

LOS ESTADOS PROVINCIALES. Una conceptualización provisoria

Orietta Favaro y Horacio Cao-

Resumen: Este trabajo tiene el objetivo de construir un marco conceptual que de cuenta de los principales atributos de los Estados subnacionales que conforman una federación. El texto se divide en dos partes. Básicamente, nuestro trabajo tiene dos secciones. En la primera de ellas se pasa revista a los principales atributos de los Estados subnacionales, como así también se analiza la relación que estos tienen con las sociedades regionales y el Estado Nacional. En la segunda sección, por su parte, se analiza un caso provincial particular, el de aquellas jurisdicciones que, durante buena parte de su historia reciente, tuvieron el carácter de territorio nacional, esto es, fungían como dependencias desconcentradas del Estado Nacional.

1. Presentación del problema

Este trabajo tiene el objetivo de desarrollar un marco conceptual que de cuenta de los principales atributos de los Estados subnacionales que conforman una federación. Se trata de una primera aproximación: son apuntes que tienen el objetivo de comenzar a desbrozar un largo camino teórico, un momento en nuestro razonamiento que, esperamos, sea superado por futuras elaboraciones más acabadas.

En este aspecto es importante subrayar que el desarrollo es parte del esfuerzo por comprender el carácter de los estados subnacionales en un país en particular – la Argentina – con especial énfasis en un ámbito territorial en especial – el área conocida como “periférica”¹ – observada desde una etapa en donde estos institutos tuvieron particular preponderancia – los años '90.

En este marco, a ambos investigadores se nos planteó la necesidad de realizar un esfuerzo de abstracción, avanzando en la teorización de nuestro objeto de estudio, intentando cristalizar ciertos atributos que en algún sentido son comunes a todos los estados subnacionales de países federales.

• Docentes e investigadores del Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura/ Clacso. Universidad Nacional del Comahue y Universidad Nacional de Buenos Aires.

¹ La delimitación del área periférica puede verse en Cao (1994).

Básicamente, nuestro trabajo tiene dos secciones. En la primera de ellas, se analizan los principales atributos de los Estados subnacionales, y cuál es la relación que estos tienen con las sociedades regionales y el Estado Nacional.

En la segundo punto, por su parte, se analiza un caso provincial particular, el de aquellas jurisdicciones que, durante buena parte de su historia reciente, tuvieron el carácter de *territorio nacional*, esto es, fungían como dependencias desconcentradas del Estado Nacional.

2. Una primera aproximación al Estado subnacional

De una primera mirada de las naciones a lo largo y ancho del mundo, se observa que prácticamente todas las que adquieren una cierta escala cuentan con algún grado de diferenciación territorial², las que generalmente asumen la forma de:

- A) Nivel Central - Niveles Locales
- B) Nivel Central - Niveles Regionales - Niveles Locales.

Si se observa el proceso histórico, en la mayoría de los casos se verifica una creciente importancia en esta diferenciación e inclusive, hay casos de creación de nuevos niveles, casi siempre bajo la modalidad de paso de una situación (A) a una situación (B). Por el contrario, los (pocos) ejemplos de abolición de niveles subnacionales de Estado, han tenido, por lo general, resultados contraproducentes para la gobernabilidad y la capacidad administrativa (Taylor, 1994: 304/305).

Esquemáticamente, puede decirse que la existencia de niveles subnacionales cuenta con dos tipos de justificaciones:

- ✓ Las ligadas con la necesidad de legitimación del Estado y que se apoyan en las tradiciones de autonomía local y regional y en el sentido de pertenencia a ellas.

² Kymlica (1996: 19,20) comenta la posibilidad de estructurar estados poliétnicos de base no territorial (surgidos por inmigración). No se estará tomando particularmente en cuenta esta posibilidad en el presente trabajo

- ✓ Las ligadas con la optimización del nivel de descentralización en el despliegue de las diferentes tareas y funciones que lleva adelante el Estado.

Respecto a los diferentes modos de organizar la descentralización territorial del Estado, los países federales se caracterizan por fijar, en el ordenamiento constitucional, cierta configuración institucional tendiente a generar un equilibrio de poder entre el ámbito central y el subnacional³.

Esta situación hace que este tipo de países se distinga por exhibir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto al gobierno central, cualidad que se hace más notoria en virtud de que esta forma de gobierno remite, en general, a regiones que tienen diferenciaciones políticas, históricas, sociales, culturales, económicas, etc.

Ahora bien, ¿Qué características adquieren estos ámbitos subnacionales en el caso federal?

Para comenzar a delinear una respuesta, digamos que la especificidad de la forma federal de gobierno está relacionada con un modo particular de despliegue del poder del Estado en el territorio, el que se sujeta a una forma particular de articular el nivel central - que tiene como área de actuación el conjunto nacional – con los niveles subnacionales, que representan una segmentación de intereses (productivos, lingüísticos, étnicos, culturales, etc.) de base regional.

Entendemos al nivel subnacional, como el emergente de una cierta situación regional, por lo que es clave la definición de trabajo que se asuma para este elemento. Entendemos por ella a un subsistema parte de un país con *características diferenciadas* con respecto al sistema nacional, sin desconocer que forma parte del sistema social nacional, del cual es inseparable. Ahora bien, las mencionadas *características diferenciadas* se originan en las características peculiares de los actores regionales y a la forma específica en que estos actores

³A los fines de este trabajo, consideraremos sinónimas las expresiones referidas al nivel federal / central / nacional y al nivel estadual / provincial / subnacional.

se articulan con otros interregionales y suprarregionales (Rofman, 1974: 41/42 y Rofman, 1975: 2).

El nivel subnacional de Estado sería entonces el espacio en donde se cristalizan las relaciones de poder que se dan en el ámbito social regional, con el agregado que, este conjunto Estado-sociedad regional, recibe una importante influencia del Estado Nacional.

En línea con este razonamiento y siguiendo a Pérez, los estados provinciales pueden ser definidos como "...submercados territorialmente determinados dentro de aquel (Estado nacional) que tampoco corresponden a un sistema de clases ni a un sistema de relaciones de dominación, sino a recortes territoriales de las clases (dentro de la estructura global o nacional de clases) y por ende a un subsistema social y de dominación". Una provincia – dice Pérez – se encarga de reproducir el orden social, en un ámbito territorial determinado (Pérez, 1986: 112/114).

Esta articulación entre lo nacional y lo provincial tiene como contracara una institucionalización que busca reflejar este equilibrio de poder entre ambas instancias. Esquemáticamente, puede decirse que la configuración institucional del federalismo tiene el objetivo de:

- garantizar la unidad nacional, a partir de una serie de institutos que permiten en ciertos casos excepcionales la actuación del nivel federal en las provincias
- garantizar una cuota de poder para los espacios subnacionales, a partir de consagrar una serie de derechos para ellos y, muy especialmente, en virtud de la existencia de una cámara territorial en donde las provincias participan del poder del nivel federal.

Este equilibrio de poderes y entrecruzamiento institucional implica una cierta tensión entre centralización y descentralización, entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial. Como lo han hecho notar muchos autores (Ward y Rodríguez {1999}, Eleazar {1987}, Klatt {1993}, etc.) lograr un adecuado equilibrio en esta tensión es la clave de funcionamiento de cualquier sistema federal. En un

extremo, este funcionamiento se desnaturaliza por la excesiva injerencia del Estado Nacional que asfixia las acciones inducidas por la sociedad regional. En el otro, la existencia de una inarmónica relación entre regiones que no puede ser coordinada por el gobierno central dificulta el trabajo del conjunto.

Esta característica de la forma federal implica que, en los países con este tipo de organización, el Estado - además de desempeñar las funciones “típicas” - institucionaliza espacios de mediación entre los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional (Burzstyn, 1984: 167).

En suma, se trata de una situación dual, en donde hay elementos que protegen una cierta segmentación regional y, al mismo tiempo, existen otros que promueven intereses nacionales que tienden hacia la homogeneidad territorial y la continuidad de procesos económicos y sociales de escala nacional.

La situación lleva a que, por definición, el carácter del estado regional resulte ambiguo, ya que expresa la independencia relativa de los actores sociales de unas regiones frente a los de otras y/o los que son hegemónicos a nivel nacional. En este sentido, cada caso histórico concreto presenta un grado particular de autonomía del estado subnacional, que podrá jugar papeles diferenciados.

Este carácter ambiguo hace que la conceptualización de algunos de sus atributos muchas veces esté teñida con el elemento histórico – concreto que se quiere estudiar. Nos referimos concretamente a su estatus como “Estado”, instancia que es problematizada y discutida desde diferentes posturas.

Desde el análisis jurídico – formal, la vertiente que tiende a asimilar las relaciones Nación – Provincias con las relaciones internacionales, desde luego que verá en las Provincias una forma de Estado. De manera opuesta, aquellas que lo consideren un instituto en alguna medida dependiente del nivel central, lo consideraran como parte de una totalidad mayor: la institución Estado que agrupa a las diferentes aperturas subnacionales.

Desde una perspectiva más politológica, Pérez considera que el Estado se caracteriza por la unidad de poder y el uso de coerción, estando la dominación distribuida, compartida, entre el nivel nacional y provincial de la organización estatal. Si el Estado es una totalidad, sus partes - federal y provincial – no pueden acceder a este estatus; más aún, la primera, por su carácter soberano, se caracteriza por ostentar los principales elementos de lo estatal.

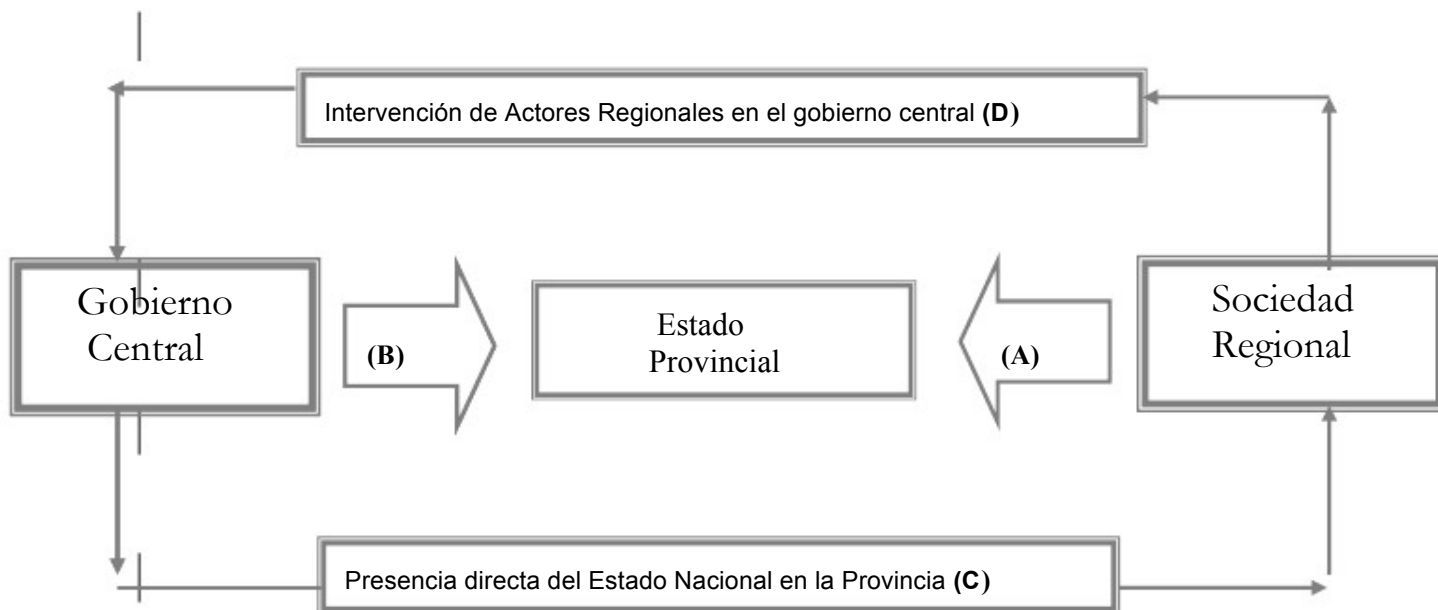
Desde otra perspectiva, el carácter estatal del nivel provincial es sostenido a partir de la función que cumple como organizador de la dominación en el ámbito regional. Así, en los casos en que la presencia concreta del nivel central en el territorio es casi nula – o casi totalmente intermediada por el nivel provincial – el papel de estos últimos en la estructuración de las sociedades regionales es crucial, y en tal sentido, cumplen las funciones y tienen los atributos de “Estado”.

Tratando de traducir los conceptos desplegados en el presente acápite en un modelo, se presenta la Figura N° 1, que esquematiza a las diferentes fuerzas que influyen en el funcionamiento del Estado y de la Administración Pública Provincial, a las que denominaremos ***orientadoras de políticas***.

⁴ En este análisis se tomaron elementos de Cao (2002: 21).

Figura N° 1

Modelo de fuerzas que influyen sobre el funcionamiento del Estado y la Administración Pública de las Provincias (1): “Fuerzas orientadoras de políticas”



Nota: (1) Las letras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.

Siguiendo lo ya dicho, se sostiene que los actores regionales hegemónicos tienen una relación bastante directa con el Estado provincial (A). Debe remarcarse que la hegemonía de estos actores implica liderazgo, pero también la existencia de otras fuerzas que limitan su grado de libertad de acción.

Paralelamente, las acciones del Estado provincial también están influidas por acciones que realiza el gobierno central, tanto desde el ámbito formal (el ejemplo más extremo sería la intervención federal) como informal (por ejemplo, a través de la asignación regional de la inversión pública nacional) (B).

Esta doble articulación, señalada con las flechas (A) y (B) reflejan la tensión entre centralización y descentralización, la que, como ya dijimos, es clave en el funcionamiento de cualquier sistema federal.

A este esquema básico debe agregarse la presencia directa del Estado Central **(C)**, a través de diferentes organismos de la Administración Pública Nacional que actúan en cada una de las provincias.

Por último, se observa la presencia de las provincias **(D)** en el Estado Nacional. Esta presencia en la forma federal de gobierno tiene rango constitucional y se expresa a través de representantes provinciales en la Cámara Federal o Territorial (en el caso de la Argentina, el Senado de la Nación). Asimismo, las provincias son actores de la coyuntura política a nivel país y, como tales, influyen de múltiples modos en las tareas que realiza el Estado Nacional.

Como colofón del análisis puede concluirse que el estado provincial sintetiza en su seno una doble vía de articulación (hacia la sociedad regional y hacia el Estado central), cuyo procesamiento es parte estructural de su vida. De esto resulta que, para comprender cómo funciona la *sociedad política* de las provincias deben considerarse dos tipos de fuerzas *orientadoras de políticas*:

- ✓ Las conformadas por las orientaciones políticas inducidas por la **sociedad regional**.
- ✓ Las conformadas por orientaciones políticas inducidas por el **gobierno central**.

Si bien estas fuerzas orientadoras inciden sobre el Estado al fijarle los límites estructurales ya citados, en los análisis concretos debe considerarse la autonomía relativa que poseen los actores sociales y el Estado.

Para terminar esta sección, corresponde aclarar que, en el nivel de análisis en que se mueve este trabajo, es plausible suponer una superposición entre la esfera económico-social (actores sociales y agentes económicos de la región) y su referente político-administrativo (estado subnacional). Para estudios de casos provinciales o regionales, deberá tomarse en cuenta que estos solapamientos pueden ser incompletos⁵.

3. La especificidad de los ex – territorios nacionales

⁵ Un desarrollo de este tema puede verse en Rofman (1974: 49 y ss.).

Reflexionar sobre qué se entiende por estado provincial, obliga a establecer algunas consideraciones y otras tantas diferencias respecto de las tradicionales catorce provincias, los ex territorios nacionales y la conformación del Estado nacional.

En efecto, en 1880 se conforma el Estado en tanto instancia de dominación nacional y el poder central se extiende sobre todo el territorio. Es decir, se afirma la dominación en el vasto espacio nacional, formado por 14 provincias y a partir de 1884, se incorporan nueve territorios nacionales⁶. El Estado nacional ocupa el territorio, crea redes institucionales y pone en marcha la 'integración' al modelo central, incorpora actores de algunas regiones, se consolida como emergente de la pampa húmeda-litoral y despliega las relaciones sociales básicas en el país. El interior, desde sus respectivas provincias y regiones produce acuerdos con Buenos Aires a través de los cuales se le reconoce su hegemonía a cambio de aceptar a sus clases dominantes tradicionales como representantes territoriales. Es decir, hacia el '80 se estructura "un mecanismo de control global organizado y dotado de un aparato operativo, de una administración, que permitía ejercer el control global y crear un marco al desarrollo de las actividades y resolución de conflictos dentro de la sociedad" (Roulet y Sábato, 1985:101).

La afirmación vinculada a la conformación del Estado nacional no ofrece dudas, el interrogante se plantea en la cuestión del Estado Nación, pues el poder central ejerce su dominación sobre un territorio, del cual el 45% está ocupado sólo por nativos y extranjeros- especialmente chilenos en el área patagónica - con lo que es imposible pensar en la constitución de solidaridades colectivas definidas por la común pertenencia a un espacio. Dicho de otro modo, no está formada la Nación, ya que por setenta años, existen habitantes en casi la mitad de país que no gozan de los mismos derechos sociales y políticos que los que se encuentran en las provincias. La ciudadanía, fundamento del estado capitalista, le es negada durante más de medio siglo.

⁶ Los territorios creados por ley 1532 de 1884 son: Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El territorio de Los Andes se crea en 1899 y se disuelve en 1943, incorporando su territorio a Catamarca, Jujuy y Salta.

La ciudadanía es un proceso que corresponde a un doble movimiento, desde abajo, por las luchas de los sectores excluidos que pretenden tener o ampliar sus derechos y, desde arriba, por la acción del Estado (que genera políticas modernizantes o conservadoras). En este orden, los ex territorios nacionales se convierten en nuevas provincias en momentos en que se produce la caída del régimen político que define la situación, el peronismo (1955). Por ello, deben atravesar una etapa de transición, con intervenciones federales, quienes en mayor o menor grado, ponen en marcha la constitución de los nuevos estados en cuanto a la conformación de sus aparatos estatales.

Contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la Nación y base del estado central, los *territorios* son una creación de la instancia nacional, precisamente en el momento en que se consolida en el marco del triple proceso de formación del mercado nacional, de un sistema hegemónico de dominación y de la 'conformación de la nación'. Concretamente en lo que a la región de la Patagonia se refiere, la ocupación del espacio con posterioridad a la Campaña al Desierto se inscribe en ese triple proceso. Este es un hito fundamental en la apropiación del área patagónica, apreciación que no contempla las formas de organización vinculadas a la etapa indígena anterior.

Esta organización espacial en el contexto de una frontera externa por entonces imprecisamente delimitada, está llamada a perdurar cuando, concluida la campaña y fijados los límites internacionales, la actividad económica dominante, la ganadería con salida a los mercados chilenos, mantiene los lazos tradicionales. Desplazado el indígena, se plantea con urgencia la 'ocupación', que se inscribe en las concepciones ideológicas vigentes: el positivismo y se asocia, en general, a la población blanca de origen europeo.

Sin entrar a profundizar la problemática que gira en torno del avance de la frontera, cabe señalar, que a diferencia de lo acontecido en otros países, ésta se desplaza aquí lentamente en función de una modalidad que marca todo el proceso de ocupación; a saber: la ausencia de una idea fuerza, consecuencia de la falta de una presión poblacional que genere a su vez la adopción de una actitud tendiente

a la apropiación especulativa de las nuevas tierras orientadas generalmente hacia la ganadería extensiva.

La incorporación efectiva de estas tierras a través de su organización administrativa, apunta fundamentalmente a delimitar el marco territorial y, en este aspecto, los objetivos se cumplen con relativo éxito. Por el contrario, el accionar del Estado nacional se muestra menos eficaz en la movilización de los recursos que promuevan el desarrollo de las bases materiales, circunstancia que determina que el área queda marginada, respecto del modelo de desarrollo de la pampa húmeda articulado al mercado internacional. No obstante lo cual puede decirse que el Estado nacional es el único que, directa o indirectamente, concreta a través de su accionar algún tipo de actividades que no sólo asienta población, también genera merced a la valorización de los recursos, las condiciones de un posterior desenvolvimiento.

Definiendo conceptualmente ambas entidades, provincias y territorios, dice el constitucionalista Segundo Linares Quintana

“Entre provincia y territorio nacional existe una neta diferenciación. Las provincias son unidades etnográficas, geográficas y políticas anteriores a la Constitución, que al organizarse constitucionalmente el país se unieron, delegando una porción definida de sus atribuciones o poderes en el gobierno federal, y se reservaron el remanente, constituyendo, así, un Estado Federal. Los territorios nacionales en cambio, son simple divisiones administrativas o geográficas, posteriores a la Constitución Nacional”⁷.

En realidad, los territorios son unidades geográfico-administrativas, de carácter temporario, constituidas dentro de las zonas jurisdiccionales atribuidas a las provincias en 1853, que quedan posteriormente fuera de los límites asignados a ellas. A través de la ley 1532 (1884) se crean las gobernaciones, estableciéndose su gobierno: ejecutivo, legislativo y la justicia; según la legislación cuando estén dadas las condiciones, estipula la creación de la legislatura (al reunir

⁷Segundo Linares Quintana: *Concordancia del Proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales*. Biblioteca del Congreso, Bs. As., 1940, p. 99.

30.000 habitantes), de los concejos municipales (con 1000 habitantes) y cuando la gobernación reúna 60.000 habitantes pasa a convertirse en provincia, por ley del Congreso. Sin embargo, aunque en estos espacios se desarrollan, aunque sin consolidar, bases sociales y materiales, recién se convierten en provincias en 1955. Durante años, se limitan los derechos políticos de los habitantes sostenida en la idea de 'incapacidad' y 'minoridad' política que se les atribuye. No se considera conveniente la inclusión de los habitantes de las gobernaciones al sistema político, pero además, su capacidad electoral queda condicionada al lugar donde viven ya que si se trasladan a una provincia pueden votar (Favaro et al, 1995). Si bien los habitantes territorianos, se consideran pueblo de la nación, la negación de su identidad colectiva es superior a los clivajes de clases al no otorgarles derechos políticos y muestra que aún el Estado no puede concluir en el procesamiento de los intereses contradictorios que expresa, pues no es un Estado-Nación (Favaro, 1996).

El Estado nacional es el que asume casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación ante la falta de impulso inicial por parte de aquellos sectores más dinámicos de la sociedad que, al margen de la alianza pampa húmeda- litoral - interior, no acompañan el proyecto de ocupación concreta que se espera. Esta función la lleva a cabo la instancia central que articula las relaciones sociales de dominación y que, pese a avances y retrocesos, en el contexto de una política pensada en el objetivo de hacer efectiva la posesión territorial sobre el vasto espacio cuestionado por el vecino país.

En este marco de definición de los límites territoriales y en función de un modelo de Nación impuesto desde el Estado, tanto el ejército como la legislación son los instrumentos que vienen a cumplir estos objetivos. En el primer caso, a través del establecimiento de fortines primero, guarniciones después, los que además de hacer efectiva la soberanía en las tierras incorporadas son a la vez medios de penetración ideológica tendientes al reforzamiento de los vínculos de identidad nacional. Pero también estos asentamientos generan actividades vinculadas al aprovisionamiento del ejército movilizándolo para ello los escasos recursos locales.

En definitiva, hubo que esperar más de setenta años y un proceso gradual que comienza en los años cuarenta, para que estos espacios se definan como nuevas provincias argentinas. En el camino, abortar intentos de reducir la cantidad de provincias, por ejemplo, la desaparición del territorio de Los Andes, el intento de fusionar Chaco y Formosa ó Río Negro y Neuquén, con capital – esta última – en Bahía Blanca. La revolución ‘libertadora’, retrasó el proceso de conversión de territorios a provincias; no obstante, hacia el año 1958, el proceso, de inclusión progresiva o gradual, se había dado bajo la estrategia del peronismo, que aprovecha cierta ‘vacancia’ política o formas locales de hacer política, para imponerse en los ex territorios desde la revolución de 1943 (Gabriel Rafart y Camilo Vela,2003:61).

Recordemos que en las tradicionales catorce provincias, se da la construcción de la dominación durante siglos, a partir de la constitución de sus clases: dominantes y subalternas. Con mayor o menor tradición históricas y nítida identificación de sus clases altas en las provincias bases del Estado nacional, lo que se llama “nuevo país”, los ex territorios, como el caso Neuquén, carecen de oligarquías en el sentido definido por algunos estudiosos del tema, “como forma de dominación”(Ansaldi, 1992:13/33). Aquí las clases altas tienen un origen plebeyo, (Palermo,1988:20) conformaron una burguesía comercial sin tradición, cuyo poder económico se remonta a las primeras décadas del siglo pasado, aunque, ese poder se amplía y consolida con el control del estado provincial, a partir de los años sesenta.

Ahora bien, las consideraciones a realizar sobre la constitución de las nuevas provincias, ex territorios nacionales, permiten establecer similitudes y diferencias con los estados ‘tradicionales’. En este sentido, los espacios de referencia, son territorios dominados por la población nativa, eliminada o corrida hacia la frontera por la denominada Campaña al Desierto, con el establecimiento de fortines, de la gendarmería, del ejército, de asentamientos de población “blanca” proveniente de otros lugares para el desenvolvimiento de actividades como la ganadería ovina (Santa Cruz), la fruticultura (el Alto Valle del Río Negro), el algodón (Chaco), la yerba mate (Misiones), el petróleo (Neuquén y Chubut), etc. En la mayoría de los casos, es la acción del Estado nacional la que se afirma en el

territorio y explota recursos beneficiosos para esa instancia, en otros, es la actividad privada, británica o norteamericana, la que acciona en otras tareas; por ende, contribuye a la construcción de 'otra dominación'.

Por lo tanto, ¿cómo se construye la dominación y, en este sentido, cómo se conforma y qué es el estado provincial?. Una realidad clara para describir y ejemplificar, son las tradicionales catorce provincias sobre la que hay una interesante bibliografía; otra, son las nuevas entidades provinciales, convertidas en tales en el proceso posterior al '55. El proceso se retrasa, no porque los territorios no reúnan las condiciones exigidas por la ley⁸, a lo que se le debe sumar el fuerte petitorio de parte de sus habitantes; sino y, fundamentalmente, porque la instancia nacional estudia cuál es el momento adecuado, para que los resultados electorales en el bloque de ex territorios, no modifique la estructura de poder (ó la modifique). En este sentido, resulta claro que, porque es una sociedad en "estado líquido", es el peronismo quien tiene un rol central. Moviliza en modo extremo, dándole a los habitantes -ahora devenidos en ciudadanos- el derecho a transformarse en partícipes de la política y lo político. Y esto va adquiriendo centralidad en la medida que los habitantes comprenden que constituyen la clave para incidir en las decisiones de gobierno central. Para ello, debieron pasar varios años, en los se da un proceso de construcción que, simultáneamente a la exclusión, iba generando espacios de ejercicio 'ciudadano' con una variedad de actores que confrontando ideas, debilitados o reforzados, se incorporan al emergente peronismo.

En primer término, hay coincidencia en lo que hace a que la dominación en ambos espacios se construye desde abajo y desde arriba; pero los orígenes de esa dominación tienen una tradición 'oligárquica' en la mayoría de las provincias, hecho que no se traduce en las nuevas, pues la posesión de la tierra y la explotación ganadera, maderera y de otras actividades mencionadas arriba, se hace con los sectores dominantes de Buenos Aires - Pampa Húmeda, en parte

⁸ Recordar, entre otros, los trabajos de Juan Carlos Chiaramonte, Waldo Ansaldi, Oscar Oszlak, Pedro Pérez, Leopoldo Allub, Guillermo O'Donnell.

⁹ Los censos territorianos se comienzan a realizar a partir de 1920 y el cuarto censo nacional se hizo treinta años después que el tercero y arroja para el territorio de Chaco, por ejemplo, 400.000 habitantes, población superior a seis de las catorce provincias tradicionales argentinas.

presentes, en parte ausentes, en parte con capital extranjero en connivencia con el nacional.

El hecho que no se registre la población que requería la Ley de Territorios Nacionales (N° 1532 de 1884), no impide que se fuera generando la dominación, dominantes y dominados. Actividades, actores, intereses, relaciones interterritorianas e intraterritorianas, son visibles y claras. No obstante, es muy difícil comprobar la existencia de tradicionales familias argentinas establecidas en estos espacios, excepto a través de algunos de sus negocios, estudios por otra parte, que se están haciendo, en algunos casos, como Neuquén (Iuorno, 2002; Bandieri, 1991). Por un lado y en el sentido que se viene enunciando, familias ubicadas en el área de los lagos, dedicada a la ganadería y otras actividades secundarias, manteniendo vinculación con el representante de poder central: el gobernador y en forma muy especial, directamente con ese poder central, proveyendo y obteniendo beneficios. Dada la situación de bifrontalidad del territorio neuquino, por ejemplo, el beneficio obtenido no sólo se da de las ventajas comerciales hacia el Atlántico, sino también, a través de la permanencia de circuitos mercantiles, con el Pacífico. Por otra parte, otras familias, las sirio libanesas, en particular estas últimas, que dedicadas a negocios generales desde tempranas épocas, entre ellos, los más importantes son la familia Sapag, construyeron un red de relaciones sociales hacia todas direcciones, - aprovechando la bifrontalidad - y 'avanzando' hacia la capital, son gobierno desde 1963. Aquí también, el control del aparato estatal permite el enriquecimiento de la familia y sus allegados y amigos.

De forma que la población, sectores populares en su mayoría, sectores burgueses con actividad en el comercio de intermediación, proveedores de "frutos del país", al capital nacional o extranjero allí establecido, va participando en las instancias formales (donde hay municipios – la principal experiencia política de representación anterior a la provincialización - o concejos) e informales (clubes, comisiones, asociaciones, etc.), ello permite armar la red de relaciones económicas y políticas que luego se constituyen en el basamento del poder.

Si el Estado es un instancia política que articula un sistema de dominación social, siendo su manifestación material un conjunto intervencional de instituciones que se encuentran en el aparato de estado, no hay en los nuevos espacios, territorios nacionales, casi nada de lo que mencionan estos autores.

¿Cómo se construye *la dominación* en los territorios?. El Estado nacional es el que sienta las pautas políticas, económicas, sociales, culturales, para la emergencia de la 'clase dominante'. De esta manera, con la fórmula orden y progreso, va creando aparatos, instituciones, organizaciones, movilizándolo agentes, recursos, a la larga dando lugar a la constitución de la dominación, para lo cual debió imponer el orden (eliminar los habitantes originarios), y promover el progreso, creando condiciones materiales, liberando recursos y legitimando su condición de agente en el desarrollo de las relaciones capitalistas (Oszlak, 1978: 33).

En este proceso construye relaciones de dominación en el ámbito regional y lo hace a través del poder del estado, es decir, mediante la intervención estatal, por lo tanto, no se habría consolidado la dominación hasta el surgimiento de las nuevas provincias. El diseño federal (Escandell, 1997:113) apunta a la existencia de dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos provinciales. En este orden, entonces, también estaría en cuestión el tema del federalismo, ya la situación territorial se mantiene durante décadas, período durante el cual no hay, por una parte, relaciones entre Nación y Provincias como en el resto, hay relación de 'imposición' y en algunas oportunidades de 'acuerdos', por otro lado, se construyen los estados provinciales como espacios de articulación de las relaciones sociales con primacía del Estado central. Es recién hacia mediados del siglo pasado en que se afirma la materialización de la representación del proceso económico, social y político que tiene otra dimensión diferencial en el nivel federal/ central/ nacional. Aquí se da, además, una reconfiguración territorial, con la inclusión de áreas extrapampeanas.

Recordemos que con la conformación del Estado nacional, adquiere con la federalización una base territorial propia y el manejo de instituciones y organismos 'nacionalizados' (Campione y Mazzeo, 1999:26), se tienden bases ideológicas y

culturales que forman parte del control social; dimensiones que también forman parte de la construcción de la dominación y del estado en los territorios. No hay por años, presupuesto e impuestos propios ni recursos que en forma autónoma se puedan explotar. Si bien los territorios forman parte de la base propia del Estado nacional, son por un tiempo un dominio simbólico que debe afirmarse, construirse y consolidarse; proceso que se da, en general, sin conflictos ya que la influencia de la instancia central se hace sentir, por ejemplo, con la extensión de las líneas férreas, con el establecimiento de bancos, la explotación de recursos que son indispensables para aquella instancia y durante la vigencia de las empresas nacionales, con la presencia y accionar de estas en las nuevas provincias. Así, YPF, Gas del Estado, Hidronor, Vialidad, etc., operan de forma nodal al anudar las relaciones y los intereses entre ambas instancias. Además, es importante destacar el rol del Ejército, la presencia del Consejo Nacional de Educación con escuelas nacionales y de los hospitales nacionales que articulan mecanismos de socialización e integración de la población. De este modo, como dicen Campione y Mazzeo, el Estado nacional administra y afianza su función totalizadora.

En síntesis, cuando se objetiva el 'cuerpo' del estado, que tiene que 'carnar' en él la interrelación con la sociedad, es decir, que se refleja la yuxtaposición de lo político y lo económico, se expresa el aparato burocrático y surge la 'clase política', es entonces cuando se conforman las *nuevas provincias*. Mientras existe la administración nacional, se nuclea y multiplican los empleados públicos, que, en tanto, agentes del estado, tienen intereses y fines propios (Evers, 1987: 176). Allí es cuando aparecen las contradicciones del capitalismo periférico; contradicciones que reproducen la estructura y funcionamiento de las nuevas instancias.

El rol de estos nuevos estados provinciales como articuladores de relaciones sociales, opera quizás con mayor intensidad - ¿que el Estado nacional? - la intervencionalidad con los sectores económicamente dominantes. Así la instancia local, sobre la que se ejemplifica, se encuentra ¿cooptado?, lentamente desde '70, claramente desde los '90, por los sectores locales y nacionales dominantes y

la política pública – acción del estado – responde, mayoritariamente a esos intereses¹⁰.

Bibliografía

- Waldo Ansaldi (1992): “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”. En Patricia Funes (Comp): *Planteos, problemas, preguntas*. Manual Suárez editor, Bs.As.
- Susana Bandieri (1991): “Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio de la burguesía tradicional neuquina”. En: *Desarrollo Económico*. Ides, Bs.As., 122.
- Marcel Burztyrn (1984) “O poder dos donos”- Editora Vozes, Brasil
- Daniel Campione y Miguel Mazzeo (1999): *Estado y Administración pública en la Argentina*. Fisyp, Bs.As.
- Cao, Horacio (2002) “La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina” – Tesis de Doctorado - Comisión de Doctorado - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires – Buenos Aires
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) “Las provincias periféricas argentinas”, *Realidad Económica* N° 124, IADE, Buenos Aires
- D. Eleazar (1987) “Exploring federalism” Tuscaloosa and London, U.K.
- Stella Escandel (1997): “Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: el caso argentino”. En *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. CEA-CBC-UBA, Bs.As., 18.
- Tilman Evers (1987): *El estado en la periferia capitalista*. Siglo XXI, Bs.As.
- Orietta Favaro et al (1995): El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años ‘30”. En *Entrepasados. Revista de Historia*. Bs.As., 9.
- Orietta Favaro (1996): “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”. En *Realidad Económica*. Iade, Bs.As., 144.
- Graciela Luorno (2002): “La historia política en Neuquén. Poder y familias libanesas”. En *Avances del Cesor*, Universidad Nacional de Rosario, 4.
- Hartmut Klatt (1993) “Bases Conceptuales del Federalismo y la Descentralización” en *Revista Contribuciones - Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano*, Buenos Aires

¹⁰La denominada Alianza Estratégica, entre el gobierno provincial y la empresa Repsol, en el caso neuquino, es un ejemplo muy claro de lo que estamos exponiendo.

- Kymlica, Will (1996) "Ciudadanía multicultural" - Ediciones Piados Ibérica, Buenos Aires
- Oscar Oszlak (1978): *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Cedes, Bs.As.,3.
- Vicente Palermo (1988): *Neuquén: la creación de una sociedad*. Ceal, Bs.As.,212.
- Pedro Pérez (1986): *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Ceal, Bs.As.,165.
- Gabriel Rafart y Camilo Vela (2003): "Hacia donde va la Patagonia". En *Realidad Económica*. Iade, Bs.As., 195.
- Alejandro Rofman (1974) "Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino"- Ediciones SIAP – Planteos – Buenos Aires
- Alejandro Rofman (1975) "Marco Económico - Social y Político - Administrativo de las Diferenciaciones Regionales" - Seminario Latinoamericano Sobre Administración Regional - Caracas - Venezuela
- Jorge Roulet y Jorge Sábato: "Estado y administración pública en Argentina". Cisea, Bs.As., s/f., policopiado.
- Peter Taylor (1994) "Geografía Política. Economía - Mundo, Estado Nación y Localidad" - Trama Editorial, Madrid
- Peter Ward y Victoria Rodríguez (1999) "New federalism and state government in Mexico" – US – Mexican policy studies program – Policy Report N° 9 – The University of Texas at Austin – Texas, EE.UU.