

IDEAS PARA EMPEZAR A FORMULAR UN PROGRAMA PARA LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS¹²

- *Jaime Achervall*
- *Paula Belardi*

1. Introducción

Este escrito tiene como objetivo abrir el debate acerca de si es relevante desarrollar un programa diferenciado para las regiones de menor desarrollo relativo y cuáles deben ser algunos de los contenidos de ese programa

En su primera sección se establecen los límites y alcances de las ideas que se desarrollan, fijándose algunas precisiones básicas y definiciones operativas sobre la problemática centro / periferia y las modalidades clientelísticas de dominación política.

En el acápite siguiente se trabaja sobre una descripción de las políticas que se despliegan en las provincias periféricas, destacándose la baja diferenciación interprovincial e interpartidaria en cuanto a propuestas y acciones implementadas.

Por último se detallan algunas pautas que, se estima, deben incorporarse al proponer un programa de izquierda en las Provincias Periféricas Argentinas.

Se quiere resaltar el carácter preliminar de este trabajo. Son algunas ideas que son previas a la formulación de un programa, y de ningún modo el programa en sí.

De igual forma se hace notar que se han encontrado pocos antecedentes en cuanto a la orientación y objetivo del trabajo que se presenta. Se considera que esta situación se ha debido principalmente a dos razones:

- Las continuas rupturas institucionales, concomitantes a la permanente situación de crisis, que hicieron que siempre se concentrara la atención sobre las áreas “centrales” en donde se definía la coyuntura del país.
- El papel del Peronismo, con su complejo entramado de laborismo, populismo, movilizacionismo, que dificultó el análisis de las formas de dominación clientelares.

2. El punto de partida

Se parte de dos preguntas que, nos consta, no rondan únicamente por la cabeza de los autores, y que en reiteradas ocasiones han desvelado a las distintas organizaciones de izquierda:

¹ Una primera versión de este trabajo fue publicada en la Revista Periferias N° 6, FISyP, Buenos Aires, 1999.

² Opiniones, críticas, caminos alternativos, aclaraciones, oposiciones, etc., serán bien recibidas en belach@usa.net

1. ¿Cuál es el programa de gobierno que puede tener la izquierda revolucionaria cuando las condiciones políticas, sociales y económicas no auguran posibilidades para su triunfo a escala nacional? ³
2. ¿Debe realizarse una política diferenciada de acuerdo al desarrollo relativo de las distintas regiones?

Si bien este trabajo busca pivotar sobre el segundo interrogante, previamente se considera que se debe tomar posiciones sobre el primero. Es el tema que se trata a continuación.

¿Reforma cuando no hay revolución? _____

Hay muchas tareas que deben hacerse cuando la revolución no está a la vista. Por ejemplo, una de las luchas que no deben dejar de darse es la pelea por la hegemonía y el sentido común. En este sentido las tareas de agitación y propaganda deben realizarse aún en contra de la corriente.

También es importante llevar adelante luchas sectoriales. Es más, desde algunas posiciones se sostiene que en el actual escenario político, este tipo de lucha es la que se debe privilegiar. De esta forma, detrás de objetivos acotados en temáticas puntuales (justicia, problemática juvenil, situación de la mujer, etc.) se pueden sumar una serie de fuerzas que ante definiciones más profundas tienden a desperdigarse por la falta de un marco aglutinante.

En resumen, en estas instancias se ejemplifican dos áreas en donde puede decirse que hay un acuerdo generalizado acerca de las tareas a realizar en las etapas de reflujo (aunque este acuerdo no se extienda a cómo realizar estas tareas).

En cambio, poco se debate acerca de la puja por el estado en etapas no revolucionarias. Desde ya que los autores no consideran apropiado, ni creen que sea posible, llegar a través de algún tipo de operación política al dominio del poder del estado en momentos en que no se observan las condiciones objetivas para que esto ocurra⁴.

Tampoco consideran posible (ni deseable) desarrollar políticas socialistas, ni siquiera “progresistas” en el marco de un, por ejemplo, ministerio nacional como partes de un gobierno menemista o de de la Rúa. La lógica global del sistema se tragaría cualquier línea de trabajo disonante.

³ Existe un segmento de la izquierda que postula, cíclicamente, el ingreso de nuestro país, Latinoamérica o el mundo, a coyunturas revolucionarias o prerrevolucionarias. No se acuerda con las mismas, y a los fines de este trabajo se considera, en el ámbito de supuesto, que en el corto/mediano plazo no se presentarán estas coyunturas.

⁴ En los últimos años ha habido un esfuerzo por comprender las diferentes dimensiones en donde se sustenta un cierto modelo de acumulación / dominación, buscando superar interpretaciones que sobrevaloraban el papel del estado y su autonomía relativa. Por ejemplo de aquellas que consideraban que lo más importante era hacerse del “aparato” del estado, sin importar los medios, y desde ahí llevar adelante las políticas revolucionarias. Los autores están de acuerdo con muchas de estas críticas, pero siguen considerando que la cuestión del estado tiene una importancia capital a la hora de transformar la realidad.

Sin embargo, y bajo ciertos parámetros, se considera que es posible desarrollar una política con algunos rasgos cualitativamente diferentes en el marco de las provincias, dados el nivel de autonomía que éstas desarrollan en un estado federal con las características de la Argentinas.

Debe remarcarse con el máximo énfasis los límites de cualquier propuesta para las provincias. Esto es, si bien las provincias son consideradas recortes relevantes, su autonomía en el marco de la nación es acotada⁶. V.g. nadie plantea la posibilidad de una provincia socialista en el marco de un país que no lo es.

Ahora, si bien en términos de cambio del modo de producción su autonomía es nula y sin tener en mente una posición de máxima, se piensa que ponerse al frente⁷ de un gobierno provincial en provincias periféricas puede ser un objetivo asequible, y es totalmente deseable en términos de un análisis del tablero nacional y de mejorar la vida de los habitantes provinciales.

Antes de explicar qué límites tendrían estas políticas, cuáles son los elementos del escenario provincial que las podrían permitir y a qué nos referimos cuando hablamos de "provincias periféricas", es preciso avanzar en algunos prolegómenos teóricos relacionados con la temática del centro – periferia y con la cuestión provincial.

3. Algunas precisiones básicas

Sin negar las especificidades propias de cada provincia, se quieren resaltar tres circunstancias particulares:

3.1. El lugar en la estructura heterogénea

A partir de los años '50, e inmerso en los procesos de descolonización y de guerra fría, en la teoría económica aparece el debate más importante para la vida de los pueblos subdesarrollados y relacionado con la política de los que cobija la economía: desarrollo/subdesarrollo. Existe una variedad de autores que catalogan a la población y las economías de los espacios mercantiles subdesarrollados a partir de una cierta cantidad de variables. Por ejemplo Michel Todaro (1987) tipifica a este tipo de sociedades de acuerdo a los niveles de vida y educación, la productividad, el peso de la población rural, la dependencia de las exportaciones agrícolas, los niveles de ingreso per capita y la vulnerabilidad exterior.

Otros trabajos incursionan en una veta más importante a los fines de nuestro trabajo. A la descripción anterior agregan, como características esenciales del subdesarrollo, lo que se denomina "heterogeneidad" productiva, espacial, social y política, y "reproducción dependiente del mercado mundial" (Evers, 1989 y Amín, 1983).

⁵Una coalición o partido de izquierda puede acceder al poder de un estado local, provincia o municipio, aún si en el ámbito nacional son los partidos liberales, de derecha o de centro los que gobiernan (Por ejemplo el Municipio de Sao Paulo fue, en su momento, gestionado por el ala izquierda del PT, situación que se repite con el PC italiano y español, la Izquierda Unida peruana en Lima, etc.).

⁶A no ser que se piense en el desmembramiento nacional, que no es el caso.

⁷Por supuesto se está hablando de ganar las elecciones provinciales.

Es decir que a los atributos descriptos debe agregarse que éstos no se distribuyen homogéneamente entre la población total, sino que en el seno de la misma sociedad y espacio mercantil pueden coexistir muy diversas formas de producción, modos de vida, ingresos de la población, etc.

A este elemento se le conjuga un análisis diacrónico que establece que el despliegue del capitalismo no implica que invariablemente se generasen soluciones favorables al desarrollo. Por el contrario este resultado podría no darse; lo que equivale a afirmar que siempre está abierta la posibilidad de estancamiento y heteronomía (Cardozo, Faletto, 1975).

3.2. Heterogeneidad y federalismo

En el caso de América Latina, una de las dimensiones de la heterogeneidad está dada por la asimetría regional hacia el interior de los países. En el caso de la Argentina (como el de Venezuela, Brasil y México), se destaca el hecho de que cada región tenga una superestructura política, dada la forma federal de la organización del estado. Esto permite resaltar y dotar de un grado mayor de autonomía la representación política de la heterogeneidad.

Esta representación política emerge como la cristalización de las relaciones de poder de la sociedad regional (sin que esto signifique minimizar el peso de la esfera Nacional). Así, mientras la problemática nacional tiene como referentes los procesos económicos hegemónicos, el Estado Provincial es para las fracciones regionales un ámbito cercano y accesible. La vinculación con el estado provincial permite un nexo con el aparato estatal como un todo, en la medida que el Estado Provincial actúe por sí y además cuente con capacidad de decisión y ejecución ante los poderes nacionales (Pirez, s/f).

Para concluir el tema definiremos a las “provincias periféricas” como aquellas que a lo largo del proceso histórico de construcción de la República Argentina quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema. Las relaciones de producción aparecen con atraso y relativa baja difusión en el espectro productivo, con remanentes de actividades no capitalistas o precapitalistas, al tiempo que las manifestaciones que asumen pleno carácter capitalista se encuentran limitadas en cantidad y capacidad de difusión (Rofman, 1975). Comprende principalmente a las provincias de Cuyo el NOA y el NEA.

3.3. El clientelismo

La modalidad de articulación por la vía de las instituciones federales entre las regiones de menor desarrollo relativo y las áreas más modernas, a la vez que reprodujo el retraso permitió, bajo el paraguas institucional provincial, la supervivencia de ciertas características de la sociedad tradicional. Un elemento clave en esta situación fue la permanencia de relaciones clientelares que son herederas de las construidas en la etapa colonial⁹.

⁸ Región es la unidad espacial en donde “... se articulan los elementos de base del sistema social zonal total, en forma específica y mediante una ley determinada (...) los procesos económicos, sociales y políticos que se formalizan a nivel regional, gozan de un desarrollo relativamente específico.” Este concepto, que no supone desconocer que “... la región forma parte del sistema social general, del cual es inseparable...” (Rofman, 1975).

⁹ Al respecto ver Falletti y Sislian, 1996 y Rubins y Cao 1996.

Puede definirse a la relación clientelar como 1) múltiplemente sustentada (a través del intercambio económico, del parentesco con el dirigente, de la vecindad, etc.); 2) desigual (hay un superior que puede dar algo que el inferior necesita, pero siempre hay una situación de intercambio) y 3) con relativamente bajos contenidos de coerción (para ser tal debe tener más peso la dádiva que la fuerza).

El impacto de las políticas clientelares puede analizarse desde dos perspectivas:

- 1) Desde el punto de vista del patrón de demandas que promueve. Al promoverse beneficios restringidos en respuesta a los intereses más inmediatos y visibles, tiende a favorecer un patrón fragmentado y atomizado de interpelación social.
- 2) Desde el punto de vista del tipo de políticas que se formulan para responder a estas demandas. Estas políticas tienden a ser fragmentadas e individualizadas, y por lo tanto, de alcance limitado (Edi Diniz, "Voto e maquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro", Paz e Terra, Río de Janeiro 1982, citado por Palermo, 1988).

A los fines de este trabajo es relevante distinguir dos tipos de clientelismo: aquel que en alguna medida puede originarse en las sociedades tradicionales (al respecto, ver Falleti y Sislian, 1995) y aquel que se relaciona con la desarticulación del Estado del Bienestar y las prácticas de contención hacia los segmentos marginales que este determina (al respecto, ver Auyero 1997).

4. Política en las regiones periféricas

Históricamente, nuestro país se fue conformando a partir de núcleos dinámicos y expansivos de la economía que permitieron el crecimiento de algunas regiones, en tanto otras - por así decirlo - perdieron el tren o no pudieron generar productos o servicios funcionales a los núcleos dinámicos de acumulación.

Hacia fines del siglo XIX, y luego de una larga guerra civil que, entre otras cuestiones, dirime cuál será la región hegemónica, se establece un pacto interregional por el cual el "interior" se compromete a no poner en juego la preponderancia pampeana, mientras que Buenos Aires reconoce a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales.

Este esquema global se encuentra amenazado a partir de la crisis abierta a mediados de los '70, pues las tradicionales burguesías provinciales, que habían logrado un lugar en la nación a partir de los primeros pactos de la organización nacional, perfeccionados en la etapa del estado del bienestar, no logran encontrar un lugar en el nuevo orden que comienza a estructurarse a partir de entonces.

Las recurrentes turbulencias de las provincias periféricas se basan en que estas burguesías se han mostrado incapaces para mantener su lugar en la nación, y hoy viven aferradas a las Administraciones Provinciales buscando sacarle hasta el último aliento en su objetivo de reproducirse en un medio que les exige cambios que no pueden desarrollar.

A partir de la crisis, las provincias periféricas sólo han podido desarrollar políticas de profundización de la dimensión clientelar y prebendaria de su estructura. Ha sido en

términos generales un ajuste pasivo, a partir del aumento del gasto público, buscando sostener un cierto umbral de funcionamiento económico y social. Se pueden resumir sus notas distintivas del siguiente modo:

- a) Con relación al gasto público tiene dos lógicas que no guardan relación alguna con las necesidades del servicio: 1) Creación de empleo público provincial bajo la lógica de la clientela, 2) Sostén de grupos económicos provinciales que transforman sus emprendimientos agrícolas industriales (las llamadas economías regionales) en empresas de proveedoras del estado.
- b) En lo que hace a los bienes públicos (vivienda, ayuda social, créditos, etc.) son otorgados por estricta vinculación con los sistemas de favores vigentes en las citadas estructuras clientelares;
- c) En lo que hace a los sistemas de educación y salud, se mantienen en continua degradación, sin procurar modificar las pautas organizativas heredadas.
- d) En lo referente a la creación de empleo no estatal, se intenta la inserción de la provincia en algún régimen de promoción que permita atraer empresas gigantes desde el centro. Los intentos por promover empresas locales que puedan participar del mercado nacional fracasan por su rápida conversión en parte de la maquinaria de favores.
- e) En el resto de las políticas, se excluye cuidadosamente cualquier alternativa que favorezca la organización de la población para resolver sus propias necesidades, manteniendo cautivos del aparato clientelar a todos aquellos que piensen en generar formas de inclusión distintas de las propuestas por los gobiernos provinciales.

En este punto podemos hacer una primera afirmación sobre la política en las provincias periféricas. Si el objetivo es romper un cierto equilibrio provincial que permite la reproducción del sistema clientelar no se puede, al mismo tiempo, armar una política de alianzas que impliquen adosarse segmentos de las burguesías decadentes que por diferentes razones se enfrentan al gobierno nacional y/o provincial (problemas de internas políticas, oportunismo, pujas intersectoriales, etc.). Como ya se dijo, para estos sectores el único objetivo es mantener la vigencia del estado prebendario.

Así como estas burguesías han sido incapaces hasta el momento de generar un nuevo horizonte para la provincia, de la misma forma se han mostrado incapaces de regular su rapacidad, por lo que precisan de un disciplinador nacional que restrinja su autonomía para no llevar a la provincia de explosión en explosión. Esto nos introduce en el próximo tema: el papel de la nación.

5. Las Provincias y la Nación

Aparentemente enfrentadas a las burguesías decadentes, se encuentran las políticas de ajuste inducidas por el Ministerio de Economía de la Nación. El objetivo principal de este accionar es alinear las políticas de las provincias tanto con la disciplina fiscal acordada globalmente¹⁰ en los así llamados planes "fondomonetaristas" como con la capacidad de generar acuerdos en el ámbito nacional entre los principales "contribuyentes" (?) para financiar a las burguesías periféricas.

¹⁰Un trabajo del Banco Mundial de principios de los '90 resaltaba el papel de los desequilibrios fiscales provinciales en la hecatombe hiperinflacionaria de 1989 – 1990 (Banco Mundial, 1992)

La estructura federal que tiene nuestro país en la actualidad, el tipo de relaciones fiscales nación / provincias, le han dado la posibilidad a las provincias de poder cumplir este mandato, de forma tal de no precisar recursos extras ni ser volubles, bajo los límites precisos que ya se plantearon, a las presiones de la nación.

Es más, las propuestas que pueden discutirse a nivel provincias periféricas se sustentan en que el incremento de los recursos con que cuentan los estados provinciales ha sido de tal magnitud que éstos son suficientes como para desplegar procesos que rompan un cierto modelo de estado al que se denominó “clientelar”.

Existen varias razones que nos hacen opinar de esta manera. Por un lado la estructura federal del país ha sido fuertemente pronunciada en los últimos años¹¹. Así, las provincias cuentan con un importante bagaje de herramientas para operar sobre su base económica, su organización política y su sociedad en términos de funciones y de recursos.

Por otro lado los estados provinciales han recibido un shock de divisas desde la nación; los recursos por transferencias automáticas hacia a las provincias han ido de \$ 13 mil millones en 1992 a \$ 19 mil millones en 1998 (SAREP, 1995 y Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1998).

Estas afirmaciones permiten sacar más conclusiones sobre política provincial. La primera, y que se considera muy importante, es que si bien el escenario provincial tiende a generar opciones bajo la dicotomía ajuste / clientelismo, las mismas son dos caras de la misma moneda.

El clientelismo es la cara de la burguesía en crisis para sostenerse y sostener sus sistemas de dominación. El ajuste es la necesidad de oxigenar el estado recurrentemente pues cada vez se precisan de más fondos para sostener ciertos niveles de inversión, empleo y demanda. Que el ajuste sea impuesto por la nación es solamente una muestra de la incapacidad de las burguesías provinciales para fijarse límites.

Y una cosa más, que sería obvia para el pensamiento marxista si todo el escenario político no estuviera intoxicado de populismo rentista: no siempre deben acompañarse todos los pedidos de fondos de todos los sectores, como suelen hacer los grupos de izquierda en las provincias. Y casi una herejía para el pensamiento de la izquierda provincial: es condición necesaria (aunque obviamente no suficiente) la solvencia fiscal para poder desarrollar una política alternativa¹².

Las Transferencias Nacionales

¹¹ Es claro que este proceso de “federalización” es consecuencia, entre otras cosas, del objetivo de aislar en el ámbito de las provincias los reclamos sectoriales (Por ejemplo, evitar repetir la nacionalización del conflicto docente que durante 1987 jaqueó al gobierno de Alfonsín). Si bien logró este objetivo, dialécticamente generó espacios donde potencialmente pueden desarrollarse procesos de autonomía relativa frente a las políticas nacionales.

¹² Según un informe de la Fundación Capital (1998) Buenos Aires, Santa Cruz y La Pampa son las provincias que en menor medida han implementado las políticas de ajuste estructural impulsadas por la nación. No casualmente se trata de las provincias con mayor solvencia fiscal. El ejemplo es válido en dos sentidos: 1º no parece haber una correlación tan directa entre ajuste y fortaleza fiscal, 2º y más importante a los fines de este trabajo la fortaleza fiscal es prerequisite de la independencia política.

Hay un acuerdo tácito interpartidario, al que no son ajenas las agrupaciones de izquierda, en sostener un continuo pedido de transferencias nacionales. Así, a coro con casi todo el arco político provincial¹³ continuamente se piden créditos blandos para las economías regionales, mayores transferencias para paliar la pobreza, más impacto de programas nacionales, mayores obras de infraestructura, etc.

Con estas medidas, que muchas veces la nación cumple más que con creces, la provincia sigue siendo igualmente retrasada y sus habitantes igualmente pobres. Es que el sistema provincial procesa todo plus de ayuda exógena de forma tal de reproducir una estructura que sirve esencialmente para mantener a una casta caudillesca en la cima de la estructura social mientras que la gran mayoría de la población se mantiene en la desmovilización política.

Es que este tipo de vínculos con el centro hegemónico (la "nación") sólo pueden cristalizar los que se entiende como "problemas" de retraso relativo. Veamos.

Los fondos que la Nación asigna a las provincias se otorgan, en primer lugar, en función de la Ley de Coparticipación Federal y los distintos fondos específicos (Fonavi, Fedei, Obras de Infraestructura, etc.) cada uno con su modalidad de distribución ad-hoc. En la base de estos fondos existe un sesgo que beneficia, en términos per cápita, a las provincias periféricas, bajo la lógica de superar el retraso relativo y fomentar el poblamiento¹⁴.

Pero como la recepción de los fondos no implican que su asignación esté sujeta a modificar esos registros de retraso, se produce una situación paradójica en donde el mantenimiento de los fondos federales asignados a la provincia quedan sujetos a continuar siendo una provincia "pobre".

Del mismo modo, los fondos nacionales asignados a través de programas nacionales de lucha contra la pobreza (Plan social educativo, becas a estudiantes para que no abandonen la escuela, comida para ancianos, comedores escolares, Aportes del Tesoro Nacional para desequilibrios provinciales, etc.) relevan al estado provincial y a los grupos políticos que lo conducen de la necesidad de modificar la situación que da origen a los jugosos fondos que le permiten llevar adelante políticas clientelares.

Por otro lado, las provincias recaudan fondos de impuestos propios en menor medida mientras más "pobres" son. Esto no quiere decir que en esas provincias no existan individuos que pueden pagar impuestos. Simplemente, muestra por un lado, que no existe voluntad política por parte del estado provincial para recaudar impuestos si puede disponer de fondos nacionales para llevar a cabo sus políticas. Y por otro, la estructura del sistema impositivo nacional aunado a la cultura rentística de la totalidad del país, que sólo recauda a partir de los más pobres.

¹³Con la eventual excepción de la derecha provincial que no hace de este punto su consigna medular. Esto produce que buena parte del electorado modernizante termine votando a ejemplares como Ulloa (Salta) o Tanguinas (Chaco) que ven en éstos personajes como los únicos capaces de eliminar los aspectos más disfuncionales del desorden clientelar.

¹⁴ Este registro es esgrimido en especial para el caso de la Patagonia.

En este punto puede adelantarse otro aspecto medular de este escrito; es necesario cambiar conceptualmente el sistema de relaciones fiscales nación – provincias. No se sostiene que deba dejar de apoyarse financieramente el desarrollo de las regiones de mayor rezago, pero el actual sistema solo ha servido para financiar el mantenimiento de las castas tradicionales del interior.

En este punto la izquierda ha tendido a imitar a los partidos tradicionales asumiendo un continuo pedido mayores fondos como política medular. Con este posicionamiento se pierde la línea propia y se dificulta el crecimiento como fuerza política. Si la puja se centra alrededor de quien será el que consiga una mayor transferencia de recursos desde la nación hacia las provincias, es claro que los partidos tradicionales son quienes tienen mayores posibilidades de cumplir exitosamente esta función.

Desde este punto de partida, y buscando una propuesta útil para el cambio, después de "calificar" el cambio con el objetivo de hacerlo "deseable" y que permita obtener situaciones que plantearemos como de progreso respecto de las anteriores, proponemos no discutir las diferentes posiciones políticas del resto de los actores/fracciones/sectas en que se agrupa la izquierda, sino analizarlas desde una perspectiva diferente. Para ello, es necesario "pintar" el cuadro desde el que creemos que se actuaría, y luego efectuar vislumbrar algunas acciones que permitan, al menos, romper con los aspectos más perniciosos del sistema clientelar.

6. Presentación de algunas ideas

¿Por qué las ideas que sometemos a discusión se refieren a las provincias periféricas? Básicamente, las proposiciones de la izquierda parecen continuamente referirse a la nación como un todo, reflejando la virtual concentración del debate económico, político y social en las regiones centrales de nuestro país. De este modo se pierden las obvias diferencias entre las regiones y las propuestas quedan desfasadas de lo que ocurre en la periferia.

O si no, la modalidad más común en la izquierda es acompañar todos los reclamos, no importa cuáles sean, en pos de mayor financiamiento. El "ajuste" es execrado por igual, tanto si se refiere a subsidios para los "olivares" riojanos, el uso del agua en San Juan, los impuestos no cobrados a los terratenientes patagónicos, los caciques maticos o los empleados públicos catamarqueños, como si todas las opciones de racionalización fueran idénticas, y los impactos de los ajustes similares. Esto constituye un abandono de la lucha por "el sentido común" en las provincias rezagadas, y una confirmación de la línea política estratégica de burguesías decadentes que es la de sobrevivir bajo el paraguas nacional.

En resumen, se produce un vacío de opciones políticas y los planteos tienden a ser muy similares a las propuestas tradicionales o son copiados de los que se realizan en las regiones centrales del país, siendo inaplicables en la periferia.

Esto refuerza la gran estabilidad que han mostrado estas sociedades, ya que han fracasado los partidos “modernizantes”¹⁵ que se propusieron romper la estructura clientelar. Daría la sensación que sólo una fuerza de izquierda con vocación de poder y de transformación de la realidad podría dotar de dinámica al rígido tablero político provincial.

Esta situación por sí sola genera una veta de análisis que es necesario realizar, tanto desde lo político como lo académico: la fortaleza de este tipo de organizaciones sociales que impiden cualquier avance en la situación de la población y el despliegue de instituciones asimilables a las de las regiones más avanzadas.

Algunas ideas para evitar la reproducción del sistema clientelar

Se planteó anteriormente que las provincias periféricas aparecían dotadas de tres características que, a nivel de supuestos, se consideraban "disvaliosas":

- Baja calidad de vida (o menor que la supuesta por los recursos disponibles) de la población.
- Menor eficiencia / eficacia del subsistema económico/social que conforma la región.
- Reproducción de la heterogeneidad del espacio nacional.

Se considera que existen, por tanto, dos dimensiones claves alrededor de las cuales desarrollar esquemas de funcionamiento de estas economías y sociedades que permitan superar esos registros disvaliosos:

1. Una de las claves tiene que ver con el estado. Se deben realizar acciones que se dirijan a terminar con el modelo *clientelar* a partir del cual se articulan las instituciones públicas con la sociedad. Esto será posible por la vía de una *reburocratización* del estado provincial. Para ello es preciso una reforma del aparato público que reconstruya los diferentes circuitos (de autoridad, de comunicación, de decisión) evitando la arbitrariedad y opacidad bajo la cual funcionan los estados provinciales en la periferia.
2. El otro eje de trabajo tiene que ver con el *fortalecimiento / creación de actores sociales* capaces de promover una reconversión productiva ligada a nichos en los cuales la provincia tenga ventajas competitivas en el mercado nacional o mundial. Aquí el supuesto básico es que, alrededor de un aparato económico fortalecido, se crean y desarrollan a su vez actores sociales y prácticas políticas que se rodean de mayor racionalidad para su evolución.

La irreversibilidad del proceso se logrará a través de dos vías; por un lado cuando la burocracia estatal genere los procesos administrativos de forma tal que limiten el desarrollo de acciones clientelares. Por otro, cuando los actores sociales modernos obtengan un poder tal que les permita "exigir" a "su" Estado ambientes que favorezcan su reproducción ampliada.

¹⁵En las primeras etapas post '83 la UCR amagó ocupar este lugar en algunas provincias. La propia dinámica interna de este partido, la llamada “convergencia democrática” que intentaba sumar los partidos provinciales a su propuesta nacional hicieron que dejara de posicionarse en este espacio.

¿Cuáles son las razones que justifican que sea la izquierda quien implemente estas políticas? Se piensa en como mínimo cuatro razones:

- a) Las burguesías provinciales hegemónicas en este momento no pueden sino reproducir el sistema clientelar
- b) Las fracciones más “racionales” del neoconservadurismo podrían modernizar la sociedad bajo patrones excluyentes, que sólo empeoren las condiciones de vida de la gran mayoría de la población.
- c) Porque este proceso encarado desde la izquierda significaría no solamente la modernización económica, sino también la adquisición por parte de la totalidad de la población de un cierto piso de derechos sociales y políticos.
- d) Porque se necesitan nuevos actores sociales que diversifiquen y modernicen esas sociedades si se pretende arribar a un proyecto para todo el territorio que no produzca la heterogeneidad.

Las Políticas

Del diagnóstico de la situación y la crítica de las políticas vigentes, se desprende un conjunto de políticas públicas que no son imposibles de implementar. Como ya se dijo en el inicio del trabajo, son una serie de ideas que buscan establecer algunas directrices generales que se consideran particularmente enriquecedoras. La fijación de las políticas que conformarán un programa de gobierno, si este quiere ser de izquierda, precisa la insustituible participación de los actores involucrados. Esto nos llevaría a una ardua definición acerca del sujeto social de la izquierda en las provincias periféricas, lo que amerita, al menos, un escrito de las dimensiones del presente. Simplemente se hace notar que desde el peón rural hasta el desocupado, desde el estudiante universitario que deberá migrar o sub-utilizar su conocimiento hasta el profesional efectivamente subutilizado, es claro que el sistema clientelar genera los actores sociales que potencialmente pueden determinar su liquidación.

El primer punto que debe considerarse es terminar con la cooptación del aparato del estado por parte de núcleos políticos que, en función del desarrollo de una amplia clientela, perpetúan el atraso económico y social.

Ante este diagnóstico, se plantea generar las precondiciones mínimas necesarias para romper con el círculo Transferencias Nacionales – Clientela - Fortalecimiento Político de los Sectores que pueden captar mayores Transferencias – Transferencias Nacionales...

Para ello, es imprescindible lograr algo que parece muy elemental, como es que el estado funcione¹⁶. Esto es: los hospitales deben servir para atender a la población, y no para que se enriquezcan los Jefes de Compras, auspiciar políticas de las corporaciones (médica, gremial, farmacéutica, aparatológica, etc.) o simplemente dar empleo; las escuelas deben procurar cumplir con los planes escolares aprobados o consensuados de

¹⁶ Otro tema a discutir es la amplitud de actividades a desarrollar por el estado. Se asumen como mínimas aquellas funciones a que los estados están obligados en virtud de sus constituciones: Salud, Educación, Seguridad, Justicia, Desarrollo Social, etc.

alguna manera, y no dar de comer, sostener al sindicato docente o proveer mano de obra para diputados^{17 18}.

Y, fundamentalmente, las políticas de Desarrollo Social deben proveer subsistencia mínima a aquellos sectores que, transitoriamente, no pueden incluirse en el proceso productivo, en lugar de reproducir en forma ampliada la existencia de redes clientelares que favorezcan la reproducción del sistema tal cual está.

Se asume que, si el Estado funciona, y no se utiliza para garantizar el clientelismo, se podrán utilizar recursos para mejorar la calidad de las prestaciones, e inclusive se obtendrán sobrantes financieros que pueden ser aplicados al proceso de desarrollo.

Esos sobrantes de ninguna manera deben volcarse a subsidiar sectores económicos con probadas deficiencias para la supervivencia, sino a proyectos que permitan estructurar una base económica que pueda autosustentarse.

Esa base económica será diferente de acuerdo a las características geográficas, climáticas, culturales, socio-económicas, etc. de cada provincia.

A título de ejemplo, se puede iniciar el debate sobre el problema de la tierra. En muchas provincias existe una gran concentración de la propiedad rural (Jujuy, Tucumán, Corrientes, Salta, la cordillera patagónica, etc.). En otras, aunque no se verifica esta concentración, algunas características “naturales” dificultan la aplicación sobre las mismas de inversiones de capital que las harían rentables o poner en pie de producción la totalidad del territorio que sería factible explotar (San Juan, Mendoza). Esto no quiere decir que existan “masas” de campesinos carentes de tierra pugnando por acceder a la misma¹⁹. Simplemente, se señala que una posibilidad de generar una nueva estructura económica en estas provincias permanece habitualmente desaprovechada.

En este sentido, se observa que es posible, a partir de la disponibilidad de capital (pres-table y reintegrable), mano de obra (sobrante en el Estado, y desocupada en forma abier-

17 No se habla aquí de dejar de analizar impactos indirectos (empleo, inversión, etc.) en el diseño de políticas públicas. Tampoco negar el carácter de “arena de negociación y conflicto” que implica el desarrollo de las mismas. Lo que se quiere destacar es que se ha llegado a un nivel tal de irracionalidad que el cumplimiento de los objetivos formales del programa tienen una prioridad insignificante frente a los diferentes lobbies y aparatos clientelares. Un solo ejemplo al respecto: durante los últimos 20 años el Estado Nacional transfirió cerca de 20.000 millones de U\$S para construir 511.790 viviendas, a un promedio de 39.100 dólares por vivienda, licitándose las mismas por 12.300 cada una. Por su parte, el valor de mercado **rara vez supera los \$5.000** (El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 15/12/95). ¡Y todavía la izquierda apoya el pedido de más fondos para las provincias periféricas como propuesta política central!

18 A título de ejemplo es interesante ver que opinaba el Che en su etapa al frente del Ministerio de Industrias sobre este tema. En una reunión que tuvo el 16 de marzo de 1962 sostenía “... ¿Qué es mejor para el estado: mantener la ineficiencia absurda de todas nuestras industrias en el día de hoy para que todo el mundo esté trabajando y reciba un subsidio disfrazado o aumentar la productividad al máximo y recoger todos los excedentes de trabajo? (...) Es un interrogante que nosotros la hemos resuelto diciéndonos que es mucho más útil para el país aumentar la productividad del trabajo, no solamente el trabajo más intenso de cada obrero, sino fundamentalmente mediante la racionalización del trabajo y, en algunos casos, mediante la mecanización (Guevara, Ernesto, Discurso en reunión con Sindicatos, El Che en la Revolución Cubana, Tomo IV Pág. 105/106, La Habana, 1966, citado por Tablada Pérez, 1987)

19 De todas formas el problema de la tierra, si bien no tiene la entidad que se observa en otros países de América Latina, es en el NEA y el NOA un tema a tomar en cuenta. Al respecto ver, por ejemplo, de Dios, Radizzani, 1999.

ta y/o encubierta en las ciudades de las provincias) e instrumentos jurídicos que faciliten la redistribución de la propiedad agrícola (ninguna Constitución Provincial prohíbe la Reforma Agraria) poner en funcionamiento una nueva estructura económica a partir de bases capitalistas más sanas.

En especial se cree que es posible desarrollar una red de pequeños propietarios agrícolas capitalistas que generen una sociedad más socialmente igualitaria y con capacidad de consumo que la que dibuja hoy la gran propiedad que surge como cabeza de la reestructuración generada por los diferimientos impositivos. Esta es la base necesaria para intentar algún proceso de reorganización política de la sociedad, a partir de promover la organización de estos propietarios en pos de reclamos "capitalistas" racionales.

Esto es factible, pues existe la disponibilidad de fondos (en los estados provinciales y que hoy se dilapidan para sostener el modelo de dominación y en el estado nacional ²⁰), la tierra, la mano de obra y las perspectivas en el mercado mundial de demanda de productos plausibles de ser producidos en las regiones áridas o semiáridas de Cuyo y el NOA o en la región subtropical del NEA.

Resumiendo:

a) Es imposible obtener un mayor desarrollo político en sociedades en las que las condiciones de supervivencia de la mayor parte de la población están ligadas al mantenimiento de aparatos clientelares de dominación de las burguesías decadentes del interior.

b) Estas modalidades de funcionamiento del estado promueven la desagregación de la población, y la exclusión de buena parte de la sociedad en alguna corriente productiva "moderna". La introducción de proyectos capitalistas de gran escala para la producción en estas sociedades no roza a la sociedad tradicional, transformándolos en enclaves productivos que al desaparecer, no habrán dejado nada²¹.

c) Existen disponibles instrumentos jurídicos, financiamiento, mano de obra, tierra inculta, etc., para promover la creación de un nuevo sector social, separado de los aparatos clientelares, que pueda constituirse en base de nuevas demandas por la inclusión en el aparato productivo de la sociedad. Este nuevo sector social debe constituirse como viable y capaz de insertarse en el mercado mundial.

d) Es imprescindible para quebrar la hegemonía de los sectores burgueses en decadencia una reburocratización del Estado, que permita su utilización como instrumento para el desarrollo.

Este programa debe complementarse con el despliegue de medidas de salvaguarda para quienes queden desprotegidos de las históricas redes clientelares. Estas medidas deben ser excepcionales y de ninguna manera dar pie a la re-captura de persona en redes de dominación particularizadas.

²⁰Según todos los análisis los "diferimientos impositivos" son el eje de la reestructuración agrícola de buena parte de las provincias periféricas, por lo que no puede alegarse la falta de fondos. En línea con el modo de acumulación vigente son subsidios para necesitados como Macri o Fortabat, que desarrollan emprendimientos de enclave sin encadenamientos con la estructura económica local.

²¹ La explotación minera iniciada en Bajo La Lumbre casi no pudo incorporar catamarqueños a la producción, ya que o no daban los estándares físicos mínimos - talla, peso, salud promedio- o la capacitación requerida.

En este sentido se destaca que el ajuste nacional no está preocupado con el fin de una estrategia de dominación, sino que más bien teme por la posibilidad de que el equilibrio macroeconómico sea amenazado por los déficits provinciales. En resumen, el ajuste no es contra las redes de clientela sino contra el nivel de gasto, que debe reducirse.

Es de destacar que no existe en la agenda de partidos nacionales el desarrollo de estrategias diferenciadas para crear una red de sostén social (por fuera del reparto clientelar) o de desarrollo económico que reemplace el actual modelo de asistencia a los grupos más concentrados nacionales por la vía de los diferimientos impositivos. Es que el modelo dual es funcional ya que mantiene en manos del Ejecutivo Nacional la potencial capacidad de operar sobre una estructura institucional (la de las provincias periféricas) a un costo relativamente bajo (ATNs, bonos, créditos, remesas de dinero extraordinarias, etc.).

La red clientelar es un punto tan crucial que si no se opera sobre ella no puede pensarse en políticas de cambio para las provincias periféricas. Si no se la ataca la alternativa es esperar cambios desde las regiones más avanzadas, y está visto que para el centro el actual funcionamiento de las regiones rezagadas le es funcional.

Postscriptum

Una primera versión de este trabajo fue repartida entre intelectuales, militantes, gerentes públicos e investigadores que de una forma u otra tuvieran algún tipo de relación con lo que ocurre en las provincias periféricas.

El resultado fue que aquellos que se encuentran más cercanos a la lógica de la tradición académica o estaban ligados a la militancia en partidos de izquierda marxista lo consideraron como excesivamente tibio, una propuesta que desdibujaba su perfil de izquierda.

Por su parte para aquellos que están ligados a las provincias desde la gerencia pública, investigadores de origen provincial o la militancia en partidos más tradicionales, consideraron que, si bien deseable, las ideas vertidas tenían contenidos absolutamente utópicos.

Esta visión contradictoria de la realidad no hace más que corroborar las dificultades para articular un discurso que ligue al pensamiento de izquierda con actores sociales relevantes y/o genere una auténtica opción de poder.

Además confirma la necesidad de profundizar el debate apelando al máximo de nuestra creatividad y tolerancia, de forma tal de poder organizar una propuesta que sin perder su condición de izquierda sea uno de los factores que coadyuven al posicionamiento de una fuerza de este origen en el tablero político de las provincias periféricas.

BIBLIOGRAFIA

Auyero, Javier “¿Favores por votos?” Editorial Losada, Buenos Aires 1997
Amín, Samir “El desarrollo desigual” Planeta-Agostini, Barcelona 1983

Cardozo, F. y Faletto, E. "Dependencia y Desarrollo en América Latina", Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1975.

Banco Mundial "Towards a new federalism"–Report. 10.612AR–Banco Mundial, 1992

Evers, Tilman "El estado en la periferia capitalista", Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1989

Faletti, Tulia y Sislian, Fabián "Dominación política, redes familiares y clientelismo" Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1.996

Fundación Capital "Las Provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal" – Fundación Capital - Síntesis Económica Financiera Semanal 14/08/98 – Buenos Aires, 1998

Palermo, Vicente "Neuquén: La Creación de una Sociedad" Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.

Pirez, Pedro. Las Políticas del Estado Nacional en la conformación de las Bases Actuales del Federalismo. MIMEO - Biblioteca INAP - Buenos Aires S/F

Rofman, Alejandro Marco Económico - Social y Político - Administrativo de las Diferenciaciones Regionales - Seminario Latinoamericano Sobre Administración Regional - Caracas 1975.

Radizzani, Alejandro y de Dios, Rubén "Tierra y desarrollo sustentable: el conflicto de La Simona, Santiago del Estero" Realidad Económica N° 160/161 – IADE, Buenos Aires, 1999

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "El sistema tradicional clientelar y las Administraciones Públicas Provinciales" Cuaderno de Trabajo N° 5 – Consejo Directivo Departamental – UNLu – Buenos Aires, 1996

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP). Datos para el análisis del Sector Público. Ministerio del Interior, Buenos Aires, Julio de 1995

Subsecretaría de Desarrollo Regional "Informe Económico Regional" - Subsecretaría de Desarrollo Regional – MEyOySP – Buenos Aires, Julio de 1998

Tablada Pérez, Carlos "El pensamiento económico de Ernesto Che Guevara" Ediciones Casa de las Américas, La Habana, Cuba, 1987

Todaro, Michel P. "Economía para un mundo en desarrollo" Fondo de Cultura Económica, México 1987

DIARIOS

Diario Clarín - Se controlará el gasto social en las provincias - Buenos Aires 15/12/95

Diario El Cronista Comercial - Amadeo admitió que hubo despilfarro - Buenos Aires, 09/11/95