

# La agenda de los Estados provinciales

Josefina Vaca y Horacio Cao<sup>1</sup>

## COPETE

*La etapa abierta en el año 2003 muestra a algunas provincias extrapampeanas en proceso de rápido crecimiento y transformación estructural. Para avanzar en este ciclo de cambios se precisa, entre otras cosas, relanzar la agenda de políticas públicas de las provincias. En esta nota pasamos revista a sus principales contenidos y los desafíos que ellas imponen. En particular, describimos que acciones que precisan las llamadas provincias emergentes, aquellas en las que se verifican procesos de rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo político, lo que abriría la puerta a plantear cambios cualitativos en su configuración, inclusive en su secular condición periférica.*

## COPETE

### INGLÉS

*The period opened in 2003 shows some provinces extrapampeanas undergoing rapid growth and structural transformation. To advance in this cycle of changes required, among other things, a new public policy agenda of the provinces. In this paper we review the main content and the challenges they determine. In particular, we describe the actions that needing the emerging provinces (those who have rapid growth, modernization and strong political leadership). These provinces could reach qualitative changes in its configuration, including in their secular peripheral condition.*

### INGLÉS

#### Palabras clave:

Provincias - Estado - Políticas públicas - desarrollo regional - ciencia y tecnología -  
Provinces - State - Public policy - Regional Development - Science and Technology

## 1. Introducción

Comencemos diciendo que la heterogeneidad territorial de la Argentina –que, además, presenta forma federal de gobierno– hace imposible hablar en “un” texto para “todas” las provincias. En este caso, y aunque pueda haber elementos aplicables a otras jurisdicciones, se está pensando en las provincias del área extrapampeana y, dentro de estas, las que han logrado construir un piso de gobernabilidad y un escenario económico y social que les permite plantearse cambios cualitativos.

Se trata de provincias que, usando el lenguaje en boga, podemos catalogar como emergentes: Salta, Tucumán, Neuquén, San Juan; en menor medida -ya que parten de

---

<sup>1</sup> Miembros del CIAP/FCE/UBA y del IOG-A, respectivamente. Una primera versión de este trabajo fue publicada bajo el título “Políticas públicas para el desarrollo provincial” en la Revista electrónica “Voces en el Fénix N° 17”, Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas – Buenos Aires, Septiembre de 2012. Tomamos en el texto varias ideas que fueron sugeridas por Eduardo Bustelo a quien, por supuesto, relevamos de toda responsabilidad en este escrito.

una situación de desarrollo socioeconómico ostensiblemente más precaria - Formosa, Santiago del Estero, Chaco y Misiones. En estas jurisdicciones se verifican procesos de rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo político, lo que abriría la puerta a plantear cambios cualitativos en su configuración, inclusive en su secular condición periférica.

Hay una situación dual con respecto a los cambios que se postulan; por un lado, no se propone una ruptura equivalente a la de 2003 -cuando el Estado dejó de ser funcional a la acumulación financiera y pasó a un instrumental emparentado con políticas públicas de tipo neo-desarrollista-; en este registro, se prevén variaciones en términos de matices. Pero en lo que hace a la gestión de políticas públicas, se requerirán transformaciones que van mucho más allá de reajustes epidérmicos, requiriéndose una transformación en el modo y la intensidad de la intervención estatal.

Como se verá a lo largo del texto, estos cambios conllevan, además, la necesidad de realineamientos políticos en términos de consolidar el posicionamiento de ciertos actores sociales en los respectivos tableros políticos de cada provincia.

De los temas que deberían problematizarse en la sociedad y convertirse en políticas públicas, si es que se pretende dar el mencionado salto cualitativo, es que trata el presente trabajo.

## **2. El contexto**

La perspectiva contextual más amplia, que involucra el escenario mundial, tiene como elemento más notorio una situación de inestabilidad general. Un escenario volátil con elevados niveles de imprevisibilidad que hará necesarias altas dosis de flexibilidad y una extrema astucia para no extraviar el proyecto estratégico en el marco de las turbulencias y mutaciones constantes.

En el entorno nacional, y en el tema que nos ocupa, aventuramos una situación paradójica; por un lado se hace necesario comenzar a delinear con mayor claridad modelos de gestión pública, pero la inestabilidad que citamos en el párrafo anterior desaconseja, al mismo tiempo, establecer ortodoxias demasiado cerradas. Para manejar esta situación el gobierno nacional precisará sostener su espacio de maniobra, amparado en la supremacía continuada de la política frente al mercado y las corporaciones.

En cuanto al contexto provincial, queremos destacar que los microclimas de alta gobernabilidad –que son los que dan plafón para desplegar las políticas públicas que describiremos– serán amenazados por la tensión entre sectores modernizadores y tradicionalistas que atraviesa casi todo el arco político, y que tienen un poder y una capacidad de operación política que resulta muy difícil de comprender para las visiones que se originan en las áreas metropolitanas.

Estos grupos tradicionalistas articulan tres tramas de mucha densidad: conservadorismo cultural, neoliberalismo económico y autoritarismo político y tienen una notable capacidad tanto de instalación de temas en la agenda como de intervención en el despliegue de políticas públicas o de generación de climas políticos confrontativos, en particular cuando se articulan con el sector más retrógrado del activismo católico.

#### *Los temas del Estado provincial*

Para quienes se lancen al desafío del cambio cualitativo, la etapa estará cruzada por la exigencia de una mayor sofisticación en la tarea del Estado, que deberá traducirse en un fortalecimiento de la institucionalidad y en una mayor apertura a la participación. Cuando hablamos de sofisticación nos referimos a conducción política de calidad, profesionalización del Estado, construcción sistemática de información gerencial, incorporación de tecnología informática y de gestión. En la esfera de la participación, estamos pensando en nuevas formas de relación con la sociedad, con particular incidencia en el empoderamiento del sujeto popular. Obviamente, ambos temas, tensionarán las formas tradicionales de construcción política.

Estas ideas parecieran colocarse en línea directa con la profundización de nuevas experiencias de planificación. Ya no “sólo” planes estratégicos –que detallan objetivos y grandes líneas de acción–, sino empezar a vincular resultados de actividades, metas y presupuesto, de forma tal de alcanzar instancias más efectivas de articulación y coordinación en el accionar del Estado.

La coordinación e integralidad de las políticas públicas es un tema que está adquiriendo creciente relevancia en los ámbitos académicos y de generación de estrategias de gestión pública. Podría decirse que se está dejando de lado una visión que consideraba a la descoordinación como un mal inevitable, para pasar a otra en donde se revaloriza como crucial su papel, y se la alinea detrás del liderazgo político,

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Acuña, Carlos; Martínez Nogueira, Roberto y Repetto, Fabián (2010) "los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina", Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

de la asimilación de herramientas de gestión hechas a medida de las situaciones provinciales y de la construcción de corpulentas unidades de planificación.

Claro está que estamos pensando en un proceso que seguramente se iniciará con pautas indicativas y en el que se irán generando respuestas e instrumentos incrementales sobre la base de la experiencia que se vaya acumulando (estrategias del tipo “*muddling through*”, aproximaciones sucesivas). En este contexto, varias provincias comienzan a desarrollar Ministerios de coordinación con funciones de planeamiento, viabilizando de una manera más ordenada, sistemática y convergente el despliegue del trabajo estatal.

Un punto importante para avanzar en el desarrollo de herramientas de planificación será el de capacitar al personal del sector público. Para dar una idea de las limitaciones existentes, este personal recibe actualmente en promedio tres días de capacitación cada diez años laborales; se considera necesario pasar, por lo menos, a siete días de capacitación por año.

Pero no solamente debe encararse este problema desde un enfoque cuantitativo, ya que los espacios de capacitación no sólo son escasos, sino que se caracterizan por su dispersión y por el bajo aporte a los esfuerzos por alcanzar mejores niveles de articulación en la actividad estatal. En este aspecto se propone que, además de fortalecer los organismos que centralizan la capacitación estatal, estos den prioridad a actividades que tiendan a una clarificación y mejor definición de valores y objetivos estratégicos compartidos, mientras se descentralizan aquellas instancias que estén más vinculadas con la gestión cotidiana.

En cuanto a la participación, parece necesario empezar a vincular a la población con las políticas públicas de una forma más institucional y estructural. Podría pensarse en que los legislativos –en varias de las Provincias que citamos, ampliamente hegemonizados por el oficialismo– se transformen en ámbitos de ingreso de las organizaciones populares y comunitarias al accionar estatal. Es medular convertir, a partir de su organización, el masivo apoyo electoral de los sectores populares en fuerza política transformadora. Elegir los parlamentos es, además, una buena forma de encontrarle un lugar estratégico a un poder estatal que necesita continuamente legitimarse. Aquí, al tema de la validez de la democracia representativa indirecta (hoy ampliamente cuestionada) deberá buscarse responder con formas más espontáneas, creativas y amplias de participación como modo de legitimación política.

### **3. Los grandes sistemas de gestión**

En términos de la gestión concreta, el mayor desafío estará puesto en los tres grandes sistemas que son el corazón de la administración pública provincial: educación, salud y seguridad<sup>3</sup>.

Estas funciones se cumplen a través de burocracias bastante consolidadas que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal provincial. No debe perderse de vista que en el análisis global de los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios), la gestión de estos sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la administración pública de la Argentina.

Las inversiones en infraestructura y el incremento del gasto corriente –por ejemplo, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso en hospitales, escuelas y comisarías– han permitido dar una respuesta al rendimiento de estos ítem que podríamos catalogar de aceptable... pero ya se precisan herramientas y propuestas ligadas a estrategias de mediano plazo y a la puesta en funcionamiento de conceptos organizativos, como se señaló, más sofisticados, eficaces y abiertos a la población.

En tal sentido, es imprescindible hacer notar que:

- Cada uno de estos sistemas de gestión está referenciado en los respectivos Ministerios del gobierno Nacional los que, en la lógica del federalismo argentino, son quienes tienen a su cargo los cambios más estructurales. La responsabilidad implícita de las Provincias en este caso está más en el nivel de la gestión que en el diseño de su morfología, cuestión que claro está, no es un tema menor.
- En muchos casos de temas estratégicos, cuya resolución involucra a la Administración Pública, se ha seguido la estrategia de *bypass* a través de equipos ad-hoc como forma de sortear las dificultades jurídicas, sindicales y organizacionales que presentan las burocracias estatales. Esto puede ser eficaz para armar estrategias de comunicación, gestión de obra pública, diseño de programas, desarrollo de sistemas etc., pero acciones en esta dirección en los tres grandes sistemas generan como resultado incrementar exponencialmente la descoordinación estatal y perder toda posibilidad de conducción estratégica de cada uno de los sectores<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Estos tres sistemas se describen con mayor detalle en Abal Medina, Juan y Cao, Horacio (compiladores) "Manual de la nueva administración pública", Editorial Ariel, Buenos Aires, 2012 (págs 134 a 142).

<sup>4</sup> Y sin embargo, algo de esto está pasando. En varias Provincias se crearon recientemente hospitales con modelos de autogestión, para sortear las modalidades de contratación en el marco del servicio civil y pagar sueldo más altos con algunos incentivos por productividad. Inclusive, algunos de ellos dependen directamente del Gobernador, lo que hace que el Consejo de Administración del hospital no reporte al Ministerio de Salud. En Educación, los problemas que describiremos más adelante han llevado a una estrategia en algún punto equivalente: los gobiernos dejan buena parte de la gestión educativa en manos del sector privado y la financian por medio de transferencias.

**1. El sistema educativo** ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales, y es la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal. Adicionalmente, la actividad estatal en este sector tiene un impacto superlativo en la gobernabilidad, en las variables fiscales y en el proyecto económico y social con, por ejemplo, su rol crucial en la generación de cuadros para un empleo de mayor calificación.

Desde hace décadas el sistema educativo está siendo sometido a profundos cambios que incluyeron las transferencias de escuelas y colegios de la órbita nacional a las provincias, y las reformas de los '90 que instauraron los EGBs y el Polimodal, reforma que se revirtió en el presente siglo. Esta sucesión de marchas y contramarchas ha generado un desorden tal que hace que el objetivo central se dirija a tener bajo control las variables de gestión básicas: circuitos de presupuestación, información, autoridad, etcétera.

Coadyuva a dificultar este objetivo el alto grado de conflictividad que recorre el sistema educativo, la que tiene como punto neurálgico el nivel salarial de los docentes, tratado en una doble paritaria (en primer lugar, se fija un registro nacional y luego cada Provincia, en su propia reunión paritaria, fija su nivel salarial). Estas negociaciones hacen que, cada año, el inicio de clases penda de un hilo. Pero, además, la conflictividad docente arrastra a todo el Estado en tanto la paritaria docente establece un registro salarial que es seguido por el resto de los escalafones provinciales. De esta forma, cuando la paritaria docente fracasa y se llega al conflicto, este casi siempre involucra a todos los sindicatos de la administración pública.

Se genera así una situación en donde la capacidad de instalar un conflicto explosivo se convierte en poder de veto por parte del sindicalismo que llega no sólo a la cuestión salarial, sino que alcanza a todo el sistema de gestión. Para colmo de males, la conducción sindical está en casi todos los casos atomizada y puesta en cuestión por diferentes listas opositoras, por lo que los actores de este origen compiten por mostrarse cada cual más combativo. En suma, cualquier intento de ordenamiento tiene, potencialmente, un impacto político social que pocos gobernadores tienen interés en desatar.

Y como si todo esto fuera poco, una cuestión más: el sistema educativo es el lugar en donde con preferencia explotan las tensiones entre los sectores tradicionales y los modernizantes. Volveremos sobre este punto al final del escrito.

La suma de estos elementos –gigantismo, amplio despliegue territorial, marchas y contramarchas de elementos estructurales, conflictividad, actores con capacidad de

veto– hacen del ordenamiento del sistema educativo un objetivo estratégico al que se le deberá aplicar una importante cantidad de recursos políticos y organizacionales, para empezar a encontrarle un norte que hoy parece perdido.

Plantear cómo salir de este laberinto es una tarea que excede los límites de este trabajo; más allá de ello, y como sostienen muchos expertos, una de las claves está en la presencia fuerte, decidida y sustantiva del Consejo Federal de Educación(CFE)<sup>5</sup>. El CFE constituye un espacio de articulación y definición de políticas y de armado de los consensos necesarios en un país que descentralizó las escuelas pero que, desde 2003, reconstituyó el sistema educativo nacional.

**2. En el sistema público de salud** se repiten varios de los elementos citados en el análisis del ámbito educativo: amplio despliegue territorial, alta incidencia en el presupuesto provincial, impacto sobre la gobernabilidad.

En este caso, la construcción de un proyecto que supere la situación actual tiene que ver con una nueva articulación de los tres subsistemas que componen el sector – público, de obras sociales y privado– en el marco de un complejo entramado de actores organizacionales y económicos que se cuentan entre los más poderosos del país (colegios médicos, laboratorios, abastecedores de aparatología médica, etc.). Pero este reto escapa por mucho a la órbita provincial y sólo puede ser lanzado por el gobierno nacional.

En el ámbito de la gestión, los mayores desafíos también tienen que ver con la necesidad de ordenamiento y control, que se hace particularmente necesaria en:

- Las opacas y reiteradamente denunciadas articulaciones entre los tres subsistemas del sector público de salud.
- La sobreabundancia y bajísima productividad del personal médico y la crónica falta de personal de enfermería. En este último caso, a los faltantes se le agrega que en muchos casos las plantas están ocupadas con personal de bajísima calificación<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>El CFE está conformado por el Ministro de Educación de la Nación, la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Sus resoluciones son de carácter obligatorio conforme lo establece la Ley de Educación Nacional.

<sup>6</sup>El análisis global del subsistema público de salud de cada provincia muestra este escenario. Ahora bien, hacia el interior del sistema, suele haber una notoria inequidad en la distribución con una sobreabundancia de médicos aún más marcada en los grandes centros urbanos -generalmente las capitales provinciales- y una insuficiencia en el interior provincial que se hace crítica en áreas rurales. Algo equivalente, con el agravante de la situación de escasez general, ocurre con el personal de enfermería.

Un dato no menor a tomar en cuenta: en las Provincias emergentes –y en todas las de la periferia– el subsector público de salud y la obra social del empleo público estatal se encargan, por sí o por terceros, de la salud de la gran mayoría de la población. He ahí un buen punto desde donde empezar a incidir desde otras lógicas sobre el funcionamiento del sector. Lo primero que hay que hacer es articular ambos institutos -Ministerio de Salud / Obra Social Provincial- que en casi todas las Provincias funcionan de manera desacoplada, y más aún, el común de los casos es que sean estructuras antagónicas.

**3. El sistema de seguridad**, por su parte, tiene a su cargo una cuestión que sostenidamente está dentro de las principales preocupaciones ciudadanas.

Simplificando en extremo, podría decirse que existen dos modelos para encarar el tema: una que pone el foco de atención en la construcción de redes colaborativas entre los vecinos, la prevención del delito a partir de operar sobre la “cuestión social” y en el respeto a los derechos humanos (conocida como “garantista”), y otra que pone el énfasis en una mayor eficacia en el accionar policial (conocida como de “mano dura”).

En una primera instancia, parecería que ambos abordajes inducen patrones de gestión contrapuestos; en un lado se hace eje en la tarea de articulación social y presencia estatal, mientras que en el otro se plantea fortalecer la fuerza policial y su profesionalización como represores del delito.

Sin embargo, y más allá de que se sostienen en valores e ideologías opuestas, en el ámbito de la gestión puede hablarse de una síntesis virtuosa: es oportuno trabajar sobre la construcción de capital social en áreas críticas, así como a todas luces es imprescindible profesionalizar las fuerzas de seguridad de las Provincias y, sobre todo, romper sus vínculos con el crimen organizado<sup>7</sup>.

### **3. Hacia un patrón productivo más virtuoso: el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación:**

Son indiscutibles los aportes de los tres sistemas que citamos a las transformaciones que precisa la sociedad regional, pero los cambios de fondo que se postulan para las Provincias emergentes también requieren de elementos que, en esta etapa, tienen un

---

<sup>7</sup> Se suele comentar, un poco en broma, un poco en serio, que las mejores policías provinciales son las más inoperantes -que "sólo" son ineficaces- ya que en cuanto se vuelven poderosas se transforman en la base de operaciones de los peores delitos. En todo caso, este comentario muestra lo cuidadosas que deben ser las políticas de fortalecimiento organizacional del sector.



capítulo crucial en las tareas que desarrollan las áreas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).

Decimos esto porque en el fondo del cambio cualitativo regional está otra ecuación productiva -con un fundamental incremento del valor agregado y de los puestos de trabajo de calidad- y en tal sentido la estrategia nacional ha reconocido a esta área como indispensable. Es que si aceptamos que la relación entre distribución del ingreso, especialización productiva y desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación están en la base del concepto y del diagnóstico del menor desarrollo relativo <sup>8</sup>, podremos comprender la relevancia de este tipo de políticas.

En cuanto a la situación de estos sistemas en las provincias emergentes, si bien se advierte que en muchos casos las áreas de CTI han ido adquiriendo el estatus de Ministerios o Secretarías de Estado con estructura y presupuesto propio, enfrentan desafíos que no son menores y que requieren acciones que, a grosso modo, podríamos agrupar en dos tipos:

- Por un lado la puesta en funcionamiento del llamado Triángulo de Sábado. Es decir, una articulación virtuosa que permita el permanente flujo de demandas y ofertas entre el Gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica del territorio.
- Por otro, introducir cambios en aquellos sectores del aparato productivo que aun siguen ligados a modos de producción tradicionales, y que en muchos casos tienen el poder para interpelar al Estado y exigirle asistencia frente a diversas situaciones que ponen en riesgo sus habituales tasas de ganancias.

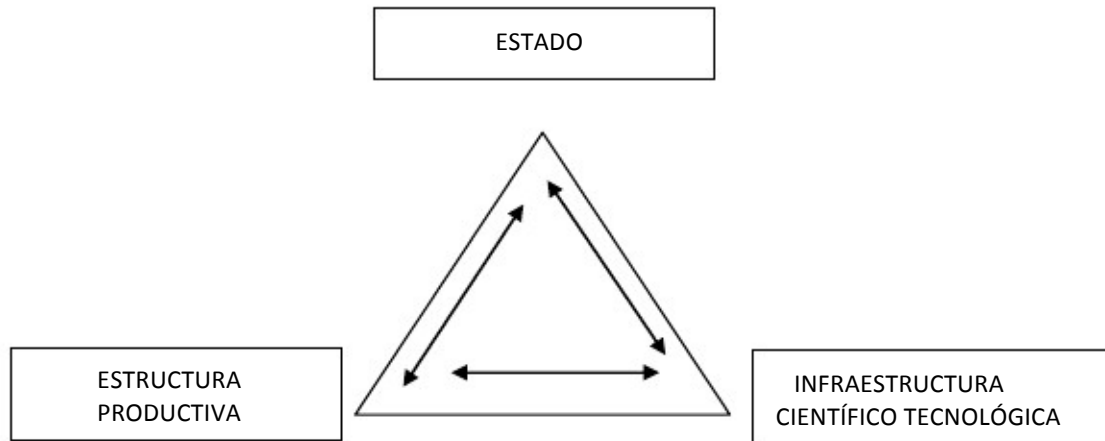
A fines de la década del 60 Jorge Sábato y Natalio Botana<sup>9</sup> postularon que, enfocada como un proceso político consciente, la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el desarrollo de las sociedades contemporáneas; el Estado, la estructura productiva y la infraestructura científico-tecnológica.

---

<sup>8</sup> Marí, M y Thomas, H (2000: 182 a 186) "Ciencia y tecnología en América Latina", UNQ, Buenos Aires.

<sup>9</sup> Sábato, J y Botana, N (1970) La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina. Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile.

Entre estos tres elementos debe establecerse un sistema de relaciones que se representa con la figura geométrica de un triángulo, en donde cada uno de ellos ocupa sus vértices respectivos. A su vez los lados de dicho triángulo representan las múltiples interrelaciones entre ellos. En esta figura, “cada vértice constituye un centro de convergencia de instituciones, unidades de decisión y de producción”. Los autores consideraban que la permanente circulación de un flujo de demandas y ofertas entre ellos podía asegurar la plena generación y utilización de conocimientos en todo el proceso de desarrollo, la relación entre los vértices era por lo tanto condición para el desarrollo del país.



A partir de la gran revolución científico–tecnológica de la segunda mitad del siglo XX, es imposible imaginar un esfuerzo sostenido y constante que permita impulsar el desarrollo de un territorio, sin tener en cuenta un presupuesto básico: que la generación de una capacidad propia en este campo es el resultado de un proceso deliberado de interrelaciones entre el vértice “Estado”, el vértice “infraestructura científico–tecnológica” y el vértice “estructura productiva”.

Además, dichas interrelaciones permitirían el desarrollo y fortalecimiento de diversas cadenas productivas, generando un entramado socio-productivo más rico. Por ejemplo la megaminería, el petróleo y el complejo sojero, ostentan innovaciones que se encuentran en la frontera tecnológica, contrastando en las Provincias emergentes con las estructuras anquilosadas que aún permanecen de las históricas economías regionales.

De hecho, en el caso de la vitivinicultura, del cultivo del algodón, de las frutas de pepita, si se tiene en cuenta las posibilidades de desarrollo científico-tecnológico se puede advertir que en la enorme mayoría de los casos de productores locales sigue ligada a modos de producción rudimentarios.

En este sentido, por una parte es importante hacer notar los serios problemas que se advierten del lado de la oferta científico-técnica en cuanto a sistemas innovadores que permitan una mayor eficiencia del proceso productivo, a fin de alcanzar el necesario incremento en la productividad y en la rentabilidad haciendo posible la ampliación y protección de la mano de obra. Y por otra, los problemas que se provienen del lado de los adoptantes por sus resistencias al cambio en lo que hace a la incorporación de innovaciones en los procesos productivos.

Sólo por dar un ejemplo podemos decir que el riego a manto sigue siendo la modalidad de riego más utilizada en provincias como San Juan, donde además, la manera en que se cosecha la vid también sigue siendo absolutamente rudimentaria y desfasada en el tiempo, si tenemos en cuenta que no se trata de un cultivo artesanal sino industrial, es como pensar que en la pampa húmeda hoy por hoy se cosechara el trigo a mano y con una hoz.

El desarrollo científico-tecnológico y su articulación con el entramado socio-productivo es sin lugar a dudas un eslabón medular para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por tanto, la incorporación de estas acciones en la agenda de las provincias emergentes constituye una herramienta fundamental para consolidar su desarrollo socio-económico y para mejorar las condiciones de vida de su población.

#### **4. Otros temas de la Agenda**

La política económica también requerirá de mayor preciosismo. No sólo tomando más y mejores acciones dirigidas a establecer una atmósfera proclive para los negocios y la seducción de inversores. Habrá que pensar con mayor audacia las formas de incidir sobre la estructura económica. Los emprendimientos que son el elemento dinámico de estas provincias emergentes –los reiteradamente citados megaminería, soja y petróleo– continuarán generando un clima de controversias políticas y debates de alta intensidad, creando turbulencia social.

Esto requerirá un replanteo de la ecuación económica y de la dimensión ambiental en línea con alcanzar su más completa, y democrática aceptación por parte de las poblaciones locales y de sus instituciones políticas.

Asimismo, el despegue que se postula como objetivo hace imprescindible trabajar sobre la distribución de la renta y los niveles de inversión. En esta dimensión, el papel del Estado es crucial, ya que la base económica es casi toda extrarregional y lo que puede acercarse a lo que llamaríamos una burguesía provincial es, en cada territorio, muy débil y cree tener derecho a políticas prebendarias.

Otro reto estará en la siempre crítica cuestión fiscal: hemos aprendido que una importante porción del poder político y de la capacidad de gestión reposa sobre la fortaleza financiera del Estado. Será importante mantener este aprendizaje tan duramente asimilado. Dentro de este rubro, la cuestión impositiva: las provincias deben asumirla como lo que es: uno de los elementos centrales de la estatalidad, y el

que les puede dar alguna autonomía relativa ante las turbulencias que puedan presentarse.

Digámoslo de forma directa: la política distributiva no sólo es asignar con criterios de justicia social los recursos que envía el gobierno federal, sino también captar parte de la renta extraordinaria que se produce a nivel local (por la soja, por el abastecimiento de las mineras o petroleras, por los contratos estatales, etc.).

La obra pública seguirá siendo una política central de gobierno, aunque creemos que irá rotando paulatinamente hacia una mayor importancia de la inversión social, con eje en la vivienda que es intensiva en generación de empleo. En particular, y sin dejar de apostar a la construcción de casas para sectores de menores recursos, será necesario comenzar a desplegar políticas de vivienda para la clase media.

## **5. Agenda y escenario político**

Como ya dijimos, el ámbito político de las provincias está signado por una incómoda convivencia entre una política socio económica nacional popular y modernizante y la supervivencia de una dimensión cultural tradicional y conservadora.

Hay una tensión entre una sociedad que acepta la innovación tecnológica, formas de gestión modernas y la incorporación al consumo sofisticado, pero que convive simultáneamente con formas culturales y adhesión a valores tradicionales.

Una sociedad que, por ejemplo, "mira" en algunos los medios masivos de comunicación una propuesta transgresora en el ámbito de muchos valores, pero que en su cotidianeidad permanece adhiriendo a otros que hoy son puestos seriamente en disputa. Que, sobre todo en sus clases medias, acepta y se escandaliza con las revelaciones de los juicios por las masivas violaciones de los DDHH, pero sigue admirando los militares. Que mira la realidad a partir de los diarios tradicionales de la Provincia y de las homilias que protagonizan cada domingo los respectivos obispos. Que pueden aceptar las políticas públicas que se desarrollan en la etapa -obra pública, nacionalización de YPF y AFJP, redistribución del ingreso<sup>10</sup>, etcétera- pero no llegan a vincularlas con el "desorden" que genera un estado de movilización que los incomoda.

---

<sup>10</sup> Relatamos una anécdota vivida por los autores que da una imagen de las paradojas del proceso. En un congreso organizado en derredor del sistema educativo un funcionario provincial citaba a la Asignación Universal por Hijo como una de las principales medidas del gobierno nacional. En la ronda de preguntas al final de su alocución, un participante interpelló "¿No sería mejor aumentar el salarios de trabajadores estatales antes de fomentar la vagancia con la AUH?" Antes de poder dar una respuesta, el auditorio, en donde había más de seiscientas personas con abrumadora mayoría de docentes, estalló en una ovación. ¿Hace falta decir que en las elecciones sindicales triunfa una combativa lista de izquierda, cuyos dirigentes, por supuesto, se avergonzarían de tal planteo?

Esta polaridad –por adjetivarla de algún modo, como “lo novedoso versus lo tradicional”– permanecerá como una cuestión central en los modos de plantear la política y continuará como una forma de representar una lucha constante entre el cambio y la resistencia. Las implicancias de este antagonismo en el plano del sector público no son menores, y agrega complejidad a áreas críticas, como por ejemplo las peleas por el contenido pedagógico o por los subsidios al sector privado en el varias veces citado sistema educativo.

La conflictividad social tiene una presencia insoslayable en la sociedad argentina, consistente con un escenario político basado en la acción y el antagonismo. Las Provincias deberán enfrentar un escenario complejo, en donde el deterioro social es un tema a enfrentar, ya que es posible que el crecimiento económico tenga menor dinamismo y esté concentrado en actividades de menor impacto en la generación de empleo. La cuestión de la tierra y la vivienda también instalarán agudas tensiones sobre la gestión cotidiana.

Los liderazgos provinciales que citamos al inicio de este texto tendrán que esforzarse al máximo para apalancarse en estas tensiones, superar injusticias seculares y poder dar respuesta a los sectores populares, base del proceso de cambio.

Un último elemento, ahora dirigido al tema que estas provincias deberán instalar en la agenda nacional: la aceptación por parte de los principales actores políticos y sociales del país que el modelo de desarrollo nacional tiene clave multirregional. Es decir, dejar de pensar al país como una máquina desequilibrada en donde la locomotora de la pampa húmeda arrastra la pesada carga de las regiones periféricas. Esto amerita encontrar nuevas formas de articulación federal, ya no con eje en la gestión como en la etapa neoliberal, que creía hacer políticas federales cuando transfería de Nación a provincias escuelas u hospitales, sino con la participación de actores de todas las regiones para la construcción de un verdadero sistema nacional de producción e innovación y para la toma de decisiones estratégicas del país.