hacia el interior de la sociedad regional, al colocar el conflicto en el ámbito de la puja nacional por cuotas de la renta agraria pampeana con las que financiar los mecanismos reguladores. Paralelamente se establece una complicidad entre los diferentes actores productivos con relación a la fijación de cupos y precios sostén: un terrateniente azucarero integrado con un gran ingenio posee intereses similares a un minifundista dueño de tres hectáreas de caña.

Los sistemas reguladores, al no inducir acciones de tecnificación y/o fomento de la productividad a la vez que impide la expulsión de los segmentos menos productivos por mecanismos de mercado, congela la ineficiencia global de la economía regional. De esta forma se bajaba la conflictividad y se ganaba el apoyo de las oligarquías del interior, pero la apertura dejara al descubierto un sistema casi imposible de rectificar.

La larga siesta provincial, en cuyo transcurso mejoraron muchos indicadores sociales de la periferia, termina con las políticas de ajuste estructural iniciadas a mediados de los „70. La ola neoliberal llega al interior a desarmar marcos reguladores que se habían vuelto intolerablemente ineficientes y corruptos, a la vez que se desmonta la red de instituciones manejadas por el estado central que daban un piso institucional testigo a todo el país.

La idea que sostiene este tipo de medidas no es solamente la crisis fiscal, sino también la necesidad del retiro de un estado que distorsiona la óptima asignación de recursos. A poco de que se desarrollaran planes que creen los marcos institucionales adecuados, una lluvia de inversiones no tardarían en cambiar el mapa de la pobreza y el atraso, “goteo” o “derrame” de por medio.

Los ideólogos liberales dicen que por ahora esto no ocurrió porque las provincias empujaron al estado a ocupar los vacíos que la destrucción de las economías regionales iba generando. Así, el empleo público de las provincias periféricas más que se duplicó en el periodo 83 – 99, y algo parecido ocurrió con el gasto.

Si bien los datos de gasto y empleo son certeros, también es cierto que, por ejemplo, la privatización de empresas nacionales dejó a Tartagal, Cutral – Co, Zapla, etc., sin la “distorsionante” presencia del estado, y que no se observa una corriente de capitales muy importante hacia estos lugares. Igualmente se puede hacer notar que una de las regiones más dinámicas del país es el departamento de Ramón Lista en Formosa, en donde se encuentra una de las cuencas petroleras más fructíferas. Sin embargo este departamento tienen los peores índices sociales del país. El “goteo”, por lo menos en esta zona, no parece funcionar.

Para concluir este punto; ¿Hace falta decir que veinticinco años de políticas de ajuste estructural incrementaron las diferencias entre las zonas modernas y el resto del país? ¿Qué en este momento el PBG per cápita de Formosa es treinta veces menor que el de la Capital Federal?

### **Una modalidad particular de federalismo**

Al fin de cuentas, ¿Qué es lo que impide que avance la modernidad desplazando instituciones que impiden el despliegue de una sociedad capitalista? ¿Porqué en el marco de la continuidad democrática no se desplazan las irracionales satrapías provinciales?.

Lo primero que hay que decir es que, contra lo que se había previsto, el capitalismo no disolvió completamente las sociedades semi feudales. La penetración de relaciones de producción más modernas redundó en una amalgama económica y política que combinó los peores aspectos del “atraso” y la “modernidad”, bloqueando las posibilidades del desarrollo económico.

Las áreas rezagadas se mostraron funcionales para generar espacios en los cuales pueden obtenerse tasas de ganancia extraordinarias. La existencia de desequilibrios en el desarrollo regional no es contradictoria con el despliegue del capitalismo, pero el resultado es “moderno” sólo a medias.

En lo que hace a los actores sociales concretos, el mantenimiento de este tipo de conductas genera ventajas para los muchos de los involucrados. Las provincias mantienen niveles de autonomía que no se desprenden automáticamente de su nivel de desarrollo, mientras que las transferencias desde la nación les permiten la reproducción de algunos grupos sociales que de otra forma serían subsumidos por el modelo de acumulación central.

El gobierno central, por su parte, no debe responder directamente frente a los reclamos “del pueblo de las provincias”, mientras mantiene un aliado fundamental en la tarea de incrementar la gobernabilidad nacional.

Es que la asimetría entre el peso de la provincia en el escenario político nacional, y su volubilidad frente a las presiones financieras desde la nación, induce a que todos jueguen bajo las mismas reglas.

Para decirlo en forma directa: un ATN (Aporte del Tesoro Nacional) de una suma ínfima en términos del presupuesto federal hace que cualquier gobierno provincial se alinee con la nación: vota con el Ejecutivo en el Parlamento Nacional, lo apoya en la interna partidaria, ayuda a morigerar el nivel de enfrentamiento interpartidario, etc.

Un clásico es la distribución de recursos a poco de la elección presidencial. Con esto se logra sumar a las jurisdicciones “independientes” que están gobernadas por partidos provinciales, se baja el tono de las provincias opositoras y se alienta a que las oficialistas den un apoyo más decidido. En los meses previos a la re - elección del ‘95 la nación desembolsó U\$S 400 millones con este objetivo (Ambito Financiero, 10/05/95). Los resultados electorales nos eximen de mayores comentarios acerca de sus efectos.

Una anécdota que marca hasta dónde puede llegar la larga mano de la Nación. Cuando la Convención de la UCR debía aprobar el llamado a Convencionales Constituyentes acordado en el Pacto de Olivos, un oportuno auxilio del gobierno nacional garantizó que los delegados Catamarqueños votaran positivamente este proyecto tan caro al gobierno central (Página 12, 18/11/95).

El “auxilio” nacional, a su vez, es determinante en el escenario provincial. Por ejemplo, a través de un acuerdo con el estado central el Senador Saadi consigue en 1987 una partida extraordinaria del FONAVI de U\$S 2 millones, en la inteligencia de que la misma volcaría una elección que se presentaba como muy pareja, cosa que efectivamente sucedió.

Otras veces el apoyo nacional se hace notorio cuando es retirado. Algo así le pasó a Massachesi, que mientras fue gobernador de Río Negro consiguió de Menem tratamiento preferencial, pudiendo impulsar una serie de obras que lo distinguieron del escenario ajustista. Cuando fue electo candidato a presidente, el apoyo del estado central terminó y la crisis fiscal dejó a la luz las deficiencias provinciales. Un mecanismo similar está en la base de los hechos que concluyeron con la actual intervención a la Provincia de Corrientes.

Dada la lógica política en vigencia, que los actores dominantes en las provincias rezagadas actúen de manera diferente no tiene sentido. Es mucho más fácil conseguir fondos en la

Nación que pedirles esfuerzos a actores sociales agredidos por el lugar que les ha tocado a las economías regionales en la era de la convertibilidad. Y es mucho más difícil aún cuando una provincia vecina hace gala de una exitosa operación política que le permite, por ejemplo, conseguir financiamiento para una obra pública monumental que modifica sustancialmente la demanda de mano de obra del mercado local.

Esto hace que desde algunos sectores se justifiquen las satrapías provinciales. Si hasta algunos comentarios hacen aparecer simpática a la picaresca local que sustenta el sistema político regional. Algunos, inclusive, quieren hacer girar la discusión en términos del relativismo cultural ... .

Pero todos los argumentos se deshacen cuando se cae en la cuenta que esta clase política mantiene a la región en el atraso, mostrándose muy hábil para obtener recursos siempre que no sean aportados por la sociedad local. Además, la modalidad de funcionamiento del sistema político implica la dilapidación de medios que al país no le sobran y que la provincia nunca recuperará para proyectos más permanentes.

Las ingentes transferencias que, dada la regresiva estructura impositiva, son aportadas por los consumidores: el IVA sobre alimentos pagado por los pauperizados de los cordones urbanos de Buenos Aires, Rosario o Córdoba terminan sirviendo para financiar invencibles aparatos políticos cuyo casi único objetivo es reproducirse, y no tiene el efecto fijado en su objetivo formal, cual es el de promover el crecimiento de las regiones menos favorecidas.

Por si esto fuera poco, la ostentación de riqueza que hacen los Saadi, o los Romero, en un marco de pobreza generalizada, o la falta de respeto por algunos de los valores básicos de la democracia de los Romero Féris, Juárez, Rodríguez Saá, los hace aún menos defendibles.

Por último este juego, en donde como se vio el gobierno central no es inocente, obtura la dinámica de cambio que una sociedad compuesta por habitantes con derechos ciudadanos podría generar.

### **¿Hay otra gestión de la vida política diferente y posible?**

El encumbrado dirigente provincial baja del estrado y en el trayecto se abraza y saluda por su nombre a buena parte del público. Después será casi un monólogo:

*- Está bien, nosotros no somos ángeles, pero, ¿Cuál es la opción? ¿O Uds. creen que laplata que el FMI nos quiere manotear se la van a dar a los pobres? ¿O que Cavallo está interesado en el desarrollo regional?*

Si bien las satrapías provinciales son ineficientes, reproducen el atraso, y mantienen a la población fuera de los derechos de ciudadanía, es indiscutible que algo “derraman” hacia abajo, porque los favores (votos, apoyo en actos, etc.) son baratos, pero al fin y al cabo se pagan. La alternativa de una reforma liberal se ejemplifica en la política regional de Cavallo. Cuando en su gestión era un inflexible defensor del equilibrio fiscal, bendijo los diferimientos impositivos, un subsidio a los grandes capitales para que inviertan en el interior. El resultado es un negocio fabuloso y emprendimientos de nulo encadenamiento local.

*- O tal vez piensen que así como nosotros conseguimos plata en la Nación algún quebradoterrateniente provincial la podría conseguir. No es así. Nos la dan a nosotros a cambio de apoyarlos políticamente, si no, no iría un mango para aquel lado. Convenzansé, somos lo mejor que le puede pasar a la provincia.*

A los autores se les ocurriría contestar que con los dineros del estado se podrían promover emprendimientos productivos viables que faciliten la aparición de actores sociales más modernos, o la inducción de comportamientos más democráticos en los actores sociales. Que se podría fomentar, por ejemplo, la autoconstrucción de viviendas, en vez de utilizarlas para conseguir clientela. O impulsar planes de desarrollo con viabilidad estratégica y no subvencionar emprendimientos de amigos que no tienen ningún futuro y que dependerán para siempre del apoyo estatal (del estilo de la curtiembre de los Yoma). Resumiendo, que como lo hicieron cuando escribían las mejores páginas de su historia, que la sociedad regional apueste a una solución endógena, y no a las soluciones mágicas que una transferencia extraordinaria desde Buenos Aires puede generar.

Pero claro, eso sería aconsejarle a las clases dominantes locales que escupan para arriba; todo el sistema sobre el que se apoyan entraría en un tembladeral, perdiendo sentido la necesidad de su existencia.

Para concluir: los espacios políticos que genera la crisis terminan por ocuparse ¿Quiénes se instalarán en el hueco que dejó el gobierno central al desarmar la red que históricamente garantizó la unidad nacional? ¿Qué pasará con las redes armadas alrededor de las empresas nacionales, las escuelas, los regimientos, que hoy pierden fuerza o directamente se retiran?

*- Si no se organiza la sociedad civil y el ajuste llega al sistema clientelar, ¿Quién lo aprovechará?* –Se preguntaba en un seminario un politólogo del norte del país, atemorizado por la influencia del narco y el contrabando en los lugares en donde el sector público se ha retirado.

[PDF to Word](#)