



INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**SERIE INAP - AAG
DNEYD - CEPAS**

**CUESTION REGIONAL Y
LA CONFORMACION DEL ESTADO -
NACION EN LA ARGENTINA¹**

- *Lic. Horacio Cao (*)*
- *Lic. Roxana Rubins (**)*

2ª Edición, Buenos Aires, Argentina - Noviembre 1996

* Lic. en Ciencia Política - Administrador Gubernamental - Ex-Adjunto de la Cátedra "Administración Pública Provincial" de la Universidad Nacional de San Juan.

** Lic. En Economía - Administradora Gubernamental - Adjunta de la Cátedra "Desarrollo Económico" de la Universidad de Luján

Coautores de "La estructura institucional de las provincias rezagadas", "La situación de las Provincias Periféricas" y "Las economías regionales y la crisis" publicados por Realidad Económica. Coautores del Trabajo "El empleo Público en las Provincias Periféricas", presentado en el IIIº Congreso de ASET.

¹ Este trabajo fue realizado en base a la investigación de los autores "Las Provincias Periféricas Argentinas y la Crisis"

Esta es una publicación conjunta de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de la Administración Pública y del Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales, sobre la base de los cuadernos CEPAS.

Registro de la propiedad intelectual en trámite. Los cuadernos CEPAS pueden ser reproducidos y citados parcialmente con sólo mencionar la fuente de origen. La responsabilidad de los Cuadernos CEPAS recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, las opiniones o el criterio de la Dirección del CEPAS ni de la AAG.

INDICE

1. INTRODUCCION
2. LA EXPANSIÓN SOBRE LA BASE DEL EMPRENDIMIENTO MINERO
3. COMIENZA LA DECADENCIA DEL EMPRENDIMIENTO MINERO
4. LA RUPTURA DE 1810
5. LA PUJA REGIONAL COMIENZA A DEFINIRSE EN EL INICIO DE LA REVOLUCIÓN
6. LAS ÉPOCAS TURBULENTAS
7. LA TRANSICIÓN
8. LA ORGANIZACIÓN NACIONAL
9. LA ARGENTINA AGROEXPORTADORA
10. EL ESTADO INTERVENTOR
11. LA CRISIS
12. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCION

Una de las dimensiones imprescindibles al analizar el modo en que se articulan las regiones que componen la República Argentina es el estudio del proceso que llevó a la determinación de sus límites geográficos, las distintas modalidades de ocupación espacial, las fases de apogeo y decadencia de los diferentes emprendimientos productivos, los encadenamientos inter e intrarregionales, etc. Mucho más aún si esta tarea se realiza con el objetivo de buscar la manera en que se construye una estructura que, con el correr del tiempo, adquirirá una forma de gobierno federal.

La forma particular que llega a adquirir el federalismo argentino, con la preeminencia de una región por sobre las restantes, reconoce entonces como origen los procesos que contribuyen a crear los mecanismos de articulación de las diferentes partes que componen el país, mecanismos que pudieron desplegarse a partir de la resolución de la larga guerra civil que ocupa buena parte del siglo XIX.

El primer punto a resaltar es que, pese al reconocimiento de la importancia que el tema tiene en la génesis y desarrollo de nuestro país, son escasos los trabajos de difusión masiva que analicen la instancia regional desde una perspectiva amplia a lo largo de las diferentes fases históricas. Sobre todo, al intentar explicar la heterogeneidad regional, no siempre se toman en cuenta las particularidades de su recorrido histórico.

Pese a lo expresado, al avanzar en este trabajo no se seguirá el devenir histórico paso a paso, sino que se remarcarán algunas pautas generales, puntualizando aquellos hechos y mecanismos que se consideran centrales para comprender el impacto de la cuestión regional en la conformación del estado - nación en la Argentina.

Esto es así pues se considera que la historia no se desliza en todos los períodos con la misma placidez, existiendo momentos breves en donde se concentra una gran cantidad de hechos determinantes (aunque no deja de ser cierto que los mismos tienen su origen en la acumulación de sucesos en aquellas etapas en donde el equilibrio y la continuidad parecían reinar).

Asimismo, muchas veces estos mismos momentos extremos nos permiten observar nítidamente situaciones que la propia rutina había trasladado a un segundo plano, o que aparecen disimulados por ciertos rituales que en verdad enmascaran mecanismos y vinculaciones ocultas.

En resumen, en este trabajo se pasará revista al complejo y arduo (y muchas veces también sangriento y explosivo) proceso por el cual se logra la difícil amalgama interregional que creará “una nueva y gloriosa nación....”.

2. LA EXPANSIÓN SOBRE LA BASE DEL EMPRENDIMIENTO MINERO²

El motor que movilizó el esfuerzo hecho por la nación española en la conquista del nuevo mundo es el afán de metales preciosos³, bajo este precepto original será que se organicen los territorios descubiertos.

Así, a poco de desarrollarse el Siglo XVI el eje de la conquista deja las Antillas para posicionarse sobre el macizo andino, en particular alrededor de los emprendimientos mineros de México y el Alto Perú. Este eje fortalece la zona lindante con el Océano Pacífico y deja en el olvido al área Atlántica, que se mantuvo casi desierta por dos siglos.

Los mecanismos ideados para la obtención de la mayor cantidad de metálico por la metrópoli se basaron en los impuestos de la corona, y en las restricciones que se generaron al intercambio comercial, buscando capturar la renta minera local que se producía en forma privada.

Estas restricciones promovían altos costos en las importaciones que se realizaban desde España y altos costos de comercialización no sólo con la metrópoli, sino también hacia el interior del nuevo mundo colonizado.

Alrededor de la riqueza minera, y de las poblaciones precolombinas que aportaron la mano de obra y una estructura social que es capturada y amoldada con este fin, se desarrolla la agricultura, la cría de mulas, la producción de artesanías, todas ellas de amplio desarrollo para el mantenimiento de la posibilidad de producción de metales preciosos, en especial plata.

Una circunstancia debe resaltarse del período: el agudo descenso de la población por la que atraviesa el continente y que hace que, según estimaciones, la población tarde más de 300 años en recuperar niveles similares a los de las etapas anteriores a la conquista. Esta hecatombe demográfica, de difícil paralelo en la historia universal, está vinculada con el paso desde sistemas agrícolas - artesanales, con complejos niveles de institucionalización, hacia una organización minera. Esta imposición en la organización productiva conlleva grandes desplazamientos de población, desorganizando gran parte de la producción de alimentos y desarticulando la estructura familiar.

Así, al dislocamiento de los tejidos sociales/urbanos aborígenes por el masivo traslado de población (en especial masculina) llevado a las minas, el que dado las condiciones de traslado y trabajo tiene bajos niveles de supervivencia, se le suman las presiones sobre las poblaciones que permanecen en las áreas agrícolas, que deben incrementar sustancialmente el excedente alimentario para abastecer los núcleos mineros. Por último, el efecto de las epidemias cierra el círculo que explica este fenómeno atroz. Para dar un ejemplo de su magnitud, y pese a las diferencias en las estimaciones de población para la fecha, algunos autores afirman que de 16 millones de indios que viven en el territorio

² El marco histórico presentado en este trabajo fue elaborado básicamente utilizando como guía la siguiente bibliografía: Halperín Donghi (1992); Ozslak (1985); Gibelli (1968) y Furtado (1974). Obviamente todos los errores en que se pueda haber incurrido son de nuestra exclusiva responsabilidad.

³ Como señala Rofman (1982) la búsqueda de metales preciosos como principal fuente de riqueza está asociada a la plenitud del mercantilismo español en el período, y subordina la difusión del proceso de acumulación implantado a ese único objetivo.

mexicano, se estima que quedan poco más de 1,5 millones un siglo después de la conquista (Furtado, 1974).

La organización social de la conquista se articula alrededor de la encomienda, organización que demuestra ser eficaz en las regiones en que la población indígena es densa y ha alcanzado ciertos niveles de desarrollo material y estratificación social. La existencia previa de una clase dirigente local, que se apropia de los excedentes, sirve de base para la implantación de esta forma de explotación.

Con la conquista, se procuró incrementar el excedente agrícola, sustrato productivo indispensable para expandir la producción minera, que es apropiado por el conquistador. Cuando el bajo desarrollo relativo de las poblaciones indígenas impide esta modalidad de trabajo, se apela directamente a la esclavitud. El vértice del sistema se posiciona sobre los productos que podían realizarse en España, aunque sea en forma indirecta (v.g. alimentos o mulas que se intercambian por metales preciosos) ya que los encomenderos no se interesan por productos que solamente se pueden realizar localmente. En suma: el trabajo realizado tiene como objetivo principal crear un flujo de recursos destinados a ser acumulados en España (Furtado, 1974).

En este sentido es que puede afirmarse que el excedente original que estructura la población latinoamericana proviene de las modalidades específicas de extracción de la renta minera en el continente americano. Este excedente pasa a conformar parte del caudal extraordinario que aporta al proceso de acumulación originaria en Europa, por la vía de los intercambios que España realiza principalmente con los Países Bajos.

Observando lo que luego sería nuestro país en esta primera etapa de la colonización, es particularmente importante lo ocurrido en la segunda mitad del siglo XVI, que es definitoria en la organización de todo el espacio colonial. En ese lapso surgen casi todas las ciudades capitales de provincias del espacio "colonizado" de lo que luego sería la República Argentina, y sobre ellas se establecen las vinculaciones y separaciones que por dos siglos serían dominantes.

El mapa del país conquistado se vierte en esta primera etapa sobre dos⁴ líneas diferentes en su función y perspectivas. Los años 1570 al 1600 marcan el ascenso vertiginoso del emprendimiento minero con epicentro en Potosí y de las ciudades altoperuanas inmediatamente relacionadas con él: Sucre, La Paz, Cochabamba, Tarija, que más tarde va expandiéndose hacia el norte argentino y los valles chilenos.

Ambos ejes se desarrollarán durante dos siglos en forma ininterrumpida, movilizand o población y aprovechando los recursos de las zonas dependientes. El siglo XVII será la era del apogeo de los metales del Alto Perú, que fue la zona de mayor dinamismo en América del Sur por espacio de dos siglos.

Las corrientes colonizadoras que llegan a lo que sería nuestro territorio desde el Perú y Chile tienen como objetivo esencial la apertura de extensas zonas de agricultura y ganadería capaces de abastecer de alimentos y animales de carga al emprendimiento minero, como así también la de obtener mano de obra indígena para mantener el desarrollo de estos emprendimientos en Chile y el Alto Perú. También tienen la finalidad política de

⁴ Como ya veremos, paulatinamente se irá incorporando un tercer eje alrededor de la ruta del Plata hacia Chile.

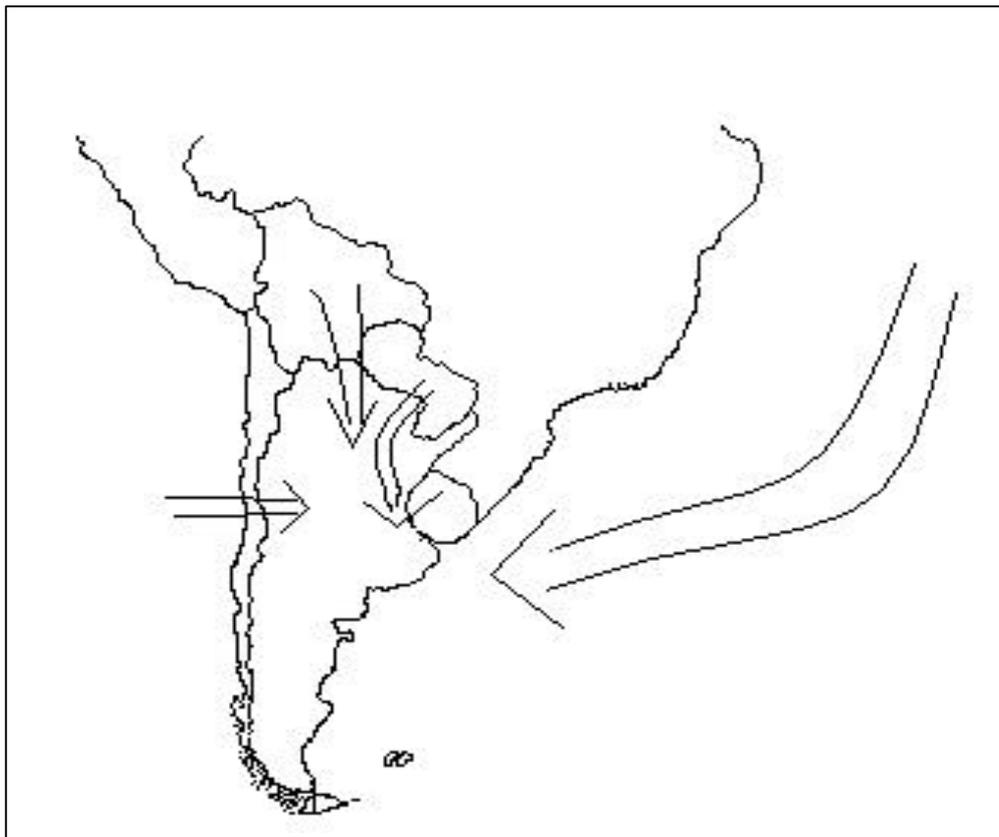
operar desde el Pacífico la salida Atlántica, que puede competir, por razones de cercanía, en la conexión con Europa.

Por su parte las primeras exploraciones del sistema del Plata se originan en la búsqueda del mítico “Rey Blanco”, leyenda que encarnaba las prodigiosas riquezas del Imperio Inca y el Potosí. Estos tesoros quedarían vedados a los conquistadores provenientes del Atlántico, ya que la ocupación del imperio se realizaría desde el Pacífico.

En la búsqueda de estas riquezas el núcleo central de este eje se posicionó primeramente en Asunción (hoy República del Paraguay). Cuando fue claro que la carrera hacia el este había sido perdida, la zona pasó a ser una de las más olvidadas del continente y a tener la principal función de sostener, en una vasta frontera, la dinámica expansiva de los colonos portugueses del Brasil.

En este proceso se hace vital una conexión más cercana y directa con España, y así surgen los jalones de Corrientes, Santa Fe y, finalmente, Buenos Aires como salida definitiva al mar.

MAPA Nº 1 Las Corrientes colonizadoras(A)



Nota (A): Se han colocado los límites actuales de los países para una mejor comprensión del mapa

No en todas las zonas la conquista fue lineal. En muchos sitios la forma en que se resolvió la guerra contra el aborígen y su posición frente a la ruta de la plata en el Potosí fue determinante. Así, por ejemplo, la violencia de las Guerras Calchaquíes del siguiente siglo movió a la disolución de los pueblos de mayor avance relativo de lo que luego sería la República Argentina.

En esos valles, por largos períodos será aguda la falta de mano de obra. Es el caso de Catamarca, que pese a que en su territorio se encontraban establecidas organizaciones indígenas relativamente desarrolladas, su posición descentrada de las rutas de comercio más importantes (las que unían el Potosí con Chile, Córdoba y el Atlántico), y su despoblamiento casi total luego de las citadas guerras, hace que desde etapas cercanas al inicio del periodo hispánico tenga una posición marginal.

En Cuyo, por razones disímiles, también se observarán dificultades para la obtención de indígenas "encomendados". Los Huarpes, más sumisos que los aborígenes transandinos, serán llevados masivamente hacia Chile en donde se desarrolla una dinámica agricultura ligada a Lima y al Alto Perú. En la zona de Cuyo, según Monseñor José A. Verdaguer (Levene, 1961) la población indígena pasará de 100 mil a cinco mil indios a lo largo del Siglo XVII.

A partir de 1563, y luego de una corta dependencia de la Audiencia de Chile, se conforma la extensa gobernación de Salta del Tucumán, que comprende⁵ al actual territorio de siete estados argentinos: Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago y Córdoba. Abarca alrededor de 700 mil km² incluyendo ocho ciudades: Jujuy, Salta, Madrid de las Juntas, Talavera o Esteco, La Rioja, San Miguel de Tucumán, Santiago y Córdoba.

Por esa época la región de Cuyo se encontraba bajo la égida de la Audiencia de Chile. Esta región contenía las ciudades de Mendoza, San Luis y San Juan, y territorios que comprendían, además de la totalidad de las provincias citadas, porciones de Neuquén, Río Negro, La Pampa y La Rioja.

En 1617 el Rey Felipe divide el área de la Cuenca del Plata en dos jurisdicciones, la de Guayrá (o Paraguay) con capital en Asunción, y la del Río de la Plata, con capital en Buenos Aires. Esta última abarca la Mesopotamia Argentina, la casi totalidad de la Pampa Húmeda, el Uruguay, y los entonces inexplorados territorios del Chaco y la Patagonia⁶.

Las tres regiones que contienen la casi totalidad de lo que luego sería nuestro país no estarán contenidas, hasta la conformación del Virreinato del Río de la Plata, bajo una misma organización política.

La notoria preeminencia del Virreinato del Perú se había así plasmado en lo institucional, al lograr que bajo el nombre genérico de "Provincias Australes" quedaran bajo su dominio, como organizaciones autónomas las gobernaciones del Río de la Plata, del

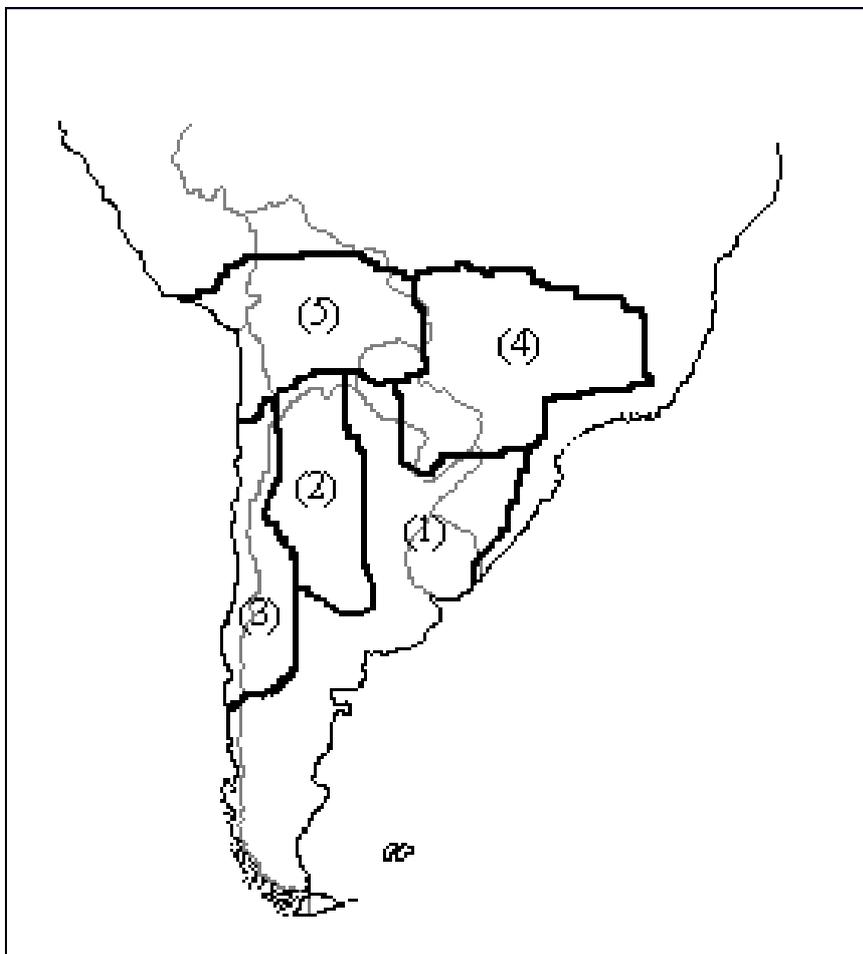
⁵ Los límites de las gobernaciones eran muy imprecisos dada la escasa exactitud de la cartografía de la época.

⁶ La agresividad de los indios de la Patagonia y del Chaco, su nomadismo y las peculiaridades de las zonas geográficas bajo su influencia, mantendrá estas regiones fuera de las áreas conquistadas hasta muy entrado el siglo XIX. Esa división, por su parte, responde también a las feroces disputas entabladas en la región del Plata alrededor del contrabando, entre comerciantes portugueses y fracciones ligadas a comerciantes de Asunción. Ver al respecto Rock (1994).

Tucumán y del Paraguay (desde siempre la audiencia de Charcas había estado bajo su égida).

Esta notoria preeminencia ya había conseguido (1594) la clausura del Puerto de Buenos Aires a todo tráfico directo con España, obligándola a usar la ruta Callao - Panamá - Portobello. En 1622 consigue que se establezca sobre ella la aduana seca de Córdoba, barrera fiscal que tenía en parte por objetivo impedir con derechos de tránsito que los productos del litoral disputaran a Lima el mercado de las provincias andinas, y en parte evitar el drenaje de metálico a través del contrabando (Rock, 1994). Buenos Aires se defenderá intensificando el contrabando y con continuas reclamaciones que darán fruto varios años más tarde (González, 1957).

MAPA 2
División institucional del territorio hacia principios del S. XVII (A)



Nota (A): Se han colocado los límites actuales de los países para una mejor comprensión del mapa

Referencias: (1) Gobernación del Río de la Plata / (2) Gobernación de Tucumán / (3) Audiencia de Chile / (4) Gobernación del Paraguay / (5) Audiencia de Charcas

Repartidos en estas gobernaciones un puñado de españoles (mitad vecinos encomenderos o feudatarios, la otra mitad simples moradores y mercaderes) conviven con

una gran masa de indios encomendados⁷. Hacia finales del siglo XVII, la composición demográfica habrá cambiado en forma abrupta; por un lado por el casi exterminio de la población aborigen y por otro por la irrupción de negros y mulatos.

Todos los españoles son "clase dirigente". Así, "unos por ser nobles, otros por parecerlo, la totalidad por considerarse señores... tienen por denigrante el descender a menesteres prácticos tales como labrar la tierra, cuidar el ganado, elaborar sus productos y ejercer los humildes oficios. Para eso están los negros esclavos y los yanaconas en las ciudades, y los indios encomendados en las campañas" (citado por Roberto Levillier, en Levene, Tomo 3, 1961).

En resumen: el vasto territorio de lo que luego será Argentina, hasta el siglo XVII, está estructurado en función del emprendimiento minero del Potosí. Son prósperas aquellas regiones que desarrollan actividades complementarias de esta actividad (cría de mulas, ganadería, mínima agricultura), que genera un mercado consumidor para los mínimos excedentes producidos por la población indígena, en constante disminución: es el caso del actual Noroeste argentino, y de Cuyo en parte. Son rezagadas las áreas que no encuentran el modo de vincularse con ese emprendimiento, por su lejanía o por la falta de población a incorporar a la producción para ese único mercado: es el caso de la región de la actual Pampa Húmeda.

3. COMIENZA LA DECADENCIA DEL EMPRENDIMIENTO MINERO

3.1. La crisis del Imperio

En la nueva estructura del siglo XVIII, cuyo signo definitorio será el tráfico mercantil de artículos industriales, España quedará desubicada en relación con las otras potencias europeas a causa de su atraso manufacturero. Como explican diferentes autores, éste aparece ligado al proceso inflacionario que en el Siglo XVI sufre el Imperio por causa de la caída en el valor de la plata importada de América, proceso que en los países que carecían de esta fuente extraordinaria para su acumulación originaria, abarató los salarios de modo tal de funcionar como palanca para la acumulación.

En España, con su "balance comercial" superavitario y endeudada desde el siglo XV por la reconquista, la conquista de América, la expulsión de judíos y musulmanes, y el costo de la instauración tardía del feudalismo clásico, la plata drenó hacia el exterior (de España, aunque no del Imperio: Holanda estaba incorporada al dominio de los Austria), arruinando por añadidura la agricultura y la ganadería lanar.

Este retraso comenzará a corroer con el correr del siglo el notable equilibrio alrededor del cual se habían desarrollado dos siglos de historia de Indias. Ya cuando la minería andina comienza su prolongada decadencia, naves inglesas, holandesas y francesas recorren asiduamente el Atlántico intercambiando sus manufacturas en los puertos del continente y afianzando el poder político de los grupos intermediarios. Frente a esta situación la metrópoli encara una serie de medidas, siendo tal vez las más importantes

⁷ Para dar una idea de la composición demográfica, en la Gobernación de Salta del Tucumán convivían, hacia principios del Siglo XVII, aproximadamente 700 españoles con 25.000 indios (Levene, Tomo 3, 1961).

las introducidas en 1778 y 1782, que establecen el libre comercio entre la península y las Indias.

Esto significa un cambio muy importante en la situación de las colonias, que ya no serán consideradas solamente como generadoras de metálico, sino también como productoras agrícolas y ganaderas y como mercado consumidor⁸. Por otra parte, la posibilidad de desarrollar el comercio hacia el interior de la colonia amplía el espacio en donde las Indias llevarán a cabo importantes emprendimientos que desalojarán incluso la producción metropolitana.

La reforma comercial funciona como una nueva oleada de conquista mercantil reformulando los espacios y generando una nueva relación con la metrópoli o con regiones de las mismas Indias que quedan en zonas distantes. Esta fragmentación, si en el corto plazo fortifica los vínculos de Hispanoamérica con su metrópoli, debilita los lazos que la habían unido entre sí.

Un punto a tomar en cuenta es la crisis demográfica que afecta a la región. Esta tiende a agravarse en el sur, ya que en la explotación del Potosí se intenta compensar la baja en la ley del mineral (que disminuye la renta minera percibida) utilizando más intensamente la mano de obra "encomendada". Una de las consecuencias más notorias de esta crisis de mano de obra estará dada por el desarrollo de haciendas ganaderas y el menor impacto de la agricultura.

Las rutas del Caribe y del Brasil, surcadas por buques negreros y cargamentos de azúcar, constituyen ahora la base del creciente desarrollo del comercio capitalista, reemplazando las rutas que, a través de Portobello y Panamá alcanzaban Lima navegando por el Pacífico.

A lo largo del siglo XVIII la revalorización del eje Atlántico y la caída en la cuantía de la renta minera obtenida en la nueva economía sella el estancamiento del Perú y de las áreas tradicionales de colonización española.

En consecuencia, comienza a perder vigencia la organización alrededor de la encomienda, que se basaba en su funcionamiento como agente recaudador. Al no existir mercados que pudieran monetizar los excedentes, la institución fue decayendo hasta perder vigencia (Furtado, 1974).

La decadencia del núcleo minero promueve una progresiva descentralización de las actividades económicas y sociales, convirtiendo el usufructo de la tierra en el pilar del orden social, sobre todo a partir de la ya detallada pérdida de vigencia de las encomiendas. Por otro lado, como los excedentes, dada la crisis minera, solamente podían ser realizados localmente, la estructura social tendió a adoptar la forma de unidades aisladas (Furtado, 1974). Ya se vio el peso de los mercados externos: al decaer la actividad exportadora, la economía sufre regresiones que la llevan a actividades de subsistencia (1982).

⁸ Pese a la intención de incorporar a las colonias como mercado consumidor, la insuficiencia de ingresos provocada por el régimen de castas y la servidumbre indígena, conjuntamente con la supervivencia de resabios feudales del mercantilismo español, impidió en todo momento y hasta muy entrado el siglo XIX la consolidación de un mercado interno que facilitara un posterior desarrollo industrial, similar al de Estados Unidos o Canadá. Al respecto, ver Rock (1994).

Para comprender mejor las etapas históricas que vendrán es importante remarcar las características de estos grandes dominios rurales, de economía esencialmente de subsistencia, casi totalmente desvinculados de la autoridad estatal, en donde las nuevas condiciones permiten una lenta pero firme recuperación demográfica. Esta estructura será uno de los elementos clave para comprender la larga guerra que, alrededor de la hegemonía regional, se desatará cuando maduren las condiciones internas e internacionales.

3.2. El virreinato

En la creación del Virreinato del Río de la Plata (1776) influyen una serie de factores que tienen que ver con las reformas borbónicas que intentaron reposicionar a España y sus colonias en el escenario mundial. En este sentido no pueden soslayarse dos factores exógenos:

- Factores relacionados con el tablero político mundial y los intereses de España frente a la alianza estratégica de Portugal e Inglaterra.
- Factores relacionados con el propio tablero colonial y el equilibrio de poder entre el decadente Virreinato del Perú (del cual se desprenden las tierras del Plata) y el resto de las colonias.

Sin embargo, y a pesar de tal vez haber sido estos los antecedentes determinantes, el Virreinato del Río de la Plata genera una serie de efectos sobre los elementos internos. Por un lado, da un nuevo impulso a los ejes desarrollados alrededor del Potosí y del Atlántico, y por el otro, agrega una nueva dimensión de complejidad a partir de la incorporación de las provincias de Cuyo. Así, el virreinato liga a Buenos Aires vía San Luis con las provincias del oeste, y a partir de éstas con Chile, siendo favorecido en especial el tráfico de ganado desde el litoral hacia el Pacífico.

La revalorización de los ejes tradicionales se da, en primera instancia, porque la línea que une Potosí con Buenos Aires produce un rejuvenecimiento en el viejo centro minero al ligarlo al puerto fluvial, relativizando la dependencia institucional entre la minería del Alto Perú y Lima.

Sin bien el emprendimiento minero se hallaba en decadencia, el activo tráfico con el sur vino a reactivar su economía, y durante el periodo virreinal se incrementa notoriamente el tráfico a lomos de bestias de carga. Tarija y Cochabamba se benefician de su propia producción agrícola, y La Paz del tráfico comercial al Bajo Perú. La situación se había invertido hasta tal punto que ya no eran los núcleos del Pacífico los que buscaban hacer pie en el Atlántico, sino la instancia opuesta.

Con el establecimiento del Virreinato, las antiguas gobernaciones redefinen sus límites y pasan a ser intendencias. La antigua Gobernación de Salta del Tucumán pierde las ciudades de La Rioja y Córdoba, las que junto con la región de Cuyo conforman la Intendencia de Córdoba del Tucumán. La Gobernación del Río de la Plata genera las intendencias de Buenos Aires, Misiones y Montevideo. Las intendencias que dan forma al resto del Virreinato pasarán con el tiempo a ser las Repúblicas de Bolivia o Paraguay⁹.

⁹ Parte del territorio del Virreinato pertenece hoy a Chile y Brasil.

MAPA 3
Virreinato del Río de la Plata (A)



Nota (A): Se han colocado los límites actuales de los países para una mejor comprensión del mapa

Referencias: (1) Int. de Buenos Aires / (2) Int. de Córdoba del Tucumán / (3) Int. Salta del Tucumán / (4) Territorios que comprenden las Int. de La Paz, Potosí, Cochabamba, Charcas y las Provincia de Moxos y Chiquitos / (5) Territorio que comprende la Int. del Paraguay y la Provincia de los Pueblos de Misiones

La Intendencia de Salta del Tucumán mantiene su importancia relativa al desarrollar una vital actividad agrícola y manufacturera estrechamente ligada al mercado altoperuano. Santiago del Estero proveía tinturas y, junto con Catamarca, tejidos de lana y algodón muy preciados. En Tucumán se fabricaban carretas, ruedas y otros elementos de transporte. En Salta y Jujuy prosperaban las invernadas de mulas.

La Intendencia de Córdoba del Tucumán se caracteriza por ser el nexo entre la capital del Virreinato con Chile y con lo que hoy es la región del Noroeste Argentino. Globalmente, no se diferenciaba demasiado de su vecina del norte, y funcionaba articulada preponderantemente con el puerto de Buenos Aires, el que exportaba o consumía buena parte de las harinas, cueros y bebidas alcohólicas que se producían en las serranías.

Si bien la constitución del Virreinato del Río de la Plata valorizará estos emprendimientos al orientar el Potosí hacia el Atlántico, y al desarrollar mercados alternativos en el Río de la Plata y el litoral, la aproximación a la metrópoli desplaza el trigo y el vino del interior por el producido en España.

Al momento de la conquista, los españoles habían introducido en la región pampeana el ganado vacuno, que se desarrolló rápidamente gracias al clima favorable y a la disponibilidad de pasturas naturales. En esa etapa, el usufructo de la tierra se consideraba importante sólo por la propiedad del ganado. Las primeras exportaciones de cueros comienzan en el siglo XVIII y su expansión data de mediados de ese siglo.

En la segunda mitad del siglo XVIII aparece, como institución productiva la estancia, consagrada a la cría de ganado. La propiedad de la tierra se transforma en importante, y por primera vez se impone la necesidad de extender la frontera. La producción se organiza sobre la base de grandes explotaciones concentradas en un número reducido de propietarios que emplean mano de obra asalariada. La intermediación española, sin una industria capaz de absorber la producción colonial y proveer de insumos, encarecía las compras y abarataba las ventas. (Klimovsky, 1981)

El segundo eje alrededor del litoral, también crecerá en importancia en vista de que del Plata al Paraguay la frontera será el escenario de una prolongada puja por el dominio de las amplias tierras agrícolas ganaderas y por la explotación de su mano de obra (protegida en las Misiones Jesuíticas de la desaparición física que experimentó el resto de los indígenas).

Tras la profundización de estas tensiones debe verse que el desarrollo ganadero del litoral comenzaba a revertir la situación de zonas desechadas por los españoles por centurias, comenzando a convertirse en una de las regiones prósperas, mientras que aquellas que habían sostenido durante dos siglos con la minería el desarrollo económico comenzaban a apagarse.

Algunas cifras pueden dar cuenta de la importancia del crecimiento de la producción en el litoral. Hasta la época en que se dictan los reglamentos de comercio libre (1778) la exportación anual de cueros se calculaba en 150 mil piezas anuales. A partir de entonces este número se incrementó hasta llegar a las 800 mil piezas anuales. Con la Paz de Versalles (1783) se comenzarán a exportar anualmente aproximadamente 1.400.000 piezas. En 1794 la representación de los Hacendados impulsa la salazón de carnes y en 1801 comienzan a inaugurarse fábricas de curtiembres (Levene 1961).

Concomitante a este impulso, en la segunda mitad del Siglo XVIII comienza la decadencia de las primeras industrias nacionales¹⁰. Los sanjuaninos hacen presente sus protestas en 1803 ya que no podían competir por el costo de los fletes con los aguardientes extranjeros. En 1801, Corrientes era el centro manufacturero por excelencia de cinchas y vergas, pero después de las invasiones inglesas estas industrias desaparecieron. En

¹⁰ Es de remarcar que el proceso de crecimiento e integración de la economía no obsta para que las "economías regionales" muestren dificultades - que luego percibiremos como habituales - de adaptación. Ya en 1682, o sea casi cien años antes del virreinato, los productores mendocinos solicitan protección contra la competencia ruinosa de los vinos y aguardientes de la Metrópoli (citado por Emilio A. Coni, en Levene, Tomo 3, 1961).

Tucumán se cosechaba arroz, pero ya en 1810 competía con importaciones desde el Brasil. La industria de tejidos que florecía en las misiones, y la vid que había tenido su desarrollo en las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja y Catamarca entra en crisis hacia fines del XVIII y comienzos del XIX (Levene 1961).

La liberalización comercial impulsada por el Reglamento de Libre comercio, pese a la protección de facto que impone la cuantía de los fletes, obra como un boomerang por la inexistencia de un mercado interno en el interior. Así comienzan a generarse crisis en las economías de lo que luego se denominará el interior, debido a la ruinoso competencia externa, contra la que la desarticulación de la economía colonial nada puede hacer.

En resumen, la compleja unidad que significaba el Virreinato del Río de la Plata, en cuya creación influyeron determinadamente factores exógenos, comprendió en su interior regiones relativamente autónomas, autosostenidas y/o con fuertes vinculaciones hacia nodos externos a su territorio. La única posibilidad de mantener, aunque fuera parcialmente esta estructura, era a través del reconocimiento institucional de los subsistemas regionales en una estructura federal. En los puntos que siguen se verá cuán compleja fue esta tarea.

4. LA RUPTURA DE 1810

4.1. El modelo Económico - Social

Con la Revolución de Mayo comienza una nueva etapa en la conformación de lo que luego sería la República Argentina. Para dar una idea de lo incierto de la tarea a realizar deben tomarse en cuenta los niveles de rudimentariedad y aislamiento en que se desenvolvían los hechos en aquellas épocas fundantes. Así, para un autor casi contemporáneo, el "..... virreinato no era más que una agregación de provincias dispuesta en miras de mejor administración y recaudación de rentas el único vínculo que ligaba a las partes consistía en la autoridad casi toda española" (Oszlak, 1985, citando a Echeverría el "Dogma Socialista").

Las fuentes de financiamiento de la etapa colonial estaban dadas por gravámenes a la explotación minera del Alto Perú, las vinculadas al acuñamiento de la plata, el tributo pagado por los indios y los impuestos sobre el comercio. La fuerte disminución de la producción de Potosí y el posterior aislamiento del Alto Perú, la secesión de Paraguay y la Banda Oriental, transformaron a la Aduana y al Puerto de Buenos Aires en los generadores de la mayor parte de los ingresos fiscales (Oszlak 1985).

La construcción de la estructura que contuviera al país tuvo, en lo económico, en lo político, en lo social, en la fijación de sus límites actuales, un devenir trabajoso. Este proceso se caracterizó por su larga duración (70 años, desde la Revolución de Mayo hasta la "Organización Nacional"), por los altos niveles de violencia (ese período transcurrió en el marco de una sangrienta y casi constante guerra civil), por una constante volatilidad institucional (que iba prefijando diferentes modelos según los triunfadores parciales) y por resultar en la disgregación de la integridad territorial (del territorio del Virreinato del Río de la Plata surgen cuatro repúblicas Paraguay, Uruguay, Bolivia y Argentina). En otros países de América Latina, con mayores niveles de homogeneidad, la construcción nacional fue una tarea menos explosiva.

Sobre estas limitaciones se sumaba una situación de estancamiento general en América Latina: "... hasta mediados de siglo, salvo la excepción de las tierras Atlánticas del azúcar, no son los frutos de la agricultura y la ganadería hispanoamericana los que interesan a los nuevos dueños del mercado; la minería, si bien más atractiva, no lo es tanto como para provocar las inversiones de capital necesarias..... Lo que se busca en América Latina son sobre todo desemboques a la exportación metropolitana, y junto con ellos, un dominio de los circuitos mercantiles locales" (Halperín Donghi, 1992).

Esquemáticamente puede decirse que Liverpool reemplaza a Cádiz, pero este cambio no es solamente una diferencia en un punto clave del sector externo de las ex-colonias, sino que alrededor del mismo se suceden una importante cantidad de cambios cualitativos y cuantitativos en las características de este comercio.

La separación del Potosí, y con ella, el aislamiento del Norte de su mercado natural produce una serie de hechos en cadena que tienden a debilitar al interior andino. Si bien esta situación no dejó indemne al Estado del Río de la Plata, que nace bajo el signo de una crónica falta de metálico, la misma se compensa con un sostenido crecimiento del puerto de Buenos Aires que se convierte en el centro de intercambio comercial, el almacén de las industrias europeas y el concentrador de casi todas las inversiones.

Hacia el interior de la nación en formación, prosigue el desarrollo de los emprendimientos agropecuarios, en particular en el sistema fluvial del Plata, trayendo aparejado el progreso de las zonas ribereñas y el desarrollo de importantes puertos fluviales que participan del comercio marítimo: Santa Fe, Corrientes, Paraná, y más tardíamente Rosario.

Mayo de 1810 rompe el monopolio español y crea la posibilidad del crecimiento del comercio internacional. El gobierno facilita la expansión de las exportaciones y la apertura de un puerto sobre el Río Negro permitirá explotar las salinas de Carmen de Patagones, favoreciendo el desarrollo de los saladeros.

Los beneficiarios de esta industria no son el conjunto de los ganaderos, sino aquellos que pueden organizar el aprovisionamiento de sal. Así, los propietarios de saladeros, acuerdan entre ellos, y se rehusan a fijar precios para el ganado. De ello resulta una total oposición entre fracciones de productores, y los ganaderos llegan a pedir el cierre de estos emprendimientos saladeriles.

La base económica de este despegue se encuentra en el nuevo emprendimiento exportador, el que se muestra como complemento ideal de las tradicionales exportaciones de cueros y desempeña un importante función en el desarrollo.

4.2. La estructura Política

Las causas del desencadenamiento de la Revolución de Mayo se encuentra en la situación que atravesaba España a partir de las invasiones napoleónicas. Como respuesta a la incursión de los ejércitos franceses se producen alzamientos locales que toman el carácter de "... una verdadera secesión federorregional constituyéndose las Juntas Provinciales. El reino se divide en tantos gobierno cuantas son sus provincias pretendiendo cada una de ellas la soberanía." (Orlandi, 1960).

Ante la acefalía real se prescinde de los órganos existentes por la constitución tradicional. Los cabildos ocupan este espacio y por su intermedio se eligen las Juntas Provinciales, compuestas por los miembros regionales de los tres estamentos (Clero, Nobleza y Estado Llano).

En el caso del Río de la Plata, las resoluciones de la Primera Junta establecen que las provincias debían elegir libremente sus representantes para la erección del nuevo gobierno y para establecer la nueva constitución. En los hechos, la resolución de la situación del interior se realiza por medio de la fuerza (Envío de expediciones militares, dificultades para aceptar los representantes del interior, inclusive nombramiento de autoridades por sobre los representantes locales, etc.)¹¹.

Si bien bajo la urgencia de sostener y expandir la revolución puede considerarse justificable la emisión de disposiciones centralistas, se sienta un peligroso precedente que justificará medidas de tenor semejante mucho tiempo después de que el peligro realista hubiera desaparecido.

Estos primeros desencuentros dan inicio a las luchas civiles cuya intensidad y duración ha concitado la atención de muchos analistas, sobre todo a la luz del diferente curso que siguieron los acontecimientos en el vecino Brasil. Estas diferencias se originaron en múltiples causas que son tratadas a lo largo de este trabajo, pero desde lo político puede decirse que se basan en la conjunción de la amplia jurisdicción propia de las ciudades, corporizadas en los cabildos, con el auge del juntismo propagado desde España (Chiaramonte, 1997).

Como demuestra Chiaramonte (1997), los primeros espacios soberanos que se estructuran políticamente en el inicio del ciclo revolucionario no fueron ni las Intendencias, ni las Audiencias, ni los Virreinos sino las Ciudades¹².

A las ciudades sucedieron como estructura política de pertenencia los Estados Provinciales, cuya importancia se acrecentó *pari passu* con el fracaso de las tentativas de organización nacional. Estos estados provinciales desarrollan un largo recorrido autónomo y más bien tardíamente convergerán en un estado nacional argentino¹³.

¹¹ Esta tendencia centralizadora es común a casi todos los países que por esa época se hallaban abocados a la construcción del estado moderno, como superación de formas patrimonialistas. El estado central aparece como un articulador político y racionalizador administrativo del conjunto de sectores y grupos que existen dispersos en el terreno de la producción y circulación mercantil, propiciando que las condiciones operativas básicas de las mismas no se vean interrumpidas. Para el despliegue de estas funciones tiende a ser importante la conformación de una instancia estatal única como necesidad histórica del modo de organización social vigente (Esteso, 1988).

¹² En 1808 el apoderado del Cabildo de México dirá "Dos son las autoridades que reconocemos, la primera es de nuestros soberanos, y la segunda de los ayuntamientos ...". En muchos textos de la época se verifica que no hay dimensión intermedia entre la pertenencia local y la americana: "Esta obra no será sólo interesante para los hijos de Buenos Aires y los naturales de la América en general ... " (Chiaramonte, 1997)

¹³ En este sentido Chiaramonte (1997) considera que sostener que la preocupación excluyente de los estados provinciales era la formación de la Nación Argentina lleva el riesgo de incurrir en el sofisma de considerar lo que sucedió antes como causa de lo que sigue. "Es decir, de tender a deformar la comprensión de todo lo ocurrido antes de la emergencia de la nación, por suponerlo sólo como antecedente suyo, cuando lo cierto es que ... el periodo presenta líneas de desarrollo que no necesariamente tendían a ese resultado.

5. LA PUJA REGIONAL COMIENZA A DEFINIRSE EN EL INICIO DE LA REVOLUCIÓN

La conquista y la etapa colonial, por lo menos hasta fines del siglo XVII, habían mostrado a la región andina, en virtud de su articulación con el Potosí, como la zona de mayor desarrollo y cantidad de población. Todavía hacia fines del XVIII alrededor de esta zona giraban los emprendimientos de mayor envergadura.

Apenas consolidada la revolución, Buenos Aires envía expediciones militares para asegurar la subordinación a la Junta de Gobierno. Estas expediciones son el comienzo de una nueva etapa en la relación entre los dos puntos claves del naciente país; el litoral y la región andina. A su vez, se potencia la capacidad del puerto como un vértice que articula las regiones y que intenta determinarlas.

Como afirma Alberdi al referirse a la Revolución de Mayo (citado por Feinmann, 1998): “Fue la sustitución de la autoridad metropolitana de España por la de Buenos Aires sobre las provincias argentinas: el coloniaje porteño sustituyendo al coloniaje español. Para Buenos Aires, Mayo significa Independencia de España y predominio sobre las provincias. Para las provincias, Mayo significa separación de España, sometimiento a Buenos Aires; reforma del coloniaje, no su abolición”.

La primera campaña al Alto Perú de los ejércitos del Río de la Plata tendrá un efecto perdurable en los comportamientos de los actores sociales que involucra. Las políticas jacobinas del Comisionado Castelli, vocal de la Primera Junta y aliado de Moreno ponen juego el ordenamiento social¹⁴ de la región y generan perdurables resistencias en las posibles apoyaturas en la zona.

Por su parte, los sucesivos gobiernos revolucionarios, hegemonizados por Buenos Aires, muestran un bajo compromiso con las regiones andinas. Es más: ante el avance del ejército realista, el gobierno del Río de la Plata ordena a Belgrano, Jefe del Ejército del Norte, replegarse hasta Córdoba.

Las posteriores expediciones al norte no tendrán resultado positivo, y la estrategia libertadora de San Martín, a través de los Andes, dejará al Alto Perú como último reducto realista en América del Sur.

La creación de la República de Bolivia, y su articulación con la Gran Colombia del General Bolívar, tendrá la aprobación apenas velada de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Esto es así porque para tal fecha ya había comenzado la puja entre el interior y el litoral, y la incorporación del Alto Perú era vista como un factor adicional de turbulencia por muchos sectores.

¹⁴ Castelli impulsa una serie de medidas, entre las que se destaca la liberación de los indios, las que lo enfrenta al clero y buena parte de la burguesía local. Estos actores, que en otras regiones serán de los principales agentes revolucionarios, ya no se incorporarán a la causa patriota. Es sugerente el análisis de Di Tella (1986) acerca de las causas que permiten la existencia de políticas jacobinas en el Río de la Plata. Este autor considera que las mismas se podían desarrollar en virtud de la inexistencia de grandes masas de población en situación semi-esclava capaz de promover alzamientos de dudosos límites. Como contracara, la situación en el Alto Perú era explosiva, y las medidas tomadas por la Junta de Gobierno fueron vistas como peligrosas en el sentido de desatar una activación potencialmente peligrosa para los grupos sociales dominantes.

En suma, en el mapa nacional que comienza a dibujarse en el país hacia principios del Siglo XIX se pueden señalar, esquemáticamente, dos regiones:

* **El interior andino**, con economías declinantes debido a: 1) la decadencia primero y posterior desvinculación de su mercado tradicional (el Potosí), 2) la suplantación de su producción con las importaciones vía Buenos Aires y la proliferación de aduanas interiores que encarecen el transporte 3) ser un escenario continuo de las campañas militares de la independencia, y de los periódicos alzamientos de la posterior guerra civil.

En esta área es que muchas zonas sufren regresiones en sus economías generándose una fuerte dependencia hacia Buenos Aires, pues no logran autoabastecerse y han bajado abruptamente sus niveles de "exportación". La inseguridad económica llevó a la inversión en tierras, agrandando los latifundios. Por su parte, la presión vendedora se daba de la mano de la presión fiscal para mantener el prolongado esfuerzo bélico, lo que lleva muchas veces a propietarios (y también comerciantes) del interior a la desaparición. Los desposeídos, por su parte, fueron carne de cañón de alguna guerra o se refugiaron en las zonas rurales¹⁵ (Halperín Donghi, 1992).

Además debe destacarse que, si bien las rentas de la aduana porteña sirvieron en gran medida para sostener la guerra de la Independencia, es indudable que con que el tipo de política seguido se cerraron las posibilidades del desarrollo de la región andina, imposibilitada de competir con las industrias extranjeras, pese al inmenso costo para la época de los fletes y las aduanas interiores.

Estos hechos acarrearón la desorganización comercial, administrativa y la quiebra del sistema monetario que alimentaba la producción del interior andino. En este escenario, es comprensible que el interior abogara por una organización del país que pusiera orden a una situación que los iba destruyendo.

De esta forma se explica que, más allá del posicionamiento federal o unitario el interior andino, se enfrentara a Buenos Aires por las rentas aduaneras y la política exterior, y ésta respondiera ahogando las economías provinciales o cubriendo las necesidades inmediatas de la región y aumentando su dependencia.

* **El litoral**, cuyo desarrollo se vio alentado por la conjunción de una serie de factores favorables. A la existencia de un amplio mercado exterior constituido principalmente por los esclavos de las plantaciones brasileñas y cubanas puede agregarse que las condiciones de producción eran particularmente provechosas; había novillos baratos, un sistema fluvial que facilitaba la salida de la producción, facilidades para la exportación y seguridad en el aprovechamiento de la sal de Patagones.

Este proceso, con sus especificidades, tuvo como protagonistas principales a las provincias de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe. Las largas disputas que tuvieron como campo de batalla a Entre Ríos impidieron que, en esta etapa, esta provincia tuviera un desarrollo análogo (Chiaramonte, 1986).

¹⁵ Todavía hoy se encuentran "puestos" aislados en el medio de los cerros en donde viven familias dispersa, los que se originan en aquella época turbulenta.

Sin embargo, prontamente comenzarán a generarse brechas en esta región. La política económica de la Asamblea del año XIII, librecambista y propiciadora de franquicias a extranjeros para intervenir en el comercio de importación y exportación, promovió el desarrollo del puerto de Buenos Aires, que profundiza su diferenciación del resto de la región. En esta fase se dan las bases para la lucha entre Buenos Aires y el litoral, ligada íntimamente a la puja por la hegemonía en la navegación en el sistema fluvial del Plata. La tensión intrarregional se inicia con el cierre de la navegación del Paraná al tráfico de ultramar.

Como puede observarse, la situación tendía a reforzar la hegemonía de la zona del litoral en general y de Buenos Aires en particular, como así también colocar al sector externo como la piedra angular del conflicto. Por un lado, la clase dominante del interior andino buscará imponer a la aduana porteña protección para su producción de la invasión de mercaderías, principalmente inglesas, y por otro, requerirá la apertura de los mercados del litoral como sustituto de los tradicionales compradores para sus productos. Además, aparece la puja entre Buenos Aires y el resto del Litoral alrededor de la articulación con los mercados externos y la apropiación de las rentas de la aduana.

El vértice de este nuevo tipo de relación con los mercados externos, para casi todos los países de América Latina, es ocupado por Gran Bretaña, a través de su poderío naval y su predominio comercial institucionalizado en sendos tratados comerciales.

6. LAS ÉPOCAS TURBULENTAS

6.1. El escenario de la “anarquía”

Las turbulencias que hacen eclosión hacia 1820 generan que, finalmente, para Buenos Aires sea más conveniente separarse del resto del país y así dejar de mantener el aparato administrativo y militar que limitaba sus posibilidades de expansión. Esta separación, además, significa la disolución del Estado Nacional y, con ello, el fin de la participación en las guerras de la independencia.

Los partidos que organizan la expresión ideológica de los enfrentamientos en curso, “federal” y “unitario”, canalizarán los diferentes intereses y visiones respecto de la organización del país¹⁶ en los siguientes cincuenta años, hasta el momento en que la primacía de Buenos Aires ya no sea puesta en discusión.

La “anarquía” había producido la autonomía de Buenos Aires con respecto al resto del país; la paz resultante de la misma sería poco duradera. Pronto el estado de Buenos Aires se ve envuelto en los resultados de un Congreso Constituyente y en la guerra con el Brasil por la Banda Oriental. La situación sólo volverá a estabilizarse con la ascensión de Rosas al poder, aunque no es errado considerar que el escenario global de la Argentina por esos años es el de una larvada guerra civil que explotaba ocasionalmente.

¹⁶ Y no sólo la expresión de distintas concepciones sobre la organización política del país. La distinta conformación social de los partidarios de unitarios o federales, el apoyo indisimulado de los franceses a los unitarios, etc., incluye “condimentos” particulares a la adhesión a uno u otro partido, similares a los que caracterizarán a “peronistas” y “antiperonistas” en la segunda mitad del siglo XX.

Diferente historia reconocen en su formación los otros estados litorales, bajo un relato muchas veces oscurecido en la historiografía oficial bajo el rótulo de "la etapa de los caudillos". La figura del caudillo rural oscurece el surgimiento, organización y vicisitudes de los Estados Provinciales, en un contexto de debilidad o ausencia de un Estado Nacional.

Por detrás de esa visión de huestes en pugna movidas por lazos de solidaridad personal, existe una realidad más difícil de captar y evaluar: el esfuerzo por afirmarse por parte de los estados autónomos provinciales. Esfuerzos en dos frentes: interno (orden social bajo la hegemonía de grupos propietarios) y externo: riesgos por las políticas de otras provincias (Buenos Aires) o por países limítrofes. (Chiaramonte, 1986)

Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe presentan distintas situaciones políticas. Esto se debe a una muy diferente evolución económica así como a diferentes relaciones interprovinciales, en particular con Buenos Aires. La evolución del litoral está caracterizada por el crecimiento económico y político de Corrientes, la anarquía de Entre Ríos y la creciente debilidad de Santa Fe.

Estas distinciones se originan en la variedad de condiciones demográficas, económicas y sociales que experimentan estos Estados. La realidad productiva en Corrientes puede resumirse como de diversificación, en tanto Entre Ríos se trata de una sociedad ganadera, al igual que Santa Fe. Estos intereses diversificados de Corrientes dan lugar a un Estado Provincial que tempranamente se muestra cohesionado políticamente, con un fisco eficaz. Esta mejor situación económica y el mayor desarrollo estatal se traducen en mayor independencia ante Buenos Aires, llegando incluso al conflicto armado. (Chiaramonte, 1986)

En Entre Ríos por su parte, la sucesión de Ramírez deja a esta provincia a merced de Buenos Aires que le impone una precaria vida política, la que resiente no sólo su economía sino que debilita la organización del Estado, que se desenvuelve en medio de una penuria financiera perpetua.

En Santa Fe, el debilitamiento del viejo grupo dirigente da lugar a la dominación de un caudillo militar, sólidamente asentado sobre la lealtad personal de las fuerzas militares: "El primer texto constitucional del país, el de Santa Fe en 1819, define la elección del Gobernador como el 'nombramiento de su caudillo' por parte del pueblo" (Chiaramonte, 1986).

6.2. Ascenso y caída de Rosas

Las burguesías locales que se vinculaban a los intereses ingleses sufrían una insuficiencia crónica en la capacidad de pagos al exterior, acumulando deuda externa y generando problemas fiscales y cambiarios. En aquella etapa se buscó aumentar las exportaciones, pero los mercados exteriores resultaron ser limitados y de difícil acceso; la revolución industrial en las tres o cuatro décadas que siguió a la independencia presentó dos características que se reflejaron negativamente en Latinoamérica. Por un lado Inglaterra, priorizó la articulación con sus propias colonias; por otro, su concentración en la industria textil no repercutió hacia estas zonas dado que el algodón fue provisto desde Estados Unidos, en donde se podía producir en alta escala, con mano de obra esclava y desde un lugar más cercano al mercado comprador.

De esta forma las dificultades encontradas en los mercados externos para abrir líneas de exportación dejaron a los grupos urbanos que habían dirigido las luchas de la independencia incapacitados para organizar un sistema de poder estable (Furtado, 1974)

La larga etapa del gobierno de Rosas se puede ver como un proceso de maduración paulatina de las condiciones generales para la construcción de la unidad del país a través de la generación de una débil comunidad de intereses.

La dura pax rosista genera una relativa prosperidad, particularmente en Buenos Aires, dueña de las rentas de la aduana y donde se localizaban los emprendimientos ganaderos. En menor medida, el litoral también vive una bonanza, aunque por la oclusión de los ríos Paraná y Uruguay soportará la intermediación de la burguesía comercial porteña. Asimismo, el interior andino recibe un respiro alrededor de la ley de aduanas y de la relativa pacificación de la época.

Este relativo orden debe analizarse en el marco de un tácito acuerdo de compromiso entre regiones. Los componentes y el origen de las coaliciones contra Rosas, en el Litoral y el Interior, muestran a las claras desde dónde se hegemonizaba y a quiénes favorecía este equilibrio.

También deben tenerse en cuenta los cambios que se van produciendo en el mercado mundial. Se abre una nueva etapa para América Latina como resultado de la elevación de los niveles de demanda para las producciones locales y también como producto de la oferta del capital indispensable para la modernización de sus economías y el fortalecimiento del estado central,

Estos cambios seguirán teniendo como centro a la región litoral, siendo los actores más dinámicos aquellos que puedan acceder al ciclo de la lana, por oposición a los productores de tasajo de los mercados esclavistas que poco a poco ingresarán en una decadencia sin retorno.

7. LA TRANSICIÓN

7.1. De Caseros a Pavón¹⁷

A más de cuarenta años del comienzo de la guerra por la independencia se rompe nuevamente 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.

Los ejes de la guerra civil posterior a Caseros mantienen la vigencia de la vieja puja regional, pero los actores han cambiado. El interior andino, luego de más de un siglo de

¹⁷ Este acápite y el siguiente se basan en Gorostegui de Torres (1992) y Oszlak (1985).

decadencia, ya no disputa por el liderazgo del nuevo país, sino que es un aliado menor en la puja entre las provincias del litoral.

Puede decirse que en el conflicto entre la Confederación y Buenos Aires, el juego político y posteriormente militar fue entablado principalmente entre las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Córdoba y Santa Fe y las fuerzas porteñas. Sin embargo la pasividad del interior andino era importante para que esta alianza de provincias del litoral pudiera presionar a Buenos Aires. Si bien no de una forma absoluta, potencialmente siempre fue un aliado para una ataque frontal a Buenos Aires (Oszlak 1985).

La guerra se inicia tras la negativa de la provincia de Buenos Aires a aceptar la constitución nacional aprobada en Santa Fe. Esta negativa se basa en tres argumentos, sobre los cuales pivotea este tramo de la guerra civil. La provincia se opone a la nacionalización de la aduana, la federalización de Buenos Aires y la concentración de poderes en el ejecutivo frente a los poderes judicial y legislativo. Con respecto a las dos primeras temáticas el gobierno de la confederación no logra imponerlas; en lo que hace a la tercera, el tiempo demostrará que es más una objeción al grupo que lo ejerce que una situación de fondo.

En lo que hace al litoral, atraviesa una etapa de relativa prosperidad, la que se observa en los estratos altos de sectores rurales. Esta prosperidad se vincula con la actividad ganadera en Corrientes y Entre Ríos y al proceso colonizador en el caso de la Provincia de Santa Fe. En esta última, los asentamientos de migrantes generan un proceso singular con la emergencia de sectores medios rurales y el aumento de la población urbana, en especial en Rosario, que será el puerto intermedio entre el interior y Buenos Aires.

Mientras tanto, el interior andino, con dificultades para articularse con el mercado externo dada su lejanía de los puertos de embarque, encarecidos sus productos por medios de transporte que no difieren sustancialmente de los usados en la época de la colonia, abiertas las importaciones por políticas librecambistas, mantiene su proceso de deterioro.

Algunos sectores se repondrán parcialmente con la expansión del comercio al área del Pacífico, vinculado con el boom californiano. Esta expansión genera un movimiento hacia la concentración de la propiedad, pues en los Andes, a diferencia del litoral, no se encuentran predios incultos aptos para colocar en producción en forma casi inmediata, y la presión demográfica sobre las tierras de los oasis deviene superlativa.

Una vez más, en este punto, deben repetirse las razones históricas del localismo, sustentadas en el devenir histórico que hemos venido desarrollando, y no como una patología social basada en la "baja cultura" del populacho del interior y la voluptuosidad de los caudillos, como se muestra en cierta historiografía, muchas veces basada en los dichos y escritos de los protagonistas de la etapa (por ejemplo, Sarmiento).

Más aún, si se quiere hilar fino, puede decirse que el localismo, producto del aislamiento y en muchos casos de la regresión económica en el caso del interior andino, en cierta medida permitió la supervivencia de la unidad nacional. El particular equilibrio nacional generó condiciones de una relativa igualdad entre provincias; es posible que un disciplinamiento vertical prematuro generara la independencia de otras porciones del antiguo virreinato (Oszlak 1985).

Como ya vimos, el contexto internacional comienza a cambiar. La fuerte expansión de los mercados financieros en Europa que tiene lugar después de mediados de siglo, aumenta extraordinariamente la disponibilidad de capitales ávidos por encontrar colocaciones rentables. Esta circunstancia proporciona el eslabón que falta para completar la fórmula de viabilización estatal alrededor del núcleo pampeano. En suma, los capitales permiten la gradual apertura externa y la organización nacional alrededor del puerto. Pero a su vez, este proceso origina nuevas necesidades, nuevas relaciones, nuevos intereses.

Puede decirse que la internacionalización de la vida económica aparece así como condición necesaria para la nacionalización de la sociedad argentina (Oszlak 1985), por lo menos bajo las pautas en que se realiza.

Tal vez lo que mejor ejemplifique el fin de la posibilidad del enfrentamiento sea la forma en que finalmente se resuelve la separación entre la Confederación Argentina y la provincia de Buenos Aires. A pesar del inicial triunfo militar en Cepeda, y del apoyo masivo a la figura de Urquiza, el interior ya no tiene la fuerza necesaria como para estructurar un modelo alternativo al centrado en Buenos Aires; así lo demuestra la retirada de Urquiza en Pavón, y el derrumbe casi espontáneo de todo el orden Confederado.

En resumen, a esa altura del devenir histórico, la única posibilidad de unidad nacional es bajo la hegemonía de Buenos Aires. Sin esta provincia, la confederación seguiría siendo un estado acéfalo, pero con Buenos Aires, el gobierno nacional difícilmente podría imponerle una política contraria a sus intereses (Oszlak 1985).

7.2. El momento clave: de Pavón a los '80

La instalación del gobierno nacional de 1862 marca el comienzo de profundos cambios en la estructura de poder nacional. Con el emplazamiento de una autoridad que a todos comprende, el ejecutivo nacional pasa a funcionar como una instancia centralizadora en la que todas las regiones pierden autonomía (si bien debe hacerse notar que en algunas esta pérdida se hace en detrimento de otras).

El estado crea una serie de instituciones que alterarán 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.

Frente al ritmo particularmente intenso que adquiere la política modernizante en Buenos Aires y, en medida similar, en Santa Fe, el resto del país, salvo el sur de Córdoba que se incorporará a la vorágine de la mano del ferrocarril, acusa una descoordinación con respecto al avance espectacular de estas provincias.

Las otras dos provincias del litoral (Entre Ríos y Corrientes) comienzan a rezagarse en esta etapa. Una de las razones que explican el rezago es que contaron con la posibilidad de mantener sus tradicionales estructuras ganaderas en el período anterior, gracias a la cercanía de los mercados de tasajo del Brasil, mientras que Buenos Aires y Santa Fe debieron comenzar una diversificación hacia el agro, lo que les abrió nuevas posibilidades.

El proceso va generando un acercamiento entre el litoral y el interior andino (y en este proceso se concluirá definitivamente con las fuerzas centrífugas), pero como ya vimos

la relación beneficia menos a éste último. En cambio, el proceso político de centralización tendrá más éxito (será más parejo) si logra la vinculación de los elementos dominantes del interior con las ventajas derivadas del crecimiento local. Esto es, en conjunto con el desequilibrado desarrollo económico se encuentra el nacimiento de formas que tienden a mantener estructuras tradicionales, con el objetivo de compensar una situación de dependencia interna.

Después de Pavón termina la etapa del conflicto entre instancias de igual representatividad formal; provincias contra provincias o caudillos contra otros caudillos o jefes; a partir de este punto los conflictos se visualizarán como una puja entre desiguales: levantamientos o rebeliones interiores contra el orden nacional (Oszlak 1985) cuyo objetivo es tomar las posiciones dominantes.

La Guerra de la Triple Alianza y la cuestión de la Capital mantendrán la turbulencia en el escenario político, pero éste ya no tendrá el componente de choque regional, ya que es a todas luces evidente desde qué región se va a conducir la articulación del país con el mercado mundial. Será el forcejeo alrededor de los actores que comandarán la organización: los autonomistas de Alsina, los nacionalistas de Mitre, los "trece ranchos del interior" con Roca.

La Guerra del Paraguay tendrá un efecto adicional: la construcción de un poderoso ejército de raíz nacional, no ya conformado por elementos provinciales que se suman circunstancialmente para una campaña. Esta fuerza será un elemento disuasivo clave que no eliminará los conflictos, pero promoverá el desarrollo de nuevas prácticas en la esfera política¹⁸.

Esto es, habrá turbulencias en la etapa final en la construcción del Estado Nacional, pero estas alteraciones del orden público no tendrán únicamente carácter bélico, ni serán respondidas únicamente a través de la violencia. Además, la posibilidad de utilizar medios alternativos al de la guerra abierta se sustenta en el hecho de que ya no se pone en juego ni la integridad nacional ni la hegemonía regional. Por otro lado, la comunidad de intereses entre actores de diferentes regiones, hace que existan condiciones materiales para la generación de alianzas.

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 comienza a vislumbrar como importante la creación de bases consensuales, lo que implica alianzas políticas, y una presencia articuladora (material e ideológica) que soldara relaciones sociales y afianzara los vínculos de nacionalidad. Siguiendo a Oszlak (1985) puede decirse que se desarrollan básicamente tres modalidades de acción, las que se desenvuelven en forma conjunta:

* **Modalidad represiva**, que implica la aplicación de violencia física o amenaza de coerción, tendiente a lograr el acatamiento general. Es utilizada sobre todo en las presidencias de Mitre y Sarmiento principalmente para enfrentar rebeliones del interior. Estas fuerzas no actúan sólo para reprimir sino también para prevenir, movilizándose, muchas veces con éxito hacia zonas "calientes". Sólo entre 1862 y 1868 se producen 107

¹⁸ En el Brasil, aliado argentino en la contienda, se producirá un proceso similar. En cierta forma, del genocidio del pueblo paraguayo surge la organización nacional argentina y brasileña.

revoluciones y 90 combates en donde mueren 4.728 personas¹⁹. Debe decirse que pese a la existencia de otras modalidades, esto no es óbice para la utilización eventual de los medios más feroces y menos éticos cuando la conducción nacional así lo cree conveniente (como en el caso del Chacho Peñaloza).

* **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 es 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, es de mucha importancia el otorgamiento de subvenciones a las provincias las que, debido entre otras cosas a las guerras civiles, tienen una situación financiera muy comprometida. Asimismo, debe observarse que la declinación económica convierte al empleo público en un importante factor compensador y en un preciado instrumento para la captación de apoyos al gobierno nacional²⁰.

En la modalidad cooptativa, el límite se fija por medio de las intervenciones federales, poderoso instrumento de control de los poderes locales. Así, la nación se hacía cargo de los gobierno de la mano de fuerzas militares y divisas, lo que solía volcar el tablero político local en el caso de que este amenazara el delicado equilibrio nacional. Sin embargo, se debió recurrir a él con cierta prudencia con el fin de no dar por tierra con la alianza con los intereses de las burguesías del interior, que miraban el abuso de esta institución como una amenaza a su supervivencia. 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.

Si bien en la etapa de Mitre y Sarmiento tuvo gran peso la modalidad represiva, a partir de la presidencia de Avellaneda pasará a tener preeminencia la modalidad cooptativa, en base a la cual el Estado Nacional mantendrá su hegemonía.

* **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 la disposición de bienes o la explotación de servicios; el ejemplo más difundido fue el de la concesión para la construcción y explotación de ferrocarriles (Oszlak 1985).

¹⁹ Aproximadamente 0,26% de la población total del país.

²⁰ Como puede observarse las cosas no han cambiado tanto como podría suponerse.

En este marco general se observa que mientras la región pampeana tiene un desarrollo notable en todos los órdenes, el interior andino mantendrá su letargo, a la espera de las prebendas que, a través de subsidios y auxilios que en apoyo de los "doctores" provinciales, le enviará el poder central.

Sin embargo, comienzan a darse fenómenos de refuncionalización de algunas provincias, sin perder su condición de periféricas en el proceso de articulación con el mercado mundial.

Así, en la construcción del proceso de integración, la Nación se compromete en una serie de acciones²¹ que posibilitaron el surgimiento de las que luego definiremos como "periferias prósperas" a partir de aportar una determinada infraestructura y de generar una demanda cierta, para lo que solicitaban el concurso y la subordinación de los actores regionales. A cambio de ello, las oligarquías provinciales exigieron que la Nación garantizara su estabilidad política y continuidad en el ejercicio del poder (Balan, 1978).

No casualmente la integración hacia un mercado único fue promovida desde el Estado en forma más lineal en el caso de regiones que producían bienes no exportables, que se consumían en el centro, y que no competían con la producción pampeana, o que suministraban determinados insumos al sector más dinámico (Por ejemplo el Chaco con postes de quebracho para ferrocarriles y alambrados). O sea: el Estado actuó promoviendo aquellos emprendimientos que cumplían la condición de reforzar la acumulación pampeana y de no mostrarse como competencia y/o alternativa de articulación con el mercado mundial (Tecco, 1992).

8. LA ORGANIZACIÓN NACIONAL

La etapa de la organización nacional refleja la maduración y confluencia de una serie de procesos que estaban ocurriendo a nivel nacional e internacional. En ésta última esfera, la hegemonía total de las ideas librecambistas en Inglaterra señalan el final de la primera fase de la Revolución Industrial. El período es signado por tres fenómenos fundamentales (Halperín Donghi, 1992):

- La elevación sustancial de la tasa de crecimiento de muchos países, que logran acceder al mercado mundial y no solamente de aquellos que se beneficiaron del rush tecnológico, sino también de los que pueden obtener mayor productividad de los recursos naturales.
- Una dinamización del cuadro demográfico, obteniéndose sostenidos incrementos en las tasas de crecimiento de la población, básicamente gracias a la urbanización, la mayor eficiencia de los servicios públicos y al aumento de los salarios reales.
- Una rápida formación y extensión de los fondos de conocimientos técnicos transmisibles relacionados con la producción.

²¹ La Nación promovió el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones (especialmente ferroviaria), generó políticas crediticias, estableció tarifas aduaneras, etc. permitiendo el desarrollo de las economías regionales. Para el caso de la vitivinicultura y la industria azucarera (ver por ejemplo Balan, 1978)

Como consecuencia de la acción de estos tres factores, la economía mundial crece, a la vez que va integrándose, observándose el fenómeno de que el comercio crece a tasas mucho mayores que las de las propias naciones que encabezan esta expansión. Dentro de este proceso de cambio, se consolida una aparente división internacional del trabajo, que posiciona diferentemente a las distintas regiones que acceden al dinámico mercado mundial.

La inserción de los países latinoamericanos en las principales rutas comerciales se realiza a partir de la exportación de materias primas (que es el tipo de bienes que demanda el mercado mundial, y para las que no existe demanda interna debido al escaso desarrollo industrial local) bajo tres grupos diferentes: los exportadores de productos agrícolas tropicales (Brasil, Colombia, América Central, etc.); los exportadores de minerales (México, Perú, Bolivia y Chile) y los exportadores agrícolas de zona templada (básicamente Argentina y Uruguay).

En éste último grupo, la producción se efectúa con base en el uso extensivo de la tierra, compitiendo con los sectores terratenientes de los países en rápida industrialización. Para esto, utilizará en un principio tecnología europea, pero luego desarrollarán técnicas agrícolas propias. El hecho de competir con países más adelantados genera un permanente avance en lo tecnológico²², un alto rendimiento, y una tendencia hacia la elevación de las condiciones de vida de la población. Por otro lado, el carácter extensivo de la agricultura exige un aceitado sistema de transporte, lo que genera la rápida unificación del mercado interno alrededor de los grandes puertos de exportación (Furtado, 1974).

Por su parte, el proceso político interno llega a una nueva etapa de definiciones. Si desde Pavón hasta 1880 puede decirse que el Estado Nacional arregla cuentas con el interior, en 1880 ha llegado la hora de reorganizar su relación con la Provincia de Buenos Aires.

El acuerdo posterior a Pavón se da bajo un delicado equilibrio entre gobiernos provinciales alzados y recelosos y una poderosa Buenos Aires que no quiere perder sus privilegios. Frente a estos, el Estado Nacional ha ido incorporando a las burguesías provincianas, interiorizado el conflicto entre Buenos Aires y el Interior; convirtiéndose en escenario y objetivo de las negociaciones: ahora debe dar cuenta del nuevo equilibrio.

En este proceso, el Estado es 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 manifiesta dispuesto a satisfacer todas sus reivindicaciones y demandas en forma pasiva. Pero más aún que esto, al incorporar a los sectores en pugna, ha logrado extender al máximo su independencia relativa, y puede actuar como actor diferenciado. Así, juega en forma ambivalente: usando la fuerza y los recursos de Buenos Aires para someter a las provincias interiores. Otras veces, se apoya en las burguesías provinciales para contrarrestar la influencia sobre el Gobierno Nacional de la burguesía porteña. Sólo cuando puede entrar en el escenario bajo su propia personalidad, actúa como árbitro, lográndose resolver el conflicto definitivamente (Oszlak 1985).

²² Pese a esto, algunos autores sitúan las diferencias en las posibilidades de desarrollo que se profundizarán a lo largo del siglo XX entre los herederos de la colonización hispánica especializados en la producción agropecuaria y los países con colonización inglesa previa en la insuficiencia de la incorporación y generación de tecnologías locales apropiadas, caracterizando a las primeras economías como de "adaptación tardía" sin innovación tecnológica (Azpiazu-Nochteff, 1994).

Finalmente, concluye el proceso de integración nacional bajo la égida de la Región Pampeana, institucionalizándose definitivamente con este nuevo accionar del Estado Nacional, que se apropia de la Aduana, y merced a ella y a la preeminencia que logra a partir de la capitalización de la Ciudad de Buenos Aires, se convierte en el principal encargado de la ampliación de las relaciones salariales y mercantiles a todo el espacio nacional, debilitando así las estructuras económicas, y político - administrativas provinciales, y subordinando definitivamente las economías regionales al nuevo núcleo dinámico.

Es la concreción en los hechos de la arquitectura de país que diagramara principalmente Alberdi: sobre el pasado de autonomía regional se construye una organización federal.

Pero la Constitución no solamente es una forma de permitir al convivencia entre las diferentes regiones. Al mismo tiempo es un programa de gobierno: “La Constitución Argentina contiene un sistema completo de política económica (...) Esparcidas en varios lugares de la Constitución, sus disposiciones no aparecen allí como piezas de un sistema, sin embargo... le forman tan completo como.... tal vez constitución alguna de las conocidas en el mundo...” (Alberdi, 1977)

Este sistema marca una ruptura definitiva con el pasado colonial, construyendo la estructura necesaria para permitir la expansión explosiva que el país va a desarrollar en las ulteriores décadas. Entre las medidas que cita Alberdi (1977) destacaremos:

- Igualdad de los habitantes ante la ley civil, económica y fiscal²³
- Promoción de las migraciones
- Expansión de la matrícula educativa. En especial para la instrucción básica, comercial, agrícola y de oficios.
- Libre circulación en el territorio nacional. Expansión de los ferrocarriles

Para Alberdi la articulación con las potencias mundiales es un factor clave dentro de este plan estratégico. “El sistema económico de la Constitución Argentina debe buscar su más fuerte garantía y solidez en el sistema económico de su política exterior (...) Sin esa garantía internacional la libertad económica argentina se verá siempre expuesta a quedar en palabras escritas y vanas” (Alberdi, 1977).

Para Alberdi, las potencias mundiales tienen una doble función: aportar el capital necesario para el desarrollo capitalista aunque, a partir de él, puedan involucrarse en el orden interno de forma tal de garantizar el sostén de políticas liberales que permitan la generación de dividendos de sus inversiones²⁴.

²³ El derecho realista, que en buena medida había sido heredado por la Confederación Argentina, dividía a las personas para los efectos económicos en: Libres y esclavos, nobles y plebeyos, comunes y privilegiados, trabajadores y ociosos por clase y nacimiento, extranjeros y nacionales, tributarios y libres de cargas y pechos, mayorazgos y segundones, etc.

²⁴ En la aguda dependencia externa del modelo de desarrollo se encuentra lo que muchos autores consideran una de las causas principales de las sucesivas crisis posteriores.

El éxito de esta etapa es ostensible: el país decuplica sus exportaciones hacia 1880 con respecto a su performance en la etapa virreinal.²⁵

Si bien el crecimiento del enclave exportador de productos agrícola - ganaderos es vertiginoso a partir de mediados del Siglo XIX, éste sufre una notoria aceleración a partir de los sucesos de 1880, en los que cumplen importante función las provincias del litoral, principalmente a partir de la extensión de la frontera agrícola. Esta es posible por el accionar del Estado y del capital extranjero (garantizado por aquél) que "(...) hacen más densa la red de ferrocarriles hasta llegar a los 33 mil kilómetros en 1914 (habían sido 2,5 mil en 1880), se construye a muy alto coste el puerto artificial de Buenos Aires y el de La Plata - Ensenada; un sistema de canales hace más utilizable la vasta zona pantanosa del centro de la Provincia de Buenos Aires, etc.(...)" (Halperín Donghi, 1992)

Por otro lado, la Organización Nacional significa un descenso de la autonomía de las provincias frente a la Nación. Esto se debe a varias razones. Por un lado porque el Estado Nacional, con las limitaciones ya detalladas, expresa fundamentalmente los intereses de la Pampa Húmeda, y es en esta región en donde se localizó el núcleo dinámico nacional.

De este modo, y para superar formas patrimonialistas y/o subsistemas que no quieren integrarse al naciente mercado de escala nacional, el Estado federal asume la tarea de propiciar las condiciones generales básicas para que la producción y la circulación mercantil no se vean interrumpidas. Como se dijo, para el despliegue de esta función el Estado favorece la centralización político administrativa, como tendencia a la formación de una instancia estatal única racionalizadora.

En este sentido se deben considerar dos conceptos: unidad estatal y centralización político administrativa. La referencia a la unidad estatal se relaciona con la continuidad del tipo de relaciones sociales básicas, la centralización político-administrativa, con los actores sociales que tienen capacidad de ejercer poder e influencia en el diseño y despliegue de las políticas públicas. En esta etapa, el Estado Nacional, si bien incorpora actores de todas las regiones, se consolida como el emergente de la hegemonía pampeana, y como tal lleva adelante su tarea de desplegar las relaciones sociales básicas a lo largo y ancho del país (Esteso, 1988).

Los cambios en el país también generan una acelerada variación en las burguesías y en los 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.)

En resumen, la consolidación definitiva de la Argentina se hace efectiva en esta etapa fundacional la que, en el marco de la resignación de ciertos niveles de autonomía, se

²⁵ Sin embargo, las exportaciones de la etapa virreinal contenían un componente muy importante de metales preciosos, que en ésta desaparece.

destaca por producir un “acuerdo” entre regiones que tiene, desde lo analítico²⁶, una dimensión política y una dimensión económica:

Desde lo Político:

- El interior reconoce la hegemonía de Buenos Aires y se compromete a no embarcarse en aventuras que pongan en juego la estabilidad global del sistema.
- Buenos Aires reconoce a las clases dominantes tradicionales del interior como legítimas representantes territoriales y deja de lado proyectos unitarios o de reemplazo de estas clases políticas por elementos adictos²⁷.

Desde lo Económico:

- El interior reconoce a Buenos Aires como centro vital consumidor y exportador de un mercado único nacional. Como consecuencia, se aceptan medidas que tienden a aislar a algunas regiones de sus articulaciones históricas (el NOA con el Alto Perú, Cuyo con Potosí, etc.).
- Buenos Aires desarrolla políticas de fomento que permiten el surgimiento lo que luego se llamarían “economías regionales”.

9. LA ARGENTINA AGROEXPORTADORA

Esta etapa es, probablemente, la que ha sido más recorrida por los historiadores económicos nacionales. Las preguntas que organizan todas las exposiciones al respecto se refieren a la vulnerabilidad de los modelos de reproducción implantados, buscando explicar el estancamiento verificado a partir de los '60 en la organización de la producción que nos legó la Argentina agroexportadora.

Por este motivo se presentará, en primer lugar, una reseña histórica que muestra los logros productivos y de la organización nacional a partir de la federalización de Buenos Aires.

Además de esta descripción se detallarán las principales características del régimen político hasta la crisis del '30 intentando mostrar que muchas de las características del actual sistema productivo tienen, obviamente, sus raíces en aquel período.

²⁶ Ambas dimensiones de análisis conforman una unidad; el acuerdo político fue fundamental para la creación de un mercado nacional que permitiera la reformulación de la producción provincial. La fortaleza económica de los segmentos sociales que lideraban la creación de los espacios productivos del interior le permitían mantener su preeminencia política hacia la sociedad provincial y ser referentes en la discusión nacional.

²⁷ Pocos años después el Presidente Juárez Célman intentó vulnerar este acuerdo a partir de lo que se llamó el “unicato”, la realización de operaciones políticas para encumbrar políticos adictos en todas las provincias. Es ampliamente aceptado que este accionar fue una de las causas principales de su caída luego de la revolución en 1890. Esto no debe permitir apartar del análisis que las intervenciones federales fueron utilizadas ocasionalmente por todos los gobiernos.

9.1. Las principales características del modelo agroexportador

En la segunda mitad del siglo XIX se combinan dos hechos para incorporar activamente el país al mercado mundial: su escasa población y la integración progresiva de la economía mundial.

Como a lo largo de toda su historia, la ocupación del territorio argentino estará en esta etapa 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 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 (Mathías y Salama, 1986).

La organización nacional torna posible la adopción de políticas tendientes a integrar la estructura nacional, de modo que se puede comenzar a producir diferentes productos de exportación en muy diversas regiones. En este sentido, las obras de infraestructura portuaria, de transportes, etc., permiten vincular plenamente a la Argentina con el mercado mundial, incorporando incluso en el proyecto a zonas anteriormente marginales mediante la explotación de ganado ovino (Klimovsky, 1981).

A comienzos del Siglo XX la industria frigorífica produce una mutación profunda en la cría de bovinos, buscando obtener carnes de mejor calidad. El inicio de la actividad agrícola para la exportación está ligado, entonces, al desarrollo de la industria frigorífica, y la resolución de las dificultades tecnológicas para los cultivos se produce de un modo original: los terratenientes ganaderos ofrecen parcelas vírgenes en medianería a inmigrantes para que se consagren por lapsos breves (3 años) a la agricultura, devolviendo luego el terreno con pasturas. Al finalizar los tres años, los cultivadores pasan a otros campos. Así, el desarrollo de la cría estimula la expansión de la agricultura, por lo que aumenta la exportación de cereales y lino, que en 1910 son ya 50% de las exportaciones del país (Klimovsky, 1981).

Según la autora citada, la aparición de capitales norteamericanos en los frigoríficos implica cambios importantes en la cría de bovinos, que se manifiestan plenamente después de la primera guerra mundial. Estos se instalan en Argentina y Uruguay porque el gobierno de EUA prohíbe las exportaciones de carne, de modo de conservar sus anteriores exportaciones a Gran Bretaña.

Después de 1911 (el primero se instala en 1907) los norteamericanos controlan 40% de las exportaciones de carne, desarrollando un tipo de carne nuevo que exige mejores calidades: la carne enfriada.

9.2. La expansión de la agricultura

La expansión de la producción agrícola de la región fue el resultado de la puesta en producción de tierras nuevas y de una modalidad de producción que combinaba cría y agricultura. Cerca de 1920 todas las tierras disponibles ya estaban incorporadas. Hacia 1920-29 los rendimientos por hectárea de la agricultura argentina eran similares a los de la agricultura norteamericana para el trigo y ligeramente superiores para el maíz y la avena. Más de 60% de la producción de la región se orientaba en los años 20 al mercado mundial. En ese período, Argentina se transformó en el mayor exportador mundial de lino, quebracho, maíz, carne de vaca, avena, sorgo, y el segundo de trigo y lana.

¿Cuál es la estructura de tenencia de la tierra detrás de estos espectaculares logros de la producción agrícola? La campaña del desierto de 1879 permitió la incorporación al país de 400.000 km², pero a diferencia de EUA, donde la tierra se distribuyó entre los que la trabajaban, en Argentina se dio a quienes participaban militar y financieramente en las campañas con los indios, dando lugar a una estructura muy concentrada de la propiedad.

La legislación en materia de arriendos comienza a modificarse a partir de 1921, intentando resolver los problemas que la rotación permanente entre fracciones de campo provoca a los agricultores no propietarios. Inicialmente, se prolongan los contratos y se fijan indemnizaciones por mejoras, hasta llegar al congelamiento total de los arriendos y la prolongación indefinida de los plazos en la década del '40, ya en el final del auge de la producción agrícola.

Como demuestran diversos autores, esta renegociación permanente de contratos impulsó cambios sustantivos en la estructura de tenencia de la tierra²⁸, induciendo a la generalización de los propietarios - productores en la organización de la producción agrícola.

Un breve recorrido por las situaciones productivas particulares de distintas provincias nos permitirá apreciar la profundidad de los cambios que se desarrollaron en esta etapa. Este recorrido no incluye a las provincias pampeanas, sobre las que ya se mencionaron aspectos de su desarrollo, ni a aquellas provincias que no desarrollaron emprendimientos que las vincularan con el mercado del centro en expansión.

Las provincias patagónicas encuentran una nueva inserción:

- ◆ la Provincia de Santa Cruz, pese a que se intentaba poblarla desde 1790, no había merecido hasta el momento mayor atención. La actividad económica de Santa Cruz fue desde el principio extractiva, centrada en la producción de lana y carne ovina, cueros y pieles para exportar. En el censo de 1895 la Provincia tenía 1058 habitantes, en 1914 9948. Por su parte en 1888 había 250.000 ovejas, en 1908 11 millones, y en 1930 16 millones (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca 1990).
- ◆ La Provincia de Río Negro hacia 1880/1890 permite el desplazamiento de las majadas ovinas producto de la expansión de la ganadería vacuna en Buenos Aires. El desarrollo del ferrocarril permite viabilizar otros subsistemas productivos: el fin del ciclo de la lana coincidió con el ciclo de la alfalfa en el Alto Valle: la alfalfa (que se exportaba a Europa) ocupaba en 1918 15000 has, en 1929 29000 has. En los años '20 comienza el desarrollo

²⁸ Al respecto ver Halperín Donghi, 1994.

de especies frutales: las primeras explotaciones de peras y manzanas datan de la década del '20 (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 1990).

En la provincia de Tucumán, a partir de 1876 la modernización de la industria azucarera cobra impulso a partir de la llegada del ferrocarril, produciéndose una ola de modernización hacia 1895, pues Tucumán ya abastece el mercado interno. Es en este momento cuando se produce la primera crisis de sobreproducción. Superada la crisis del '90, con la expansión de la economía interna se expande el cultivo de caña (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca 1990).

Las provincias cuyanas, se integran en función de la producción de vinos: Mendoza, combina en 1869 tres factores de "desarrollo": la llegada del ferrocarril, la campaña del desierto y la inmigración. Mendoza se transforma en proveedor de vino y productos frutihortícolas para el mercado interno y el mercado internacional: el ferrocarril inglés llevaba la producción a Inglaterra.

En San Juan, en 1870, 82,7% de la tierra de los oasis se dedicaba a alfalfares, 13% cereales (trigo) y sólo el 5% a la vid. Sin embargo, con el arribo del Ferrocarril en 1883 se orienta la producción hacia la colocación de vinos en el norte y litoral del país. En 1871, la superficie sembrada con vid era de 3000 has, en 1894 de 10,000 has. Entre 1908 y 1960 se cuadruplicó la superficie sembrada con vid (Mendoza multiplicó por 8) (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca 1990).

Misiones es federalizada en el período, pues hasta 1881 estuvo bajo jurisdicción de la provincia de Corrientes. El intento por impulsar su incorporación al mercado nacional llevó a sancionar la federalización en esa fecha, pero ante la inminencia de la sanción de la ley Corrientes realiza una apresurada venta de tierras, llegando a enajenar el 70% de la superficie del territorio a solo 38 adjudicatarios. Este hecho constituye la base de las grandes propiedades fundiarias características de Misiones. Sobre este fondo de extrema concentración de la propiedad territorial, el P. E. N. inicia un proceso de colonización oficial en los espacios que quedaron libres de las ventas efectuadas por Corrientes, como también sobre tierras que logra recuperar por medio de expropiaciones a los titulares que no cumplieron con los mínimos requisitos establecidos por Corrientes al vender.

Santiago del Estero aún puede incorporarse débilmente al modelo impulsado por las Provincias pampeanas. Su modalidad de inserción puede considerarse "una experiencia de articulación excéntrica". Según ellos, existen antecedentes de hegemonía de la clase dominante tucumana en el contexto regional pues hubo en Santiago intentos de desarrollar la actividad azucarera. Tras la aparición de continuas crisis de sobreproducción en el sector azucarero, actúa como factor dinamizador la actividad forestal, con el rol de proveer durmientes para el ferrocarril. Coincidentes con la entrada del FF.CC., se produce una etapa activa de venta de la tierra pública: 1898-1903 se venden 4 millones de hectáreas a personas y grupos extraprovinciales, fundamentalmente de Buenos Aires (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca 1990).

Como se fue relatando, varias provincias se fueron insertando de modo funcional a la hegemonía agroexportadora. Otras quedaron fuera de la corriente dinamizadora de la producción de exportación: La Rioja y Catamarca ocuparon el mismo lugar que siguen ocupando: parientes pobres del modelo, no pudieron insertarse en el proceso de crecimiento que experimentó el resto del país.

9.3. El régimen político

Paralelo al crecimiento económico de la época se ha generado una sociedad más compleja, que alberga estratos sociales diferenciados: al chacarero, al hacendado y al mercader se le suma el artesano, el pequeño comerciante, el consignatario y toda una serie de ocupaciones de "pequeña burguesía". 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. Como lógica consecuencia, el consumo de la producción de ultramar también se hace más complejo; ya no solamente estará basado en la producción textil y menaje doméstico sino que también comienzan a tener peso las importaciones de bienes de capital, metalurgia y combustibles (Halperín Donghi, 1992).

La naciente pequeña burguesía y la población rural acceden a una nueva etapa: los levantamientos armados y las quejas frente a la vagancia de los habitantes del campo son el emergente de la apropiación de la mano de obra y de las pequeñas unidades de producción que están dirigidas poco más que al autoconsumo.

En esta fase se generan las bases sobre las que se estructurarán algunas de las prácticas políticas posteriores y aún vigentes en muchas provincias. También se generará consenso para una modalidad específica de intervención del Estado Nacional en relación a los Estados Provinciales. La intervención - ejercicio de la coacción - o el acuerdo (vigente en etapas previas a las elecciones) serán las técnicas a partir de las cuales operará la construcción de la convivencia Poder Central/Provincias, mostrándonos que la primacía productiva de la región pampeana subordina a la totalidad de la Nación tras su proyecto.

Esto no se traducirá, en el período, en forma mecánica, en un dominio inequívoco de todos los ámbitos en los que esa primacía se discute políticamente (hay presidentes tucumanos, salteños, cordobeses en el período) y funciona la Cámara de Senadores, pero la hegemonía del modelo productivo no es discutida desde ningún sector.

El fundamento regional de la clase gobernante es celosamente defendido a medida que crece el poder presidencial. Pese al complicado papel que le cabe a la intervención federal como mecanismo de control nacional, ésta no obra como agente sustitutivo de las clases gobernantes allí afincadas, pues al frente de los gobiernos, puede divisarse un conjunto de gobernantes. Atrás: agrupamientos familiares. Con un sistema de gradación del fraude, compuesto por fraudes burocráticos se teje una red de control electoral descendente que arranca 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 comunica oligarquías, las hace partícipes en el manejo de los asuntos nacionales y las cobija con la garantía de un mandato extenso y renovable (Botana, 1986).

La formación de la llamada la "Liga de Gobernadores" es una de las claves del equilibrio logrado en la etapa de la Organización Nacional. Alrededor de ella se solidifican en cada provincia una serie de artilugios electorales que luego serán denunciados como parte esencial del "régimen falaz y descreído" y que llevará a la UCR a plantear como centro de la

oposición la generación de las condiciones para una auténtica expresión electoral de los ciudadanos.

No es que los eventuales actos electorales de las etapas anteriores hubieran tenido un carácter ejemplar, ni que antes no se hubieran alzado voces para solicitar una regularización de la vida política, pero es casi ocioso pedirlo bajo la marcada inestabilidad institucional. A nadie escapa que el poder institucional responde casi directamente a la capacidad de fuego.

El desarrollo económico fue generando los actores sociales necesarios para poner en juego al "régimen"; por otro lado, la relativa estabilidad política genera las condiciones que hacen posible otros contenidos institucionales.

Con el predominio interno de la UCR del litoral inmigrante frente a la UCR gaucha heredera de los federales, se arman las primeras máquinas electorales urbanas que generan, a través de los comités, la primera estructura moderna de poder (Passalacqua, 1988). En este partido confluyen pequeños hacendados y medieros, chacareros y arrendatarios de la zona cerealera, los nacientes pequeños productores del interior, profesionales universitarios, miembros de las familias tradicionales desplazadas del poder político y, en menor medida, obreros rurales y urbanos. Se verá que esta composición no fue homogénea en todo el país, y que al igual que luego en el peronismo, en las provincias más rezagadas la expresión política que en el centro representa a las clases medias e ilustradas, en las regiones más periféricas es un ropaje que reviste a las viejas formas clientelares con nuevos atavíos.

Los enfrentamientos políticos internos, que como dijimos ya no muestran competencias en torno a la hegemonía, hacen crisis en la presidencia de Figueroa Alcorta, que desarma, en provecho propio la estructura de poder montada desde los '80 por el General Roca. De esta diáspora del régimen sacará provecho la UCR, logrando importantes apoyos que le permitirán garantizar el triunfo electoral.

A poco de andar, la UCR comenzará a mostrar las dificultades de llevar adelante un gobierno sostenido por un frente social tan heterogéneo. Las estructuras provinciales, muchas de ellas en manos de Partidos Conservadores, pero aún las formalmente radicales, serán uno de los reflejos de la supervivencia del régimen.

De esta forma entre 1916 y 1922 se decidieron veinte intervenciones federales a las provincias, de las cuales solamente cinco fueron realizadas por Ley del Congreso de la Nación. De las diez provincias intervenidas que estaban en manos de conservadores, ocho, elecciones mediante, pasaron a manos de la UCR y solamente dos mantuvieron la hegemonía conservadora (Etchepareborda, 1983).

Si bien en el interior de cada espacio regional lo que parece ser un conjunto homogéneo se desdobra en un complejo sistema socio político con sus correspondientes luchas, intrigas y acuerdos y alianzas, los miembros de las oligarquías del interior se unen cuando alguna amenaza externa o interna hace peligrar su poder (Favaro - Morinelli, 1995).

En el caso de Salta, la Unión Provincial representa a la oligarquía y la UCR a sectores marginales de la burguesía. No obstante ello "... la cúpula radical estaba

compuesta por miembros de las familias tradicionales (Güemes, Cornejo, Linares, Saravia, Torino) en el marco de la flexibilidad y habilidad, cohesión en última instancia, de la oligarquía salteña para mantener y/o recuperar su posición económico política en la provincia. Esto fue así más allá de las luchas facciosas que se dieron entre conservadores y radicales" (Favaro - Morinelli, 1993).

Clark, (1993) cita una situación similar para el caso de Catamarca; algunas fracciones de las clases dominantes se vuelcan al radicalismo para garantizar el poder del Estado Provincial. No es difícil encontrar autores que dibujan un escenario similar para Jujuy, Santiago del Estero, Corrientes, etc.

Un trabajo sobre la recurrencia de "familias" en cargos políticos de la Provincia de Jujuy realizado por Falletti (1994), muestra una declinación del peso del elemento tradicional a partir de 1916. Sin embargo como la propia autora cita que "... la hegemonía de las redes familiares puede haberse desintegrado ... pero sus intereses económicos, su influencia política y su prestigio social pervivieron debido a ... la adaptabilidad de las familias a las circunstancias de su entorno" (Balomori, Voss y Wortamn "Las alianzas de familia y la formación del país en América Latina", FCE, México, 1990, citado por Falletti, 1994)

Por esta etapa también ocurre la ocupación e institucionalización de las últimas regiones que, dentro de los límites de la República Argentina, se mantenían en manos de población aborigen²⁹, o también de territorios de áreas fronterizas en litigio (Misiones, Los Andes³⁰).

Estas zonas se institucionalizan como "Territorios Nacionales" bajo potestad directa de la jurisdicción nacional. El funcionamiento en ellos, no es muy diferente al que se observa en el resto del país. Así, se denuncian "... irregularidades dentro de la estructura política de estas gobernaciones, tales como abusos de poder, votaciones fraudulentas dentro de los municipios, preferencias a particulares por parte de las autoridades sobre ciertas actividades, enriquecimientos ilícitos a costas de cargos públicos, entre otros no menos graves" (Asguini, 1994).

Esa situación se debe, en parte, a la legislación vigente que otorga a los Concejos Municipales amplios poderes, como los de nombrar las comisiones encargadas de la inscripción en los padrones electorales, recibir los votos en las mesas, etc., juzgando, además, la validez del sufragio que avala posteriormente el mismo gobernador. Con dos tercios de los miembros del Concejo se puede llegar a remover los jueces de paz, que casi siempre son de la misma facción que domina el municipio (Asguini, 1994).

Esta situación hace que existan, sobre finales del Siglo XIX turbulencias políticas en lo que luego fueron las provincias de Neuquén (1898), La Pampa (1899) y Chubut (1899).

En suma, los comienzos del Siglo XX constituyen en el conjunto de América Latina un período de rápido desarrollo económico e intensa transformación social. Uno de los

²⁹ Un análisis de esta ocupación en el caso del Chaco puede verse en Carrera, 1983. En el caso de la Patagonia en Gibelli, 1968 (Tomo IV).

³⁰ La adjudicación definitiva a la Argentina de ambos territorios proviene de arbitrajes que resolvieron conflictos con Brasil (Misiones) y Chile (Los Andes) (Campione, 1999). El territorio de Los Andes luego fue dividido entre las Provincias de Salta y Catamarca.

lugares en donde tales cambios fueron más profundos es en la Argentina, en donde se recibe el vigoroso impulso de una poderosa ola inmigratoria, y la amplia penetración de capitales extranjeros (Furtado, 1974)

A partir de los años '30, una nueva estructura suplanta la Argentina agroexportadora. De igual manera, el desarrollo de los acontecimientos influirá trascendentalmente en los modelos de dominación, pero solamente la crisis de los '70 pondrá en juego un equilibrio ínter e intrarregional que se presenta como sumamente estable.

10. EL ESTADO INTERVENTOR³¹

10.1. Estado Interventor y regiones

A lo largo de las décadas del '30 y del '40 se produce en nuestro país una combinación particular de las funciones del Estado. Como garante de las reglas de un intercambio igualitario (Mathias y Salama, 1986), se crean en este período instituciones tales como las indemnizaciones por despido, las leyes previsionales y, en general, las convenciones colectivas de trabajo. Como instituidor de relaciones de intercambio, el Estado Nacional opera una jerarquización del área de desarrollo industrial, se crea el Banco Central, proliferan organismos de contralor y planeamiento, nacionalizándose y creando empresas diversas. Denominaremos a la etapa que se abre con estas políticas etapa del "Estado Interventor".

Pese a los cambios experimentados por el país, las mercancías de exportación típicas del período no difieren substancialmente de las de la etapa anterior. El Estado Interventor se caracteriza por un intenso proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, de igual modo que en el conjunto de los países grandes de América Latina, sin modificar cualitativamente la composición del comercio de exportación, que debe financiarse a través de distintos mecanismos fiscales de redistribución de ingresos agro - industria.

En este marco, las áreas periféricas reciben los frutos del desarrollo de este tipo de políticas, generándose una serie de instituciones que reservan nichos de mercado para las economías regionales³².

Sin embargo, los profundos cambios que estas políticas generan en muchos registros de la vida nacional no impacta sobre el papel que cumplen las provincias en lo político y lo económico. Es más, las políticas desarrolladas a partir del '30 de construcción del Estado Interventor pronunciaron la concentración en el área pampeana.

En efecto, si se exceptúa el caso de Córdoba, en donde se asienta el emprendimiento metalmeccánico liderado por las empresas automotrices, no hay en esta etapa modificaciones en la distribución interregional de la actividad productiva. Las regiones

³¹ Los autores solían denominar al estado interventor como "Estado de Bienestar" hasta que una oportuna crítica, que resaltaba lo escasamente benefactor de un estado que produjo la desaparición de 30.000 personas, limitó esta denominación.

³² Un análisis de estas instituciones puede verse en Rubins, Cao, 1996

periféricas se mantienen como ámbitos que apoyan el crecimiento capitalista central a través de ofrecer mano de obra, mercado para productos de la industria, insumos para la producción central o alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo (Pírez, s/f).

Por otro lado, son pocas las acciones que se emprenden directamente para modificar esta situación. Luego del '50 se desarrollan algunas políticas en este sentido con subsidio estatal. Pero los impactos son magros, generando enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona pero a un costo elevado. A partir de 1976, y ya bajo la lógica de la crisis, la promoción industrial es más explícitamente un financiamiento para la reconversión de determinadas ramas y en localizaciones alejadas de las ciudades de mayor turbulencia política (Tecco, 1992).

Si bien no se pone en juego el equilibrio interregional y se produce, desde lo productivo, una mayor concentración en el área central, en las áreas periféricas también se observan importantes avances.

Esta situación se puede ejemplificar con la promoción del poblamiento de la Patagonia, que hubiera sido imposible sin los onerosos sistemas preferenciales (de salarios y condiciones de trabajo, de preferencias para la instalación de emprendimientos, etc.) o la extensión de la frontera agropecuaria en el Cuyo y el NOA, que solamente en San Juan significó la construcción de más de 2.000 kilómetros de canales o las construcciones que integran, a través de una serie de grandes obras de infraestructura realizadas con inversión pública, las zonas periféricas (en especial la Patagonia y la Mesopotamia), etc.

Existen varias clasificaciones que resumen el equilibrio geográfico logrado entre las distintas zonas del país para esta etapa³³. Esquemáticamente estaría compuesto por las siguientes categorías (Rubins/Cao 1994):

- Periferias Prósperas: Aquellas que con la expansión del mercado interno tuvieron la posibilidad de generar productos para la zona "central" (las llamadas "Economías Regionales") y, sobre la base de la expansión del ingreso, registrar ritmos de crecimiento económico apreciables logrando, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población (Ferrer, 1980)
- Periferias Olvidadas: Regiones que quedaron fuera de las corrientes más dinámicas del sistema de relaciones asimétricas. Son aquellas que no desarrollaron actividades de "exportación" significativas hacia la zona "central". De este modo, estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registran los menores índices de actividad económica y niveles de vida. Estas regiones no estuvieron directamente vinculadas a la reproducción del modelo hegemónico y, cuando el modelo en cuestión estuvo en auge, no afectó la funcionalidad estratégica de la reproducción.
- Periferias Despobladas: Por último encontramos regiones en las que, a lo largo del periodo analizado, se realizan tareas de "ocupación" que garantizan la soberanía y la creación de la infraestructura necesaria para su efectiva integración (ejemplificadas por las por las Provincias más australes, sin potencialidad de articulación dependiente con la

³³ Ver trabajos de Rofman (1982), Nuñez Miñana (1972), Esteso (1989), etc., que con diferentes variantes desarrollan clasificaciones en algún sentido similares.

potencia hegemónica anterior)

También en el área de la política social se expande de manera notoria el Estado Interventor. Esta estructura significa una ampliación de la matrícula escolar en todos los niveles, y la generación de una amplia red sanitaria que abarca a casi todo el país. Si bien estas acciones tienen el sello de la etapa, en cuanto a baja productividad y confusión institucional que reducen su eficiencia (sobre todo en el caso de la red sanitaria, con la superposición entre los subsistemas públicos y de obras sociales), los esfuerzos del Estado significan cambios cualitativos en cuanto a la salud y la educación a la que pueden acceder, en forma generalizada, los estratos medios y bajos.

La relativa paridad de estos servicios, independientemente del dinamismo de la región en donde se asientan, y que se hacen patentes a partir de la tendencia hacia la homogeneización de los indicadores sociales, es una de las pruebas más contundentes de la capacidad del sistema para generar escenarios que relativizan las tensiones interregionales

En lo que hace a la Administración Pública la construcción del Estado Interventor provocó un fuerte crecimiento de la burocracia, ya que la propia dinámica del patrón de desarrollo impulsó una creciente y continuada actividad estatal, ocupándose el sector público de apuntalar el aparato productivo, actuar sobre la "cuestión social", regular conflictos, etc. Dentro de esta última función, y con el fin de amortiguar tensiones sociales, comenzó a emplear mano de obra desplazada por sectores productivos limitados en su capacidad de absorción, reforzándose esta función por la posibilidad de utilizar el empleo estatal como medio de patronazgo político y de retribución de lealtades partidarias. Las nuevas funciones alteraron o tornaron difusas las clásicas fronteras entre el dominio de lo público y lo privado (Oszlak, 1985).

10.2. Estado Interventor y política

Se vió como la tensión entre federalismo y hegemonía pampeana fue resuelta a partir de un pacto interregional económico y político: este pacto mantendrá su vigencia más allá de los cambios que se van sucediendo en el país.

Se relató cómo en la Argentina del Centenario la Unión Cívica Radical desplaza momentáneamente a los conservadores del poder, emergiendo nuevos actores sociales, nuevas formas de hacer política, nuevas instituciones. Pero estos cambios no llegaron homogéneamente a todo el país, sobreviviendo el acuerdo citado. Las secciones de la UCR que se desarrollan en las áreas periféricas tienen características distintas a las del tronco personalista que tomará el poder nacional. Por mecanismos diferentes, una situación similar sucede con la llegada del peronismo al poder.

Si se considera a la "modernización" como un proceso consistente en la penetración de roles e instituciones originadas en y alrededor de las actividades industriales en las sociedades económicamente más avanzadas (O'Donnell, 1972), la llegada del peronismo al poder establece derechos "modernos" en el sector popular, lo que genera un cambio tajante en la conducta de los actores sociales.

Sin embargo, no parece demasiado exagerado decir que, para esa etapa, y salvo por la radio a transistores, la marginalidad socioeconómica en las áreas periféricas trae

aparejada una mínima exposición al impacto de la modernización que se experimenta en el centro (O'Donell, 1972)³⁴.

La actividad política, volcada al sostén del gobierno nacional es casi exclusiva de sectores de la población del centro, ya que para ello se debe contar con organización y con una red de comunicaciones. En esta etapa, la capacidad para intervenir en la actividad política nacional tiene una amplitud (número de personas y/o sectores comprometidos) y una intensidad poco frecuentes. (O'Donell, 1972).

El peronismo, al igual que otrora la UCR, presenta la suficiente plasticidad como para captar la heterogeneidad del país. Un análisis sociológico de este movimiento realizado en 1973 concluyó que tiene una composición principalmente obrera en las zonas centrales del país – correspondiendo bastante bien a la imagen de un partido laborista en de cualquier sociedad industrial con fuertes conexiones con los sindicatos – y principalmente movilizador y policlasista en las zonas periféricas – correspondiendo a un partido populista movilizador en sociedades dependientes y poco industrializadas. (Mora y Araujo, 1980 y Mora y Araujo, 1975)

Varias figuras y estructuras políticas conservadoras se pliegan al peronismo desde un primer momento. Muchos de los componentes provincianos de este partido ya consolidado como fuerza nacional, son a menudo los del viejo conservadurismo, manteniendo una relativa continuidad que contrasta con la ruptura que se iba generado en el centro (Di Tella, 1986).

Así como se observan dos fuentes que nutren al peronismo, su irrupción tampoco tiene el mismo significado en todo el país. En algunas provincias, bajo el signo peronista se desarrolló un populismo conservador, tras cuya fachada sobreviven la explotación y el atraso (Tasso, 1993, refiriéndose a Santiago del Estero y Morandini, 1991 y Zicolillo y Montenegro, 1991, se refieren en parecidos términos al Peronismo catamarqueño. No es difícil encontrar similares análisis para otras provincias del NOA y NEA)

10.3. Después del primer peronismo

En cuanto al devenir histórico, a partir de la revolución libertadora la dualidad peronista genera fuertes tensiones³⁵ hacia el interior del peronismo, sobre las que intenta actuar la conducción del movimiento. Los objetivos son por un lado, evitar que los caudillos del interior operen por fuera del partido y, por otro, neutralizar los desbordes más radicalizados del sector laborista. No siempre estas estrategias tienen el éxito deseado por el conductor, sobre todo porque en el caso de caudillos del interior las estrategias del PJ de votar en blanco o de apoyar determinados aliados no peronistas (por ejemplo Frondizi) conspiran contra la posibilidad de mantener un caudal propio de votos y son recurrentemente desobedecidas.

³⁴ Con la crisis de los '70 este encapsulamiento de las áreas periféricas ha dejado de ser tan absoluto.

³⁵ 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 entre el ala "laborista" y ala "conservadora" durante el primer periodo peronista. De todas formas estas tensiones serán más profundas y constantes a partir del golpe de estado del '55.

Es que como se dijo, el justicialismo se trata de una alianza política entre sectores sociales cuyas afinidades son, a lo sumo, tan marcadas como sus diferencias. Se trata de una coalición que ha sido posible históricamente, en buena medida, por el juego de las relaciones entre clases y entre regiones. Después de la caída del régimen que la contenía, las organizaciones sindicales adquieren una autonomía y fuerza de negociación propia de la que carecieron durante su régimen (Mora y Araujo, 1980), de la misma forma que las organizaciones provinciales de base territorial.

En resumen, la conducción unipersonal de Perón perdió, en parte, su poder de controlar a los líderes peronistas. Algunos políticos provinciales, sobre todo de zonas ajenas a las áreas metropolitanas de la región pampeana, y numerosos líderes sindicales, generaron bases propias de poder, lo cual les dio un espacio para desafiar ocasionalmente al líder. Si bien estos intentos tendieron a fracasar, el poder de sancionar la rebeldía, otrora ejercido sin restricciones, se vio reducido sustancialmente (Cavarozzi, 1997)

Esta etapa, de alta volatilidad política, está signada por débiles gobiernos civiles y gobiernos militares que tampoco logran consolidarse en el poder. Ambas modalidades se caracterizan por las dificultades que encuentran para enfrentar a los diferentes actores sociales con los que debe relacionarse.

En este marco, los aparatos políticos de las provincias periféricas, si bien no tenían la capacidad de movilización de otros actores del centro, cobran importancia por su peso en la institucionalidad federal. Esto genera que sean cortejados tanto por los gobiernos civiles como por los militares. Un indicador de esta situación es la multiplicación de agrupaciones provinciales que nacen en esta etapa³⁶.

En los momentos de gobiernos civiles, la inestabilidad produce un mecanismo perverso. Las agrupaciones que ganan las elecciones ante la alta posibilidad de ruptura institucional en el corto plazo, optimizan su paso por el poder a través de la construcción de un “aparato” político que las convierta en fuerza hegemónica. Esto hace que lleven adelante políticas irresponsables en el manejo fiscal y se profundice una cultura clientelar en el manejo de los nombramientos de empleados públicos y de la adjudicación de obra pública.

En lo que hace a los gobiernos militares, los mismos suben bajo la lógica del ajuste fiscal (especialmente en el nivel nacional, pero también en las provincias). Sin embargo en el nivel subnacional estas políticas tienen sus límites, ya que estos gobiernos buscan hacerse una “base propia”.

Esto hace que sea común que tiendan a pactar con diferentes agrupaciones o figuras provinciales que demuestran un amplio espectro de alianzas políticas posibles. Pero, asimismo, se suelen generar situaciones contraproducentes. Es relativamente común que gobernadores colocados por el Gobierno Nacional terminen representando intereses locales ante el gobierno central (Ejemplos de este tipo, ver en Palermo y Novaro, 1996 y en Passalacqua, 1988).

³⁶ Al respecto ver Balestra/Ossona, 1983.

11. LA CRISIS

La crisis explota hacia mediados de los '70 como derivación lógica de la ocurrida en el mercado mundial, se expande por el área de acumulación central, la que desdibuja su perfil de locomotora de todo el sistema.

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 sustanciales en su función tradicional de productor de capitalistas. Como reflejo de esta situación se inaugura un proceso de redefinición jurisdiccional de incumbencias.

El Sector Público deja de disponer de recursos suficientes para redistribuir social y territorialmente, debido al desencadenamiento de la crisis del modelo global, provocando la agonía del esquema de periferias articuladas a un centro. Las provincias que utilizan todas sus estructuras para reproducir este modelo perimido, corren por detrás de la crisis buscando en la ayuda nacional auxilio financiero para mantener un estado de situación que el escenario nacional e internacional ha hecho inviable. Más allá del éxito de algún emprendimiento en particular, en la base de las explosiones políticas, económicas y sociales que ocurren en las provincias periféricas en los últimos tiempos encontramos la imposibilidad de construir un modelo alternativo que organice un nuevo equilibrio regional.

Las periferias no funcionales (Periferias Rezagadas) continúan inmersas en su no funcionalidad crónica, a la vez que reciben el impacto de la crisis fiscal y de la baja en la tasa de migraciones, dado el escaso dinamismo de las regiones que otrora recibían oleadas de personas para ocupar los crecientes puestos de trabajo.

En tanto, las Periferias Despobladas buscan, por tanteo, modalidades propias de inserción en el mercado mundial, a partir del legado de la instancia de acumulación anterior (fortalecimiento de los núcleos poblacionales, desarrollo de industrias básicas extractivas o regímenes promocionales de industrialización dependiente).

El modelo central se fragmenta territorialmente. Independientemente de su situación anterior, la crisis del centro, que a partir de fines del siglo pasado centralizaba casi en forma absoluta la relación con el mercado mundial, permite el relanzamiento de provincias que buscan articularse directamente con mercados externos; es el caso de las provincias del litoral que aprovechan el dinamismo del Mercosur, de las provincias petroleras, o de los emprendimientos mineros, por citar solamente algunos desarrollos sectoriales que aparecen como exitosos³⁷.

Sin embargo, no debe pensarse en un proceso de desarrollo lineal. La centenaria subordinación de las fracciones sociales asentadas sobre las economías regionales ha tenido efectos territoriales que se han ido acumulando, ya que superpone impactos de la

³⁷ Estas afirmaciones implícitamente expresan la necesidad de una nueva clasificación de provincias que supere las categorías de periferias prósperas / rezagadas / despobladas pues las mismas pertenecen a un ordenamiento que agoniza.

reproducción de la Pampa Húmeda como zona de mayor dinamismo, sitio que ocupa por su infraestructura, volumen de mercado, stock de capital humano calificado, cultura productiva, etc.

11.2. La política provincial en la crisis

Los inicios de la resolución de la crisis tienen su correlato en la dictadura más violenta que recuerde la historia argentina, que dirime las tensiones entre base productiva y expectativas sociales a través de una doble estrategia económica y policial, que consiste en la militarización de las instituciones públicas que, a través de métodos terroristas, concluyeron "disciplinando" las expectativas al patrón de desarrollo moderno.

Como las contradicciones internas, y la fractura del bloque de poder no pueden ser contenidas dentro de las instituciones democráticas, se deben utilizar medidas excepcionales para lograr un orden interno disciplinario. Duhalde (1983) afirma que "Cuanto mayor sea la amenaza de pérdida del control del Estado por parte de las clases dominantes, más excepcionalidad adquirirá la forma de Estado; basta con que se imposibilite la adecuación a los modelos de acumulación y reconversión capitalista necesarios para mantener los niveles de reproducción y la tasa de ganancias acorde con la inserción y las nuevas características del mercado mundial".

En la periferia, la relativamente escasa participación social en los sucesos nacionales hace que los conflictos de la época repercutan de forma diferente. Solamente las pequeñas burguesías modernizantes, alrededor de la universidad o de los sectores más dinámicos de las periferias prósperas, alcanzan a sentirlo como un problema propio: para el grueso de la población es una situación ajena, muchas veces incomprensible.

Con el retorno de la democracia, reaparece primero en forma tendencial y, luego con fuerza, la cuestión regional, como uno de los temas más problemáticos a resolver. Esta situación es un indicador, entre otros aspectos, de las falencias de los procesos de modernización ocurridos durante la etapa de vigencia del Estado Interventor. Puede considerarse que el nivel de unificación política y económica de un espacio nacional, su homogeneidad y movilidad de factores dan la pauta del nivel de conflicto entre los diferentes espacios que lo componen.

Así, cuanto menores sean estas diferencias, mayor será la tendencia a amortiguar los conflictos interregionales (dicho con mayor precisión, de las clases o fracciones de clases posicionadas sobre la región). Subsisten los conflictos, pero justamente la movilidad y homogeneidad hace que las partes no se identifiquen con la región, sino con la clase o fracción a la que pertenecen (Balan, 1978)³⁸.

El escenario político del retorno de Alfonsín, en lo que hace a la esfera regional, se destaca por el hecho de que la mayoría de las provincias periféricas quedan en manos de partidos opositores (PJ o Provinciales).

³⁸ En el caso de diferencias étnicas o culturales salientes, esta afirmación se mediatiza. No consideramos que sea el caso de nuestro país, en donde los conflictos emergen sobre desequilibrios socioeconómicos más que sobre diferencias culturales.

Esta situación, más el dominio del Senado, permiten al Justicialismo superar la traumática derrota de los comicios presidenciales del '83. En un primer momento el peronismo se ve 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" (Bombal, Palermo, 1987).

En su relación con el PJ, que como vimos se hace fuerte en las provincias, el partido gobernante utiliza las relaciones fiscales como herramienta de presión. Así, en una primera etapa, la inexistencia de una ley de coparticipación es considerada como una ventaja pues el gobierno central negocia caso por caso con las provincias los niveles de transferencias. Este mecanismo es particularmente útil para la relación del poder central con las provincias periféricas, a las que compra su buena voluntad a partir de crecientes volúmenes de financiamiento, y puede decirse que se trata de una de las herramientas más útiles para el Ejecutivo en el manejo de la situación global del país en esta primera etapa³⁹.

Como contraparte, las provincias periféricas incrementan notoriamente su gasto en el marco de la conjunción de un manejo paternalista del Estado con los procesos de ajuste que vive el país, y que repercuten sobre las economías regionales. El resultado es 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 reduce la cantidad de personal a su cargo. (SAREP - Julio de 1995)

Este escenario cambia 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. La etapa de relativa tranquilidad regional, con algunos problemas puntuales en ciertas provincias, parece concluir.

Como corolario de esta situación, en el primer trimestre de 1988 La Rioja, Tucumán y Salta solicitan un urgente auxilio al Gobierno Nacional, el que al transferirles dinero fresco, se enemista con otras jurisdicciones igualmente necesitadas y no asistidas (Rofman/Marqués, 1988).

Estas crisis provinciales se dan en el marco del continuo deterioro de las condiciones de la economía nacional: el brote hiperinflacionario, que se inicia en 1989 con el estallido del "Plan Primavera", genera profundos y permanentes cambios. Su expresión política más notoria es el adelantamiento de la entrega del poder al Presidente electo cuatro meses antes del plazo previsto.

³⁹ Una crónica de estos manejos en los años 1985 a 1987 puede verse en Paz, 1987.

Por tanto, 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 segunda 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, aunque no es opacado por la victoria en Buenos Aires de Duhalde y el vuelco de buena parte de los sectores medios hacia el oficialismo por los éxitos contra la inflación, 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 hegemónico por la UCR. El Partido Bloquista, aliado del Gobierno Nacional, es derrotado en San Juan, en donde el PJ gana con un candidato extrapartidario, al 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 denuncia una elección fraudulenta. El oficialismo pierde en toda la Patagonia (en Santa Cruz lo hace bajo un sublema del PJ que se presenta 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.

En cuatro años (1990 – 1994) el gasto público en las provincias se incrementa en más de un 70%. Esta incremento no es imitado por la Jurisdicción Nacional, que tiene un comportamiento financiero muy diferente como resultado de la Reforma del Estado (Juri, 1995)

El impacto de las transferencias en estos grandes números es más bien bajo. Puede decirse que en este periodo el violento ajuste que realiza la nación tiene como contracara una política expansiva por parte de las provincias que son refugio de sectores social y ramas económicas que sin su apoyo verían peligrar su continuidad (y pondrían en juego la paz social y la estabilidad política).

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).

Sin embargo esta situación de desahogo en las cuentas públicas no es utilizada para avanzar en la reformulación de los espacios regionales. En opinión de Carlos Abalo (Cronista Comercial, 28/11/95) esto se debe a" ... la suposición - existente también en el Gobierno Nacional - de que el ciclo de alza era ininterrumpido, y la creencia de que el logro de la estabilidad y de un alto margen de gasto iba a dar paso a una política más acorde con la tradición peronista".

Hacia fines de 1993 comienzan otra vez las crisis en cadena, en especial después del "Santiagazo", el que según todos los análisis se origina más en la coyuntura política (gobierno acusado de fraude + interna política + incapacidad de manejo del aparato del Estado y de disciplinamiento de la protesta social = ingobernabilidad general que impacta sobre las cuentas públicas) que en la estructura fiscal y económica. Pero la repercusión que tiene la protesta social coloca el tema provincial en el centro de la agenda política, lugar que ya no dejará de ocupar.

La recesión por el efecto tequila impacta sobre los ingresos de todas las jurisdicciones, a la vez que profundiza la crisis de las economías regionales. Para el ejercicio 1995 se produce un leve descenso de las erogaciones, pero la reducción de los ingresos propios y los de origen nacional coloca al borde de la explosión a varias jurisdicciones (Río Negro, San Juan, Córdoba, Chaco, Tucumán, Jujuy, Salta, por citar las que se encuentran en la situación más crítica)⁴⁰.

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 aprovecha la situación en la etapa preelectoral para acordar con los gobiernos y partidos de las provincias escenarios más propicios para la reelección presidencial.

En 1996, y especialmente en 1997, la rápida salida de la crisis produce un incremento notorio en los recursos fiscales que reduce las tensiones y permite un manejo relativamente holgado del frente fiscal dado el ajuste realizado en 1995. La reducción del déficit es notoria, pasando de casi \$ 3.600 millones en 1995 a menos de \$ 300 millones en 1997 (Secretaría de Política Económica, 1998). Sin embargo nuevamente se repite la situación del '92. Al incremento pro-cíclico de los recursos con que cuentan las provincias se sucede el incremento del gasto y no se busca resolver de fondo el problema fiscal.

En consecuencia en la próxima crisis (1998/1999) el Estado debe hacer costosos sacrificios para equilibrar la situación. En el medio de esta situación stop and go, la estructura económico - social no obtiene de parte del sector público provincial la ayuda para reconvertir su estructura productiva y/o superar los agudos problemas sociales.

12. CONCLUSIONES

Se señalaban en la introducción los motivos por los cuales se emprendería la construcción de un marco histórico para analizar el fenómeno de integración de la nación. En este sentido se hace notar que la descripción del devenir histórico explica con creces que la conformación del espacio nacional se efectuó de manera "jerarquizada" y a partir de diferentes ejes, que permitieron a las subunidades políticas diferenciadas insertarse también de manera distintiva en el territorio político común.

⁴⁰ Para una estimación global del problema de la deuda y desequilibrios provinciales, como así también de la interna entre provincias en crisis y otras que se encuentran en una posición de mayor fortaleza, ver Abalo, Diario Cronista Comercial, 15/11/95.

En particular debe resaltarse lo relativamente tardío de las articulaciones de las regiones que finalmente concluyeron en conformar la geografía nacional. De igual manera se deja constancia de la importancia de los factores externos, tanto de las metrópolis imperiales como de los países limítrofes que en las etapas primigenias y por largo tiempo se convirtieron en las principales articulaciones de las diferentes regiones.

Sobre la base de tales diferencias originales es que el Virreinato del Río de la Plata se partirá en cuatro repúblicas, y que el espacio de lo que luego conformaría la República Argentina sufrió una larga guerra civil que amenazó con balcanizarla hasta límites extremos.

Posteriormente, con la organización del país, los ganadores y perdedores conformarán una unidad heterogénea en cuya geografía las regiones se complementan funcionalmente y que por largas etapas alcanzarán una llamativa estabilidad.

En suma, el desarrollo histórico construye una estructura desequilibrada donde algunas regiones ocupan lugares centrales y otras, periféricos. La tensión entre estos desequilibrios se resuelve en el plano político a través de una articulación que se va alterando con el correr del tiempo, asociada a las variaciones que experimenta la modalidad típica de acumulación inducida por el centro.

Dado el carácter descriptivo de este trabajo, y lo sucinto de la reseña que abarca un período de tiempo tan prolongado, es posible que para confirmar algunas hipótesis sea necesaria la realización de trabajos de un mayor grado de profundidad.

Pese a esta situación, se cree que pueden desprenderse del trabajo algunas conclusiones que consideremos valiosas. Entre ellas destacaremos:

- La importancia del proceso histórico para comprender el rol que cada Estado Provincial juega en el concierto nacional, proceso que no comienza con la guerra civil del siglo XIX sino durante la etapa de conquista y colonización. En este sentido debe remarcarse lo complejo de la heterogeneidad regional, la que trasciende lo geográfico y los determinantes naturales para sustentarse en el origen diferenciado de cada región, la articulación con polos diferentes en su desarrollo primigenio, la relativamente tardía agrupación bajo una misma esfera institucional (con el Virreinato del Río de la Plata).
- La heterogeneidad regional como uno de los pilares que explican la larga guerra civil. Asimismo el resultado de la contienda a partir de un complejo equilibrio, producto de una articulación que, sin discutir la hegemonía de la Región Pampeana, da un lugar a las provincias del interior.
- La centralidad del papel del Estado en este proceso; primero como conquistador y colonizador, luego como creador de relaciones mercantiles y por último como articulador de los diferentes intereses regionales.
- La superposición de la crisis de los '70 con la ruptura del equilibrio regional alcanzado a partir de la llamada "Organización Nacional" y la inexistencia, por el momento, de un sistema de contrapesos que lo reemplace. Las sucesivas explosiones provinciales (y las que restan por venir) basadas estructuralmente en esta situación.

Julio de 1999

BIBLIOGRAFÍA

Abalo, Carlos LAS PROVINCIAS ASUMIRAN EL COSTO DEL AJUSTE PARA ASEGURAR SU SUBSISTENCIA, Diario Cronista Comercial, Buenos Aires, 15/11/95

Abalo, Carlos MENDOZA Y ENTRE RIOS HACEN MEJOR LETRA, Diario Cronista Comercial Buenos Aires, 28/11/95

Alberdi, Juan B. SISTEMA ECONÓMICO Y RENTÍSTICO DE LA CONFEDERACIÓN ARGENTINA SEGÚN SU CONSTITUCIÓN DE 1853- Escuela de Educación Económica y Filosofía de la Libertad - Buenos Aires, 1977

Asguini, Norberto G. LA REVOLUCION DE VICTORICA en "Todo es Historia" N° 325 Año XXVIII, Agosto de 1994

Assadourian, Carlos S. - "MODOS DE PRODUCCIÓN, CAPITALISMO Y SUBDESARROLLO EN AMÉRICA LATINA" - En Cuadernos del Pasado y del Presente N°40 9º Edición SIGLO XXI EDITORES, México 1982

Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo "EL DESARROLLO AUSENTE", Tesis Grupo Editorial Norma SA, Buenos Aires, 1994

Balán, Jorge "UNA CUESTIÓN REGIONAL EN LA ARGENTINA: BURGUESÍAS PROVINCIALES Y EL MERCADO NACIONAL EN EL DESARROLLO AGROEXPORTADOR" - Desarrollo Económico N° 69 Volumen N° 18, Buenos Aires, abril/junio 1978

Balestra R., Ossona J. L. "QUÉ SON LOS PARTIDOS PROVINCIALES" Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1983

Bombal, M. Inés y Palermo, Vicente "LA POLÍTICA LOCAL" en "Movimientos Sociales y Democracia Emergente N°1", Jelin, Elizabeth Compiladora, CEAL, Biblioteca Política Argentina N° 182, Buenos Aires, 1987

Botana, Natalio "EL ORDEN CONSERVADOR", Hyspamérica Ediciones Argentina S.A., Bs.As., 1986

Campione, Daniel "ESTADO Y ADMINSTRACIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA. ANALISIS DE SU DESARROLLO EN EL PERIODO 1880 – 1916" Ediciones Fisyp, Buenos Aires, 1999

Cavarozzi, Marcelo "AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA (1995-1996) LA TRANSICIÓN DEL ESTADO AL MERCADO EN LA ARGENTINA" - Editorial Ariel – Buenos Aires, 1997

Chiaromonte, José Carlos "LEGALIDAD CONSTITUCIONAL O CAUDILLISMO: EL PROBLEMA DEL ORDEN SOCIAL EN EL SURGIMIENTO DE LOS ESTADOS AUTÓNOMOS DEL LITORAL ARGENTINO EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX" Revista Desarrollo Económico Volumen 26 N° 102, Argentina Jul/Set 1986

Chiaromonte, José Carlos "CIUDADES, PROVINCIAS, ESTADOS: ORIGENES DE LA NACION ARGENTINA (1800 –1846)" Ariel Historia, Buenos Aires, 1997

Clark, María Rosa Clara de (Directora de la Publicación), HISTORIA DE LAS LETRAS EN CATAMARCA - Ediciones Color, Catamarca, Argentina 1993.

Di Tella, Torcuato S. "SOCIOLOGÍA DE LOS PROCESOS POLÍTICOS" EUDEBA - 3º Edición- Buenos Aires, 1986

Duhalde, Eduardo Luis. EL ESTADO TERRORISTA ARGENTINO - Ediciones el Caballito - Buenos Aires, Argentina - 1983

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". Fundación Friedrich Ebert de Colombia - Bogotá, 19 y 20 de Agosto de 1988

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor, "ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO FEDERAL Y LAS PROVINCIAS", Cuadernos IIPAS Nº 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989

Etchepareborda, Roberto "YRIGOYEN" Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina Nº 19, Buenos Aires, 1983

Faletti, Tulia y Sislian, Fabián "DOMINACIÓN POLÍTICA, REDES FAMILIARES Y CLIENTELISMO" Grupo Editor Universitario, Buenos Aires, 1.996

Favaro, Orieta y Bucciareli, Mario EL NUEVO ESCENARIO POLÍTICO. ELECCIONES Y CRISIS EN UN ESPACIO PROVINCIAL. EL MPN ¿RUPTURA O CONTINUIDAD DE UNA FORMA DE HACER POLÍTICA? Realidad Económica - IADE Nº 135, Buenos Aires Oct/Nov 1995

Feinmann, José Pablo "LA SANGRE DERRAMADA. Ensayo sobre la violencia política". Compañía Editora Espasa Calpe Argentina SA/ Ariel; Buenos Aires 1998

Ferrer, Aldo "LA ECONOMÍA ARGENTINA, las etapas de su desarrollo y problemas ACTUALES" FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, Buenos Aires 1980.

Furtado, Celso LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA DESDE LA CONQUISTA IBÉRICA HASTA LA REVOLUCIÓN CUBANA, Siglo Veintiuno Editores S.A., 5º Edición, México, 1974.

Gibelli, Nicolás J. (Director Responsable) y Pérez Amuchástegui , J. (Asesor) "CRÓNICA HISTÓRICA ARGENTINA", Editorial Codex, Buenos Aires, 1968

González, Julio V HISTORIA ARGENTINA - TOMO I "LA ERA COLONIAL" - Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1957.

Gorostegui de Torres, Haydée, "LA ORGANIZACION NACIONAL", Editorial Paidós - Buenos Aires, 1992

Halperín Donghi, Tulio "HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE AMÉRICA LATINA", Alianza Editorial, Madrid, 1992

Halperín Donghi, Tulio "LA LARGA AGONÍA DE LA ARGENTINA PERONISTA", Compañía Editora Espasa Calpe / Ariel, Buenos Aires 1994

Iñigo Carrera, Nicolás – "LA COLONIZACIÓN DEL CHACO", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.

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

Klimovsky, Edith Alicia "LA RENTE DAS LA THÉORIE DE LA VALEUR ET DES PRIX" Université de Paris X-Nanterre, Abril 1981 - Thèse de Doctorat d'état

Levene, Ricardo - "HISTORIA DE LA NACIÓN ARGENTINA" - Academia Nacional de Historia, Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1961

Mathias, Gilberto y Salama, Pierre "EL ESTADO SOBREDesarrollado. DE LAS METRÓPOLIS AL TERCER MUNDO". Ediciones Era, México 1986.

Mora y Araujo, Manuel "LAS BASES ESTRUCTURALES DEL PERONISMO" en "El voto Peronista", Manuel Mora y Araujo e Ignacio Llorente (Coordinadores), Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1980

Mora y Araujo, Manuel "LA ESTRUCUTRA SOCIAL DEL PERONISMO: UN ANALISIS ELECTORAL PROVINCIAL", en Desarrollo Económico N° 56 - Volumen 14- IDES - Buenos Aires Ene/ Mar 1975

Nuñez Miñana, Horacio INDICADORES DE DESARROLLO REGIONAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA: RESULTADOS PRELIMINARES - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata, Diciembre de 1972

O'Donell, Guillermo MODERNIZACIÓN Y AUTORITARISMO. Editorial Paidos - Buenos Aires 1972

Orlandi, Héctor R. EL PODER EJECUTIVO ARGENTINO Y EL FEDERALISMO. Editorial Bibliográfica Argentina - Buenos Aires, 1960

Oszlak, Oscar. LA FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO. Editorial Belgrano - 1º REIMPRESIÓN - Buenos Aires 1985

Palermo, Vicente – Novaro, Marcos POLÍTICA Y PODER EN EL GOBIERNO DE MENEM. Grupo Editorial NORMA – Buenos Aires, 1996

Passalacqua, Eduardo NOTAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNICIPIO Grupo Editor Latinoamericano en "Gobierno de la ciudad y

crisis en la Argentina” – Hilda Herzer y Pedro Pírez, Compiladores - Colección Estudios Políticos y Sociales - Grupo Editor Latinoamericano – Buenos Aires, 1988

Paz, Pedro “LA TÉCNICA DE LA TIERRA ARRASADA, SEGÚN BRODERSOHN” – en “El Despertador” Buenos Aires, Junio/Julio 1987

Pírez, Pedro. LAS POLÍTICAS DEL ESTADO NACIONAL EN LA CONFORMACIÓN DE LAS BASES ACTUALES DEL FEDERALISMO. Mimeo - Biblioteca INAP - Buenos Aires S/F

Rock, David "ARGENTINA 1516-1987. DESDE LA COLONIZACIÓN ESPAÑOLA HASTA RAÚL ALFONSÍN" Alianza Editorial, 4º Edición Argentina, Buenos Aires 1994.

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

Rodríguez, Octavio “LA TEORÍA DEL SUBDESARROLLO DE LA CEPAL” Siglo XXI Editores, México 1984

Rofman, Alejandro “DESIGUALDADES REGIONALES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA” Cuadernos del CEUR Nº7, Buenos Aires, 1982

Rofman, Alejandro - Marqués, Nora CRISIS PROVINCIALES: MÁS ALLÁ DE LA EFICIENCIA DEL ESTADO ¿EXISTE EL FEDERALISMO? - Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires 1988

Rubins, Roxana y Cao, Horacio “LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS ARGENTINAS”, Realidad Económica nº124, IADE, Buenos Aires May/Jun 1994

Rubins, Roxana y Cao, Horacio “Economías Regionales y Crisis Económica” Realidad Económica Nº 141, IADE, Buenos Aires, Jul/Ago, 1996.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca - Proyecto PNUD Arg 85/019 - “CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO. PROVINCIAS DE RÍO NEGRO, TUCUMÁN, MENDOZA, ENTRE RÍOS, MISIONES, SANTA FE, SAN JUAN, SANTIAGO DEL ESTERO, SANTA CRUZ” - Buenos Aires, 1990

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 Política Económica INFORME ECONOMICO AÑO 6 Nº 24. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Marzo de 1998

Tasso Alberto ARDIO UNA POLITICA. Diario Clarín, Buenos Aires 29/12/93

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

Zicolillo, Jorge y Montenegro, Néstor LOS SAADI Editorial Legasa, Buenos Aires 1991