

## Provincias

# El Sistema Político Regional de las provincias periféricas durante los '90

Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias

*Horacio Cao\**

El presente trabajo tiene como objetivo presentar un modelo que permita comprender y describir el funcionamiento de los sistemas políticos de las provincias del área periférica de la República Argentina. Para ello, divide su contenido en tres capítulos:

- 1) límites y características del modelo a construir; definición y delimitación de las provincias del área periférica;
- 2) descripción de algunos elementos y procesos que caracterizan a estas provincias;
- 3) a partir de las características contenidas en el apartado ante-

## Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo describir, en sus notas esenciales, el comportamiento del sistema político de las provincias del área periférica de la República Argentina. Se sostiene que en estas áreas el cariz que adquirieron los procesos históricos ha hecho que se verifique la presencia de procesos políticos de carácter diferenciado respecto de los que se observan en las áreas que se definirán como centrales.

Se trata de un tema que en los últimos años ha recuperado la atención de los investigadores, luego de que durante buena parte de los '90 la problemática referida a las provincias y la organización federal fuera casi totalmente absorbida por la versión provincial del proceso de reforma del Estado o las propuestas de transformación del sistema de coparticipación federal de impuestos. En aquel momento, los cruciales sucesos que tuvieron como ejes a las provincias (como el *Santiagazo* o el caso María Soledad Morales en Catamarca<sup>1</sup>) si bien ameritaron una profusa producción de crónicas periodísticas, no provocaron mayores pretensiones explicativas, las que por regla general quedaron circunscriptas a los perfiles psicológicos o étnicos de los protagonistas.

Recién hacia fines de siglo se comienza a observar una creciente

herramientas para el análisis del ámbito político provincial sobre bases teóricas más consistentes.

En cuanto a los contenidos específicos del artículo, se trata de una presentación que tiene el propósito de construir un *modelo* de funcionamiento de los sistemas políticos en las provincias de menor desarrollo relativo.

En la primera parte se establecen muy brevemente los supuestos teóricos sobre los que se trabaja, el alcance del *modelo* que se construye y la delimitación de las provincias que se define como "periféricas".

En la segunda parte se describen algunos elementos y procesos que caracterizan a estas provincias.

En la tercera y última parte, y a partir de los elementos descritos en el acápite anterior, se modelizan comportamientos del sistema político de las provincias periféricas. Concretamente se presentan de manera estilizada una serie de vectores en tensión cuyo equilibrio da como resultado una cierta forma de dominación.

Por último se incluyen algunas conclusiones.

## 1. La periferia

### 1.1. El abordaje conceptual

El presente trabajo tiene por fin construir una herramienta explicativa

pretensión de barrer exhaustivamente las diferentes dimensiones de análisis que pueden observarse en la sociedad regional, sino la de ocupar un segmento lo suficientemente relevante como para justificar el análisis de la esfera política en su derredor.

En este sentido, sostenemos que el ámbito de lo político constituye una abstracción analítica dentro del todo social, al que consideramos compuesto por una multiplicidad de elementos adicionales, los que se articulan de manera diversa en cada caso particular. Lo que llamamos *modelo* en este trabajo, es una esquematización razonada de un segmento de este conjunto, conformado por elementos de la esfera del poder que son comunes a todas las sociedades de las áreas periféricas. En suma, estamos utilizando la palabra *modelo* bajo su acepción descriptiva, esto es, como una representación simplificada de la realidad, una forma de generalización cuyo objetivo es explicar una situación a partir del establecimiento de propiedades generales (Boudon y Bounicand, 1990: 419).

No tratándose, entonces, de un esquema a verificar, los diferentes ejemplos que se transcriben tienen únicamente el objetivo de hacer más clara la exposición. La fecundidad del *modelo*, estará dada, por ejemplo, por su capacidad para la construcción de hipótesis de trabajo en el desarrollo de investigaciones. En este caso concre-

sarrollo relativo- de la estructura regional, característica común a los países denominados pobres, subdesarrollados, del tercer mundo, etcétera.

Se sostiene que esta situación tiene su origen en diferentes bloqueos al desarrollo que hacen que la dinámica productiva de algunas áreas de un país no sólo no desintegre las formaciones sociales no capitalistas de otras, sino que, eventualmente, las pueda reforzar o recrear (Laclau, 1982: 36 y 37). En las formaciones capitalistas de los países centrales, este modo de producción tendía a convertirse en exclusivo, destruyendo a los demás. En las periféricas, el modo capitalista somete a los demás y los transforma, les arrebató su funcionalidad propia para someterlo a la suya, sin por ello destruirlos radicalmente (Amín, 1986: 16).

Esta es una importante dimensión de análisis para las naciones más avanzadas de América latina pues, justamente, ellas se destacan por reproducir la heterogeneidad y la desigualdad espacial durante un período anormalmente largo en comparación con lo que ocurre en otros países de industrialización tardía (González, 1987: 18).

Si bien en el ámbito de la economía esta desigualdad territorial tiene registros más estudiados y tal vez por esto más fácilmente observables, se sostiene que necesariamente deben te-

b) Esta modalidad de dominación termina siendo una de las dimensiones relevantes para explicar el retraso relativo de algunas regiones.

Antes de continuar con este análisis, que implica desarrollar elementos dentro de los dos núcleos conceptuales que citamos, debemos delimitar el área periférica de la República Argentina. Es el tema de la próxima sección.

### **1.2. El área periférica de la República Argentina**

Como corolario de un complejo proceso histórico, la Argentina muestra un alto grado de heterogeneidad y desigualdad regional.

Para dar una imagen de la importancia de las diferencias interprovinciales digamos que la distancia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 2001 - ProVInfo, 2005) es de 11,6 a 1, mientras que en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2003 y Statistics Canada, 2003).

Esta heterogeneidad ha sido clasificada por una importante cantidad de trabajos, los que en muchos casos han agrupado a las provincias de acuerdo con el grado de desarrollo regional<sup>2</sup>. El mapa N° 1 presenta uno de los agrupamientos de provincias más

za por su abrumador peso relativo en términos de producto y población, y por ser el área donde las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

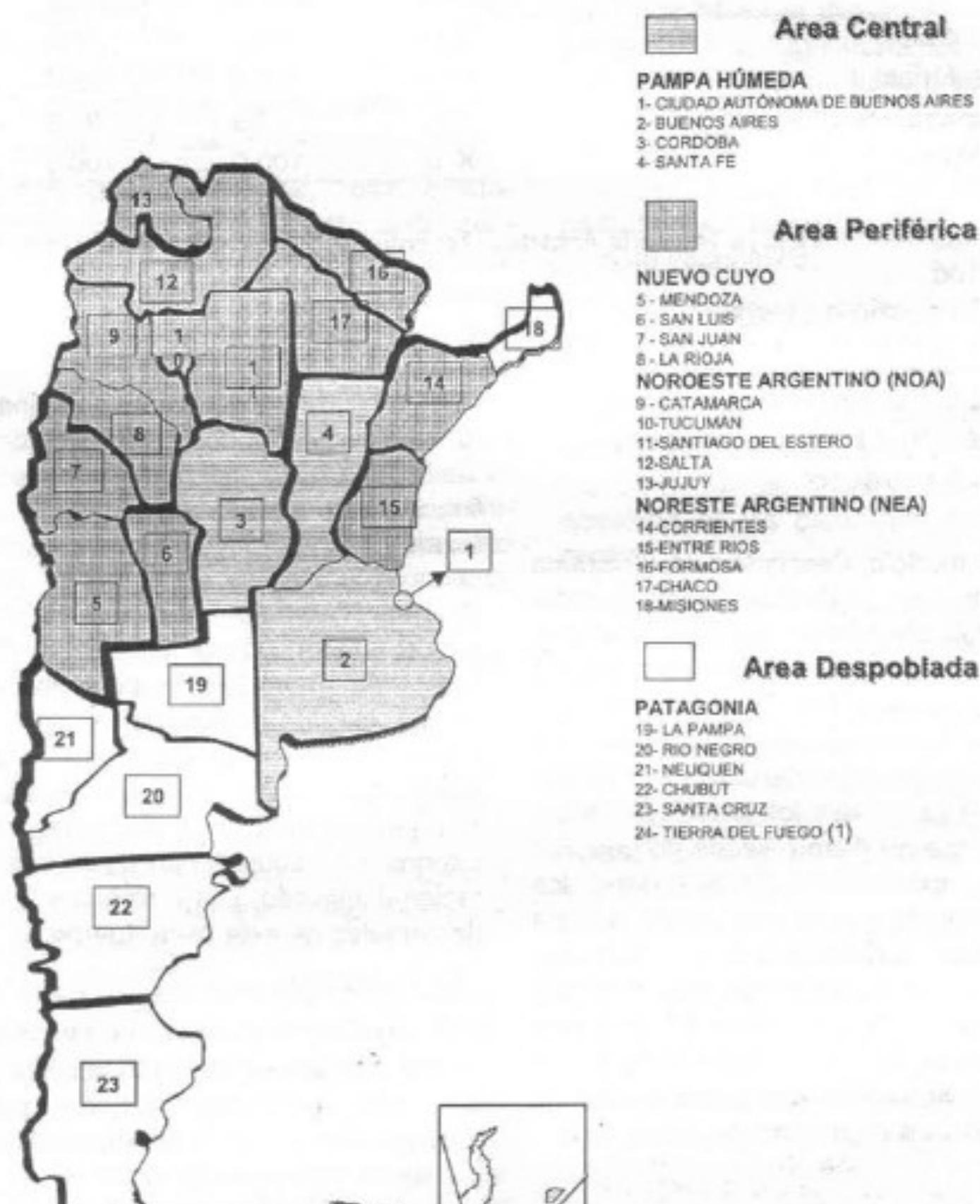
**Provincias del Área Periférica:** Comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro - oeste (provincias del NOA, NEA y Cuyo) se caracterizan por tener el menor nivel de ingreso per cápita y los mayores índices de deterioro social.

**Provincias del Área Despoblada:** Posicionadas sobre el sur del país (provincias de la Patagonia) su incorporación efectiva al territorio nacional ocurre recién a fines del siglo XIX. Se caracterizan por su baja densidad poblacional y un patrón de inversión y gasto público muy alto, remanente de políticas de ocupación y poblamiento vigentes hasta pocas décadas atrás.

Las características descritas hacen que en las tres áreas mencionadas se observen registros demográficos y de desarrollo socioeconómico ostensiblemente diferentes; en Cao (2003: 96 y ss.) se han presentado más de 50 indicadores que corroboran esta afirmación. Adicionalmente, varios trabajos de dinámica regional han probado que, al menos para los últimos cincuenta años, se mantienen o se incrementan las diferencias en el desarrollo relativo de las regiones de las tres áreas<sup>3</sup>.

A modo de ejemplo, en el cuadro

Mapa N° 1. Delimitación provincial de las áreas que componen el país



Cuadro N° 1. Cuadro comparativo de regiones (en porcentajes)

Áreas	Superficie	Población (2001)	PBG (2001)	PNBI (2)2001
Central	21,8	62,5	76,0	81,0
Periférica	44,7	31,9	16,5	139,7
Despoblada (1)	33,5	5,6	7,5	85,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino / (2) Para Promedio País = 100

Fuente: ProvInfo, 2005

## 2. La especificidad de la periferia: los elementos del modelo

El modelo descriptivo del sistema político de la periferia contiene diferentes elementos, los que son delineados de manera muy sintética en esta sección. Es que si bien se trata de temas esenciales para nuestro esquema, se desnaturalizaría la estructura expositiva y los límites del trabajo si fueran desarrollados de una manera exhaustiva. Para superar los problemas que esta situación pudiera implicar, remitimos a Cao (2003) donde fueron tratados con más detalle y donde se detalla bibliografía que permitirá al lector interesado profundizar la comprensión del enfoque que se asume en cada punto.

Estos factores externos se combinaron con otros de índole interna, tal como la pacificación del país y la consolidación del Estado Nación, la que ocurre al amparo de la supremacía económica y militar de una provincia (Buenos Aires), por sobre el resto del país al que se conoce como "interior". Bajo esta preeminencia comenzó a construirse una comunidad de intereses entre actores de las distintas regiones que, entrañando una articulación jerarquizada entre diferentes territorios, se tradujo en un pacto interregional implícito. Los elementos fundamentales de este pacto fueron:

### En lo político:

- El *interior* reconoce la hegemonía de Buenos Aires y se compromete a no embarcarse en aventuras que pongan en juego la estabilidad del sistema institucional.

- Se organiza un mercado único nacional alrededor del puerto de Buenos Aires y del emprendimiento agrícola-ganadero, lo que implica cortar históricas relaciones mercantiles entre las regiones derrotadas en la guerra civil y los que habían pasado a ser países limítrofes (Bolívia, el Brasil, el Paraguay, Chile).
- El gobierno central, como contrapartida, desarrolla políticas de "subsidios y auxilios" hacia provincias que se encontraban en una situación económica y fiscal crítica. Pautinamente, el emprendimiento agrícola-ganadero se extiende hacia otras provincias de la región pampeana, a la vez que comienzan a desplegarse una serie de políticas que posibilitarán el surgimiento de las llamadas economías regionales.

Asumida la derrota en la guerra civil, este acuerdo era ventajoso para las clases tradicionales del *interior*, en tanto para algunas significaba poder sumarse al emprendimiento agrícola-ganadero, mientras que para las restantes se abría la posibilidad de una asociación, aunque como miembros menores.

También era ventajoso para actores sociales de Buenos Aires, pues les resultaba conveniente asignar una porción del excedente productivo a la pacificación del país y a la incorporación de un importante espacio de apoyo a

mercado consumidor de productos nacionales.

En este escenario favorable, a *Buenos Aires* se le suma *Santa Fe* y el sur de *Córdoba* en el desarrollo de una producción agropecuaria de clima templado. Es que en tales provincias de lo que se conoce como *Pampa Húmeda*, se presentaron las condiciones naturales, económicas y sociales que permitieron el desarrollo de un vigoroso polo económico.

En el área extrapampeana comienza el desarrollo de las economías regionales, las que si bien producen innegables cambios y procesos de modernización, lo hacen a un ritmo que implica un rezago frente al notable dinamismo de las provincias del área central.

Esta matriz fundacional, que como vimos en la clasificación de provincias todavía muestra su impronta, se complementa con la ocupación e institucionalización de los últimos territorios que, dentro de los límites de la república, se mantenían en manos de población aborigen. Una parte de estos territorios devendrá en *área des poblada* (ver clasificación y mapa).

## 2.1.2. Las "economías regionales"

### 2.1.2.1. Surgimiento y consolidación de las economías regionales

Como vimos, a partir del pacto inter-

ra (Mendoza y San Juan), algodón (Chaco y Formosa), yerba mate y té (Corrientes y Misiones), etcétera.

A partir de 1930, en que se profundiza el intervencionismo del Estado, diferentes instrumentos de políticas - como los destinados a evitar crisis de sobreproducción (establecimiento de cupos productivos, limitación del área sombreada) y a garantizar un piso de ganancias a los pequeños productores (precios sostén) - fueron consolidando una estructura productiva caracterizada por una penetración irregular de relaciones de producción capitalistas y un equilibrio en la política regional que le era consecuente.

Es que al amparo de esta intervención estatal se organizó una estructura de tenencia de la tierra, que combinaba minifundios y latifundios en continua regeneración. Los primeros como fruto de las garantías que se daban para la supervivencia de pequeños campesinos; los segundos como forma de optimizar ganancias extraordinarias que no se originaban en la incorporación de ventajas competitivas, sino en las condiciones que garantizaba el Estado. Ambos polos de la escala productiva tuvieron incentivos para exportar la conflictividad de la sociedad regional hacia el ámbito nacional: era de interés común lograr el máximo provecho de las regulaciones que, en competencia con otros actores regionales, se dirimían en el Esta-

do. Esta situación hicieron que en torno de las economías regionales se entrelazaran los tradicionales actores locales con otros de origen pampeano y también con inversores internacionales<sup>4</sup>. El poder relativo de este conglomerado explica en buena medida el importante nivel de subsidios, obra pública nacional y protección arancelaria desarrollada por el Estado nacional.

#### 2.1.2.2. La crisis de las economías regionales

Hacia mediados de los '70 se inicia una nueva etapa en la Argentina, la que involucra un recambio de los actores políticos hegemónicos y el despliegue de nuevos instrumentos de política económica y social, conocidas como de *ajuste estructural*.

Estas políticas, en el caso que nos ocupa, implicaron el paulatino desmonte de las estructuras regulatorias que sostenían las economías regionales. A esta situación se le agrega la reducción en la demanda de estas producciones a partir de la baja en el ingreso de los asalariados y la apertura a bienes competitivos desde el exterior. Como resultado de estos hechos se produce en el área periférica la desaparición del 35% de las unidades productivas entre los censos agropecuarios 1969 - 2002 y la reducción del 40% de la mano de obra rural utilizada entre los censos agropecua-

El proceso de desguace de los sistemas regulatorios puede dividirse en varias etapas, caracterizándose la que se desarrolla a lo largo de los '90 como la que produjo su desestructuración final. En tal década se disuelven los diferentes organismos que lideraban estos sistemas (Dirección Nacional de Azúcar, Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate, Comisión Reguladora de la Producción Vitivinícola, etc.) como así también se privatizaron o liquidaron empresas estatales que eran pilares en la reproducción de las economías regionales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera SA, etcétera).

En un principio los principales partidos opositores cuestionaron estas medidas, pero con el correr del tiempo, y en particular a partir de la crisis originada en el llamado *efecto tequila* (fines de 1994), la oposición buscó otros terrenos en donde confrontar con el gobierno. Así, el Frente Grande -que en los primeros '90 había reclamado cambios de fondo en el andamiaje económico- durante la campaña presidencial de 1995 y ya devenido en Frente País Solidario (FREPASO), varió su postura y apoyó las características globales del modelo económico. De igual manera, en la medi-

da que Fernando de la Rúa fue quedando como la principal figura electoral de la Unión Cívica Radical (UCR), y que la Alianza UCR - FREPASO ocupó casi en exclusividad el rol opositor, se consolidó la percepción general de que no había alternativa a las políticas de ajuste estructural.

En este escenario, las medidas solicitadas por actores que históricamente habían sido defensores de las economías regionales -como por ejemplo la Federación Agraria Argentina<sup>5</sup>- fueron percibidas como inviables por una amplia mayoría del arco político, y las organizaciones que las sustentaban fueron confinadas al aislamiento político.

## **2.2. La estructura política de la periferia**

### **2.2.1. Los partidos políticos en la periferia**

Diferentes estudios han descrito el carácter peculiar que algunos procesos históricos adquirieron en las provincias del área periférica. En otros trabajos hemos hecho este seguimiento en detalle<sup>6</sup>, por lo que en esta ocasión sólo agregaremos a lo dicho en el acápite anterior algunos elementos puntuales.

Comenzaremos destacando la

<sup>5</sup> Citamos dos documentos de la FAA que son representativos de su posición frente al tema. En el primero de ellos condenaba "El se realce de la... del plan de Convertibilidad... causas de esta...

adaptación que, en los partidos nacionales, se observa en sus secciones provinciales del área periférica. Este ajuste tuvo su origen tanto en la conducción central de los partidos nacionales -como una estrategia para facilitar la inserción en estas provincias- como en procesos de las sociedades regionales, en donde actores hegemónicos -temerosos de que desde el orden nacional se amenazara su preeminencia regional- maniobraron para cooptar los aparatos partidarios locales.

En este último caso fue notorio cómo dentro del complejo sistema socio político de cada espacio regional -caracterizado por sus correspondientes tensiones, intrigas, acuerdos y alianzas- se abrió paso a una suerte de incorporación selectiva de diferentes familias a cada partido, como parte de una estrategia para preservar su poder<sup>7</sup>.

Tal vez el caso más estudiado al respecto haya sido la irrupción del peronismo en las provincias. En este caso, es patente la diferencia entre la composición principalmente obrera en las zonas centrales del país -correspondiendo bastante bien a la imagen de un partido laborista de cualquier sociedad industrial con fuertes conexiones con los sindicatos -y principalmente movilizador y policlasista en las zonas periféricas- correspondiendo a un partido populista de so-

Como resultado de estos hechos, O'Donnell sostiene -refiriéndose a la estructura sociopolítica de las áreas periféricas de la República Argentina- que presenta características que permitirían catalogarla -según la terminología weberiana- como patrimonialista y hasta sultanista. (1993: 169). Y agrega "... existen abundantes pruebas de que los procesos de cambio abiertos hacia mediados de los '70 en casi toda América latina han reforzado estas cualidades de la organización social" (1993: 169/174).

### 2.2.2. *Las relaciones Nación - Provincias*

Un capítulo aparte merece el patrón de relaciones que históricamente se establece entre las provincias periféricas con el poder nacional. En virtud del tamaño y del bajo desarrollo relativo, desde el mismo momento de la organización nacional estas provincias fueron más permeables a negociar con el gobierno central sobre la base del envío de "subsidios y auxilios" (Oszlak, 1988: 25 y ss.). A lo largo de la historia esta situación se naturalizó dentro de las relaciones Nación-Provincias, como un mecanismo articulado a la crónica falta de gobernabilidad argentina. Volveremos sobre este punto en la tercera sección.

En lo que se refiere a esta situación durante los '90, es importante distinguir dos planos alrededor de los cua-

a. **El plano de las relaciones fiscales.** El espacio clásico de intervención en este plano son las transferencias extraordinarias (los Aportes del Tesoro Nacional / ATN), fondos que están reservados para que el Gobierno Central los utilice en caso de emergencia (ley 23.548). Reiteradamente se ha reconocido que estos fondos han sido asignados bajo lógicas de acuerdos políticos. Más allá de los ATN, también es común que las negociaciones Nación-Provincias tengan como resultado cambios en la estructura de las relaciones fiscales. Es que si bien existe una ley de coparticipación federal de impuestos que fija cómo se codistribuyen los ingresos que recauda la Nación (ley 23.548), como la misma se ha mostrado como un espacio de negociación abierto a continuos cambios, las provincias permanentemente operan en pos de su reformulación.

b. **El plano de la coordinación de programas o de la gestión nacional en provincias.** Por sí o bajo la modalidad de cogestión con Estados provinciales, el Gobierno Federal realiza múltiples actividades en las provincias. Su despliegue se realiza a través de decisiones de tipo administrativo, que necesitan el aval formal de funcionarios de un nivel jerárquico intermedio, y que pueden favorecer a algunas jurisdicciones en detrimento de otras. Por ejemplo, desde el lado de la obra pública, funcionarios del ni-

niveles de ejecución de programas sociales nacionales; ha sido reiteradamente denunciado que las provincias *amigas* del Gobierno Nacional acceden a mayores cupos de planes y programas.

### 2.2.3. *Ciudadanía de baja intensidad*

El desempeño de la sociedad civil en el ámbito político estará influenciado por el grado de desarrollo de la *esfera pública*, cuya imagen objetiva en una sociedad democrática involucra un espacio social creado por la asociación de iguales que -libres de dominación- establecen comunicativa y públicamente su interacción. Suele considerarse que la posibilidad de desarrollo de la esfera pública depende del grado de adquisición por parte de los habitantes de ciertos derechos básicos -civiles, políticos y sociales- agrupados bajo el rótulo de *ciudadanía* (Marshall, 1950).

Los diferentes estudios de caso coinciden en adjudicar una baja calidad de la ciudadanía a las sociedades de las provincias que son tema de nuestro estudio. En general, este tema es tratado desde dos perspectivas que en alguna medida se complementan.

Por un lado se resalta la incapacidad del sistema legal para garantizar plenamente derechos civiles y políticos a importantes segmentos de la

donde las políticas de promoción y asistencia que lleva adelante el sector público son más importantes en términos de fortalecimiento de un cierto patrón de dominación que como paliativo o remedio de estas carencias.

Desde otro plano, se enfatiza la presencia de indicadores directos e indirectos que se asocian con lo que se conoce como *sociedades tradicionales*: saldo migratorio negativo, situaciones de patronazgo de tono semifeudal, intensa influencia de la cristiandad católica, tendencia hacia la cristalización de la estructura social y el establecimiento de relaciones predominantemente de subordinación más que de oposición, creencia de que quien lidera la sociedad tiene un poder desconocido y, por lo tanto, ilimitado, al que se podrá recurrir en busca de amparo para los casos de crisis, etcétera.

Queremos destacar un último elemento que suele obviarse cuando se analiza estas sociedades: el fin de las corrientes migratorias que desde mediados del siglo XIX hasta la crisis de mediados de los '70 movilizó población desde la periferia hacia el centro. A partir de esta fecha este proceso tiende a detenerse, surgiendo otro que concentra población en las capitales provinciales proveniente de áreas rurales y de ciudades intermedias. Este fenómeno tiene como origen el efecto combinado del eclipse de la Demografía Humana como elemento

### 2.3. El Estado y la administración de la periferia

La posibilidad de captar la especificidad de lo político-institucional en la periferia se facilita a partir de la forma federal que tiene la organización política de nuestro país, la que permite que de las instituciones propias de esta forma de gobierno surjan con nitidez las características que queremos analizar.

Pero antes de comentar esta especificidad, destacamos la importante revalorización de las instituciones provinciales, que otrora ocuparan un lugar subordinado. Esta revalorización ocurrió a favor de dos situaciones:

- a) La ampliación de sus funciones a partir de los procesos de descentralización desde la Nación hacia las provincias
- b) La estabilidad dada por la vigencia ininterrumpida de las instituciones constitucionales

En lo que hace a los procesos de descentralización, éstos implicaron el paso de responsabilidades en el área de la salud, la educación, la infraestructura, la policía del trabajo, las empresas de agua potable y saneamiento, funciones de regulación económica, etc. Estos procesos si bien se iniciaron en la década de los '60, tuvieron su máximo desarrollo en los últimos años, lo que se ve reflejado en el

**Cuadro N° 2.** Evolución relativa del Gasto federal y de las provincias. Incluye Administración, Empresas Públicas y Sistema de Seguridad Social 1961 - 2001

	1961	1971	1981	1991	2001
1. Nación	82,1	77,9	73,1	64,2	54,8
2. Provincias	17,9	22,1	26,9	35,8	45,2
Total (1+2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Provinfos (2005)

nes, los registros varían sustancialmente ocupando aproximadamente dos tercios del gasto las provincias (65,9%) y un tercio la nación (34,1%)<sup>8</sup>.

Un elemento a señalar, en virtud de que involucra a las provincias del área periférica, es que esta revalorización de las administraciones provinciales se producía de manera concomitante con la desestructuración de los diferentes sistemas regulatorios que sustentaban el funcionamiento de las economías regionales. Como consecuencia de esta situación, la referencia de actores sociales de la periferia en el nivel nacional pierde buena parte de su sentido.

En lo referente a la estabilidad institucional, debe recordarse que en 1983 termina la etapa de golpes militares en la Argentina. Desde 1930 hasta 1976 ocurrieron seis golpes de Estado (y sus respectivas recuperaciones democráticas) que significaron

tación de funcionarios, fue virtualmente imposible que llegaran a construirse los mecanismos de conocimiento y confianza alrededor de los cuales los actores nacionales y provinciales desplegaran formas de coordinación propias de la forma federal.

La continuidad institucional que se observa desde 1983 ha permitido revalorizar los sistemas políticos provinciales, entre otras cosas, en virtud de que los actores políticos que operan en las órbitas local, regional y nacional, han aprendido a manejar los pesos y contrapesos de la institucionalidad federal como uno de los elementos centrales del escenario político.

La conjunción de estos dos elementos ha producido que el ámbito provincial sea -de manera creciente- elemento clave para comprender y operar sobre la dinámica social y política de la Nación. En este sentido no es casual que los gobernadores provin-

puestos de conducción en sus respectivos partidos, etcétera.

En cuanto a los arreglos institucionales propios de las provincias periféricas, dividiremos su análisis en dos perspectivas:

- a) La representación de las provincias del área periférica en el gobierno federal
- b) La Administración Pública Provincial en el área periférica

### 2.3.1. *La representación de las provincias del área periférica en el gobierno federal*

Una de las peculiaridades de la forma federal de gobierno está dada por la estatalización de espacios de mediación entre los diferentes actores en niveles nacional y regional. En este aspecto, ya vimos que en el pacto interregional fundante esta forma de gobierno se asumía como forma de garantizar la influencia de actores políticos de las provincias derrotadas de la periferia en asuntos provinciales y nacionales.

La institución que por antonomasia cumple esta función de mediación es la Cámara Territorial en nuestro país -Senado de la Nación- que justamente representa a las provincias en el gobierno central. Como en la mayoría de los países federales, el Senado argentino da representación igualitaria a cada una de las provincias (tres sena-

dor cada 1.800.000 habitantes, mientras que las segundas lo hacen cada 250 mil habitantes. Esto significa que, en las votaciones por senador, un voto en el área periférica equivale a más de siete votos realizados en el centro (cuadro N° 2).

Un estudio desarrollado en el trabajo de Samuels y Snyders (2001), midió la desproporcionalidad<sup>9</sup> en las cámaras territoriales de 25 países, llegando a la conclusión de que el Senado de la República Argentina es la Cámara de mayor representación desproporcionada. Si bien esta situación no es más que una consecuencia del poblamiento desigual del territorio nacional, no cabe duda de que muestra la vigencia de esta forma de gobierno como forma de proteger intereses de regiones que con el correr del tiempo fueron perdiendo peso relativo.

Un elemento bastante original de la institucionalidad política argentina, es que también existe una representación desproporcionada en la Cámara baja argentina -Diputados de la Nación- organizada bajo el principio de representar a la totalidad del pueblo de la Nación argentina.

Esta situación se debe a que el decreto ley 22.847/83 -que establece las reglas electorales para las elecciones nacionales- fijó un piso mínimo de cinco diputados por cada provincia. Al considerar las áreas citadas en el área central se elige un diputado cada 172 mil habitantes, mientras que en la

**Cuadro N° 3.** Senadores Nacionales y Diputados Nacionales por área y por población

Distrito	Sen.	Dip.	Población	Dip. x Población	Sen. x Población
Total Centrales	12	132	22.752.441	172.367	1.896.037
Total Periféricas	42	95	10.833.774	114.040	257.947

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la base de datos ProvInfo (2005)

se emite en la *periferia* (cuadro N° 3). Más importante aún, al fijarse las provincias como distritos electores para la elección de diputados y al ser los candidatos elegidos por las seccionales provinciales de los partidos políticos, estos parlamentarios tienden a funcionar -como los senadores- como representantes provinciales más que como emergentes de la voluntad nacional como un todo.

Esta combinación de representación desproporcionada en Diputados y Senadores es muy importante. El citado trabajo de Samuels y Snyders (2001) la estimó como la mayor de todos los países investigados.

Existe un acuerdo general en sostener que el fenómeno de representación desproporcionada tiene importantes consecuencias en el diseño e implementación de las políticas públicas. En el caso que nos ocupa, las provincias periféricas hicieron valer su fuerza parlamentaria de múltiples formas, generando que el despliegue

### 2.3.2. Las administraciones públicas provinciales (APPs) en el área periférica

En cuanto a las Administraciones Públicas Provinciales en el área periférica, reproduciremos muy brevemente tres aspectos cruciales en términos del modelo a desarrollar:

- Alta participación del gasto público en el producto bruto geográfico.** En el conjunto de las periféricas, el gasto público (jurisdicción nacional + jurisdicción provincial) tiene una participación que es el doble de la que se encuentra en el área central<sup>10</sup>. Este elemento cobra mayor significación en virtud de que, como vimos, un importante segmento de la economía tiene poco contacto con el grueso de la base productiva provincial. De esta manera, el indicador transcrito señala que buena parte de las oportunidades de negocios para los actores regionales están ligadas con el accionar de la

central el empleo público per cápita es ostensiblemente menor que en las provincias del área periférica, lugar en donde ocupa un lugar mayoritario". Asimismo es de destacar la existencia de una brecha cada vez mayor entre el sistema privado y el sistema público. En el primero, rigen reglas cada vez más "salvajes", tendencias a precarización y sobreexplotación de la fuerza de trabajo. En el sector público, se mantienen las condiciones de trabajo y la duración de la jornada laboral, con ventajas o situaciones de hecho de verdadero privilegio (jornadas reducidas, extensión de licencias, prestaciones reducidas, controles inexistentes, etc.) alcanzadas en el marco del uso político - partidario con un criterio "clientelar", de la gestión de las plantas de personal.

- ) **Desestructuración en el funcionamiento de la APP.** En términos generales, en las APP del área periférica se observa la falta de cualidades esenciales para alcanzar lo se conoce como estructura burocrática. Así, una serie de diagnósticos realizados en el marco de la Secretaría de Asistencia para la reforma provincial del Ministerio del Interior coincidieron en considerar que en estas APPs se observaba una baja capacidad general de los circuitos (administrativos,

cimiento personal, las constelaciones de poder e influencia, etcétera.

### **3. Modelo de funcionamiento del sistema político subnacional de las provincias periféricas**

Comenzamos la descripción del citado modelo presentando, de manera estilizada, los vectores que lo componen (gráfico N° 1).

#### **3.1. Las relaciones Gobierno Central - Provincias del área periférica**

El contexto general, la situación de los actores políticos involucrados, algunas asimetrías entre las provincias periféricas y la Nación -en suma, los elementos que hemos venido describiendo en los puntos anteriores- hicieron que existiera una tendencia muy marcada a la producción de una articulación basada sobre el apoyo político de parte de las provincias a la Nación a cambio de transferencias financieras o de bienes y servicios.

Para decirlo de manera directa: una suma de dinero que en términos relativos era menor para el presupuesto federal significaba, para cualquier provincia periférica, un elemento determinante de su situación fiscal y/o

Gráfico N° 1. El circuito de reproducción periférica



rucial para el gobierno central, mientras que para la provincia una política independiente tenía, potencialmente, pocos beneficios. Desagreguemos un poco estos contenidos.

Siguiendo un patrón histórico, la crisis de las economías regionales generó como respuesta presiones de la sociedad provincial sobre el sector público en el sentido de garantizar un alto grado de funcionamiento del aparato productivo y de las condiciones de vida de la población (sección 2.1.2.). El esguace de los sistemas regulatorios de gestión nacional, hizo que es-

traordinarios (sección 2.1.1.).

Como contrapartida de estos auxilios, el único "producto" a ofertar que pudiera ser atractivo para el nivel nacional eran las potestades que tiene un Estado provincial en virtud de regir la forma federal de gobierno. Estos elementos se han revalorizado a partir de los procesos de descentralización, de la estabilidad institucional y de la sobrerrepresentación de las provincias periféricas (sección 2.3.1.). Puede jugar el poder provincial de esta manera pues la base social no le exige que lo utilice en otro sentido

Por otro lado, esta oferta de la provincia -la cuota de poder federal- es difícil que pueda ser utilizada en otro sentido, ya que se da por supuesto la inviabilidad de refundar los esquemas regulatorios de las economías regionales. Tal como vimos, no parece que hubiera habido espacio dentro de la lógica económica imperante en los '90 para estrategias como las que se empezaron a desarrollar en el siglo XIX (sección 2.1.2.2.).

En suma, considerando la situación desde el punto de vista de actores que quieren mantener o incrementar su poder político<sup>12</sup>, no tiene sentido que desplieguen acciones de otro tipo. Es más fácil conseguir fondos en la Nación que pedirles esfuerzos -muchas veces de antemano inútiles- a actores sociales que están en una situación crítica. Este camino es todavía mucho más difícil de recorrer por el efecto demostración, ya que continuamente las provincias muestran los éxitos de sus relaciones políticas con el Gobierno nacional y ninguna de ellas quiere mostrarse como incapaz de obtener resultados por esta vía.

Vista la situación desde el lado del Gobierno central, lo que ofrece el nivel provincial son herramientas muy importantes, sobre todo a la luz de las crónicas necesidades del gobierno federal de incrementar los niveles de gobernabilidad nacional (sección 2.2.). Fomenta este tipo de articula-

tivo de las provincias periféricas, lo que hace que recursos proporcionalmente ínfimos para la Nación, tengan mucha importancia vistos desde el ángulo de estas provincias<sup>13</sup>.

Explicemos un poco esto: como varias jurisdicciones del área periférica tienen aproximadamente el 1% de la población del país, *a priori*, es de ese orden el nivel de *bienes programas* que tienen asignados. En este contexto, una reasignación del 1% le permite duplicar la cantidad de *bienes programa* recibida por cualquiera de ellas. En este sentido, durante los '90 hubo reiteradas denuncias señalando que las provincias amigas del Gobierno nacional accedían a mayores cupos de planes sociales (Planes "Trabajar" o "Jefes y Jefas de Hogar", bolsones de alimentos "PRANI" o "ASOMA", etc.). No nos detendremos en este punto porque ha sido reiteradamente denunciado e inclusive las propias autoridades han reconocido la opacidad y la asignación clientelar de los planes sociales<sup>14</sup>.

Para el nivel federal, la oferta de apoyo político de las provincias es muy atractiva. Esta oferta tiene su concreción más directa en el Poder Legislativo, en el que, como vimos, la sobrerrepresentación de la periferia tuvo importante influencia sobre la agenda parlamentaria del Poder Ejecutivo (sección 2.3.2.). Existen numerosos ejemplos de concesiones a las

la promoción regional o a las relaciones fiscales Nación - Provincias para destrabar la tarea legislativa. De esta manera, varias leyes clave de la etapa -como por ejemplo, las referidas a las privatizaciones de YPF y Gas del Estado- se aprobaron por el mecanismo de brindar beneficios a estas provincias a cambio del respaldo de sus representantes en el parlamento nacional (Vidal, 1995: 17).

También es muy valorado el apoyo de los gobernadores en el escenario político regional y nacional. Por medio del intercambio descrito el Gobierno central puede sumar a las jurisdicciones gobernadas por partidos provinciales, hace bajar el tono de crítica de las provincias opositoras y se alienta a que las oficialistas den un apoyo más decidido. Un ejemplo arquetípico de la efectividad de estas políticas se observa en las intrincadas negociaciones que el Gobierno nacional llevó adelante con provincias gobernadas por partidos provinciales que *casualmente* decidían en esos días el apoyo a la boleta presidencial en ocasión de las elecciones de 1995<sup>15</sup>.

### **3.2. Las consecuencias hacia la sociedad y la política provinciales**

El tipo de relación que el gobierno provincial establece con la jurisdicción nacional tiende a reforzar el tipo de re-

menta proporcionalmente a su libertad de acción. Así, los funcionarios del gobierno provincial necesitan de esta libertad para cambiar diametralmente sus posturas sin que esto melle su poder.

Por esto el origen de la legitimación política no puede sostenerse en algún tipo de instancia ideológica o programática que, cualesquiera sean ellas, son contraproducentes. Más aun, para que esta modalidad de funcionamiento de la esfera política pueda sostenerse sin grandes reparos, el valor central a fortalecer es el de la lealtad y confianza acrítica en la conducción política (sección 2.2.2.). De esta forma, cuanto mayor sea la lealtad que obtenga, mayor será el grado de libertad que tendrá la conducción política provincial para negociar con el orden nacional, y mayores serán las contraprestaciones que podrá conseguir.

Esto hace que, en la reproducción del orden social, las modalidades patrimonialistas y hasta sultanistas que citaba O'Donnell ocupen un lugar central. En particular aquellos elementos relacionados con las restricciones a desarrollo de la ciudadanía política: la baja penetración y/o pluralidad de los medios de comunicación, el escaso desarrollo de la esfera pública, el deterioro social, etc. En este sentido una de las características específicas de las áreas periféricas es que los

mente poderosa como para amenazar la dominación tradicional.

La llegada de población del interior provincial sobre las capitales jurisdiccionales (sección 2.3.2.) favorece la reproducción de este patrón de relaciones sociales. Se trata de familias cuyas condiciones de instalación en su nuevo asentamiento (extrema pobreza, dificultades para adecuarse a la vida en una ciudad que no ofrece muchas oportunidades) la hacen potencialmente fácil presa de las redes clientelares. La multiplicación de esta población en asentamientos poblacionales precarios (villas miserias), fue conformando el núcleo duro de poderosas maquinarias electorales manejadas desde la administración provincial. Un interesante relato sobre este proceso puede verse en la investigación referida a la urbanización de "Campo Verde" en los alrededores de San Salvador de Jujuy. En este caso, se detallan las múltiples vías de relación entre los pobladores y el poder político a partir de la gestión de programas sociales, la normalización en los títulos de propiedad, la instalación de servicios, etc. Como siempre, el empleo público ocupa un lugar central: un censo realizado en la urbanización permite ver que por cada uno de los asalariados en empresas privadas hay cuatro empleados en el Estado (García Moritán, 1997: 92).

dad la actividad estatal tiene un carácter diferente, que suele nombrarse como de *ajuste pasivo*<sup>6</sup>. Desde la jurisdicción provincial y a través del gasto en personal, bienes y servicios no personales, erogaciones previsionales y obra pública va ocupando el espacio que deja la debacle de las economías regionales. Con esta actividad, se garantiza un cierto nivel de actividad, empleo y demanda agregada en la economía provincial.

En este sentido, debe destacarse que durante la década de los '90 había una serie de factores que hicieron que los mecanismos descritos fueran vistos como la oportunidad de supervivencia para actores provinciales. Nos referimos específicamente a los supuestos macroeconómicos de la convertibilidad, que implicaron la existencia de un cambio sobrevaluado y tasas de interés exorbitantes, elementos que hacían inviables casi toda la base productiva de la periferia. De igual forma, la extensión de la pobreza y la desocupación, reducía de manera dramática la perspectiva económico social de buena parte de la población. A ambas, las históricas burguesías provinciales o las clases populares, sólo el Estado podía ayudarlas.

En este contexto, las administraciones públicas provinciales pasaron a ocupar un lugar crucial en la reproducción del orden social y político de las jurisdicciones periféricas. De esta

de reproducción del sistema político social -desde la demanda sobre empresas locales- como así también la articulación con el segmento popular a partir de las políticas de empleo y de asignación de programas sociales (sección 2.3.2.).

Para terminar de cerrar el círculo, esta forma de funcionamiento del sistema político llega a la economía regional, situación inevitable dado el tamaño relativo del Estado (sección 2.3.2.). La intervención de un aparato de amplias dimensiones relativas bajo la lógica del subsidio particularista y la clientela, contamina los circuitos mercantiles y ahuyenta la posibilidad de inversión no atada a este funcionamiento, justamente porque circuitos basados sobre la prebenda tienen un comportamiento azaroso y por lo tanto prescindible para la lógica racional capitalista.

Esto impulsa a los sectores económicos más dinámicos a funcionar como enclave<sup>17</sup>, es decir, independizan el proceso económico de la dinámica provincial y por ello disminuyen la posibilidad de transferir su impacto virtuoso sobre el conjunto de las relaciones sociales de la provincia.

## Conclusiones

Se desarrolló en las páginas precedentes un modelo explicativo del fun-

cionamiento en la primera parte de este trabajo.

En principio se quieren señalar algunas diferencias que existen en el funcionamiento del sistema político de las áreas periféricas en comparación con lo que ocurre en otras regiones del país. Tomemos por ejemplo el hecho de la alta participación del Estado en todos los órdenes de la vida de las sociedades periféricas; en otras áreas, en donde existe una multiplicidad de actores sociales que se reproducen de manera más autónoma con respecto al funcionamiento del Estado, es dable esperar que aun en casos de manejos paternalistas del Estado, habrá mayores segmentos de la sociedad civil cuya subsistencia no dependa de esta modalidad de acción.

Igualmente, en el caso de sociedades que han recibido de manera más directa el embate de los procesos modernizadores, hay mayores posibilidades de que la mediación política no tenga como componente sustancial la lealtad al líder. En estas sociedades, tienen mayor influencia una serie de elementos que, al menos en parte, son procesados en la esfera pública.

Con referencia al modelo en sí, su mayor fortaleza es que empieza a explicar desde la esfera política, los mecanismos por los cuales en un período particular se reprodujo la condición periférica.

1. Alrededor de hacer factible un espacio productivo en estas provincias.
2. Alrededor de generar condiciones de gobernabilidad tanto en el centro como en la periferia.

En la medida en que se desestructura el primero, cobra mayor importancia el segundo. Si los diferentes actores sociales no vislumbran un proyecto económico social para las provincias periféricas, en mayor proporción se aplicarán los recursos obtenidos a sostener prácticas clientelares y prebendarias.

A la sombra de estas relaciones, han surgido sociedades cuyo pacto social

básico se estructura alrededor de conducciones políticas legitimadas por su capacidad para conseguir fondos nacionales y asignarlos -como subsidio hacia las clases tradicionales o clientela hacia los sectores populares- de forma tal que conforme a ambos estratos y le permita reproducirse en la cúspide del poder provincial.

Las consecuencias de este pacto social, vigente en tanto no se desater fuerzas endógenas o del ámbito nacional, es la reproducción del descrito equilibrio entre vectores. O lo que es lo mismo, que el retraso relativo de las provincias periféricas se siga profundizando.

## Bibliografía

- Achervall, Jaime y Belardi, Paula (1999), "Algunas ideas para empezar a formular un programa para la izquierda en las provincias periféricas", *Revista Periferias* N° 6 - FISyP - Buenos Aires
- Amín, Samir (1986), *El desarrollo desigual*, Planeta - Agostini, Barcelona
- Balán, Jorge (1978) "Una cuestión regional en la Argentina: Burguesías provinciales y el Mercado Nacional en el Desarrollo Agroexportador", *Desarrollo Económico* N° 69 Vol. 18, Buenos Aires
- Benítez, Raúl; Tocino, Sergio; Vaca, Ángel y Cao, Horacio (1991), "Marco de Políticas Macroeconómicas", Instituto de Investigaciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de San Juan- San Juan.
- Bolsa de Comercio de Córdoba (1998) "Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional", Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba
- Boudón, Raymond y Bounicand, François (1990), *Diccionario Crítico de Sociología*, Edicial S.A. - Buenos Aires

- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1998) "La cuestión regional y la Conformación del Estado - Nación en la Argentina", *Cuadernos de Investigación C.E.P.A.S.* N° 2, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires
- Cao, Horacio, Rubins, Roxana y Vaca, Josefina (2003), "Clasificaciones y Agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina", *Cuadernos de Investigación CEPAS* N° 14 - CEPAS / AAG - Buenos Aires
- Dargoltz, Raúl (1994), *El Santiguense. Gestación y crónica de una pueblada argentina*, Despertador Ediciones - Buenos Aires
- Downs, Anthony (1960), "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy", *World Politics*, Volume 12, Issue 4, Johns Hopkins University Press U.S.
- Favaro, Orietta - Morinelli, Marta y Ragno, María (1989), "La intervención del Estado en la industria petrolera: el conflicto Salta/Estado Nacional (1918-1935)", Serie Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea: N° 35 - CEAL - Buenos Aires
- Federación Agraria Argentina (1997), "Dictámenes del 85º Congreso" en Conclusiones finales del 85º congreso ordinario anual de F.A.A.- Rosario, 25 y 26 de septiembre de 1997
- Federación Agraria Argentina (2000), "Desde el campo, por justicia distributiva y desarrollo nacional" en Conclusiones finales del 88º congreso ordinario anual de F.A.A.- Rosario, 28 y 29 de septiembre de 2000
- Ferrer, Aldo (1980), *La economía argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- García Moritán, Matilde (1997) "Campo Verde. Un proyecto urbano basado en la auto-organización", Universidad Nacional de Jujuy - Jujuy, Argentina
- González, Norberto (1987), "Vigencia actual del concepto centro-periferia", *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 11, Madrid
- Laclau, Ernesto (1982), "Feudalismo y capitalismo en América Latina", *Cuadernos del Pasado y del Presente* N° 40 - 9ª Edición Siglo XXI Editores, México
- Marshall, T. H. (1950), "Citizenship and Social Class", en: Marshall T. H.: *Citizenship and Social Class and other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.

- ProvInfo (2005) "Base de Datos de la Unidad de Información Integrada", Ministerio del Interior, Buenos Aires - <http://www.mininterior.gov.ar/provinfo/inicio.asp>
- Rofman, Alejandro (1994) "Transformaciones Demográficas, Sociales y Económicas en el Nivel Urbano - Regional en la Argentina Contemporánea", **Realidad Económica** N° 126, IADE - Buenos Aires
- Samuel, David y Snyder, Richard (2001) "El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial" en *El federalismo electoral argentino*, Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Editores) - Eudeba - Buenos Aires
- Statistics Canada (2003) Statistics Canada - CANSIM - Canadá, tomado de [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)
- Vidal, Armando (1995), *El congreso en la Trampa. Entretelones y escándalos de la vida parlamentaria*, Planeta - Buenos Aires
- Willington, Manuel (1998) "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina", Revista *Estudios* Año XXI N° 84 - IEERAL - Fundación Mediterránea - Argentina

## Diarios

- Ambito Financiero* (09/02/95a) "Promesas de gobernadores", Buenos Aires
- Ambito Financiero* (09/02/95b) "Ulloa demora apoyo a Menem pese a la seducción de Cavallo", Buenos Aires
- Clarín* (09/02/95) "Los Provinciales tejen para Mayo", Buenos Aires
- Clarín* (20/2/95) "El PJ pasa el rastrillo de votos por el interior", Buenos Aires
- El Cronista Comercial* (09/11/1995) "Amadeo admitió que hubo despilfarro", Buenos Aires