

EL SISTEMA CLIENTELAR
TRADICIONAL
Y LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
PROVINCIALES

Por: AG Lic. Roxana Rubins
AG Lic. Horacio Cao
Seudónimo: RUCA

1. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

El trabajo que se presenta se propone describir la evolución histórica del empleo público provincial como subproducto de las relaciones clientelares establecidas dentro de un complejo institucional, al que hemos denominado Sistema Clientelar Tradicional. Se espera demostrar que las patologías registradas en relación al empleo público provincial no obedecen a desvíos esporádicos o casualidades de perversión organizacional, sino que poseen una lógica o imbricación necesaria con la reproducción del esquema nacional vigente.

La conformación del Estado Nacional

Podemos comprender las modalidades de ocupación del territorio argentino como profundamente impregnadas por la intervención estatal nacional, en primer lugar, y a partir de un proceso de fuerte intervención de los estados provinciales después, creando redes institucionales cuya función no alcanza a entenderse sin la impronta de integración al modelo central.

En Argentina al menos, la función del Estado no ha sido sólo la de garante de las relaciones de producción capitalistas, sino sobre todo, la de **productor directo** de esas relaciones (Mathias y Salama, 1986). Sin embargo, la descripción conceptual del proceso de formación del Estado Nacional no es suficiente para caracterizar a los estados provinciales, algunos de los cuales pueden describirse como “estados rezagados”.

En las sociedades dependientes, las zonas marginales no son incorporadas en forma automática al polo de modernidad, y la prosperidad económica del centro impide el desarrollo amplio de las fuerzas productivas en sus áreas de influencia, a la vez que promueve un incremento en la distancia entre la forma de producción y reproducción que se encuentra entre centro y periferia (T.Evers, 1989). El Estado, posicionado sobre una estructura como la presentada, debe necesariamente recibir el impacto de esta situación: por un lado, la supervivencia de capas sociales heterogéneas y a menudo contradictorias, por otro, la existencia de espacios críticos de poder fuera de su área de dominación. La estructura sobre la que se monta el aparato político del estado será calificada como “dual”, generando también instituciones duales.

Los comportamientos clientelares que los estados rezagados producen no deben buscarse en la existencia de desvíos patológicos esporádicos. Aparecen a partir de la situación de retraso general, y de la función que, ahora o en otra etapa, tuvo/tiene en 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, tiene estructuras muy similares, basadas en normas pensadas para estados capaces de tener un desarrollo autónomo.

La función institucional del estado y el origen del federalismo

A partir de las particularidades del desarrollo histórico de la formación social argentina, pueden comprenderse muchas de las características de sus instituciones políticas. La construcción de una estructura que contuviera al país tuvo un devenir trabajoso, que emerge a partir de varios hechos relacionados, los que muy esquemáticamente, y a los fines de detallar sus varias dimensiones, podemos describir como:

- Dificultades para fijar sus límites actuales, la imposibilidad de mantener la unidad territorial del virreinato y la disgregación en cuatro repúblicas (Paraguay, Uruguay, Bolivia y Argentina);

- Dificultades para construir una articulación entre los mercados interregionales, y que concluirá con la hegemonía agrícola-ganadera y la destrucción de los mercados extrapampeanos;
- Dificultades en lo político, que se hacen patentes a partir de la debilidad institucional y de la gama de propuestas encontradas para la organización nacional, generando la posibilidad de conceptualizar la organización del estado en tal período como a partir de “...una marcada supremacía en los medios de coerción física...”
- Dificultades para generar una fórmula que posibilitara finalizar con la larga y violenta guerra civil.

En la base de estos problemas, y como causas para estos hechos se observan la heterogeneidad regional y el bajo nivel de diferenciación de los intereses económicos provinciales, lo que dificultaba su articulación horizontal o vertical (Oszlak, 1985). En otros países de América Latina con mayores niveles de homogeneidad, como Chile, por citar un ejemplo, la tarea de crear un Estado Nacional tuvo condiciones previas menos volátiles.

Finalmente, y a partir de la hegemonía de una región que logra un explosivo desarrollo agrícola/ganadero en las particularmente fértiles tierras del centro/este del país, comienza a solidificarse la organización nacional. Esta organización tiene como punto de partida un proceso irresistible de articulación de la región pampeana con el mercado mundial, el que genera la declinación y alineamiento de las economías provinciales frente a la expansión de la economía pampeana y de su modalidad de ocupación del espacio.

Este despegue económico tiene su correlato primero en lo militar, que abrirá paso a un período de relativa estabilidad institucional y a un modelo de equilibrio regional, el que puede resumirse a partir de la diferenciación cualitativa de la región pampeana y las regiones extrapampeanas. El Estado¹ no fue elemento neutro en este proceso, ya que ocupó espacios esenciales, impregnando con su intervención todas las formas institucionales y sociales con que se aseguró la ocupación del territorio nacional. Pero para poder realizar tales tareas, debió resolver la contradicción de transformarse en abarcativo del conjunto social y geográfico del país y garantía de la integridad territorial, funcionando como una instancia que expresara primordialmente los intereses del centro, y de su abrumador peso relativo (Esteso, 1988).

Esto fue posible creando una arquitectura compensada para el país, elaborada principalmente por Alberdi, la que permitió la complementación de los diferentes ámbitos institucionales, ya que sobre el pasado de autonomía regional se construiría un andamiaje federal. La constitución reflejó la existencia de regiones con notorias diferencias, las que se fueron amoldando en el proceso independentista². Esto dio pie a la creación de instituciones subestatales: los estados provinciales.

Estos dos niveles institucionales se mostraron lo suficientemente funcionales como para que tal organización no fuera puesta seriamente en juego luego de la etapa de la organización nacional. Las contradicciones citadas entre objetivos estatales se articularon con el proceso que facilitó la diferenciación estado/federal - estado/provincial, permitiendo la expansión del nuevo modelo de organización del país y, en suma, del naciente Estado a todos los ámbitos del país.

¹ En sentido estricto existe un solo Estado, el que, si bien puede dividirse en jurisdicciones, niveles, poderes, etc., tiene como objetivo garantizar la continuidad ininterrumpida del sistema de producción capitalista en la totalidad del espacio sobre el que es soberano.

² Natalio Botana, en “El orden conservador” destaca las diferencias entre el principio “confederalista” de la Constitución de Estados Unidos y el sistema “federalista” escogido por Alberdi. Aquí se habría intentado, como arquitectura institucional más viable, el sistema federal alemán, que traducía el peso relativo inmenso del Estado Prusiano por sobre los demás integrantes del Imperio Austro-Húngaro. Los otros sistemas de repúblicas federales presuponen miembros relativamente homogéneos en cuanto a su capacidad económica y de dominación política.

En esta diferenciación de funciones el Estado Nacional ya no aparece como un ámbito de soberanías provinciales delegadas, como reza la Constitución de 1853, sino como el constructor de espacios mercantiles subordinados, por su intermedio y a su vez, al mercado mundial, teniendo como función principal la tarea de reproducir la articulación y ampliarla a las provincias a partir de los distintos emprendimientos que en ella se desarrollan bajo la hegemonía pampeana.

Por su parte, la organización político institucional de los Estados Provinciales ocupó el ámbito del poder regional, siendo a su vez la cristalización de las relaciones de poder que se daban en la sociedad regional (en donde, por su parte, posee un importante peso el Estado nacional). Así, mientras la problemática nacional tiene como referentes a los procesos económicos hegemónicos, el Estado Provincial es para las fracciones regionales un ámbito cercano y accesible.

Debe resaltarse que, salvo desde lo formal (“las provincias son anteriores a la Nación y delegan en ella el poder soberano”), la relación Nación /Provincias en ningún momento fue planteada como de igualdad. Si bien puede observarse un cierto grado de autonomía en relación al accionar dentro del ámbito nacional, las limitaciones para actuar en cuanto se pone en juego la integridad del sistema aparecen como obvias tanto desde lo formal (por ejemplo, a través de la intervención federal) como desde lo “real” (nivel de recursos de coerción, financieros, económicos, etc., de la Nación frente a las Provincias).

El Sistema Clientelar Tradicional (SCT)

Dos contenidos básicos definen al SCT: Se trata, en primer lugar, de un espacio social en donde las desigualdades de clase tienen cierta legitimación y reconocimiento cotidiano, estableciendo relaciones predominantes de subordinación más que de oposición (Palermo, 1988)³. Estas relaciones no se organizan alrededor de disposiciones estatuidas sino a través de una persona cuyos mandatos son legítimos de dos maneras: por la fuerza de la tradición o por el libre arbitrio del señor. En segundo lugar, se habla de un sistema de dominación en donde el espacio de lo público, como espacio general y común se encuentra restringido a partir del accionar del estado, que si bien desde lo formal lo expresa, no sólo no lo garantiza sino que promueve articulaciones personales y legitima su accionar a través de relacionarse con buena parte de los habitantes a través de canales particulares.

Por su parte, los administrados recurren a la relación clientelar para satisfacer ciertas necesidades. El sistema cierra al notarse que **muchas de estas necesidades insatisfechas pueden atribuirse a dificultades en el accionar del estado, cuyo deficiente manejo tiene como origen la misma situación clientelar (por la ineficiente aplicación de recursos y la baja productividad del empleo bajo este sistema).**

El principal vehículo para la reproducción de esta articulación está dado por el uso de bienes públicos, en especial el empleo. Paralelamente a esta estrategia de cooptación, se complementa con líneas de acción hacia las burguesías provinciales a partir de la manipulación de las compras y contrataciones del Estado. Esquemáticamente, puede decirse que el Sector Público es operado desde clanes o familias sin una diferenciación total de sus bienes particulares, utilizando tales mecanismos para reproducir las características generales de la sociedad.

Esta situación de lo público se da en un marco en donde se hacen notorias las contradicciones entre la aparentemente obsesiva puntillosidad de la burocracia, con la realidad

³ El concepto del autor tiende a diferenciar las provincias del norte del país “viejo” (en donde el mismo es válido) a la de Neuquén en particular y la Patagonia y los grandes centros urbanos en general, donde las sociedades son más “igualitarias”.

de un funcionamiento determinado por la amistad, el soborno, la filiación política (Gina Zabudovsky, 1984)⁴.

Una larga historia de superposición de lo público y lo privado puede hallarse al investigar la evolución de las instancias estatales. Ya en la etapa colonial, el ordenamiento existente puede definirse como “patrimonialista”, ya que se fundaba en “... la premisa de que el monarca concedía a su súbditos la atribución de administrar su patrimonio particular (...) a cambio de lo cual los favorecidos se comprometían personalmente con quien los recompensaba de esa manera (Cotler, Julio “La construcción Nacional de los países andinos, Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política n°6, Madrid julio-dic 1984, citado por Falletti, Giordano, Rodríguez, 1994).

2. EL PROCESO HISTÓRICO

De Caseros a Pavón⁵

A más de cuarenta años del comienzo de la guerra por la independencia se rompe el inestable equilibrio regional de la etapa rosista y comienza la etapa final de la organización nacional. Pero esta vez, a diferencia del proceso que culminó en la anarquía, la comunidad de intereses creada en la etapa rosista parece frenar las fuerzas centrífugas que habían desmembrado el virreinato; si bien se producirán amagos en este sentido (la República de la Mesopotamia), la articulación nacional ya era lo suficientemente fuerte como para poner en juego, y de una vez por todas, la cuestión clave de la preeminencia regional.

Luego de la derrota de la Confederación, en 1862 se produce la instalación de un gobierno nacional que marca el comienzo de profundos cambios en la estructura de poder nacional. Con el emplazamiento de una autoridad que a todos comprendía, el ejecutivo nacional pasó a funcionar como una instancia centralizadora en la que todas las regiones perdieron autonomía. El estado crea una serie de instituciones que alterarían el equilibrio político; se hará mención en particular de dos de ellas: el ejército nacional y la justicia federal. La aparición de una fuerza de raíz nacional permite, a veces con su sola presencia, el fin de tradicionales líneas de poder en las provincias.

Las turbulencias cobijarán también la etapa final en la construcción del Estado Nacional, pero estas alteraciones del orden público no tendrían únicamente carácter bélico, ni serían respondidas únicamente a través de la violencia. La posibilidad de utilizar medios alternativos al de la guerra abierta se sustentaba en el hecho de que ya no se ponía en juego ni la integridad nacional ni la hegemonía regional. Por otro lado, la comunidad de intereses entre actores de diferentes regiones, hacía que existieran condiciones materiales para la generación de alianzas.

En este sentido, los cambios en el país también fueron generando una acelerada variación en las burguesías y en las características y componentes de los estados provinciales. Así, la multiplicación de empleados de la burocracia, las fuerzas armadas, el poder judicial, etc., se “convirtieron en pilares de la estabilidad política de un interior donde los ‘doctores’ desplazaban definitivamente a los militares y caudillos. De ahí que las capitales de provincias fueran, desde entonces, principalmente centros administrativos” (Oszlak, 1985, citando a L.A.Romero “Decadencia Regional y Declinación urbana en el interior argentino (1776-1876) Revista Paraguaya de Sociología 42-43, año 15, 1978).

⁴ Según la conceptualización de Weber esta estructura de dominación se denomina patrimonialista. Más detalladamente, estas formas de articulación con el servidor patrimonial se llaman PREBENDAS cuando se confieren de un modo renovado, con apropiación individual y no hereditaria. Se llama PREBENDALISMO a la existencia de una administración mantenida principalmente de esta forma (Weber, 1992).

⁵ Este acápite y el siguiente se basan en el texto “La Organización Nacional” de H.Gorrostegui de Torres, 1992 y Oszlak, 1985

Además, los largos años de la guerra civil habían demostrado la inviabilidad de varios experimentos de creación del estado, basados solamente en las armas, también se vislumbró como importante la creación de bases consensuales, lo que implicaba alianzas políticas, y una presencia articuladora (material e ideológica) que soldara las relaciones sociales y afianzara los vínculos de nacionalidad. Siguiendo a Oszlak (1985) puede decirse que se desarrollaron básicamente tres modalidades de acción, las que se desarrollaron en forma conjunta:

- **Modalidad represiva:** que implica la aplicación de violencia física o amenaza de coerción, tendientes a lograr el acatamiento general. Esta fue utilizada sobre todo en las presidencias de Mitre y Sarmiento para enfrentar rebeliones del interior sostenidas muchas veces por fuertes contingentes provinciales: Estas fuerzas no actuaban sólo para reprimir sino también para prevenir, movilizándose, muchas veces con éxito, hacia zonas “calientes”. Sólo entre 1862 y 1868 se produjeron 107 revoluciones y 90 combates, en donde murieron 4.728 personas. Hay que hacer notar que a partir de la guerra con el Paraguay, el Ejército Nacional se convirtió en una fuerza de tal envergadura que difícilmente podía ser jaqueada como en otras épocas. También debe decirse que pese a la existencia de otras modalidades, esto no fue óbice para la utilización eventual de los medios más feroces y menos éticos cuando la conducción nacional así lo creyó conveniente.
- **Modalidad Cooptativa:** referida a la captación de apoyos entre los sectores dominantes locales y gobiernos provinciales, a través de alianzas y coaliciones basadas en compromisos y prestaciones recíprocas. El objetivo de las mismas era el de incorporar a los sectores dominantes del interior, no tanto como representantes de intereses regionales o locales sino más bien como componentes de un nuevo pacto de dominación a nivel nacional. En este sentido, fue de mucha importancia el otorgamiento de subvenciones a las provincias, las que, debido entre otras cosas a las guerras civiles, tenían una situación financiera muy comprometida. Asimismo, debe observarse que la declinación económica convirtió al empleo público en un importante factor compensador y en un preciado instrumento para la captación de apoyos al gobierno nacional. Otro mecanismo de cooptación fue el de la intervención federal, el que se utilizó como un poderoso instrumento de control de los poderes locales, aunque debió recurrirse a él con cierta prudencia a los fines de no dar por tierra con la alianza con los intereses de las burguesías del interior. En este sentido, la caída del gobierno de Juárez Celman, algunos años después, tiene uno de sus factores desencadenantes en la utilización desembozada de la intervención federal para colocar a sus adictos políticos en todas las gobernaciones provinciales.
- **Penetración material:** referida al avance de obras, servicios, regulaciones y recompensas organizadas por el Estado nacional y destinadas fundamentalmente a incorporar actividades desarrolladas a lo largo del territorio nacional al circuito dinámico de la economía pampeana. En general, sobre todo en una primera etapa, los recursos se orientaron hacia la ejecución de pequeñas obras de infraestructura y el establecimiento de ciertos servicios regulares.

Inmediatamente después de Pavón se utilizó principalmente la metodología de pequeños contratos con empresarios privados para la construcción de caminos, la erección de puentes, el transporte de correspondencia, la mensura de tierras, etc. Cuando los recursos no eran suficientes, o cuando la iniciativa privada descubría que eran potencialmente lucrativas, el mecanismo habitual era la concesión estatal para disposición de bienes o la explotación de servicios; el ejemplo más difundido fue el de la concesión para construcción y explotación de ferrocarriles (Oszlak, 1985).

La organización nacional

El acuerdo posterior a Pavón se dio bajo un delicado equilibrio entre gobiernos provinciales alzados y recelosos y una poderosa Buenos Aires que no quería perder sus privilegios. Frente a estos, el Estado Nacional había ido incorporando a las burguesías

provincianas, interiorizado el conflicto entre Buenos y el Interior, convirtiéndose en escenario y objetivo de las negociaciones: ahora debía dar cuenta del nuevo equilibrio.

En este proceso, el Estado fue ocupado por miembros de una casta político-militar, un verdadero patriciado oligárquico que, a pesar de sus lazos de parentesco y amistad con los sectores terratenientes, no se manifestó dispuesta a satisfacer todas sus reivindicaciones y demandas en forma pasiva. Pero aún más que esto, al incorporar a los sectores en pugna, había logrado extender al máximo su independencia relativa, y pudo actuar como actor diferenciado. Así, jugó en forma ambivalente usando la fuerza y los recursos de Buenos Aires para someter a las provincias interiores. Otras veces los , se apoyó en las burguesías provinciales para contrarrestar la influencia sobre el Gobierno Nacional de la burguesía porteña. Sólo cuando pudo entrar en el escenario bajo su propia personalidad, actuó árbitro, lográndose resolver el conflicto definitivamente (Oszlak, 1985).

La Argentina agroexportadora

Paralelo a la consolidación de la inserción agroexportadora en el mercado mundial, surge una sociedad más compleja, que alberga estratos sociales diferenciados: al chacarero, al hacendado y al mercader se le suman múltiples actividades que darán origen a la “pequeña burguesía” (D.Rock, 1990). En este aspecto, cobra fundamental importancia la corriente migratoria, que generará en el país un fenómeno de proporciones, que introduce múltiples cambios en lo social, en lo económico y en lo político.

Natalio Botana, en “El Orden Conservador” (Botana, 1986) caracteriza las prácticas institucionales del período del siguiente modo: “La realidad que se había gestado durante las presidencias anteriores al ‘80 (...) convoca(n) al observador a expresar un lenguaje inédito que mantiene las palabras tradicionales con significados opuestos. Habrá siempre **electores, poder electoral, elecciones y control**, pero los electores serán los gobernantes y no los gobernados, el poder electoral residirá en los recursos coercitivos o económicos de los gobiernos y no en el soberano que los delega de abajo hacia arriba, las elecciones consistirán en la elección del sucesor por el funcionario saliente y el control lo ejercerá el gobernante sobre los gobernados antes que el ciudadano sobre el magistrado”...

Es en este período en el que se gestan las modalidades de reclutamiento de la burocracia en formación, que luego redundará en perpetuos ajustes, ineficacias e ineficiencias varias. Así, David Rock (D.Rock, 1990) presenta de este modo la aparición de la clase media urbana: “... La demanda de servicios urbanos depende de una clase media bien paga, dependiente de la oligarquía (...) la aparición de un importante estrato de la clase media dotado (no de espíritu de iniciativa) sino de un carácter clientelístico y dependiente -uno se siente tentado de decir ‘mendicante’ (...) La movilidad social era ‘merced a la búsqueda de amigos’ y ‘patrones’ mejor ubicados en la élite. (Se ha dicho que fenómenos como el ‘personalismo’ y el ‘caudillismo’ argentinos son infortunadas rémoras del período colonial, pero resulta claro que ellos fueron intensamente reforzados por la nueva pauta de crecimiento y el sistema social del país). (...) Las aspiraciones de movilidad social en la clase media no se canalizaban en oposición ... a la clase terrateniente sino por el deseo de acceder a carreras profesionales y a ocupaciones que nada tenían que ver con ese sector.

(...) El Ministro de Hacienda, José María Rosa, en 1899 dice: ‘es notorio que el personal de la Administración Pública es excesivo, como también es notorio que se han creado cargos inútiles con el único objeto de hacer lugar a personas cuya única influencia ha sido suficiente como para lograr que el Estado las mantenga ‘ ... (D.Rock, 1990).

¿Cómo se estructuran éstas prácticas? Son rasgos característicos de la oligarquía el fraude sistemático y la práctica de crear lealtades políticas mediante recompensas personales. “Para ello, el principal mecanismo era la distribución de cargos en el gobierno nacional y en las provincias, así como de sinecuras burocráticas. Este dispositivo era utilizado ... para eliminar a

la oposición o bien como medio de canalizar hacia distintos grupos de terratenientes los beneficios del control del Estado. Entre los beneficios que estaban en juego los más importantes eran los créditos ...” (D.Rock, 1990).

Botana (Botana, 1986) agrega que el fundamento regional de la clase gobernante fue celosamente defendido a medida que crecía el poder presidencial. Pese al complicado papel que le cupo a la intervención federal como mecanismo de control nacional, ésta no obró como agente substitutivo de las clases gobernantes allí afincadas, pues al frente de los gobiernos, podía divisarse un conjunto de gobernantes. Atrás: agrupamientos familiares. Con un sistema de gradación del fraude, compuesto por fraudes burocráticos, se tejía una red de control electoral descendente que arrancaba de los cargos de presidente y gobernador hasta llegar, más abajo, a los intendentes y comisionados municipales, los concejales, los jueces de paz, los comisarios de policía, los jefes de registro civil o los perceptores de rentas. En cuanto a las instituciones, el Senado comunicaba oligarquías, las hacía partícipes en el manejo de los asuntos nacionales y las cobijaba con la garantía de un mandato extenso y renovable.

La metodología de la violencia con que se enfrentaron los alzamientos provinciales (en especial en los períodos de Mitre y Sarmiento) se fueron convirtiendo poco a poco en cooptación política a través de los mecanismos de subsidio y de expansión del empleo financiados desde el Estado nacional, anteriormente citados. La arbitrariedad de estas herramientas permitió la utilización política de los dineros públicos. Así, el socorro financiero llegaba prontamente a ayudar a gobiernos adictos y se suspendía enigmáticamente en el caso de los opositores (Oszlak, 1988).

El peronismo

El radicalismo convivió con una compleja situación, las más de las veces resuelta a través de las intervenciones federales. Sin embargo, el peronismo tuvo la suficiente plasticidad como para generar dos estructuras básicas, una con contenido obrero en las zonas centrales y otra principalmente movilizadora y policlasista (populista) en las zonas periféricas, consistente con la conformación del país.

Así como se observan dos fuentes que nutrieron al peronismo, su irrupción tampoco tuvo el mismo significado en todo el país. En algunas provincias, bajo el signo peronista se desarrolló un populismo conservador, tras cuya fachada sobrevivieron la explotación y el atraso. A partir de la revolución libertadora la citada dualidad generó fuertes tensiones hacia el interior del peronismo, sobre las que intentó operar la conducción del movimiento. Los objetivos fueron por un lado, evitar que los caudillos del interior saltaran el cerco, y por el otro, neutralizar los desbordes más radicalizados del sector laborista⁶.

A partir del '83 y la traumática derrota de los comicios presidenciales, el peronismo es atravesado por una crisis entre la conducción y los apoyos provinciales y locales. La desarticulación de la estructura líder-masa, tiende a generar una autonomización de los espacios regionales, ya que la conducción nacional restringe el margen de acción de las maquinarias locales de base clientelar. En la etapa anterior del peronismo esto no ocurría, ya que las "... políticas redistributivas, de ayuda social y otras políticas públicas.. facilitaban un acceso relativamente no mediado de los sectores populares a los recursos y reducían las posibilidades de las maquinarias partidarias en constituirse en reguladores del flujo de apoyos"... (Palermo, 1988).

⁶ Las tensiones entre ambos polos del movimiento surgieron aún en el primer peronismo y hacia ambos componentes: los casos de Cipriano Reyes y de Saadi pueden ser considerados como ejemplos de situaciones de tensión con el ala "laborista" y con el ala "conservadora".

Se hace especial hincapié en el análisis del peronismo ya que las secciones de este partido en las provincias periféricas fueron generalmente mayoritarias. Sin embargo, el resto de las agrupaciones que, en forma de partido Provincial o como parte de estructuras nacionales tuvieron un peso importante en los respectivos tableros provinciales, no se diferenciaron substancialmente de las características generales que se describieron para el PJ, en el sentido de tener una ideología difusa y una trayectoria zigzagueante (par el caso de los partidos provinciales, ver Mansilla, 1983).

La crisis

La crisis explota hacia mediados de los '70 como derivación lógica de la ocurrida en el mercado mundial, y se expande por el área de acumulación central, la que desdibuja su perfil de locomotora de todo el sistema. Los inicios de su resolución tuvieron su correlato en la dictadura más violenta que recuerde la historia argentina, que dirimió las tensiones entre base productiva y expectativas sociales a través de una doble estrategia económica y policial, que consistió en la militarización de las instituciones públicas que, a través de métodos terroristas, concluyeron "disciplinando" las expectativas al patrón de desarrollo "moderno".

En lo institucional, el Estado debió adecuarse drásticamente. El Estado Nacional deja de disponer de recursos suficientes para redistribuir social y territorialmente, debido al desencadenamiento de la crisis del modelo global, provocando lo que llamaremos el fin de la economía de subsidios cruzados. Sin embargo, debe hacerse una diferenciación: mientras el estado intervencionista, surgido como respuesta a la crisis del '30 tiende a reformular su actividad, el conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población y a reducir las diferencias sociales, parece ser afectado sólo en la calidad de los servicios que presta.

El Estado Nacional, actuando como capitalista colectivo, busca redefinir la inserción productiva del país en el mercado mundial, a partir de la apertura hacia mercados externos. En ese modelo central, la protección del mercado interno, el poblamiento a partir de la intervención estatal (Provincial o nacional) para generar consumidores locales, el desarrollo de industrias manufactureras locales para abastecer el mercado nacional, etc., ya no son imprescindibles, produciéndose modificaciones substanciales en su función tradicional de productor de capitalistas. Como reflejo de esta situación se inaugura un proceso de redefinición jurisdiccional de incumbencias.

3. LA RELACIÓN CLIENTELAR

La relación clientelar puede definirse como múltiplemente sustentada (a través del intercambio económico, del parentesco con el dirigente, de la vecindad, etc.); desigual (hay un superior que puede dar algo que el inferior necesita, pero siempre hay una situación de intercambio) y con bajos contenidos de coerción.

Las situaciones clientelares fomentan la reproducción de las condiciones heterogéneas. A esto coadyuvan el aislamiento de las regiones, la no llegada de lo público (que permite la privatización del poder), la inseguridad (que abre la posibilidad para ciertas formas de coerción o de amenaza de la reproducción de una persona en particular). En el marco de la vigencia de una democracia formal, un autor sostiene que "... la verticalidad de las relaciones sociales permite la utilización autoritaria de las instituciones de la democracia pluralista en el plano del sufragio" (Rouquié, 1982).

Además, con el clientelismo prevalece "... un enfoque particularista e individualizado de los intereses en cuestión. Este tipo de impacto puede ser considerado desde el punto de vista del patrón de demandas inducido por ese estilo de participación política como desde el punto de vista de las decisiones formuladas para responder a las demandas que ingresan, por mediación

de la máquina partidaria, a la arena política. En el primer caso, el clientelismo, al implicar la concesión de beneficios restringidos en respuesta a los intereses más inmediatos y visibles, tiende a favorecer un patrón fragmentado y atomizado de demandas. En el segundo caso, se traduce en medidas fragmentadas e individualizadas, y por lo tanto, de alcance limitado..." (Edi Diniz, "Voto e maquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro", Paz e Terra, Rio de Janeiro 1982, citado por Palermo, 1988).

La dominación bajo el Sistema Clientelar Tradicional (SCT)

Globalmente, puede decirse que existen tres dimensiones principales que condicionan la reproducción del SCT en las provincias periféricas, las cuales se encuentran interrelacionadas: 1. Las características históricas globales, en términos del modelo de colonización y apropiación general del territorio provincial, 2. Las características del desarrollo económico, que se desprenden de este desenvolvimiento general, y también de la batería de recursos naturales que genera, en suma, bases sociales diferenciadas según la jurisdicción, y 3. Las características de la estructura pública que, de acuerdo a su performance, pueden tender a reproducir y mantener las relaciones clientelares o ser la piedra angular de los procesos de cambio.

Características de la estructura social

En este punto comenzamos con el desarrollo descriptivo de un modelo abstracto de SCT. Dentro del esquema general, observaremos a una serie de actores sociales sobre los cuales es pertinente detallar algunas de sus conductas emblemáticas.

El caudillo

En la cúspide de la pirámide social y como elemento central del SCT, en muchas provincias ocupa un lugar preponderante la figura de un caudillo, o de una estirpe familiar que tradicionalmente está en la conducción de la provincia.

Esta figura de caudillo es común en América Latina, en donde pueden verse elementos de la clase aristocrática tradicional que saben relacionarse con ciertos sectores populares a través de la estructura clientelar de favores, amenazas y entendimientos a nivel sicosocial. La extrema simpleza de las sociedades y economías de las provincias de mayor rezago relativo y sus correspondientes formas de dominación permiten encontrar ésta figura, que concentra gran poder y maneja la provincia en forma vertical y paternalista. Para tener una idea de su poder, debe observarse el peso que los estados provinciales tienen en términos de producto, de empleo, de inversiones, de manejo de efectivo, etc.

En general, se encuentra una afinidad caudillo-pueblo basada en una instancia que calificaremos como "real", sostenida por el hecho de que el caudillo es quien puede despachar los negocios del Poder Ejecutivo a satisfacción de todos los actores sociales, coordinando la "mejor" manera de distribuir la corriente de divisas que llega desde el Estado Nacional, y otra que puede describirse como "ideológica". A través de la misma el caudillo se encarga de demostrar muy bien que es el heredero de las luchas del siglo pasado frente a la "prepotencia porteña"⁷. En este sentido, es acompañado por su partido político, el que tiene contenidos difusos, en donde se mezclan 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 en banderas federales, y de rechazo a una genérica "postergación" por parte de la Nación⁸.

⁷ Menem en todo momento intentó mimetizarse, tanto en su discurso como en su aspecto físico, con el caudillo Facundo Quiroga. Como norma general, y de acuerdo al estado en que se encuentren las relaciones nación/provincias es común que en las provincias los gobernadores apelen a sus conciudadanos a enfrentar los "intereses del puerto".

⁸ La existencia de partidos provinciales tendría como sustento la posibilidad de constituir un sustrato ideológico de interés común, que remita el conflicto a la relación nación-provincias por sobre el conflicto interno (Palermo, 1988). lo que hace que este discurso se encuentre generalmente presente en el escenario provincial, ya sea por los mismos partidos provinciales o por las secciones locales de

Las clases dirigentes tradicionales

Suele observarse que las clases dirigentes tradicionales de algunas provincias periféricas están conformadas originariamente por grupos terratenientes, imbricados con fracciones históricamente ligadas al Estado, y por sectores de la burguesía comercial provincial. Con el desarrollo de los emprendimientos regionales, se incorporan elementos del segmento que elaboraba industrialmente la producción agrícola de la región (por ejemplo, el sector vinícola de Cuyo o de los Ingenios en Tucumán).

En general, su accionar frente al estado se desarrolló alrededor de sostener -ampliar la red de subsidios que permitía su supervivencia. En este sentido, la estructura política funcionaba como vocera de los intereses de las economías regionales frente al Estado Nacional.

Más adelante, nuevas fracciones sociales, o las mismas familias de raíz terrateniente, fueron articulándose más profundamente con el Estado Provincial, no ya solamente a través de una serie de regulaciones y subsidios, sino también a través de contrataciones y compras bajo regímenes especiales que generaban situaciones de privilegios para los grupos locales. Este alineamiento del Estado detrás de las empresas de origen provincial permitiendo que las mismas obtuvieran altos niveles de rendimiento no se tradujo en mayor nivel de inversiones, modernización o reconversión de las mismas.

No se sostiene en este trabajo que la reducción de las burguesías provinciales a actores subordinados del poder central pueda atribuirse exclusivamente a particularidades culturales (alrededor de patrones de conducta “provinciales”) sino más bien a que la matriz socioeconómica que tales sectores debieron afrontar luego de la guerra civil del siglo pasado no promovió / permitió otro tipo de conductas. En este marco, la articulación Estado (como un todo) / burguesía provincial generó un círculo perverso que puso límites a las posibilidades de expansión de su aparato productivo y al replanteo de su posición dentro del equilibrio interregional.

Durante la etapa del estado de bienestar, las provincias periféricas vivieron una situación de relativa estabilidad social⁹ en lo que se refiere a su estructura interna, sobre todo si se la contrasta con las explosiones que en lo social y lo político recorrían al país. Esta situación se originaba en dos causas principales. En primer lugar, las características de la estructura económica, que quitaba del horizonte temporal la tensión entre esta clase y los pequeños agricultores, dada la no vigencia, por el momento, de la posibilidad de expropiación. En estos términos, se generaba en los hechos una alianza de la clase dirigente con los pequeños productores en la puja por la elevación de precios y cupos. En segundo lugar, el peso del discurso ideológico, que colocaba el conflicto fuera del escenario provincial, apoyándolo en las pautas de organización del país desarrolladas desde la Nación en general y desde Buenos Aires en particular, y el lugar que en ella le cabía a la provincia periférica. El peso de este discurso se superponía con el refuerzo del poder de aglutinamiento del caudillo con los sectores populares, dada la expansión de su principal arma, el empleo público.¹⁰

Estos dos componentes generaron una situación de notable estabilidad en la esfera local, observándose que la agitación o era dirigida hacia fracciones “externas” a la provincia (Vgr. El “puerto del Buenos Aires”), o era vista como generada por organizaciones de base

los partidos nacionales que buscan no deteriorar su posición en la coyuntura local. En la etapa del Estado de Bienestar este discurso fue particularmente importante en las provincias periféricas. Sin embargo, el discurso provincialista casi nunca se sustenta en los hechos.

⁹ Con la sola excepción del “tucumanazo” es difícil encontrar ejemplos de efervescencia política en las provincias rezagadas.

¹⁰ A fines de los ‘60 y principios de los ‘70 las crisis entre la burguesía nacional y transnacional generó choques a partir de lo cual “... la burguesía local tiende a convertirse ... en un vocero nacionalista que arrastra consigo las fracciones burguesas más débiles... esto permite entender los gestos nacionalistas ... pero también sus límites... de ninguna manera (desea) excluir (a las burguesías transnacionales) del mercado interno”. (O'Donnell, 1982). En este escenario algunas de las fracciones más débiles de la burguesía (por ejemplo, las de algunas economías regionales) asumieron discursos radicalizados hacia la burguesía transnacional y de la provincia, lo que coadyuvó a profundizar el escenario descrito.

esencialmente ajena a la provincia periférica (partidos, gremios, sindicatos, etc.) en alianza con sectores sociales de bajo peso específico, caracterizados por un alto consumo de medios de comunicación e influidos por la coyuntura nacional.

Sea como fuere, las condiciones de tal coyuntura están tendiendo a desaparecer. Por un lado, porque la estructura económica que ligaba a los productores ha sufrido los embates de los procesos de liberalización y re-regulación, y por otro lado, porque los procesos de ajuste y reforma del estado dificultan el manejo clientelar.

Los estratos populares

Buena parte de los partidos hegemónicos en las provincias periféricas tuvieron una conformación que se califica como de “conservadurismo popular”. Una de sus características substanciales es la de contener en su interior ambos polos de la pirámide social.

El esquema general otorga a estos sectores un rol relativamente pasivo como objeto de políticas paternalistas de acción social y la incorporación de personal a los planteles del estado, oficiando de puente para la articulación con estos sectores. Como ya dijimos, tales acciones se hacen por canales particulares, generalmente alrededor de una relación cara a cara, solicitando como contrapartida diferentes prestaciones, en particular el voto.

Si bien hay movimientos localistas que llegaron a ser hegemónicos en diferentes provincias, es normal que el poder se irradie desde la capital provincial, en donde se concentra la burocracia del estado y se desarrollan políticas de cooptación de las clases populares urbanas. En las zonas rurales por su parte, se encuentran fenómenos de cooptación directa por parte de los terratenientes sobre los estratos populares. Así por ejemplo, los peones rurales suelen acompañar al terrateniente en las votaciones, en los reclamos y en cualquier aventura pública que éstos inicien.

Por último, y como válvula de escape para las presiones que se podrían dar sobre este estrato social, todo el período es atravesado por fuertes corrientes migratorias que desplazaron población hacia las zonas más dinámicas del país. Esta situación generó un reaseguro de estabilidad en este frente en la estructura provincial, al despejar tensiones que podrían originarse en una alta tasa de desempleo y el consecuente deterioro de la situación social, o debido a que por lo general, la población migrante es la de mayor emprendimiento y educación formal, siendo ésta justamente la que tiene más posibilidades de quebrar el statu quo.

Recientemente, y siempre dentro del análisis de los importantes cambios demográficos ocurridos, se observa un cambio parcial en las migraciones que parecen haberse reducido¹¹ y cambiado su orientación de larga data hacia el Litoral (Rofman, 1994). Esto tiene que ver con que las nuevas formas de producción son expulsoras de mano de obra, por lo que existiría la tendencia a que se mediatice el papel de receptoras de población de parte de las regiones más dinámicas.

De igual manera repercuten los cambios de larga data que promueven el secular descenso de la población rural, por lo que los movimientos detrás de caudillos rurales, y el peso general de movimientos originados en el campo tiende a ser cada vez menor.¹²

¹¹ Si se exceptúa el Censo de 1869, el Censo de 1991 tiene el mayor porcentaje de población censada en la jurisdicción donde nacieron. En lo que hace a nacidos en el resto del país, los censos de 1970 muestran un 24%, el de 1980 un 23% y el de 1991 un 20% (INDEC, 1993). Todo parece indicar que el porcentaje se reducirá por las razones expuestas (Rofman, 1994).

¹² A título de ejemplo se transcribe una descripción de la situación de peones y capataces correntinos que "...siguen como rebaños a sus caudillos, casi siempre sus patrones, con la fe ciega en la persona del líder más que en la ideología que pregonan, de la que poco entienden, enlazados en una extraña relación de amo/esclavo, prestigio/temor reverencial, también riqueza/pobreza, manifestaciones que tratan de explicar el misterio y el poder de estos sobre aquellos. La frase habitual "soy gente de fulano" es índice elocuente de orgullosa pertenencia (Villalba, 1993).

De todas formas, esta misma población tiende a concentrarse en las capitales provinciales, llegando desde las citadas zonas rurales, y también desde ciudades intermedias (CFI y Rofman, 1994). Si bien a mediano plazo la situación puede variar, su asentamiento en espacios periurbanos hace que sean, en esta etapa, presa de las estructuras clientelísticas de los partidos o de los punteros barriales.

Otro punto a destacar son los cambios producidos en las sociedades periféricas. En primer lugar, las concentraciones urbanas han hecho que ciudades de áreas notoriamente periféricas tengan una importante población. También el impacto en extensión y profundidad de los medios de comunicación masiva y de comunicación en general han sufrido un cambio cualitativo desde los '70, lo que ha generado cambios notorios en la conducta de los habitantes de las provincias periféricas.

Queda por analizar de qué forma impactan los niveles de sindicalización (que son altos, pero ligados a gremios estatales que tienen modalidades de acción particulares), las características de la base productiva (que en aquella época se ligaba a una industria no artesanal) y el grado de influencia capaz de generar sobre el escenario político nacional. Si bien no se conocen investigaciones al respecto, desde los sucesos de Santiago del Estero de 1993, parece claro que las crisis provinciales son un tema central de la agenda política nacional (y salvo el caso de Córdoba, se posicionó sobre las provincias periféricas).

En resumen, la posibilidad de operar sobre los estratos periféricos en base a los estilos paternalistas está siendo amenazada por los fenómenos de interrupción de las migraciones, la extensión y profundización del alcance de las comunicaciones y de los mass media y los fenómenos de urbanización, de todas maneras, no son claros los nuevos modelos de articulación de los sectores populares en las sociedades de las provincias periféricas.

Los Sectores Medios

Los sectores medios de las provincias periféricas suelen tener conductas zigzagueantes al calor de la evolución de la situación local. La clase media urbana aparece con un carácter clientelístico y dependiente, estando su movilidad social a "merced de la búsqueda de amigos y patrones mejor ubicados en la élite" (Rock, 1990) desde el siglo pasado. En este aspecto, los sectores que "exportan" (indistintamente a otras regiones o países) quedan bajo la férula de las burguesías provinciales.

Tal vez el sector que más masivamente concentre a los sectores medios sean los organismos públicos provinciales, que forman parte de las estrategias para contrarrestar su potencial capacidad contestataria. Así, los estados provinciales pudieron generar empleos en donde se incorporan masivamente profesionales que cumplen funciones en condiciones notoriamente flexibles, lo que les permite desempeñarse paralelamente en su profesión.

Otro segmento importante de los sectores medios, por lo general, el más radicalizado de ellos, suele expresarse a través de la Universidad, siendo muchas veces el núcleo alrededor del cual se profundizan los reclamos en pos de la existencia de instituciones democráticas más cercas a los modelos del centro. Sin embargo, esta situación tiene sus límites, ya que la propia universidad suele tener manejos clientelares en la aplicación de fondos, por lo que las protestas tienden a quedar atrapadas dentro de la misma lógica que maneja la provincia en general.

Con la crisis inaugurada en los '70, pero sobre todo a partir del retorno de la democracia en los '80, el escenario político se mantiene en un marco de constantes tensiones. En tal situación, la clase media tiene comportamientos de alta volatilidad, teniendo el estado y las

burguesías provinciales dificultades para desarrollar las acciones de cooptación citadas más arriba.

En el caso del Estado, la crisis emerge por la disminución de los ingresos de los profesionales liberales en consonancia con la crisis de las economías regionales, porque a partir de los '80 disminuye el salario real promedio en el empleo público, existiendo además un achatamiento de la pirámide salarial. Por otro lado, los estados provinciales entran en procesos de reforma en los cuales se hace esencial contar con personal capacitado, pero la laxitud de los regímenes ha generado una planta con aguda falta de productividad de los cuadros burocráticos medios o altos.

Una situación similar se observa en la vertiente de los sectores medios ligados al comercio, la producción o las actividades liberales que tienen una relación directa con el desempeño del Estado, ya que la alta participación del mismo en el producto hace que su crisis les impacte en forma directa o indirecta. Así, puede verse que las crisis financieras que atravesaron las provincias y que dificultaron los pagos a los empleados públicos tuvieron en los representantes del comercio a uno de los principales perjudicados, y que muchas veces asumieron posturas radicalizadas.

Los sectores medios amenazan con convertirse en los que motorizan la oposición más dura al esquema. Este fenómeno ocurre a partir de la unificación de pautas económicas, de comunicaciones y mentalidades dentro de la Nación, en el marco de una sociedad que parece cristalizada en el tiempo. Como bien expresa Di Tella, "... en esos casos muchos sectores artesanales, tradicionales, intermediarios comerciales y de servicios preindustriales, incluso clero y educadores, súbitamente pierden su condición de cabeza de ratón y pasan a ser vistos y sentirse a sí mismos como postergados y despreciados por la nueva cultura nacional simbolizada por la televisión. Si a esto se le agrega el deterioro económico y la migración interna que los lleva a perder sus círculos de conocidos e interlocutores en base a los cuales mantenían su autoestima, las consecuencias ... pueden ser abismales " (Di Tella, 1986).

Estos sectores medios son en las provincias periféricas los principales consumidores de la explosiva evolución de los medios de comunicación y propulsores de la aceleración en la expansión de las formas sociales "modernas". Desde esta nueva visión salen a la luz las formas de dominación más brutales. En este sentido, las capas pequeño burguesas profesionales profundizan los reclamos en pos de la existencia de instituciones democráticas más genuinas. El desarrollo del caso "María Soledad" es un ejemplo claro de esta situación.

Sin embargo, es difícil prever la forma en que pueda concretarse la oposición de estos sectores. En algunas provincias, parecen concentrarse alrededor de propuestas que son vistas como "modernizantes". Históricamente, tales propuestas estuvieron representadas en el escenario provincial por la UCR, aunque también (sobre todo en el caso de la existencia de un partido provincial hegemónico) el PJ supo tener referentes que ocupaban tales sitios en el escenario político. En las últimas elecciones, candidaturas del FREPASO en algunas provincias también intentaron, en general con poco éxito, ocupar ese lugar.

Pero también es común que, enfrentados al SCT se articulen con propuestas tecnocráticas, las que aparecen como las antípodas del manejo clientelar de las estructuras partidarias tradicionales. En este sentido decimos que todavía no se ha logrado conformar un nuevo bloque de poder que no enfrente al ajuste solamente desde un mapa productivo pretérito; lo que se hace patente a través de la imposibilidad de los actores sociales de las Economías Regionales es aceptar los resultados de su propia actividad. Así, le solicitan a su estado provincial que mantenga la estructura de subsidios cruzados a la vez que son incapaces de reconvertirlo para generar una opción superadora de la solicitud de subsidios o el apoyo a las políticas de ajuste, las que siempre se solicita se realicen sobre el resto de los actores sociales.

De este modo, los "...productores piden que se los declare en estado de emergencia y desastre económico y, a partir de este reclamo, se suspendan las acciones por cobro de sus deudas financieras, comerciales, fiscales y previsionales, se refinancien sus pasivos y se dispongan subsidios cuando circunstancias climáticas o la distorsión de los mercados destruyan la rentabilidad del productor (R.Rossi, 1994) al mismo tiempo que exigen una "urgente reforma del Estado" que no consuma en forma íntegra el presupuesto público (es decir, demandan despidos).

El funcionamiento del Estado

Habíamos visto que uno de los pilares del SCT es el estado provincial. Un primer paso para analizar el mismo es dar cuenta de que, más allá del poder formal y de los circuitos legales, es reconocida dentro de la provincia una estructura real con actores sociales que cumplen diferentes papeles. Algunos de ellos pueden esquematizarse como sigue:

El partir 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 el mismo se distingue básicamente por tener una ideología difusa y por estar encolumnado detrás de un caudillo. 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, han aparecido en algunos de estos partidos políticos corrientes de modernización y cambio, aunque hasta ahora las mismas han tendido a quedar anuladas por la propia dinámica interna de estos agrupamientos.

Uno de los aspectos de la dinámica partidaria que ha tenido importantes consecuencias ha sido la existencia de un partido hegemónico, atravesado por las tradicionales "internas" de las agrupaciones políticas argentinas (en especial, del PJ), internas que responden a problemas propios de las provincias (representar a diferentes regiones, estratos sociales, ramas de la producción, o simplemente choque de caudillos) o reflejo de lo que ocurre en la Nación (respondiendo a figuras de la interna nacional, o -sólo a veces- a ideologías diferenciadas.

Esto puede llevar a amenazar el poder político del caudillo, lo que pone en peligro toda la estructura, ya que generalmente tal situación está acompañada por una profundización en las pujas por la distribución de las divisas que gira el Estado Nacional (entre jurisdicciones, poderes, contratistas del estado, etc.), generándose un desordenado juego en donde todos buscan posicionarse en forma privilegiada para obtener mayores prebendas en el próximo equilibrio.

Al mismo tiempo, la puja por el espacio interno tiende a partir el Estado, y hace que las prebendas y favores comiencen a distribuirse más allá de toda prudencia. A corto plazo, la situación puede hacer crisis. Una de las formas de solucionar la amenaza de las "internas" (uno de los posibles orígenes de las crisis) fue la puesta en vigencia del procedimiento electoral conocido como Ley de Lemas. Esta situación permitió en muchos casos la resolución del primer problema (el mantenimiento del signo político en el gobierno), pero a su vez promovió la licuación del poder del gobernador electo, lo que en coyunturas difíciles aumentó la ya natural proclividad a las explosiones sociales y políticas.

El Sector Privado

El otro espacio que sustenta la estructura clientelar está dado por la relación Estado/Asociación o Concejo empresarial. Esta Asociación, que puede ser explícita o implícita, es 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 aún cuando muchas veces 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.

Los Senadores Nacionales

Son la pieza clave en la negociación entre la Provincia y la Nación. Amparados en la 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 Nacional. Es común encontrar en la representación nacional de las Provincias Rezagadas a antiguos caudillos que, por un motivo o por 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 a nivel nacional tiende a volcarse en desmedro del partido gobernante en la provincia. Por otra parte, la banca senatorial es considerada como un instrumento importante, siendo la pérdida de la misma por parte del "caudillo" que maneja el partido en el poder un signo de debilidad preocupante.

La Cámara Legislativa

En los momentos de apogeo del poder del caudillo, el parlamento provincial tiene un poder acotado y una actuación que tiende a pasar desapercibida, con una participación menor dentro de la estructura provincial. Un análisis detallado de la legislación producida permite observar que estas Cámaras generan, básicamente, pensiones gratificables y otros repartos, aumentos de salarios, subsidios para diferentes sectores, compromiso de la Coparticipación para usos varios, creación de organismos autárquicos diversos, etc.

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.

La 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 la Asociación de Empresarios, tiende a generar relaciones muy estrechas con este sector.

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 tiene que tener 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.

La relación entre la oposición y el partido gobernante varía según la posibilidad de acceso al poder. En los casos en que esta se encuentre distante la oposición o fracciones de ella suele realizar "acuerdos" poco claros con el oficialismo, muchos de ellos sospechados de corrupción. En los casos de tener una posibilidad más certera de acceder al poder la oposición se hace más frontal.

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 en la fracción del partido en el gobierno como en los grupos opositores se observa un importante crecimiento cuali-cuantitativo de las corrientes modernizadoras.

La base social

Por último, tenemos a la población, que un 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 buscarlo, porque da oportunidad de complementarlo con otras ocupaciones, etc. En algunas provincias, además, el salario del sector público parece ser superior al que se paga en el sector privado, y muy diferentes los derechos y las condiciones de trabajo.

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

La Administración Pública Provincial

La conducción del aparato del estado es, en sí misma, un elemento clave para mantener la preeminencia política en general, y para ganar elecciones en particular, lo que refuerza una cierta inercia política. Desde el poder, el Gobernador reparte prebendas entre los diferentes apoyos electorales, muchos de los cuales negocian elección tras elección la agrupación a la que brindarán su apoyo. Otras unidades son cubiertas de acuerdo a la relación con actores sociales provinciales (sindicatos, gremios, representantes de economías regionales, etc.) reflejando el posicionamiento frente a la interna nacional del partido y del gobierno.

El empleo público¹³

Los ajustes sobre el empleo, y el manejo clientelar del mismo son de larga data: ya en 1811 se habla de suprimir cargos, y en el proyecto de Constitución de 1812 los nombramientos deberán ser consensuados por el Senado para, entre otras cosas, evitar el manejo político del empleo público. De igual manera, las presiones políticas sobre los empleados públicos son antiguas: en la época de Rosas debían usar el cintillo punzó, y fueron vestidos de luto para las honras fúnebres de Quiroga y de Encarnación Ezcurra. Con la Ley Sáenz Peña cambia la forma del clientelismo: la escasa cantidad de gente que votaba previa a ella, y el voto cantado hacían que su eficacia fuera máxima (Brailovsky, 1983).

¹³ Según la conceptualización de Weber, la incorporación del cuadro administrativo típico en la organización patrimonial puede reclutarse esquemáticamente de dos formas: a) de modo tradicional, por linaje, esclavos, clientes, colonos, libertos, etc. b) A través del reclutamiento extrapatrimonial, incorporando favoritos libres, por pactos de fidelidad, incorporación de vasallos, etc. (Weber, 1992)

El empleo público ha sido denunciado innumerable cantidad de veces como la forma más extendida y eficaz para el armado de la estructura clientelar. Las distorsiones comienzan a partir de la mecánica de ingreso a la APP, el que se produce a través de negociaciones en la esfera política (generalmente a nivel "punteros") y no debido a las necesidades de servicio.

Posteriormente, el empleado público tiende a quedar "ligado" al círculo de personas cercanas al cuadro político que le permitió el ingreso, el que además suele seguir alimentando la relación con otras prebendas (materiales -medicamentos, chapas, créditos en la caja de acción social, etc.- o de condiciones de trabajo -horarios, vacaciones-). Es obvio que en este marco la productividad y la disciplina de trabajo ocupan un espacio mínimo, fijando asimismo el nivel de las prestaciones que cumple el sector público.

El resultado de esta estructura es una administración sumisa, que se organiza 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 favores que rige en los sistemas clientelares. 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.

Por otro lado, y como corolario del desarrollo del Estado de Bienestar, las poblaciones de las provincias han adoptado ciertos patrones de comportamiento bajo los cuales tiene incorporados a nivel de derechos ciertos estándares de calidad y cantidad de prestaciones de bienes y servicios sociales, lo que tensa el escenario político si se quiere cerrar la brecha financiera desde un deterioro de los mismos.

Debe remarcarse una vez más que como elemento central, la debilidad organizacional de los estados provinciales no se agota en la escasez de recursos, sino también en la baja madurez de las instancias organizativas y en la falta de capacitación del personal¹⁴.

Pero también es crucial la crisis financiera que se abre en buena parte de las provincias periféricas. Todo parece indicar que en las provincias pobres, sobrecargadas de empleo público, el impacto será mayor. Parece que no hay más espacio ni en la Nación ni en las provincias para el círculo vicioso apoyo nacional - organización clientelar - decadencia productiva - disminución de los ingresos - más necesidad de apoyo nacional (Tecco, 1992).

La relación Nación -Provincias

La relación entre la Nación y las Provincias tiene un nacimiento traumático, ya que la consolidación de lo que conocemos como "Nación" se erige sobre el triunfo de la propuesta de articulación con el mercado mundial a partir de una economía agroexportadora, el que inicia un proceso de desintegración de las autonomías provinciales. Este proceso se basa en la declinación y alineamiento de las economías provinciales frente a la expansión de la economía pampeana, y su modalidad de ocupación del espacio, que impide la consolidación de un mercado interno.

Esta situación tiene una contracara en lo institucional, a través de acciones de dominación militar creadoras de nuevos espacios articulados a la economía agroexportadora y en "operaciones" del estado central que, a través de los ya citados "subsidios" y "auxilios" (Ozslak, 1985) va erosionando y "domando" a los poderes locales ya sin proyecto tras el triunfo pampeano en la guerra civil, lo que permitió erigir gobiernos adictos o que al menos no pusieran en tela de juicio la continuidad institucional. A partir de Pavón, pero mucha más de la Guerra

¹⁴ El resultado de las experiencias de administradores gubernamentales en las provincias confirman este diagnóstico, a la vez que resaltan las políticas de asistencia a través de recursos humanos altamente capacitados como una de las vías más importantes por las cuales la nación puede apoyar la transformación de las APP.

del Paraguay y de la Organización Nacional, el poder militar de las provincias tendrá un peso relativo mínimo frente al de la Nación, el que ya no se verá amenazado.

Si bien nuestro país tiene una organización federal, este "nacimiento" institucional, la forma en que el mismo se desarrolló y el peso abrumador del centro frente a las periferias, ha hecho que el impacto de lo que ocurre en la "Nación" (como vimos, conflictivamente emergente del centro) tenga un impacto mayúsculo en lo que ocurre en las periferias, sobre todo como generadora de orientaciones y disciplinadora de desvíos.

La jurisdicción nacional 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.

Estuviera en manos del partido político que fuera, y más allá de las declamaciones federalistas, el Poder Ejecutivo Nacional siempre tendió a mantener la apoyatura de las provincias rezagadas. A cambio de esto, estas provincias están sobrerrepresentadas en el Parlamento, obtienen incrementos substanciales en los niveles de financiamiento y armaron estructuras políticas lo suficientemente fuertes como para mantener una ilusoria autonomía que no tiene correlato en lo económico ni en lo político.

Crisis y vigencia del SCT

Con el retorno de la democracia, se estableció un escenario en donde la mayoría de las provincias periféricas quedaron en manos de partidos opositores (PJ o Provinciales). En una primera etapa, la inexistencia de una ley de coparticipación fue considerada como una ventaja, pues el gobierno central negociaba caso por caso con las provincias los niveles de transferencias. Este mecanismo fue particularmente útil para la relación del poder central con las provincias periféricas, a las que compraba su buena voluntad a partir de crecientes volúmenes de financiamiento.

Como contraparte, las provincias periféricas incrementaron notoriamente su gasto en el marco de la conjunción de un manejo paternalista del Estado con los procesos de ajuste que vivía el país, y que repercutían sobre las economías regionales. El resultado fue la promoción de fuertes incrementos en los planteles provinciales: en esta etapa surgen aparatos políticos casi imbatibles, de 1983 a 1987 se incrementan los planteles provinciales en casi un 35%, mientras la Nación reducía sus plantas. En el cuadro n° 1 se muestra esta información.

Cuadro N°1 - Evolución del empleo público (incluye MCBA) Años 1983-1992

AÑOS	NACIÓN	PROVINCIAS	NACIÓN 1983=100	PROVINCIAS 1983=100
1983	815.840	755.913	100.00	100.00
1984	840.360	800.989	103.01	105.96
1985	846.107	839.673	103.71	111.08
1986	781.683	896.590	98.81	118.61
1987	797.554	1.017.616	97.76	134.62
1988	816.179	1.058.641	100.04	140.05
1989	874.182	1.093.651	107.15	144.68
1990	835.485	1.107.568	102.41	146.52
1991	629.455	1.104.321	77.15	146.09
1992	558.445	1.097.837	68.45	145.23

Fuente: Empleo Jurisdicción Nacional: Dirección General de Estadísticas de la SFP

Incluye personal de empresas públicas. Empleo Consolidado 24 jurisdicciones SAREP (Julio 1995)

Este escenario cambió luego por dos razones: por un lado, el final del ciclo expansivo ligado al Plan Austral y el triunfo de Cafiero en la Provincia de Buenos Aires, quitan el eje de atención del Gobierno Nacional sobre el interior periférico. La recaudación de los impuestos coparticipados cae en términos reales casi un 10%. El propio Gobierno Nacional empieza a sufrir las penurias que concluirán con la hiperinflación. A partir de 1989 se produce una profundización de los elementos que hacen crítica la situación de las economías regionales. En particular, se hace notoria la mayor apertura del sector externo, se dejan sin efecto estructuras regulatorias vitales para la supervivencia de sectores enteros de la economía y se suprimen subsidios nacionales. Esta serie de medidas se da en el marco de un descenso en los niveles reales de transferencias desde la Nación hacia las provincias. Desde la asunción de la nueva administración nacional hasta 1991, una oleada de turbulencias, más crítica aún que la anterior, recorre varias provincias: Salta, Chaco, Tucumán, Catamarca, Santa Cruz, Santa Fe, para citar solamente algunas.

En las elecciones de 1991, la crisis comienza a tener impacto en el tablero regional. El PJ pierde las gobernaciones de Chaco y Salta. En Catamarca, la intervención federal da paso a un frente hegemonizado por la UCR. El Partido Bloquista, aliado del Gobierno Nacional, es derrotado en San Juan, en donde el PJ gana con un candidato extrapartidario, igual que en Tucumán. En varias jurisdicciones se recurre a la Ley de Lemas para mantener al oficialismo en el poder. En Santiago del Estero la oposición acusa de fraude. El oficialismo pierde en toda la Patagonia (en Santa Cruz lo hace bajo un sublema del PJ que en ese entonces se presentaba como fuertemente opositor a Menem).

Este cambio en la situación de poder relativo se detiene gracias a la Convertibilidad y el boom fiscal, que promueve un nuevo ciclo expansivo que permite un notorio incremento del gasto en las provincias, por lo que el estado vuelve a funcionar como un amortiguador de las situaciones fiscales más comprometidas. Los problemas provinciales que se observan en el período parecen estar ligados más directamente a la interna política (la caída de los gobernadores de San Juan y Jujuy) o a debilidades estructurales de arrastre de la organización estatal y de la agrupación política en el poder (Chaco, Salta).

Hacia fines de 1993 comienzan otra vez las crisis en cadena, en especial después del "Santiagazo": la repercusión que tuvo la protesta social coloca el tema provincial en el centro de la agenda política, lugar que ya no dejará de ocupar.

Las turbulencias ya no son producto de la conjunción de la situación política y la crisis económica, sino que a veces se originan directamente en el frente fiscal, lo que repercute en toda la economía (dada la participación del sector público) debido a la incapacidad de pagar los sueldos de los empleados públicos provinciales. La Nación aprovechó la situación en la etapa preelectoral para acordar con los gobiernos y partidos de las provincias acuerdos que le generaran un escenario propicio para la reelección presidencial, pero ahora debe salir a financiar (en forma directa o indirecta) a los gobiernos provinciales bajo la amenaza de una explosión social generalizada.

Las contratendencias de la crisis

En su desenvolvimiento, la crisis de los mecanismos clientelares se traslada a toda la estructura social si los que recurren a ellos dejan de obtener la contraparte esperada. Aparece entonces una crisis de representación entre la figura dominada y el patrón-representante (Falletti, Giordano, Rodríguez, 1994). En resumen, la crisis del caudillo puede convertirse en la crisis del sistema.

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 extras. La Nación, ocupada en su propio ajuste, amenaza con permanentes quitas y recortes a las ayudas extraordinarias, además de limitar la posibilidad de endeudamiento de las jurisdicciones provinciales.

La descripción de amenazas que desde lo social, lo político y lo económico se ha hecho, parecerían preanunciar una pronta caída del caudillismo, y con ella una puesta en juego de todo el SCT. Por otro lado, desde un punto de vista más conceptual se sostiene que, a priori, la organización patrimonialista tiende a obstaculizar el desarrollo de la economía capitalista no solamente por su política fiscal, sino por las características de su administración.

Sin embargo, la situación no amerita conclusiones tan lineales. En primer lugar, hay que destacar que la crisis de los clanes tradicionales se produce bajo condiciones particulares. El incendio de Santiago del Estero se realiza en el gobierno del Dr. Mujica, y en el marco de una dura interna en el peronismo santiagueño, y no durante el gobierno del "Caudillo" Juárez. La caída de los Saadi se da como consecuencia del desgobierno de Ramón, la irritación de factores externos muy poderosos (la DEA, que denunció tráfico de drogas en la provincia) y finalmente, el crimen de María Soledad, que muestra que el poder ya ha pasado toda barrera y amenaza a sectores de la clase media/alta, todo esto impensable en vida de Don Vicente. También debe destacarse la precariedad de las organizaciones sociales que enfrentan frontalmente estos regímenes, las que solamente pueden protagonizar reacciones puntuales, espontáneas y desestructuradas, fundamentalmente enfrentadas a las prácticas más corruptas (Rofman, 29/12/1993).

Tampoco la Nación tiene una sola cara: oscila entre la necesidad de cortar el flujo de divisas que mantiene a flote a las provincias, y el miedo a la explosiones sociales tipo Santiago del Estero o Jujuy, o al surgimiento de gobiernos menos dóciles, que pongan en juego no solamente unos puntos en la coparticipación sino también un cierto ordenamiento espacial. Por este motivo entendemos que las conclusiones a obtener deben referirse a los cambios que se vislumbran en la estructura política -como ya señalamos- jerarquizada y a la vez desarticulada del territorio nacional.

Las relaciones financieras nación - provincias

Como herencia de los ya citados "subsidios" y "auxilios" de la Nación a las Provincias, queda como tendencia particular de nuestro país el hecho de que las provincias tengan un nivel de gasto superior al generado por los ingresos propios, teniendo las transferencias del Estado Nacional la función de cuadrar las relaciones recursos/gastos. Estas transferencias sufren un cambio cualitativo en su organización a partir de la década del '30, en que se promulga la primera Ley de Coparticipación de impuestos, la que como contrapartida le da la posibilidad a la Nación de cobrar impuestos hasta ese momento legalmente vedados constitucionalmente a su jurisdicción.

El desarrollo de estas transferencias ha tenido un recorrido sinuoso, siendo complejo establecer la proporción que cada régimen estableció en la distribución entre la jurisdicción nacional y la provincial (distribución primaria), dado que cada modelo de asignación de recursos generaba la inclusión o exclusión de impuestos, por lo que no pueden hacerse comparaciones perfectamente homogéneas. Sin embargo, y más allá de estas previsiones, en términos absolutos la evolución de las transferencias por habitante muestran un incremento incontrastable, teniendo las provincias periféricas una evolución notablemente superior a las centrales. Es importante analizar tal registro, ya que el mismo genera importantes

redistribuciones internas. Las mismas son difíciles de medir, ya que la ¹⁵**percepción** de impuestos coparticipables por provincia es un dato que no se encuentra a disposición del público, pero un trabajo las sitúa en el orden del 10% del PBI (Artana, 1994).

Así como ha sido cambiante el volumen global de los recursos transferidos, de la misma manera ha variado la distribución secundaria de los mismos, esto es, la forma en que la masa global coparticipada se distribuía entre las diferentes provincias. En general, tal distribución se hace a partir de una ley marco (de "Coparticipación") alrededor de la cual se reparte la masa mayoritaria de recursos y otros fondos específicos que tienen mayor o menor nivel de discrecionalidad, pero esto varió en cada momento, y ocurrieron épocas en que el poder discrecional del Estado central fue muy acentuado.

A partir de la sanción de la Ley de Coparticipación Federal, esta posibilidad ha tendido a decrecer, y se han hecho importantes esfuerzos para hacer más transparente esta relación. En una primera instancia, parecería que los ATN - Aportes del Tesoro Nacional- son las únicas vías para abastecer en forma arbitraria a gobiernos "amigos" del Poder Ejecutivo, reduciendo los mismos en forma ostensible.¹⁶

Sin embargo, este avance en la transparencia en el manejo de los fondos no puede ocultar que todavía existen altos niveles de opacidad en el manejo de fondos extras, como, por ejemplo, los adelantos de coparticipación, acceso a créditos internacionales, entrega de bonos, etc., los que son una herramienta política de gran poder, que en un muy importante volumen¹⁷ se utiliza para financiar administraciones en problemas y las cuales se cobran también de acuerdo a los arreglos políticos ad hoc.

La ley de Coparticipación

De todas formas, y más allá del reconocido aporte de esta ley a una mejor relación entre la Nación y las Provincias, la misma tiene varias debilidades, producto de la forma en que fue conformada: su promulgación fue el corolario de una dura negociación parlamentaria y no de la aplicación de una racional política de descentralización de recursos. Así, las provincias menores lograron imponer su capacidad de negociación en el Parlamento, logrando altos registros en detrimento de las Provincias avanzadas. Esto no debería ser sorprendente, ya que la misma ley establece como pautas para la distribución los desequilibrios relativos en el desarrollo del país. Lo que sí es materia de discusión es la forma en que se produce esta descentralización. En suma, y dada la característica regresiva del sistema tributario nacional, sostenido principalmente sobre el IVA, se da la paradoja de que son los sectores de menores recursos del "centro" los que garantizan, proporcionalmente, el mayor peso de esta redistribución.¹⁸

Por su parte, como esta redistribución es de libre disponibilidad, lo que están financiando no es la organización de un país más homogéneo, que tienda a asentar más racionalmente la producción y la población, sino un aparato político imbatible que se articula con el poder central para reproducir la estructura desigual. Según establece la nueva Constitución Nacional, a lo largo del presente año (1996) y por medio de una ley especial, se deberá generar un nuevo sistema de coparticipación.

¹⁵ Se supone que alrededor de 40% de los impuestos coparticipables se recauda en la Capital Federal, quien financia con fondos propios (es decir, también recaudados en Capital Federal) la casi totalidad de sus gastos.

¹⁶ Aún así, los ATN se han manejado con poca equidad: del total de 295 millones, 107 se han distribuido en La Rioja (la que más ATN recibió), mientras que Catamarca (podríamos decir su provincia "gemela") recibió solamente 2 millones, y Buenos Aires (la mayor provincia argentina) 11 millones. A la provincia más favorecida, sugestivamente le sigue Rio Negro, con 20 millones.

¹⁷ Según el diario *Ambito Financiero*, la deuda de provincias hacia la Nación asciende a \$ 10.000 millones (*Ambito Financiero*, 2/10/95); expertos en el tema estiman que debe ser algo mayor.

¹⁸ El acuerdo de coparticipación se realizó en base al peso relativo de cada jurisdicción en la coyuntura política. Así, se generaron una serie de inequidades hacia el interior de cada región: por citar solamente un ejemplo, las transferencias nacionales per capita fueron más del doble en 1993 en Santa Cruz que en Chubut. La nueva ley debería hacer más equitativa la distribución intrarregional, pero más aún, debería darle algún sentido específico a la redistribución interregional.

CONCLUSIONES

Haciendo un resumen, necesariamente incompleto, de algunos ejes trabajados aquí, detallamos ciertas pautas alrededor de las relaciones clientelares que se observan entre el Estado y los administrados, que se desarrollan en varios niveles, pero tienen como corolario la generación de mayores registros de ineficiencia e ineficacia en el accionar de la APP, tales como la debilidad organizacional de los estados provinciales. Esta falta de preparación no se agota en la escasez de recursos, sino también en la baja madurez de las instancias organizativas y en la falta de capacitación de personal. Se hizo asimismo un recuento de algunas características del accionar de la esfera nacional en las provincias, detallando por un lado su peso y capacidad orientadora del accionar provincial, pero por otro sus características contradictorias en cuanto a la relación con las provincias rezagadas.

En este contexto, y habiendo descripto algunos de los vínculos entre el proceso histórico que genera la estructura clientelar provincial y el sistema regional, parece oportuno advertir los efectos potenciales del ajuste sobre el empleo público en curso en las provincias rezagadas. Porque, en suma, el ajuste es un síntoma múltiple, que genera una cantidad de situaciones paradójales que deben analizarse en cada provincia en particular. En este sentido, si vemos el desarrollo del escenario provincial en la agenda política del país, se observan tomas de posiciones desde polos opuestos dados por la dicotomía ajuste/clientelismo. Un punto sustancial que se desprende de este trabajo, y tal vez el mensaje más importante que los autores quieren remarcar es que **esta dicotomía es falsa, y más aún, ambos caminos son inconducentes en el mediano plazo.**

Por un lado, en su versión más perversa, el ajuste es la expresión de la necesidad del estado nacional de conseguir a cualquier precio excedentes para pagar la deuda externa, precisando que se reduzca el déficit fiscal de las provincias, que en 1994 fue de \$ 2.000 millones, y que de una forma u otra, casi siempre termina recayendo sobre el estado nacional. Así, se observan declaraciones de funcionarios del área de economía en el sentido de sostener que ciertas economías regionales "no son viables", proponiendo implícitamente su reconversión hasta niveles que sacrifiquen su autonomía y el fin de la presión para la obtención de fondos desde el estado nacional, lo que equivale a solicitar su desmantelamiento. En suma, lo inviable en este contexto es el ajuste, aunque para el Estado Nacional sea el único camino.

Pero también es síntoma de la inviabilidad de una estructura que sostiene un tipo de capitalismo con niveles de asistencia e ineficiencia intolerables para el perfil productivo actual, bajo un discurso que hace hincapié en la "pobreza" de ciertas provincias, y en la necesidad de crecientes transferencias y prebendas desde el estado nacional, las que indefectiblemente serán utilizadas para fortalecer la eficaz maquinaria clientelar.

Pero en verdad las "distorsiones", está visto, van a ser permanentes, y en este sentido, el proponer una política superadora del ajuste tiene que generar líneas que estén más allá de solicitar una nueva transferencia extraordinaria desde la nación para lograr prolongar la existencia de la red de subsidios cruzados. En verdad, es preciso desarrollar acciones que busquen romper el equilibrio de reproducción de la situación periférica a través de la ruptura con las estructuras provinciales que, por medio de un manejo prebendario, cristalizan la estructura social y política de las provincias rezagadas.

ANEXO:

Información Cuantitativa

La situación del empleo es sin duda una de las claves para analizar la situación y evolución de los estados provinciales, sobre todo por el incremento del volumen de empleo y por el impacto que el mismo tiene en el mercado laboral de la provincia.

Evolución de las instancias nacional y provincial

Del análisis de la evolución de las plantas de personal, se observa una tendencia de larga data hacia un pronunciado crecimiento del personal empleado en los estados provinciales. Este crecimiento hace que en el plazo estudiado se obtengan guarismos que casi invierten las proporciones de personal de los años '50 (70% a 30%) con respecto a los años '90 (35% a 65%), considerando Nación y Provincias.

ANEXO:
Información Cuantitativa

La situación del empleo es sin duda una de las claves para analizar la situación y evolución de los estados provinciales, sobre todo por el incremento del volumen de empleo y por el impacto que el mismo tiene en el mercado laboral de la provincia.

Evolución de las instancias nacional y Provincial

Del análisis de la evolución de las plantas de personal, se observa una tendencia de larga data hacia un pronunciado crecimiento del personal empleado en el Estado Provincial. Este crecimiento hace que en el plazo estudiado se obtengan guarismos que casi invierten las proporciones de personal de los años '50 (70% a 30%) con respecto a los años '90 (35% a 65%), considerando Nación y Provincias.

Cuadro N°1
Evolución del empleo público Total (Incluye MCBA)
Valores Absolutos y para Total = 100
Años 1950 - 1990

AÑOS	VALORES ABSOLUTOS			TOTAL = 100	
	(1) NACION (a)	PROVINCIA S(b)	TOTAL (a+b)	NACION	PROVINCIAS
1.950	522.900	214.697	737.597	70,89	29,11
1.960	548.500	315.032	863.532	63,52	36,48
1.970	584.280	415.704	999.984	58,43	41,57
1.980	557.087	647.512	1.204.599	46,25	53,75
1.990	601.903	1.107.568	1.738.193	35,21	64,79

Referencias: (1) Debido a que no se obtuvo la información no incluye personal de las FFAA, bancos oficiales ni empresas del estado

Fuente: Secretaría de Hacienda (1989) Años 1950 / 1980

Domeniconi y otros (1992) Año 1990 - Nación

SAREP (Julio de 1995) Año 1990 - Provincias

Si observamos esta evolución en números índice, podemos ver que mientras que la instancia nacional crece en un 15%, las jurisdicciones provinciales se quintuplican; es de resaltar la particularmente alta tasa de crecimiento que se observa en tales jurisdicciones a partir de los '70.

Cuadro N° 2
Evolución del empleo público Total (Incluye MCBA)
Índice 1950 = 100

AÑOS	NACION	PROVINCIAS	TOTAL
1.950	100,00	100,00	100,00
1.960	104,90	146,73	117,07
1.970	111,74	193,62	135,57
1.980	106,54	301,59	163,31
1.990	115,11	515,87	231,76

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes del Cuadro anterior

En el período que se abre en 1983, se distinguen diferentes etapas en la evolución del empleo público. En lo que hace a la Nación, se observa un comportamiento oscilante hasta 1.990, año en el que se verifica un importante descenso de personal estatal, originado

principalmente en la política de privatizaciones. Por su parte, en la jurisdicción provincial se observa un constante incremento del empleo hasta 1989, año en el cual se estabiliza.

Es de resaltar la baja seguridad que se desprende de esta información construída a partir de la información presupuestaria. Existen ejemplos claros de distorsiones entre esta información y la realidad: en San Juan, Catamarca y Santiago del Estero en donde se realizaron censos de empleo público, se observó una subregistración de hasta el 30%¹⁹, por lo que puede pensarse que el nivel de empleo público provincial es superior al expresado.

Cuadro N° 3
Evolución del empleo público (Incluye MCBA)
Valores Absolutos y Número Índice para 1983 = 100

AÑOS	VALORES ABSOLUTOS		INDICE 1983 = 100	
	NACIÓN	PROVINCIAS	NACIÓN	PROVINCIAS
1.983	815.840	755.913	100,00	100,00
1.984	840.360	800.989	103,01	105,96
1.985	846.107	839.673	103,71	111,08
1.986	781.683	896.590	95,81	118,61
1.987	797.554	1.017.616	97,76	134,62
1.988	816.179	1.058.641	100,04	140,05
1.989	874.182	1.093.651	107,15	144,68
1.990	835.485	1.107.568	102,41	146,52
1.991	629.455	1.104.321	77,15	146,09
1.992	558.445	1.097.837	68,45	145,23

Fuente: Empleo Jurisdicción Nacional: Dirección General de Estadísticas de la SFP
Incluye personal de empresas públicas
Empleo consolidado 24 jurisdicciones: SAREP (Julio de 1995)

El empleo público Provincial

En resumen: la expansión del empleo público en el período es muy amplia. Analizando por tipo de provincia, se observa que crece más en provincias rezagadas y de baja densidad, aunque en las últimas aparezca apareado al crecimiento de la población.

Cuadro N° 4
Evolución del Empleo Público
(Incluye MCBA) por clasificación provincial
Número Índice para 1983 = 100
Años escogidos 1983 - 1993

CONCEPTO / AÑO	1.983	1.987	1.991	1.993
TOTAL REZAGADAS	100,00	144,02	155,79	151,37
TOTAL DESPOBLADAS	100,00	147,35	168,10	170,50
TOTAL AVANZADAS	100,00	133,11	145,91	143,48
TOTAL INTERMEDIAS	100,00	130,89	147,78	140,62
TOTAL PAIS	100,00	135,05	149,48	146,00

Fuente: Años 1983-1987 y 1991 Lerner (1992). Año 1993 Sarep (Julio de 1995)

¹⁹No todas las provincias tienen tales disparidades. Existen casos (Mendoza, San Luis, por citar solamente dos casos) en donde la registración parece ser de buena calidad.

El aumento en el número de empleados públicos ha generado una participación proporcional muy alta del empleo público como parte del total de las personas ocupadas; en algunos grupos de provincias éste supera el 25% del total del empleo.

Cuadro N° 5
Empleo Público, Ocupados y Empleo Público cada 100 personas ocupadas
Valores Absolutos y Razón
Año 1991

	EMPLEO PUBLICO	OCUPADOS	EP C/100 OCUPADOS
TOTAL REZAGADAS	196.544	698.762	28,13
TOTAL DESPOBLADAS	183.915	687.674	26,74
TOTAL AVANZADAS	1.383.934	8.796.539	15,73
TOTAL INTERMEDIAS	456.936	2.185.373	20,91
TOTAL PAIS	2.221.329	12.368.348	17,96

Fuente: INDEC, 1994, en base a datos del Censo '91

Esta alta proporción se mantiene al analizar el porcentaje de empleados públicos en relación a la población total, pero se incrementa la participación proporcional de las provincias des pobladas frente a las rezagadas.

Cuadro N° 6
Empleo Público, Población y % Empleo Público
Valores Absolutos y Razón -Año 1991

	EMPLEO PUBLICO	POBLACION	% Empl.Púb/ Pob.Total
TOTAL REZAGADAS	196.544	2.067.693	9,51%
TOTAL DESPOBLADAS	183.915	1.741.998	10,56%
TOTAL AVANZADAS	1.383.934	22.537.963	6,14%
TOTAL INTERMEDIAS	456.936	6.267.874	7,29%
TOTAL PAIS	2.221.329	32.615.528	6,81%

Fuente: INDEC, 1994, en base a datos del Censo '91

Es necesario remarcar que no deben hacerse análisis lineales como corolario de la información vertida, sobre todo en el caso de las provincias rezagadas cuya información es la menos confiable. Este grupo de provincias, además, fue el que sufrió en menor medida el impacto de los procesos de apertura y reconversión iniciados a mediados de los '70, ya que tuvo que absorber proporcionalmente un menor impacto de la crisis de las economías regionales (porque el desarrollo de las mismas era muy bajo).

Sin embargo, y haciendo la salvedad de que se considera que había estrategias más eficientes en el uso de la hacienda pública, se considera que en cierta medida el bajo nivel relativo de desempleo es producto en cierta forma de la expansión del empleo público²⁰.

En cuanto a la intermedias, como ya fue dicho, se considera el incremento del desempleo como causado por la disolución de las economías regionales y las dificultades para desarrollar proyectos alternativos y/o la falta de capacidad de incorporación de mano de obra de los mismos.

²⁰Para un desarrollo más completo de esta temática ver Cao, 1994

Por último, el incremento del desempleo en las despobladas tiene que ver con la crisis fiscal que determina, de hecho, el fin de la etapa de "poblamiento". En particular, debe destacarse el alto impacto del proceso de privatización de YPF.

Cuadro N° 7
Evolución del empleo público y desempleo
Números Índice para 1983 = 100
Años escogidos 1983 - 1993

AÑOS	1.983		1.987		1.991		1.993	
	EP	DESO C.	EP	DESO C.	EP	DESO C.	EP	DESO C.
REZAGADAS	100,00	100,00	144,02	110,89	155,79	114,79	151,37	129,96
DESPOBLADAS	100,00	100,00	147,35	146,06	168,10	206,67	170,50	251,52
AVANZADAS	100,00	100,00	133,11	115,00	145,91	131,36	143,48	183,18
INTERMEDIAS	100,00	100,00	130,89	108,76	147,78	100,80	140,62	132,27
TOTAL PAIS	100,00	100,00	135,05	146,15	149,48	153,85	146,00	238,46

Fuente: 83/91 Empleo Público tomado de Lerner, 1992. Empleo Público 1993: SAREP Julio de 1995, Desempleo tomado de INDEC, 1994.

Otras características del Empleo Público

Es importante destacar otros registros referidos al empleo público provincial, como por ejemplo, el achatamiento de la pirámide salarial, lo que hace que se observe una desvalorización general de los cuadros técnicos y profesionales, los que a su vez tienden a reducir su productividad, principalmente a través del doble o múltiple empleo que usa como variable de ajuste el horario de concurrencia al empleo público.

También debe resaltarse el alto porcentaje de salarios que se pagan en concepto de Plus y Adicionales; en general más del 30% del pago se hace bajo estos conceptos. Este registro no es malo en sí, pero una vez que se analiza su composición se cae en la cuenta de que no se encuentra ligado a alguna racionalidad que impulse un mayor nivel de producción, ni, en general, premiando tareas consideradas claves, de mucha responsabilidad, que necesitan alta capacitación, etc., sino que eran producto de pujas y negociaciones, por lo que se distorsiona aún más la composición salarial.

Esta enmarañada política salarial hace que sea difícil establecer cual es su verdadero nivel, el que sin duda es muy dispar según sea la provincia de que se trate. A este punto hay que agregarle que existen varios escalafones, los que a su vez tienen posiciones particulares. Sin haberse hecho estudios profundos sobre el tema²¹ existen percepciones muy encontradas.

En general se acepta que hay provincias que tienen bajos niveles salariales globales (Formosa, Catamarca, Corrientes, por citar sólo algunos ejemplos), mientras que en otras se considera que existen altos sueldos relativos (Tierra del Fuego, Santiago del Estero, San Juan, etc.).

Sin embargo muchos productores de las provincias periféricas se quejan de que el Sector Público fija salarios "testigos" que no pueden ser igualados por el Sector Privado generando tensiones y distorsiones; por ejemplo es común encontrar productores, sobre todo en el norte, que deben buscar personal extraprovincial (Córdoba, Santa Fe) para conseguir personal a cierto nivel salarial.

²¹ El CFI trabaja sobre asignaciones de categorías, lo que ha sido dicho desvirtúa los análisis por el impacto de los adicionales los que tienen un peso muy diferentes según sea la provincia de que se trate.

Demás está decir que hay sectores que tienen una percepción diametralmente opuesta, y que sostienen que existe un retraso general en los salarios provinciales más allá de algunas parcelas particulares (por ejemplo los salarios de los jueces y legisladores en buena parte de las provincias).

También debe remarcarse que no existe una correlación directa entre el nivel salarial y la situación financiera de cada provincia. La falta de correlación entre ambas dimensiones fue señalada por la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (Página 12,18/11/95) que detalla que Tierra del Fuego y Capital Federal tienen las remuneraciones brutas más altas, siendo a la vez de las menos afectadas por los desequilibrios fiscales. Siguiendo con esta línea de razonamiento parecía poco coherente sugerir una rebaja de sueldos generalizada.

Con todas las salvedades del caso, dado lo precario de la información, se transcribe a continuación un cuadro que detalla un ranking de salarios públicos. Debe hacerse notar que el promedio baja en forma sustancial (a\$ 720) si se obvia el caso de Tierra del Fuego.

Cuadro N° 8
Salarios Públicos Provinciales y diferencia con promedio de la Economía (1)
Monto Mensual
En Pesos

Información a Abril/Mayo de 1995

PROVINCIA	Salario	Promedio
Corrientes	474	0.67
Formosa	543	0.77
Misiones	616	0.87
La Pampa	632	0.89
Entre Ríos	633	0.89
Salta	653	0.92
Jujuy	655	0.92
Tucumán	697	0.98
Catamarca	717	1.01
Río Negro	719	1.01
Chaco	727	1.03
La Rioja	739	1.04
Mendoza	749	1.06
Sgo. del Estero	766	1.08
Promedio Provincias	771	1.09
Santa Fe	783	1.10
San Luis	826	1.16
Santa Cruz	858	1.21
Córdoba	891	1.26
Chubut	901	1.27
Neuquen	937	1.32
San Juan	975	1.37
Capital Federal	1.152	1.62
Tierra del Fuego	1.908	2.69

Referencias: (1) El salario promedio de la economía fue estimado como la retribución al factor trabajo del PBI nacional luego de deducir las retribuciones a los demás factores dividido por el empleo nacional. Su valor es 707.

Fuente: Tomado de Juri, 1995

Para concluir este acápite diremos que se verifica en todas las provincias, aún desde antes del incremento de los índices de desocupación, una presión constante sobre el estado para que este tome mayor cantidad de empleo público, aún en las provincias de menores niveles salariales. Obviamente esta presión se incrementa proporcionalmente cuanto mayor es el nivel de salarios y su diferencia con los pagados por el sector privado, y cuanto mayor es la desocupación y/o el menor dinamismo de sector privado para la incorporación de personal.

BIBLIOGRAFIA

- Amin, Samir "EL DESARROLLO DESIGUAL" Planeta-Agostini, Barcelona 1983
- Artana, Daniel: "ECONOMÍAS REGIONALES, ¿TIENEN SOLUCIÓN?" FIEL, Indicadores de coyuntura N°333, Buenos Aires, Abril 1994
- Botana, Natalio "EL ORDEN CONSERVADOR", Hyspamérica Ediciones Argentina SA, Bs.As., 1986
- Brailovsky Antonio "LOS EMPLEADOS PÚBLICOS", En "La vida de nuestro Pueblo" - Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983
- Consejo Federal de Inversiones COMPORTAMIENTO MIGRATORIO DE LA POBLACION TOTAL, en Boletín CFI, Buenos Aires, 1991
- Di Tella, Torcuato S. "SOCIOLOGIA DE LOS PROCESOS POLITICOS" EUDEBA - 3° Edición- Buenos Aires, 1986
- Domenicone, H - Gaudio, R y Guibert, A. HACIA UN ESTADO MODERNO. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA. Buenos Aires, 1992
- Esteso, Roberto L. "LA REFORMA DEL ESTADO EN ARGENTINA: LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA CRISIS" - en "Seminario Internacional sobre los procesos de reforma en América Latina". Fundacion Friedrich Ebert de Colombia - Bogotá, 19 y 20 de Agosto de 1988
- Evers, Tilman "EL ESTADO EN LA PERIFERIA CAPITALISTA", Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1989
- Falleti, Tulia - Giordano, Verónica - Rodriguez, Gabriela Reflexiones en torno del problema del "CLIENTELISMO POLÍTICO" en América Latina Jornadas de Sociología - 36 años de la carrera de Sociología de la UBA - Buenos Aires, 10, 11 y 12 Noviembre de 1994
- Gorostegui de Torres, Haydée, "LA ORGANIZACION NACIONAL", Editorial Paidós - Buenos Aires, 1992
- Indec "ANUARIO ESTADISTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA" MEyOySP - Secretaría de Programación Económica - INDEC - Buenos Aires, 1993
- Juri, María de la Esperanza LAS PROVINCIAS ANTE EL DESAFIO DE ADECUAR EL TAMAÑO DE SU ESTADO en revista "Novedades Económicas", IEERAL de Fundación Mediterránea, Año 17, N° 172-173, Argentina Abril/Mayo de 1995
- Mansilla, César LOS PARTIDOS POLITICOS PROVINCIALES Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983
- Mathias, Gilberto y Salama, Pierre "EL ESTADO SOBREDesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo". Ediciones Era, México 1986.
- O'Donell, Guillermo ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO. Editorial Belgrano - Buenos Aires 1982
- Oszlak, Oscar. LA FORMACION DEL ESTADO ARGENTINO. Editorial Belgrano - 1° REIMPRESION - Buenos Aires 1985

Palermo, Vicente NEUQUEN: LA CREACION DE UNA SOCIEDAD Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988.

Rock, David "EL RADICALISMO ARGENTINO, 1890-1930" Biblioteca U.N.Lu, Cod.698-0/56 , "Partidos políticos y Mercado de Trabajo" (Ficha nº5), Argentina 18/10/90

Rodolfo C.Rossi "CRISIS EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES" Información Empresaria nº 257 (UADE) - Buenos Aires, julio 1994

Rofman, Alejandro TRANSFORMACIONES DEMOGRAFICAS, SOCIALES Y ECONOMICAS EN EL NIVEL URBANO -REGIONAL EN LA ARGENTINA CONTEMPORANEA En Realidad Económica Nº 126 - IADE - Buenos Aires Ago/Set 1994

Rouquié, A EL ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES NO COMPETITIVAS: CONTROL CLIENTELISTA Y SITUACIONES AUTORITARIAS, en G. Hermet, A. Rouquié y JJ LInz ¿Para que sirven las democracias? - FCE, México 1982.

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP). DATOS PARA EL ANÁLISIS DEL SECTOR PÚBLICO. Ministerio del interior, Buenos Aires, Julio de 1995

Secretaría de Hacienda: "CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA RELACIÓN NACIÓN PROVINCIAS" Subsec. de Relaciones fiscales y económicas con las provincias. Lugar Editorial SA, Buenos Aires, mayo 1994

Tecco, Claudio A.. FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA, en "Administración pública y sociedad "Nº 7 - Córdoba / Argentina - Diciembre de 1992

Villalba, Miguel Angel - LA REVOLUCION RADICAL DE 1933 EN PASO DE LOS LIBRES - en revista "Todo es historia" Nº 311, Buenos Aires, Junio de 1993

Weber, Max "ECONOMÍA Y SOCIEDAD" Fondo de Cultura Económica, México 1992

Zabludovsky, Gina "MAX WEBER Y LA DOMINACIÓN PATRIMONIAL EN AMÉRICA LATINA", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXIII, Nueva Época, Nº 124, México Abr/Jun de 1984

Ambito Financiero.: * CREARON COMISION PARA DARLE \$ 1.600 MILLONES AL INTERIOR. Buenos Aires, 02/10/95.

Clarín : * Rofman Alejandro EL MODELO EXCLUYE LA GENTE Buenos Aires 29/12/93