

Estado y sociedad

LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS REZAGADAS

Horacio Cao*
Roxana Rubins**

Son largamente reconocidas las diferencias en lo que hace a la estructura económica, la estratificación social, el potencial de desarrollo, etc., de las distintas provincias en que se divide políticamente nuestro país. Sin embargo, tal reconocimiento no se hace extensivo a las características diferenciales que asumen las instituciones en dichas provincias, pese a su similitud formal.

El trabajo que se desarrolla pone el acento en el análisis de la aparente asimetría existente entre un molde institucional esencialmente único, democrático-liberal y un funcionamiento acorde a la situación de retraso relativo que registran las instituciones de las provincias rezagadas en relación con las restantes del país.

* Lic. en Ciencias Políticas, Administrador Gubernamental.

** Lic. en Economía, Administradora Gubernamental.

1. Introducción

A poco de analizar la conformación de nuestro país se vislumbra como una de sus características fundamentales el desequilibrio que, en todos los registros, se observa entre las diferentes regiones que componen el país. En un trabajo anterior (Rubins, Cao, 1994) se decía que esta propiedad es producto de un proceso histórico particular, el que fue generando una cierta estructura desequilibrada; su funcionamiento hace que esta asimetría entre las partes no sólo no se elimine sino que se reproduzca permanentemente, aunque a veces cambie en su forma y contenido.

A los fines de este trabajo, que toma en cuenta a las provincias rezagadas, se consideró como central el lugar que ocupa el estado. Esto se origina en su peso relativo, su lugar en la mecánica de transferencias interregionales, su posicionamiento como articulador de los actores sociales provinciales. Más estratégicamente aún, debido a su funcionalidad en la reproducción del orden asimétrico.

A partir de esta base, se desarrollaron una serie de conceptos, los que explican las características salientes de dichas asimetrías y son el punto de partida del presente escrito, el que busca avanzar en el desarrollo de juicios explicativos que permitan comprender el funcionamiento de las provincias rezagadas argentinas.

En este marco global, el primer paso está dado por la necesidad de demarcar un agrupamiento de las provincias rezagadas. Una vez obtenido, se ingresa en el análisis de la función política de dichas pro-

vincias a partir de la descripción de las características centrales de la manera de operar de su institucionalidad.

Bajo este precepto describiremos entonces las características más salientes de la organización política, detallando sucintamente los componentes centrales de esta forma de desenvolvimiento institucional, haciendo hincapié en la descripción de las actitudes de los principales actores y sus formas de reproducción.¹

A poco de analizar las instituciones de las provincias rezagadas, se muestra en forma contundente que su funcionamiento es cualitativamente distinto del que establecieron quienes diagramaron la arquitectura institucional al momento de redactarse una **constitución provincial compatible con la constitución nacional**, y el que se observa en otras regiones del país.²

A partir de esta modelización acerca del comportamiento institucional de las provincias rezagadas, se buscará dar los primeros pasos en la determinación de la funcionalidad de esta organización en la situación de retraso provincial y en el equilibrio general del país.

Posteriormente, se enumeran algunas de las limitaciones más importantes del sistema y se describen las que son, a nuestro entender, las razones que han hecho que

1. Las apreciaciones de estos componentes se efectúan sobre la base de trabajos de campo realizados a lo largo de los últimos tres años en distintas provincias.
2. Que tampoco necesariamente es similar al que se pensó en las etapas de diseño de estados federales insertos en un mapa normativo nacional democrático/liberal.

muchas de esas provincias hayan ingresado en una crisis política recurrente.

Por último, se detallan algunas conclusiones y se enumeran posibles vías de profundización de acciones e investigaciones futuras.

Para concluir este punto, queremos resaltar las limitaciones en cuanto a la existencia y calidad de la información producida por las provincias. En este sentido, debe remarcarse que, en general, cuando se realizan trabajos de análisis de las regiones argentinas se choca contra el problema de la escasez de información y de la falta de confiabilidad y comparabilidad interprovincial de la que se encuentra disponible.

Este problema tiende a acentuarse, ya que la crisis que atraviesan los estados provinciales también deteriora sus sistemas de información. Por otro lado, la vertiginosidad de los cambios hace que muchas veces la información recopilada deje de ser importante en poco tiempo.

2. La selección de las provincias rezagadas

El punto de partida adoptado a la hora de demarcar las provincias

rezagadas como parte de un todo (la república, la nación, el mercado nacional), es su alto grado de heterogeneidad en lo político, en lo social y en lo económico.³

Así puede decirse que las transformaciones sociales y económicas que alteran el equilibrio interno y externo suponen tensiones que no siempre, ni de modo necesario, contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo nacional.

Tal resultado no es automático y puede no darse; lo que equivale a afirmar que el análisis del desarrollo social supone siempre la posibilidad de estancamiento y heteronomía (Cardozo, Faletto, 1975).

Bajo este marco teórico, hacia los '70 existía un cierto consenso en dividir al país en las siguientes tipologías (Cao, 1993):

* **Area central:** posicionada sobre la *pampa húmeda*, *zona metropolitana* y *cordón industrial*, permitía la obtención de las divisas necesarias para mantener en funcionamiento el esquema de sustitución de importaciones.

* **Periferias prósperas:** aquellas que con la expansión del mercado interno tuvieron la posibilidad de generar productos para la zona "central" y, sobre la base de la expansión del ingreso, registrar ritmos de crecimiento económico apreciables, logrando, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población (Ferrer, 1980).

* **Periferias olvidadas:** regiones que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema de relaciones asimétricas. Son aque-

3. El concepto de heterogeneidad estructural está utilizado en el sentido que le da el ILPES, que subraya las facetas económicas en relación con el dualismo productivo y las diferencias de productividad; el dualismo social y la extrema pobreza, y su correlato de democracias infradesarrolladas o dictaduras, como expresión política de la heterogeneidad estructural (ILPES, 1987).

llas que no desarrollaron actividades de "exportación" significativas hacia la zona "central". De este modo, estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registraron los menores índices de actividad económica y niveles de vida. Estas regiones no estuvieron directamente vinculadas con la reproducción del modelo hegemónico y su impacto, cuando el modelo en cuestión estuvo en auge, fue de escasa repercusión.

* **Periferias despobladas:** se trata de regiones en las que, a lo largo del período analizado, se realizaron tareas de "ocupación", que garantizaban la soberanía, en tanto se creaba la infraestructura necesaria para su efectiva integración (el ejemplo es el de las provincias más australes).

Sin embargo, tal equilibrio se rompe hacia mediados de la década de los '70, y así como la crisis del país hace difícil encontrar un diagnóstico único, del mismo modo se torna complejo establecer parámetros de clasificación.

De todas formas, sigue siendo necesario realizar un recorte que seleccione las provincias más rezagadas. Para esto tomaremos un trabajo desarrollado por el CFI (Francés, 1993), el que sobre la base del tamaño del producto, el impacto del sector público en el producto y en el empleo, y el grado de financiamiento que éste tiene por parte del estado nacional, desarrolla una clasificación de las provincias.

Estos indicadores seleccionan en primera instancia a Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Formo-

sa como las provincias típicamente rezagadas del país. En alguna medida, y en forma no tan contundente, coinciden con este perfil las provincias de Jujuy, San Juan, Chaco y Corrientes. Misiones y San Luis parecen haber ingresado en una dinámica diferente, en tanto el resto de las provincias posee características claramente divergentes.

Entre aquellas provincias a las que describimos como rezagadas y las que se encuentran muy próximas a esta situación, se pueden distinguir básicamente tres tipos:

- las que en la etapa anterior no pudieron ingresar en las corrientes dinámicas de integración al conjunto del espacio nacional, y cuya crisis sobreviene, primero, por las dificultades que ocasiona al estado nacional su propio ajuste, y, segundo, la inexistencia de regiones que, como en otras épocas, absorbían el sobrante de población. Tal el caso, por ejemplo, de la provincia de Santiago del Estero;

- las que eran periferias prósperas y su emprendimiento entra en crisis con el fin del *estado del bienestar* (Rubins, Cao, 1994) no pudiendo reconvertir sus emprendimientos orientados al mercado interno o desarrollar otros. Es el caso de la provincia de San Juan;

- las provincias que eran rezagadas pero en los últimos años iniciaron emprendimientos dinámicos, aunque su crecimiento las pone en el "margen" ya que no ha sido lo suficientemente profundo como para despegarlas del lote de provincias atrasadas. La incipiente producción sojera de Formosa y su desarrollo petrolero ejemplifican este caso.

3. El entramado Institucional de las provincias rezagadas

Una vez seleccionadas las provincias que se analizarán, se busca describir cuáles son las pautas de funcionamiento de su estructura política. En este punto, se pondrá especial énfasis en detallar los aspectos fenoménicos, descriptivos, en el sentido de enumerar cuáles son las características salientes de un sistema que caracterizamos como clientelar sin ahondar en las causas que generan el cuadro de situación a describir.⁴

Debe decirse claramente que estos comportamientos se dan en el marco de una profunda heteronomía que, notoria en la nación, se reproduce hacia el interior de las instituciones provinciales. Así eventualmente pueden observarse sectores provinciales de desarrollo similar al encontrado en instituciones de provincias más avanzadas, o comportamientos puntuales que no contradicen una caracterización global de provincia estructurada como sistema clientelar. De la misma forma, y tomando en cuenta las particularidades de cada proceso histórico, existiría una tendencia que aún mayor profundidad en la estructura clientelar con menores niveles de desarrollo económico y social.

Por otra parte es necesario resaltar que más allá del poder formal y de los circuitos legales instituidos

por las constituciones provinciales, es reconocida dentro de la provincia una estructura real con actores sociales que cumplen papeles muy distintos a los que juegan en provincias con mayor nivel de desarrollo relativo. Debemos destacar que las descripciones esbozadas apuntan, sobre todo, a señalar estos desvíos:

a) *El partido político en el poder*

No es determinante el color político del partido en el poder (en general es un partido provincial o justicialista), ya que éste se distingue básicamente por tener una ideología difusa y por estar encolumnado detrás de un caudillo. En general, esta ideología difusa mezcla componentes tradicionales o conservadores con importante participación de la Iglesia, algún ancla que lo identifica con el gobierno nacional y un discurso que se sustenta sobre banderas federales y de rechazo a una genérica "postergación" por parte de la nación.

Suele encontrarse un partido "tradicional" de la provincia, que se mantiene ejerciendo el poder desde hace décadas en forma directa o indirecta, con democracia o sin ella. En los últimos tiempos se han hecho presente en algunos de estos partidos políticos la generación de corrientes de modernización y cambio, aunque hasta ahora han tendido a quedar anuladas por su propia dinámica interna.

b) *Administración pública provincial (APP)⁵*

La APP aparece como base de operaciones de la organización política que está en el poder. A semejanza de las provincias más avan-

4. Se avanza en estos puntos en los acápites siguientes.

5. Un análisis más extenso de la problemática de las APP se desarrolla en "La situación de las provincias periféricas argentinas" (Rubins, Cao, 1994).

zadas, se han creado multiplicidad de organismos públicos descentralizados, cuya función en otras regiones es coordinar las tareas necesarias para mantener en buen estado la estructura productiva.

Los organismos centralizados, por su parte, sirven para generar la información y los servicios indispensables que delega la nación. Las direcciones de Estadísticas generan información para el INDEC, el Ministerio de Educación administra las escuelas, el Ministerio de Salud y Bienestar tiene a su cargo el sistema hospitalario a la vez que canaliza los fondos destinados al Plan Materno Infantil, el PROSOL o el PROSOCO, el Ministerio de Economía se relaciona con su par nacional, administrando el presupuesto global y los fondos provenientes del estado nacional, etcétera.

La base para el acceso a los cargos políticos no radica —por lo general— en los planes previos a desarrollar ni en los proyectos de crecimiento institucional que se encaren, ni en la capacitación previa para el desempeño en ellos.

La APP es uno de los principales sustentos de la estructura clientelar a través de dos instancias; por un lado, desde el manejo discrecional del empleo público. Las distorsiones comienzan a partir de las mecánicas de ingreso a la APP, la que se produce —en la mayoría de los casos— a través de la estructura clientelar y no debido a las necesidades de servicio. Esto permite, por otra parte, tener una administración sumisa, que se estructura sobre una base dual; un canal legalista, de un obsesivo ritualismo burocrático, el que obviamente nunca logra resultados y que está

reservado para el público que no puede o no sabe hacer uso del jerarquizado sistema de factores que rige en los sistemas clientelares. Por otro, un canal jerarquizado, informal, *ad hoc*, utilizado por los grupos que ejercen el poder y por el que se despliegan las tramitaciones que se consideran importantes.

El otro espacio que sustenta la estructura clientelar está dado por su relación con las asociaciones o consejos empresariales. Estas asociaciones, que pueden ser explícitas o implícitas, son uno de los factores de poder más importantes en la provincia. La relación entre este sector y el estado se desarrolla al amparo de una estructura legal cuyo eje es la ley de "Compre Provincial" y ha tejido una telaraña sumamente eficaz que le permite realizar contratos desfavorables al estado provincial aun cuando es frecuente que se respeten los carriles jurídicos formales. Muchas veces, además, los miembros de estas asociaciones soportan una carga impositiva mínima, y en los casos más extremos existe algún nivel de conexiones entre las estructuras político-partidarias que manejan el estado provincial y algunos emprendimientos manejados por estas asociaciones.

c) Senadores nacionales

Son la pieza clave en la negociación entre las provincias y la nación. Amparados en la ya citada genérica "postergación" que ha sufrido su provincia suelen tener discursos críticos hacia el gobierno nacional. Tal situación es sinuosa y varía con los vaivenes que su provincia tiene frente al poder ejecutivo provincial.

Es común encontrar en la representación nacional de las provincias rezagadas a antiguos caudillos que, por un motivo u otro, no han sido reelectos en sus provincias.

Una situación crítica ocurre en la provincia cuando los senadores nacionales no pertenecen al mismo partido o fracción que el que se encuentra en el gobierno provincial, pues su actuación nacional tiende a volcarse en desmedro del partido gobernante en la provincia. Por otra parte, la banca senatorial está considerada como un instrumento importante, siendo su pérdida por parte del "caudillo" que maneja el partido en el poder un signo de debilidad preocupante.

d) Cámaras legislativas provinciales

En los momentos de apogeo del poder del caudillo, los parlamentos provinciales tienen un poder acotado y una actuación que tiende a pasar inadvertida, con una participación menor dentro de la estructura provincial. Un análisis detallado de la legislación producida permite observar que estas cámaras sancionan básicamente pensiones gratificables y otros repartos, aumentos múltiples de salarios, generación de subsidios para diferentes sectores, compromiso de la coparticipación para usos varios, creación de organismos autárquicos diversos, etcétera.

Pero en el caso de observarse debilidades del poder ejecutivo frente a la cámara legislativa, se tienden a generar situaciones caóticas, pues se desarrollan competencias por la apropiación del régimen clientelar. En este caso los bloques partidarios tienden a fragmentarse

para optimizar las prebendas provenientes de la aprobación de leyes, ya que no existe un actor social alternativo capaz de disciplinar a los diputados.

En general la imagen de las cámaras legislativas de las provincias rezagadas es muy negativa. En los momentos de debilidad muchos gobernantes desearían cerrarlas, en primer lugar, porque tal medida le podría brindar réditos dada la mala imagen del parlamento provincial; más importante aún, porque el legislativo en situaciones de licuación del poder político tiende a forzar repartos que calificaremos luego como "más allá de toda prudencia" en situaciones críticas. En el punto 7 de este trabajo analizaremos más profundamente estos funcionamientos.

e) Suprema Corte de Justicia

Es, de los tres poderes, el que suele tener menor autonomía para desarrollar su accionar. Contralor de los actos del ejecutivo y del legislativo, aparece a veces generando pujas presupuestarias a cambio de las cuales es manipulada, a menudo en forma abierta, por el ejecutivo. Dada la importancia de la estructura legal en la relación con las asociaciones de empresarios (ver punto b), tiende a generar relaciones muy estrechas con este sector.

f) Los partidos de la oposición

El esquema clásico involucra un partido de oposición (radical, justicialista o provincial) capaz de ser la estructura de recambio. Esta estructura en general tiene bajos niveles

de diferenciación con la fuerza de gobierno e incluye a todos los sectores que sienten que se han quedado afuera de la estructura clientelar o que en un cambio obtendrían un posicionamiento mejor.

Para ser realmente poderoso, el partido de oposición debe conservar alguna de las otras estructuras capaces de conformar un sistema clientelar en escala: la municipalidad de la capital provincial o de otra ciudad importante, la universidad radicada en la provincia, o tener el mismo color político que el gobierno nacional.

Esta tipología no invalida la existencia de partidos o fracciones en los márgenes del poder, con escasa representación parlamentaria, que enarbolan proyectos de modernización económica, administrativa, social, etc., y que fueron eternamente postergados. Para ellos parece abrirse una oportunidad pues la crisis ha abierto una profunda brecha dentro de los grupos de poder provinciales y tanto como fracción del partido en el gobierno, como en los grupos opositores, se observa un importante crecimiento cualicuantitativo de las corrientes modernizadoras.

g) La base social partidaria

Por último, tenemos a la población, que en su gran mayoría ansía obtener un empleo público. Esto es así por la seguridad que brinda, por las condiciones de trabajo, **porque no hay otro lugar donde buscar empleo**, porque da oportunidad de complementarlo con otras ocupaciones, etcétera.

En algunas provincias, además, el salario del sector público es muy

superior al que se paga en el sector privado. El que milita en un partido exige como contrapartida "justa" y "obligada", dependiendo de la calidad del dirigente con el que se relaciona, trabajo para él, muchas veces para sus hijos, parientes, esposas, etc., y alguna que otra jubilación y pensión graciable independientemente de la casa o materiales que pudieran corresponderle por su lealtad al partido o fracción en el poder.

4. La función de la nación

Como contrapeso de esta estructura clientelar, encontramos el poder de la jurisdicción nacional. Esta tiene una relación contradictoria con la estructura clientelar de las provincias rezagadas; por un lado porque le es disfuncional ya que tiende a generar gastos mayores a los previstos en su función de integración al sistema y porque es celosa de su autonomía en lo referido al reparto de las transferencias, las que son su fuente de poder.

Pero por otro lado, le es útil pues el poder verticalizado alrededor del caudillo le permite a éste un amplio horizonte de políticas posibles y por lo tanto siempre es un potencial aliado, manejable a través de las vías discrecionales con que cuenta la nación (aportes del Tesoro Nacional —ATN—, créditos especiales, apoyos técnicos) o por la operación directa de algunos de los factores que juegan en la alianza de poder.

Si la interna del poder ejecutivo nacional se recalienta, esta jurisdicción tiene menor poder de disciplinamiento de las provincias y así es

como se ven funcionarios de distinto nivel de ambas partes recorriendo los ministerios, ofreciendo brindar apoyo a una u otra fracción.⁶

5. La estructura política provincial⁷

La descripción realizada, si bien

6. Por ejemplo: un funcionario provincial viaja a Buenos Aires y pasa por Economía a acordar algún adelanto o blanqueo de cuentas en Relaciones Fiscales con las Provincias; por el Ministerio del Interior para acceder a financiamiento internacional por Asistencia Técnica para la Reforma Económica Provincial o a negociar ATN en la Secretaría del Interior. Sin cambiarse de traje va luego al Ministerio de Salud a tramitar el ingreso al Plan Materno Infantil o a ver qué puede conseguir en los Programas PROSOCO o PROSOL, independientemente de los subsidios directos a los que accede por vía ministerial y que, si es hábil o si tiene contactos, puede conseguir.

A continuación, va a la Secretaría de Desarrollo Social, en donde tramita algún subsidio, viviendas, etc. De allí se dirige al Palacio Pizzurno (Ministerio de Educación) en donde buscará alguna partida del gasto social en educación, verá si no hay alguna cuenta pendiente en la equiparación de salarios docentes o por el traspaso. Concluido el trámite, va a Defensa, en donde garantiza que, al menos, no reduzcan el número de efectivos en los destacamentos que hay en la provincia y alrededor de los cuales vive toda una ciudad del interior provincial. Por último, pasa por Función Pública o el CFI, en donde consigue cursos de capacitación para funcionarios y asistencia técnica para realizar alguna acción dentro del estado.

7. Este punto fue elaborado sobre Tilman Evers, 1989 y Salama y Mathias, 1990.
8. El caso de Salta, provincia cuyo estado se encuentra en situación calamitosa. Los sectores económicos de mayor dinamismo agrupados alrededor de la ciudad de Orán plantean la división del territorio en dos provincias.

obvia para cualquier persona que transite las realidades provinciales, puede parecer exagerada para quienes no han recorrido rutinariamente circuitos provinciales de provincias rezagadas.

Asimismo es posible encontrar algunas instancias similares en otras provincias, existiendo diferencias de grado o razones de tipo histórico que generan comportamientos no acordes con la situación espacial.⁸

De todas formas, el origen de estas características no es la existencia de desvíos patológicos esporádicos. Aparece a partir de la situación de retraso general, el que en alguna etapa histórica fue funcional a la organización del mercado nacional.

Este retraso a su vez no es tomado en cuenta por las instituciones provinciales que, más allá de diferencias anecdóticas, tienen instituciones muy similares basadas sobre normas pensadas para estados capaces de tener un desarrollo autónomo.

Así, tres de los principales supuestos del estado capitalista no se cumplen en forma acabada en las provincias rezagadas:

i) la equiparación de los individuos en el ámbito económico como propietarios privados libres que exigen en el ámbito político su reconocimiento como ciudadanos también formalmente libres e iguales. En el ejercicio del poder social estos principios formales imponen una forma de dominación aparentemente neutra, impersonal y desinteresada de toda diferencia material.

Al no presentarse los individuos en el ámbito económico como propietarios privados y libres, tampoco

las formas de dominación se presentarán como neutras e impersonales.

ii) El estado aparece sostenido por cargas a la comunidad, emergiendo por sobre ella, articulando los intereses generales por encima de la competencia en el mercado.

En el caso de las provincias rezagadas, el estado está sostenido por transferencias nacionales con altos niveles de arbitrariedad,⁹ por lo que se pondera la capacidad de negociación con el estado nacional por sobre la capacidad recaudatoria local. En lo económico buena parte de la estructura de las provincias rezagadas descansa básicamente sobre un esquema sostenido por el nivel de gasto del sector público provincial. Este sector es, en estas provincias, el principal empleador (casi la mitad de los asalariados), el que genera la demanda para que subsista el sector comercial, el principal (casi único) inversor en infraestructura, el que permite el desarrollo de una red de servicios, etcétera.

Acápate aparte merece el papel de los bancos provinciales, que no sólo financian la APP y la mayoría de los emprendimientos que se desarrollan en la provincia, sino que en otras etapas, han funcionado incluso como emisores de moneda provincial.

Como complemento de esta situación, el gasto provincial es sostenido por la nación. En algunas de estas provincias más del 80% de los recursos son originados por transferencias desde la nación.¹⁰

En resumen, el dinero que mes a mes el estado nacional envía a las provincias, sirve a esta estructura clientelar para reproducir el siste-

ma, con lo cual cumple con su función de velar por las condiciones generales de reproducción y de imponer tales condiciones en contra de la resistencia que pueda encontrar en individuos o grupos.

Por otro lado, la debilidad de la burguesía provincial frente al estado y las limitaciones de toda la estructura, hacen que no exista competencia en el sentido capitalista del término, así como tampoco existen sectores sociales que sustenten (y exijan) ciertos comportamientos de los partidos políticos y parlamentos.

iii) La administración del estado queda a cargo de personas específicas: políticos profesionales y un aparato burocrático subordinado a ellos, los que aparecen como meros instrumentos para medir y expresar el interés general.

Las diferencias entre esta situación y la que ocurre en las provincias rezagadas ya fueron suficientemente descriptas en el acápite segundo de este trabajo.

6. El estado rezagado

El estado, posicionado sobre una estructura como la detallada, debe necesariamente recibir el impacto

9. Existe una tendencia a realizar estas transferencias en forma más pautada, aunque todavía importante cantidad de recursos van de la nación a provincias en forma arbitraria.

10. Formosa, Catamarca y La Rioja son ejemplos de esta situación. Otras provincias, como Santa Cruz, también tienen una alta dependencia de los fondos originados en el estado nacional, pero en este caso es muy importante el peso de las regalías.

de condiciones tan diferentes a las que se supone debe regular, más allá de las formas institucionales dadas por la constitución.

Esta es la forma en que se crea una ficción de organización institucional como la que fue detallada en puntos anteriores: se desarrollan una serie de acciones formales similares a las que ocurren en la nación pero vacías de contenido.

El resultado es entonces una cáscara (institucionalidad democrático liberal) en donde por debajo se observa a la clase dominante juntamente con fracciones menores de intereses congruentes, que muchas veces en forma directa aparecen encaramadas al estado provincial y que se dedican a reproducir esa estructura social a través de formas paternalistas, cuyo complemento es el manejo clientelar del aparato del estado.

La extrema simpleza de las sociedades y economías en las provincias rezagadas y las formas de dominación paternalistas hacen sobreabundantes los canales clásicos de las democracias liberales, en donde se "parlamentan" complejos intereses y en los cuales la competencia entre las fracciones de la clase dominante resuelve, por el consenso y la negociación, el "interés general".

Otro punto a destacar es la absoluta funcionalidad de un liderazgo carismático para el tipo de institucionalidad planteada.

Así, observamos que en las provincias rezagadas es común encontrar la figura del "caudillo", que concentra gran poder y que maneja la provincia en forma vertical y paternalista.

En los hechos el poder se con-

centra en el caudillo porque es quien despacha los negocios del poder ejecutivo, coordinando la "mejor" manera de distribuir la corriente de fondos que llega desde el estado nacional. El mandato del caudillo está legitimado por ser el "único" que está capacitado para negociar en mejores términos con la nación, las porciones de financiamiento que continúen haciendo viable su papel de redistribuidor de las transferencias nacionales, a la vez que puede disciplinar la puja en la provincia por el acceso a esos fondos.

Para tener una idea del poder del caudillo, debe verse que por más poder que concentren los aparatos políticos en otras regiones o instituciones del país será difícil de comparar con la situación de las provincias rezagadas: más del 30% del producto está generado por el estado provincial.

Las partidas obtenidas en la Capital no son de los productores locales, de los terratenientes, de los contribuyentes, sino que aparecen como patrimonio de la gestión del caudillo, que lo negoció en Buenos Aires. Por otra parte al originarse en supuestos auxilios o subsidios nacionales, promueve un menor control.

La "huelga" de impuestos o de inversión (Offe, 1991) aparece como respuesta a lo que quienes deben invertir perciben como mal uso de los fondos públicos, entre ellos el sostén del *estado de bienestar*. En las provincias rezagadas ningún sector social siente como propio el dinero nacional, el cual no está atado además a la realización de ninguna actividad en particular.

Por último, el sistema clientelar,

desarrollado alrededor del caudillo que dirige paternalmente las relaciones políticas entre los sectores sociales, verticaliza las decisiones y quita poder de reclamo a las organizaciones de base.

7. Las limitaciones del régimen clientelar

La crisis de todo el sistema, abierta a principios de los '70, rompe el equilibrio regional a partir de cuatro hechos fundamentales desde nuestro enfoque:

i) la nación, ocupada en su propio ajuste, pone límites a los fondos que transfiere;

ii) el nuevo patrón de acumulación y consumo instaura la crisis también en los emprendimientos regionales que se desarrollaban amparados en la capacidad de consumo masivo del modelo de sustitución de importaciones y la protección del mercado interno;

iii) las nuevas formas de producción son expulsoras de mano de obra. Existiría la tendencia a mediatizar el papel de receptoras de población por parte de las regiones más dinámicas. Por otro lado los procesos de promoción industrial generaron en Catamarca y La Rioja un cambio en el signo del proceso migratorio (CFI, 1991);

iv) la explosión de los medios de comunicación y la aceleración en la expansión de las formas sociales "modernas", que ponen en descubierto las formas de dominación más brutales. En este sentido, las capas pequeñoburguesas profesionales profundizan los reclamos en pos de la existencia de instituciones democráticas más genuinas.¹¹

Por último, es de resaltar que los mayores peligros de esta estructura ocurren cuando se licua el poder político del caudillo,¹² ya que generalmente tal situación está acompañada por una profundización en las pujas por la distribución de los fondos que gira el estado nacional, generándose un desordenado juego en donde todos buscan posicionarse en forma privilegiada para obtener mayores prebendas en el próximo equilibrio.

En general la crisis política, originada exógenamente desde el estado nacional, comienza a manifestarse a través de la exacerbación de las "internas" en el partido dominante o por el triunfo de una fuerza opositora en el ámbito electoral.

El segundo punto tiende a producir rencillas poco peligrosas, pues la difusa ideología y el escaso poder que logran acumular los partidos políticos hacen que los recambios produzcan sólo modificaciones cosméticas, que luego generan ciertos cambios en las alturas sin hacer peligrar la integridad del sistema.

Por lo contrario, la puja por el espacio interno tiende a partir el estado y hace que las prebendas y

11. Sin embargo los estados provinciales han sabido ser un lugar en donde se frenan sus reivindicaciones a través de la incorporación masiva de profesionales, más allá de la función que cumplan.

12. Situación que puede producirse ante un reacondicionamiento de las fuerzas políticas nacionales, un mayor control sobre el gasto público o la decisión de recortar el financiamiento hacia aquellas provincias que no apoyan con el suficiente entusiasmo las políticas (económicas, sociales, de derechos humanos o de relación con naciones vecinas) del estado nacional en la cámara respectiva.

favores comiencen a distribuirse más allá de toda prudencia. A corto plazo, la situación puede hacer crisis.¹³

La situación actual atraviesa un equilibrio inestable. Por un lado, los caudillos provinciales se encuentran frente a un profundo desgaste pues tienen dificultades para mantener su legitimidad como detentores de las relaciones necesarias para obtener fondos extra.

Por otro lado, la nación oscila entre la necesidad de cortar el flujo de divisas que mantiene a flote a las provincias y el miedo a las explosiones sociales tipo Santiago del Estero o Jujuy o al surgimiento de gobiernos menos dóciles que pongan en juego no sólo unos puntos en la coparticipación sino también un cierto ordenamiento espacial.

8. Consideraciones finales

La situación de las provincias rezagadas argentinas se explica a través de los papeles que fueron cumpliendo y las características de su organización institucional, la que no refleja su nivel de desarrollo.

En esta tensión juega un papel fundamental la nación, la que facilita con apoyo financiero, político, social, etc., hacia estas estructuras su reproducción. La crisis abierta hacia mediados de los '70 generó una serie de condiciones que dificultan el mantenimiento de las provincias rezagadas bajo las mismas

características que tuvieron desde la instauración del *estado de bienestar*. La forma en que se desarrolló la crisis le permitió a estas provincias evitar transformaciones análogas a las que atravesó el país. Las explosiones de Catamarca, La Rioja, Jujuy, Santiago del Estero, el Chaco, los problemas de caja de Formosa, San Juan, etc., parecen marcar los límites de una situación de estabilidad.

Como hipótesis previa, que se desprende de este trabajo y que debe ser comprobada, diremos que las provincias rezagadas tuvieron como función principal ser una fuerza de tensión hacia la estabilidad del sistema. Por encima del partido político que fuere y más allá de las declamaciones federalistas, el poder ejecutivo nacional siempre tuvo la apoyatura de las provincias rezagadas. A cambio, estas provincias están sobrerrepresentadas en el parlamento, obtuvieron incrementos sustanciales en los niveles de financiamiento y armaron estructuras políticas lo suficientemente fuertes como para mantener una ilusoria autonomía que no tenía correlato en lo económico ni en lo político.

Esta situación explica la aparente violación de una regla lógica, la cual prescribiría que cuanto más asimétrica sea la posición de una provincia frente al aparato productivo nacional, menor sería su grado de autonomía para el funcionamiento del sistema económico/político. O mejor dicho, que esta misma situación de debilidad ha hecho elevar su poder de negociación, a partir del cual han logrado mantenerse como las estructuras menos permeables al cambio.

13. En este sentido, los partidos de provincias que aceptan la ley de lemas parecen comportarse en forma suicida, ya que ésta parece generar situaciones de debilidad del poder político.

En resumen, las características de la arquitectura institucional, que en el proceso histórico determinó un país federal, hizo que esa situación institucional, cuando no podía promover un cambio en el equilibrio regional, fuera uno de los pilares del *statu quo*. Esta alianza regional

generó, por lo contrario, que el centro potenciara el poder de las provincias rezagadas a través de la sobre-representación de éstas en la esfera política y políticas redistributivas en lo económico, bajo la única condición de que no pusieran en juego el proyecto del centro de acumulación.

Bibliografía

- Abalo, Carlos, "La Argentina que viene", *Realidad Económica*, N° 98, Buenos Aires, 1991.
- Abalo, Carlos, "El plan Cavallo y las grandes líneas de la reconversión argentina", *Realidad Económica*, N° 103, Buenos Aires, 1991.
- Arceo, Enrique O., "Argentina: de la periferia próspera al subdesarrollo", *Realidad Económica*, N° 109, Buenos Aires, 1992.
- Cao, Horacio, "Reforma del estado. Marco teórico". Instituto de Investigaciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas (mimeo), San Juan, Argentina, 1990.
- Cao, Horacio; Francés, Mónica y Vaca, Angel, "Estrategias públicas y situación del empleo en provincias rezagadas argentinas 1983-1993", trabajo presentado en el 1er. Congreso del Trabajo, Organizado por A.S.E.T., Buenos Aires, 1994.
- Cao, Horacio, "Reforma del estado en provincias periféricas", presentados en la II Conferencia Internacional de Administración, Toluca, México, 1993, 3er. Premio Concurso UBA "El Rediseño del Perfil del Estado", Buenos Aires, 1993.
- Cardoso y Faletto, *Dependencia y desarrollo en América latina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1975.
- Consejo Federal de Inversiones, *Boletín C.F.I.*, N° 13, Buenos Aires, octubre-noviembre de 1993.
- Crozier, Michael, *Cómo reformar al estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Crozier, Michael, *Estado moderno, estado modesto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Enteso, Roberto y Capraro, Héctor, *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el estado federal y las provincias*, Cuadernos IIPAS, Buenos Aires, 1987.
- Esteso, Roberto; Benítez, Raúl; Capraro, Héctor y Tocino, Sergio, *Impactos de la crisis sobre la especialización productiva regional (El caso de la provincia de San Juan)*, Federación Friedrich Ebert IIPAS IICE, San Juan, 1988.
- Evers, Tilman, *El estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1989.
- Ferrer, Aldo, *La economía argentina, las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1980.
- Francés, Mónica y Mordacci, Sergio, "La reforma del estado en el marco de la nueva relación nación-provincias: programas de reforma en la provincia de San Juan", Secretaría de la Función Pública, Gobierno de la Provincia de San Juan, San Juan, 1992. Presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, noviembre de 1992.
- Francés, Mónica; Esteso, Roberto y Mordacci, Sergio, "Calidad total en la administración pública provincial", C.F.I. (mimeo), Buenos Aires, 1993.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina*, FIEL, Buenos Aires, 1993.

- Kosacoff, Bernardo y Bisang, Roberto, "Exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino", *Bol. Inf. Techint*, N° 271, jul./sep. 1992.
- Lerner, Emilia Raquel, "Cambios recientes en la relación fiscal nación-provincias", Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Secretaría de la Función Pública, 1992.
- Marqués, Nora y Rofman, Alejandro, *Crisis provinciales: más allá de la eficiencia del estado ¿existe el federalismo?*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1988.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el estado de bienestar*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- Oszlak, Oscar, "Estado y sociedad, nuevas fronteras", UBA, Facultad de Ciencias Económicas, Secretaría de Posgrado, Maestría en Administración Pública. Trabajo presentado en el IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, Argentina, 1992.
- Oszlak, Oscar, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en *Teoría de la Burocracia Estatal*, Oscar Oszlak (comp.), Paidós, Buenos Aires, 1984.
- Prebisch, Raúl, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Rubins, Roxana y Zárate, R., "Las condiciones de la reforma del estado en Santa Cruz, y un caso de estudio", Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza, noviembre de 1992.
- Rubins, Roxana, "El estado post ajuste y el nuevo contexto económico y tecnológico internacional", Presentado en la II Conferencia Internacional de Administración, Toluca, México, 1993.
- Rubins, Roxana y Cao, Horacio, "La situación de las provincias periféricas argentinas", *Realidad Económica*, N° 124, Buenos Aires, 1994.
- Salama, Pierre y André Mathias, *El estado sobredesarrollado. De las Metrópolis al Tercer Mundo*, Editorial Siglo XXI, 1990.
- Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, "Datos para el análisis del sector público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina", Ministerio del Interior, 1994.
- Secretaría de Programación Económica, "Anuario Estadístico de la República Argentina 1993", INDEC, Buenos Aires, 1993.
- Tocino, Sergio; Benítez, Raúl; Vaca, Angel; Di Carlo, Mónica y Cao, Horacio, "Marco de políticas macroeconómicas", IICE (mimeo), San Juan, Argentina, 1991.