

LAS PROVINCIAS PERIFERICAS ARGENTINAS Y LA CRISIS

*** A.G. Roxana Rubins**

*** A.G. Horacio Cao**

Buenos Aires, Agosto de 1998

Licenciada en Economía, Administradora Gubernamental, Doctoranda en Economía –
Facultad de Ciencias Económicas – UBA – Profesora Adjunto Departamento Economía
Universidad Nacional de Luján.

Licenciado en Ciencias Políticas, Administrador Gubernamental, Doctorando en
Administración – Profesor Adjunto Cátedra Administración Pública Comparada / Maestría en
Administración Pública - Facultad de Ciencias Económicas - UBA

PROLOGO

He decidido muy gustoso aceptar la solicitud de los autores de este libro para que me haga cargo de la presentación del mismo a modo de prólogo.

Generalmente, esta tarea impone la necesidad de conocer con detenimiento el texto a comentar y, luego de la lectura meditada del mismo, expresar la complacencia por el contenido material y felicitar a los autores por su esfuerzo.

En este caso, mi intervención previa a que el lector se sumerja en las páginas del libro tendrá otro derrotero y por ende, apuntará a diferentes cometidos que los que son habituales en los prologuistas. Tal decisión se debe a una circunstancia que considero excepcional. Me explico.

He tenido la posibilidad especial de haber seguido, muy de cerca en todo su desarrollo, la gestación y los posteriores contenidos parciales de este texto. A esta altura, entonces, no necesito leer detalladamente el mismo, como debiera ocurrir de haber llegado a mis manos por primera vez. Este conocimiento detallado del proceso de producción intelectual y material contenido en el libro me permite analizarlo desde una particular perspectiva. Sé de las peripecias del proceso productivo, de los cambios impresos al texto en sucesivas etapas, de las frustraciones continuas por conseguir editor y, luego, éste desaparecer sin dar cuenta de las causas. Puedo, además, dar cuenta de los esfuerzos de los autores para comunicar, a través de las páginas que siguen, un pensamiento novedoso, propio, demostrativo de la inquietud por desentrañar fenómenos que tanto tienen que ver con la explicación de la profundidad de la crisis económico - social contemporánea de la Argentina. Y es por todo ello que estoy colocado en una situación privilegiada para presentar, a los lectores, este documento definitivo de varios años de estudio, análisis y reflexiones.

Por lo arriba expuesto, me atrevo a decir que, para solaz de los futuros lectores, en este libro no van a encontrar antecedentes concretos de una producción intelectual como la que tendrán que recorrer. El Estado argentino, en sus diversos niveles, ha sido estudiado con detenimiento, ya sea en su versión histórica como en su proceso de transformación cercano, por diversos especialistas. Incluso, las cuestiones del desarrollo local o regional, en su vinculación con el funcionamiento del aparato del Estado, han sido motivo de atención por lúcidos estudiosos de esta problemática. Pero, ahora, quienes siguieron a Rubins y Cao en los varios artículos publicados en revistas técnicas de difusión masiva, se enfrentaran con un documento denso, imaginativo, lleno de ideas novedosas y de imprescindible lectura para quienes desean conocer, con detalle, los problemas regionales argentinos.

¿En qué radica lo nuevo de este texto?. Básicamente, los autores desean describir y explicar las relaciones entre actores sociales, sectores dominantes y dominados, estructuras estatales en el ámbito provincial y rol del Estado Nacional en el marco del desenvolvimiento histórico que principia con la etapa de la conquista y la colonización y cierra con la crisis contemporánea. Este análisis integrado e interrelacionado permite reconocer que estamos frente a un "... funcionamiento "irracional" del Estado Provincial como producto de múltiples presiones de su base social, la nación, la quiebra de la economía regional y su propia debilidad institucional".

Esta cuatro variables juegan permanentemente desde sus diversas dimensiones y convergen para observar críticamente lo que resulta ser el actor central del análisis: el Estado Provincial. Dichos cuatro enfoques son el económico, el social, el político y el institucional. Y aquí está lo "nuevo". El reconocimiento expreso de la multiplicidad de factores que, en el devenir

histórico, fueron conformando modalidades e inserciones, que culminaron en una ubicación “periférica” dentro del sistema socioeconómico nacional del conjunto de las regiones extrapampeanas. El protagonista central de este estudio – el Estado Provincial- es, entonces, apreciado en detalle en cada etapa del desarrollo nacional y reconocido en su conformación política, en su relación con el proceso productivo local que le da sustento y soporte, en las vinculaciones –muchas de ellas espúreas- con el Estado Nacional y en el nivel y eficacia de sus instituciones fundamentales para encarar las transformaciones necesarias a fin de romper con la situación “periférica” descripta.

En este aspecto aparece un enfoque que consideramos de muy singular significación: el modelo de control social y político ejercido al interior de cada una de las provincias “periféricas”. Dicho modelo, es el Sistema Clientelístico Tradicional (SCT), consiste “... un espacio social en donde las desigualdades de clase tienen cierta legitimación y reconocimiento cotidiano, estableciendo relaciones predominantes de subordinación más que de oposición”. El detallado análisis de los actores sociales que componen y fortalecen, en el tiempo, el accionar de dicho Sistema, las consecuencias favorables que el mismo supone para los sectores dominantes locales y los tratos y acuerdos con el Poder Central Nacional, a partir de la garantía que este proporciona de la continuidad de los recursos necesarios para sostener el SCT conforman un escenario de indudable riqueza imaginativa. Este análisis es donde la originalidad y calidad del texto alcanza su mayor nivel y es destacable como se escrutan las relaciones abiertas y encubiertas entre los distintos actores sociales, individuales y colectivos, para reforzar este modelo de funcionamiento de la sociedad política local, tan reñido con la necesidad de transparencia democrática y de buen funcionamiento del aparato estatal provincial. Para los autores del libro, la apertura de la discusión para analizar el cómo de la ruptura de la posición periférica de los Estados Provinciales y de las prácticas que los envuelven, alejadas de la capacidad de cambio político y social en un proceso necesario de modernización con equidad social, constituye el mayor desafío para el futuro. Y se plantean para iniciar la citada discusión abierta a todos, una pregunta clave.

Dadas las profundas transformaciones recientes en el escenario nacional y la crisis de las provincias periféricas descripta detalladamente en todo el transcurso del libro, es posible verificar –dicen los autores- no solamente que se cuestiona la supervivencia de nuestro sistema federal sino también se postula la inviabilidad de muchas provincias y se lleva adelante, con tal propósito, “... la desconstrucción de toda una centenaria red económica, política y social. Esta red fue construida para garantizar la existencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata y luego se reprodujo por su funcionalidad estructural. Su desguace, hasta que dimensión amenaza la organización nacional? (subrayado nuestro). Esta es la pregunta fundamental que nos dejan los autores como un interrogante de inocultable gravedad para que los informados lectores del libro nos dispongamos a discutir y contestar. El aporte de Rubins y Cao es, indudablemente, el más valioso documento reflexivo contemporáneo para dotarnos de la suficiente capacidad crítica de análisis integrado y de conjunto a fin de abordar la discusión del nuevo escenario institucional, a nivel regional, que nos impone el Ajuste Estructural.

Alejandro Rofman

Buenos Aires, Junio de 1998.

PREFACIO

A fines de los '80, y por razones laborales, los autores de este trabajo se instalaron en dos provincias periféricas con características bien diferenciadas (Santa Cruz y San Juan). De las charlas que se originaron para compartir experiencias sobre los procesos de reforma del estado, surgió nítidamente la necesidad de realizar un cambio tajante en la forma de enfocar los problemas con relación a lo habitual en nuestra experiencia previa, desarrollada alrededor del Estado Nacional.

En ocasión del IX° Congreso Nacional de Administración Pública realizado en Mendoza en 1992, y a partir de observar los trabajos que se presentaban desde diferentes provincias, se confirmó la necesidad de generar un abordaje más complejo que el utilizado para opinar y actuar con relación a la Reforma de los Estados Provinciales.

Las recurrentes explosiones sociales, políticas y económicas que pusieron en el centro del escenario al tema provincial, y la posibilidad de vivir de cerca la crisis en dos aparatos de estado (los sucesivos cambios de gobernadores en Santa Cruz hacia 1991 y el fin de la hegemonía electoral bloquista y la caída del gobierno de Escobar en 1991) nos hicieron convencer definitivamente que sobre la compleja situación de las provincias se hacían aproximaciones superficiales basadas en enfoques periodísticos. O que, peor aún, se repetían esquemas de análisis que, tal vez válidos para la Capital Federal o la Provincia de Buenos Aires, eran inapropiados a la hora de aplicarlos en aquellas provincias que llamaremos periféricas.

Por otro lado, y gracias a la posibilidad de recorrer el país a partir de la continuidad de nuestro trabajo, caímos en la cuenta de que era necesario establecer diferentes tópicos de aproximación a la problemática, ya que los acercamientos unidireccionales pecaban de ser excesivamente simplistas.

A partir de 1993 y como consecuencia de la decantación de este recorrido alrededor de los estados provinciales comenzamos a profundizar una serie de perspectivas sobre la temática regional. Así se pudo recopilar información muy valiosa que, en conjunto con nuestras experiencias en el interior, tomaron forma de notas en donde ya se expresaban los temas alrededor de los cuales girarían nuestras investigaciones: el impacto de la reforma económica, el problema del clientelismo, la capacidad del Estado para procesar la crisis, las estrategias de supervivencia de las burguesías provinciales, etc.

En la medida en que la crisis se fue profundizando, se iban fortaleciendo estos supuestos: complejidad de la problemática provincial - necesidad de abordajes desde perspectivas integrales para el conocimiento y operación sobre las mismas.

Por otro lado se fueron sucediendo hechos que continuamente colocaban el tema en el centro del escenario nacional, cada vez desde una nueva perspectiva de análisis: las crisis sociales y políticas (Santiago del Estero, Jujuy, Tucumán), el particular desenvolvimiento de las instituciones (San Luis y el enfrentamiento entre los Poderes Ejecutivo y Judicial de la Provincia), las explosiones por la reconversión (cortes de ruta en Cutral – Co, Plaza Huincul, Tartagal etc.).

De esta manera fue tomando forma este trabajo, que no tiene como objetivo cerrar la discusión, sino todo lo contrario, se hacen notar las faltas que existen y se sugieren líneas alrededor de las cuales es preciso avanzar si se quiere comprender la problemática de las provincias.

Consultamos a muchas personas que desde el campo de la investigación y la tarea concreta se relacionan con el objeto de estudio.

En este sentido es casi obvio remarcar que la elaboración de este libro es en realidad una obra colectiva, de la cual participaron muchos colegas, investigadores, consultores, funcionarios del gobierno nacional y provinciales, los que en cada momento fueron consultados y los que chequearon nuestras ideas, a las que aportaron generosamente su opinión, información adicional y buen juicio.

Si bien nos es completamente imposible nombrar cada una de las personas que de una forma u otra colaboraron con este trabajo, sería injusto no reconocer explícitamente algunas de las ayudas que, individualmente o en grupo, hemos recibido.

En primer lugar queremos agradecer al Centro de Estudios de Políticas, Administración y Sociedad (CEPAS) de la Asociación de Administradores Gubernamentales, en cuyo marco se discutieron muchos aspectos contenidos en este trabajo, y en donde anualmente dictamos un seminario sobre los avances de investigación en la temática. De igual forma los investigadores (en particular Cristina Bozzo, Beatriz López, Mercedes Iacoviello, Daniel Campione y Cristina Coraza) cotidianamente discuten varias de nuestras ideas, a las que corrigen y mejoran.

También queremos reconocer el aporte del IADE, en particular del Dr. Augusto Reinhold (recientemente fallecido) y del Lic. Juan Carlos Amigo, que nos permitieron realizar publicaciones parciales de este trabajo en la Revista Realidad Económica, que siempre funcionó como lugar de reflexión y cambio de opiniones.

De igual forma el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján nos permitió la publicación de dos trabajos a través de sendos concursos, los que fueron utilizados parcialmente en la realización de este libro.

El Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP – UBA, FCE) a través del Dr. Luis Stuhlman, y el compilador de la “Serie de Investigaciones en Administración Pública del CIAP”, Gustavo Blutman, fueron muy pacientes en leer nuestros originales y aconsejar líneas de trabajo previas a la publicación de uno de ellos en sus series “Investigaciones en Administración Pública”.

Las opiniones del Dr. Roberto Estes, del Lic. Sergio Mordacci y de la Lic. Mónica Francés nos fueron de suma utilidad para entender la dinámica del conflicto alrededor del estado. Para el tema de las cuentas del estado, fueron muy importantes las opiniones del Lic. Angel Vaca.

En una charla organizada por el IADE, en la cual se trabajó sobre la problemática económica en las provincias, el Dr. Alejandro Rofman nos expresó interesantes opiniones acerca de nuestra visión del tema, las que fueron incorporadas al análisis realizado en este libro. Luego, abusando de su paciencia, le solicitamos una lectura crítica del trabajo, la que tuvo como corolario importantes modificaciones en el texto original.

En el tema del clientelismo, la Lic. Tulia Falletti puso a nuestra disposición su recopilación bibliográfica, lo que nos facilitó la tarea de acceder a material teórico sobre el tema. El Prof. Julio Vergar a nos hizo notar una serie de inconsistencias en el análisis histórico, que intentamos corregir. De igual forma el Lic. Antonio Roselló nos hizo acertadas

observaciones y nos sugirió bibliografía que nos permitió acceder a interesantes y desconocidas - para nosotros- opiniones sobre el tema. El Dr. Pablo Levín efectuó una cuidadosa revisión de las hipótesis de trabajo y nos hizo sugerencias para ampliar nuestros horizontes de investigación.

También debemos agradecer la paciencia de las Administradoras Gubernamentales Lic. Andrea Zapata y Lic. Gisela Heuse que leyeron nuestros originales, dando origen a sucesivas versiones posteriores.

Desde ya, así como creemos que buena parte de los eventuales aciertos de este libro se los debemos a ellos, por supuesto que los liberamos de las faltas, errores y omisiones que podamos haber cometido.

Buenos Aires, Agosto de 1999.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia se sucedieron diferentes enfoques que describían y/o intentaban explicar la heterogeneidad espacial de la República Argentina. Estos estudios tuvieron diferentes perfiles y estuvieron alentados por diferentes actores sociales que buscaban explicarse la situación a partir de paradigmas distintos.

Fruto de ello son las inversiones en las áreas de menor desarrollo relativo implementadas en el marco de los planes quinquenales de la primera etapa peronista. O la creación, por parte del gobierno desarrollista, de organismos técnicos como el Consejo Federal de Inversiones del desarrollismo, que terminará en la etapa de Onganía proponiendo una división regional del país.

La actual existencia de una Subsecretaría de Desarrollo Regional, y las propuestas por parte de todas las fuerzas políticas en este aspecto, aún en el marco de hegemonía de políticas de tono liberal, implica que acciones en esta esfera han decantado hasta de quedar afuera de los vaivenes coyunturales.

Sin embargo, desde lo teórico, no se observan con nitidez (salvo las excepciones citadas en el prefacio) caminos para superar la crisis que en el país supuso para los enfoques “estructuralistas latinoamericanos” y marxistas “dependentistas” la doble crisis que para ellos significaron las dictaduras de los '70, y la explosión hiperinflacionaria y caída del muro de los '80.

Esto genera una serie de dificultades en los análisis que se realizan, ya que como sostiene O'Donnell (1993), los marcos teóricos más comúnmente usados para el estudio de la esfera política, al no cuestionar si el orden social y el Estado tienen una vigencia homogénea hacia el interior de los territorios nacionales, caen en falencias que pueden ser cruciales.

El trabajo que a continuación se presenta, intentará ser un aporte hacia la reconstrucción de un enfoque global del problema. En particular **queremos analizar la situación de la República Argentina vista como un conjunto complejo, pero enfocada desde aquellas regiones de menor desarrollo relativo**. Qué situación las pone en ese lugar, y qué es lo que hace que desde hace más de cien años se reproduzca esta situación en donde ellas ocupan un lugar de rezago relativo.

La primera dificultad a que se encontró fue que la desorientación y la inexistencia de enfoques globales, hizo necesario un enfoque ecléctico, casi de rompecabezas, que en futuros estudios deberá superarse. Es que, parafraseando a Khun, se podría decir que nos hallamos frente a una situación pre-paradigmática.

En el primer capítulo del trabajo se describe el marco teórico que se hace cargo de esta situación. Se analizan muy someramente los enfoques que, nacidos principalmente a partir de la segunda guerra mundial, se toparon con las áreas de menor desarrollo relativo, fijándose posición sobre lo que se piensa que queda en pie luego de la crisis de la teoría.

La citada falta de enfoques globales nos impulsó a tratar el tema de las diferencias regionales, y de qué forma en ellas se reflejan las provincias, a partir de una máxima desagregación. Esto nos llevó a que, en las páginas que siguen al marco teórico, el libro se divida en dos partes bien definidas. Por un lado, el análisis acerca de qué manera la condición

periférica es una construcción histórica y, por el otro, la descripción analítica de diferentes elementos en que puede deconstruirse el fenómeno de desequilibrio interregional.

Para ello, en la primera parte se efectúa un recorrido histórico que, como se repite en tal capítulo, no tiene como objetivo aportar elementos novedosos desde el ángulo de la investigación, sino agrupar diferentes sucesos que van configurando la conformación de diferentes regiones con distintas funciones en la construcción de lo que hoy es la República Argentina.

En la segunda parte se estudian diferentes dimensiones del problema. Por supuesto, es un recurso analítico; todas estas dimensiones funcionan de manera agregada generando una cierta sinergia, pero era imprescindible esta diferenciación porque muchas herramientas de análisis muy útiles y muchos trabajos que sirven de base a estos análisis se han desarrollado en este ámbito acotado.

En una primera instancia se examina como funciona la economía de estas regiones, y cómo se articula con la economía nacional. Lo que queda reflejado es que la aparente irracionalidad de la estructura productiva, tiene una apreciable funcionalidad en el marco de la economía global nacional.

Similar situación se observa en los dos siguientes capítulos que analizan, consecutivamente, la sociedad y el estado "periférico". Ambas instancias tienen características que las distinguen de la forma que toman en las áreas centrales, y estas situaciones no son parte del folklore que emerge del atraso, sino que tienen una funcionalidad en la estructura desigual.

En el análisis de la sociedad, se buscará describir qué forma tienen y cómo se reproducen los componentes diferenciales de sociedades "modernas" y "tradicionales" que conviven en la estructura geográfica del país. En la esfera política, se analizará la manera en que se refleja el poder político, formal y real en la estructura espacial.

Finalmente, se busca reconstruir el objeto de estudio en las conclusiones, a través de ir viendo cómo juegan las partes en la estructuración global de la vida provincial.

En suma, se trata de una búsqueda de comprensión de un fenómeno complejo, no con la idea de generar un orden acabado, sino de aportar al debate sobre el lugar y las características de funcionamiento de las provincias periféricas argentinas.

1. MARCO TEÓRICO

El planteo de enfocar en forma integr al la situación de las provincias generó una serie de problemas de tipo conceptual, lo que obligó a desarrollar nociones teóricas más allá de lo que hubiéramos querido. Esta es la razón del eclecticismo de algunos análisis de nuestro trabajo los que, en posteriores investigaciones, se espera dejar atrás.

Por otro lado, intentos integrales en este momento del desarrollo del conocimiento ligados a esta área de estudio, deben marcar, aunque sea esquemáticamente, qué relación tendrán con las escuelas que se desarrollaron desde fines de los '50 hasta los '70. Esto es necesario para:

Establecer claramente que no se está discutiendo una reyerta interna de los movimientos populares con 30 años de retraso

Asumir una búsqueda teórica que rompa con los límites que fija el “pensamiento único” y/o “imperialismo de la economía (neoclásica)”

En este sentido, en los próximos puntos se desarrollarán muy sucintamente conceptos que retomaremos, que fueron concebidos en esa etapa histórica, y para los cuales buscamos una ruptura.

Se intenta en estos acápites introducir los principales conceptos que se utilizaron, como “caja de herramientas”, para la comprensión del proceso que recorren los estados provinciales. El resumen simplificado de las mismas, de ningún modo agota el conocimiento sobre ellas ni pretende constituirse en un análisis crítico que las supere.

1.1. Los enfoques originales sobre la situación del subdesarrollo ¹

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Si algunas son “problematizadas”, en el sentido que ciertos actores sociales relevantes creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (O'Donnell – Oszlak, 1996)

De igual forma, una teoría científica presupone la existencia de problemas cuya solución es motivo de preocupación por parte de algún grupo social. Es indispensable que se reconozca la existencia del problema para que su solución pueda constituir objeto de especulación por parte de los pensadores. El desarrollo económico, que tanto preocupara a los primeros clásicos, bajo la forma de una profundización de la división del trabajo en Adam Smith, o de difusión y expansión del capitalismo en D. Ricardo o Marx, en lucha contra los restos del feudalismo, no volvió a constituir un problema prácticamente hasta nuestros días.

Durante toda la época del predominio de la ideología liberal, se admitía que el mecanismo de los precios velaba por los recursos productivos de la colectividad (Furtado, 1964)

A partir de los años '50, e inmerso en los procesos de descolonización y de guerra fría, aparece en la teoría el debate más importante para la vida de los pueblos subdesarrollados y

¹ Se han desarrollado una gran cantidad de formas para citar a los países pobres, subdesarrollados, del tercer mundo, etc. Cada uno de ellos tuvo una carga ideológica. A los fines del presente trabajo se los citara como sinónimos.

relacionado con la política de los que cobija la economía: desarrollo/subdesarrollo. Una esquemática historia de su situación y de qué conceptos se recuperarán a lo largo de este libro se desarrolla en los próximos títulos.

La génesis del estructuralismo latinoamericano y de la escuela de la dependencia. El enfoque centro-periferia

La crisis de los años '30 había enfrentado a las burguesías latinoamericanas con la fuerte restricción de la interrupción de su principal motor de acumulación: la parálisis del mercado mundial, la decadencia del Imperio británico y el auge de Estados Unidos como potencia hegemónica.

En el intento por encontrar una salida al shock externo, comienzan a configurarse los instrumentos teóricos que permitieran generar políticas en las que el fomento del desarrollo industrial contribuyera a fortalecer un mercado interno hasta ese entonces prescindible. Prebisch, en ese sentido, es un precursor del sustento teórico a las políticas de sustitución de importaciones (O.Rodríguez, 1984).

Los aportes de CEPAL en este sentido, pueden resumirse en la concepción del sistema centro-periferia, cuyo soporte teórico más importante toma cuerpo en la teoría del deterioro de los términos del intercambio, en sus diferentes versiones (ciclos- contable), de la que se desprende como “corolario” necesario la necesidad de la industrialización (O.Rodríguez, 1984).

Las teorías de CEPAL permiten dar cuenta de las modificaciones que, para las clases dominantes de los países latinoamericanos, introduce la sustitución de la posición hegemónica que detentaba Gran Bretaña, por la de Estados Unidos: los más bajos coeficientes de importaciones de Estados Unidos implicarían grandes consecuencias para las economías exportadoras de materias primas latinoamericanas, amén de que Estados Unidos posee una economía competitiva con la mayoría de estas economías latinoamericanas, en lugar de la complementariedad exhibida por Gran Bretaña hasta mediados de la década de los '30 (O.Rodríguez, 1984).

Otras vertientes de análisis se suman a las iniciadas por CEPAL. La cuestión de crear un corpus de teoría que considerara las condiciones la problemática de las regiones de menor desarrollo relativo explota a comienzos de los '50: los economistas más lúcidos son concientes de los vínculos que ligan a la segunda guerra mundial con la profunda depresión de los años '30.

“Solo a partir de la 2ª Guerra Mundial han pasado a primer término los problemas del desarrollo económico y la planificación de ese desarrollo en los países pobres, y ello ha sido consecuencia de los grandes cambios políticos que han tenido lugar. Más particularmente, esta nueva dirección de los estudios económicos puede descubrirse ya en la desintegración del sistema de potencias coloniales y en el Gran Despertar de los países subdesarrollados mismos. Esos pueblos estaban, desde luego, aproximadamente tan pobres y necesitados de desarrollo hace veinte o treinta años como lo están hoy, más la situación en aquel tiempo en lo relativo al poder no daba importancia práctica a sus problemas de desarrollo. Pero, actualmente, una parte muy grande y siempre en aumento del trabajo de los economistas y de otros investigadores sociales se dirigen a esos problemas (Myrdal, 1961).

El inicio de la discusión en los países centrales se dio, paralelamente a los desarrollos de CEPAL, en el campo de la teoría económica, básicamente derivándose conceptos a partir de los análisis macroeconómicos de Keynes. En particular se consideró que el eje del salto hacia el desarrollo se encontraba en la posibilidad de generar un incremento en la tasa de ahorro nacional; o sea, el problema del subdesarrollo era un problema de escasez de capital (Blomström y Hettne, 1990).

Hacia fines de los '50 y los '60 esta visión se hace más compleja al incorporar conceptos y visiones desde la sociología y la Ciencia Política. Con Rostow se genera lo que podría llamarse una primera síntesis con todos estos elementos, que mantiene sin embargo un supuesto común a todos los análisis realizados hasta allí: para salvar las brechas que separan a los desarrollados de los subdesarrollados debe generarse un proceso imitativo, similar al que llevaron (y que llevan) adelante los países líderes (Blomström y Hettne, 1990).

La visión desarrollada para analizar estos conceptos se posicionaba sobre un modelo polar, en donde la sociedad "moderna" va abriéndose paso a través de diferentes etapas en el camino de reemplazar a una sociedad "tradicional". Lo "moderno" es, obviamente, las pautas de la cultura del mundo desarrollado.

Los modelos duales describen a las economías subdesarrolladas a partir de entenderlas como sociedades escindidas en dos polos alternativos, sin ámbitos de intersección. En estos, el sector moderno de la economía, en general en poder de empresas transnacionales, posee una elevada productividad, está orientado al mercado externo, los que allí se desempeñan poseen ingresos superiores al otro sector, operan en industrias capital o tecnología- intensivos, etc. (Blomström y Hettne, 1990)

En el sector tradicional, por el contrario, campea la baja productividad, la escasez de capital, el sobrante de mano de obra no calificada y - por ende- los bajísimos niveles de ingresos de la población allí ocupada. No hay confluencia entre ambos sectores, salvo por la provisión de mano de obra, que fluye de uno a otro sector (del de bajos ingresos y productividad al de altos ingresos capital - intensivo).

Pari passu con el desarrollo de este modelo, la "deformidad" del mercado interno se profundiza con este continuo pasaje de mano de obra barata del sector tradicional al sector moderno, impidiendo un nivel general de ingresos algo más elevado que facilite las mejoras necesarias en la oferta de bienes y el surgimiento de productores industriales para el mercado interno, por insuficiencia o pauperización de los mercados ².

Tomando los conceptos globales de esta modelización, cabe resaltar que la única función del sector tradicional estaría dada por la continua provisión de mano de obra barata hacia el sector considerado "moderno". Un corolario implícito puede expresarse como que la superación de esta dualidad puede provenir de la expansión progresiva del sector capitalista sobre el sector de subsistencia.

Este enfoque se complementaba con la hipótesis de convergencia, estableciendo que las regiones más pobres crecerán más rápidamente que las más ricas. ".....este resultado surge básicamente por la existencia de rendimientos decrecientes en el factor de producción que se puede acumular: una región pobre, caracterizada por un bajo stock de capital per capita, presentará una productividad marginal del capital más alta, un mayor incentivo a invertir y, luego, una mayor tasa de crecimiento. Dada la igualdad de sus estados estacionarios, las

² Es decir, y con las palabras de Adam Smith (1987) impidiendo un incremento de la división del trabajo.

regiones tenderán a converger al mismo nivel de producto per capita y a alcanzar la misma tasa de crecimiento de largo plazo” (G. Porto, 1995).

Sin embargo, la mayoría de los estudios empíricos sobre la convergencia a nivel de países demuestran que no es posible encontrar una relación definida entre el nivel de producto per capita y su tasa de crecimiento. Esto es, se observa que los países ricos tienden a crecer al menos tan rápidamente como los países pobres (G. Porto, 1995).

La teoría de la dependencia

Hacia mediados de los '60 comienza a criticarse esta visión de la realidad, en principio a partir de considerar que los supuestos de la teoría económica en boga eran válidos solo para el moderno capitalismo industrial (Seers, 1963). Este tipo de críticas dispara una serie de análisis e indicaciones de políticas novedosas.

La teoría de la dependencia comienza tomar forma a partir de una crítica de todos los supuestos que se venían barajando hasta el momento. Según esta visión, el subdesarrollo sería el resultado de un cierto tipo de relaciones sociales y entre países más que un problema de escasez. En resumen, en la propia relación entre los países avanzados y los rezagados se encuentran los obstáculos para lograr el desarrollo capitalista de estos últimos (Blomström y Hettne, 1990).

La línea de industrialización que se da después de la segunda guerra mundial había estado determinada por una alianza de clases específica. Cuando comenzó el estancamiento la alianza de clases se desplomó y sobrevinieron dictaduras militares una tras otra.

La irrupción de la temática de la dependencia, surge básicamente ante el estancamiento del crecimiento industrial de los países que habían iniciado más tempranamente la sustitución de importaciones (Faletto, 1998)

Se profundiza la nueva etapa de pensamiento y las teorías dependentistas pasan a ser coptadas por la lógica de la guerra fría. De allí cada vez más los aportes teóricos fueron dentro del marco dependentistas y éstos, a su vez, como forma de llegar al socialismo.

La ruptura entre los teóricos de la dependencia y los del desarrollo no fue sólo una ruptura a nivel del pensamiento, sino también como ruptura política real. El supuesto político social era la llamada alianza industrializadora entre los empresarios industriales nacionales, los sectores medios, sobre todo los vinculados al aparato del estado, más los grupos obreros organizados. Hay un momento donde el tema es el enfrentamiento a lo tradicional. Y esa alianza más o menos funciona. Pero luego se rompe.

Por ejemplo en Chile, la reforma agraria, que tenía el supuesto de generar consumidores (y que por lo tanto iba a ser apoyada por los industriales), es rechazada por su amenaza a la propiedad. El conflicto dejó de ser entre lo moderno y lo tradicional para transformarse en un conflicto dentro de la modernidad (Faletto, 1998).

Una primera formulación de esta escuela consideraba a los sectores exportadores del subdesarrollo como determinantes en la economía y los mercados. Revolucionan algunas facetas de los mismos, haciendo perder a sus sociedades su carácter “tradicional”. Sin

³ Esta posición ya fue sustentada por Lenin. Ver por ejemplo “El imperialismo, etapa superior ...”

embargo, la modalidad “extravertida” de desarrollo que imponen, genera un desarrollo heterogéneo, con la creación de un mercado interior deforme.

Al comenzar la industrialización por sustitución de importaciones, se empieza por el final, “es decir, por los productos que corresponden a los estadios más avanzados del desarrollo del centro: los bienes durables”, gracias a lo cual se generan nuevos mecanismos de dependencia. Las industrias instaladas a partir del mercado interno generado por el sector exportador, “fabrican” una clase media de profesionales asalariados - cuadros, ingenieros, empleados, burócratas- “que se adhiere a los modelos de consumo y a la ideología del sistema mundial al que pertenecen orgánicamente”, impidiendo el fortalecimiento de una burguesía nacional que impida la consolidación del subdesarrollo (Amin, 1983) ⁴.

Este análisis demostró rápidamente sus debilidades. La aseveración de la existencia de funciones específicas para determinadas regiones del mundo, hace traspolar la dinámica de clases a las relaciones entre países. Esto implicaba, asimismo, la suposición de la imposibilidad de transformación de ésta dinámica que genera subdesarrollo en un polo y desarrollo en el otro, pues queda fuera del alcance de cualquier agente social, sea éste cual fuere, el impulso que permite modificar el sistema de relaciones asimétricas.

Las críticas a estos primeros desarrollos fueron generando visiones alternativas. Tal vez, la síntesis más lograda de todo el pensamiento dependentista haya sido lograda por Evers (1989, edición original de 1979). Este autor articula el pensamiento de las escuelas que centran su análisis en las condiciones del mercado mundial con aquellas que ponían el foco de atención sobre las condiciones de la propia sociedad local.

En resumen, sostiene que las formaciones sociales subdesarrolladas surgen como corolario de un proceso histórico particular, y se caracterizan fundamentalmente por:

Tener una reproducción dependiente del mercado mundial. Esto es, que elementos esenciales de la producción y reproducción, tanto en sus aspectos económicos como sociales están articulados con el mercado mundial. Esta articulación se hace en condiciones que benefician el proceso de acumulación en los países centrales y los dificultan en los periféricos. Esta dependencia no es una cuestión externa a la sociedad, observándose que la casi totalidad de las estructuras sociales han sido creadas o subordinadas a esta lógica internacional.

Configurar una formación social con una marcada heterogeneidad estructural. La articulación con el mercado mundial genera una formación social caracterizada por la preeminencia de elementos modernos en parte de la esfera productiva, pero concomitantemente sobreviven formas antiguas de producción y distribución. Estos dos polos conforman un centro de acumulación y su periferia.

En resumen, Evers consideraba que eran sociedades transicionales; pero que las detalladas formas de articulación con el mercado mundial y las características de la formación social, hacen que tal transición se encuentre obstaculizada, generando sociedades híbridas que se reproducen con cierta autonomía y estabilidad.

De este modo las zonas marginales no son incorporadas en forma automática al polo de modernidad, observándose a la vez que la articulación entre ambas áreas genera el

⁴ En sus últimos escritos, Samir Amin mediatiza y revisa algunas de las concepciones que se presentarán a continuación (Ver por ejemplo, Samir Amin, 1995).

afianzamiento de la acumulación en el centro, el que tiene como función primaria la de mantener la integridad del sistema. Esto no impediría diferenciar, tanto en el centro como en la periferia, ganadores y perdedores de este esquema de vinculación. (Evers, 1989).

El fracaso de las agrupaciones políticas que sustentaban las ideas de la teoría de la dependencia y la fuerte censura en los medios académicos que surgieron junto con las dictaduras militares de los '60 y '70 minimizaron la producción intelectual de esta escuela.

Un hecho no menor a destacar es que el centro productor de pensamiento más eminente estaba en la CEPAL con sede en Chile, y la misma fue vaciada a partir del golpe de Pinochet en 1973. El lugar en donde principalmente recalaban los investigadores, México, no tenía la misma tradición de pensamiento independiente del Marxismo clásico y de las tendencias neoliberales.

Con la caída del muro, la globalización y la hegemonía del pensamiento único son pocos los aportes nuevos que se han desarrollado en esta escuela desde fines de los '80.

Sin embargo las preguntas planteadas por Hirschman, referidas a la conciencia del atraso (1. ¿Dónde se encuentran las responsabilidades del atraso, en nosotros o en el extranjero?, 2. ¿Cómo podemos progresar? ¿Imitando a otro?) no han sido respondidas, y que no figuren en la agenda pública tiene que ver más con fenómenos de la esfera política que de la científica (Faleto, 1998).

1.2. Qué queda en pie

Concluyendo esta apretada síntesis sobre los conceptos teóricos ligados a la problemática que trataremos, es que muy sucinta y eclécticamente, transcribiremos los conceptos que consideramos angulares y que utilizaremos como “herramientas” explicativas a lo largo de nuestro trabajo:

a) Carácter del desarrollo desigual

El desarrollo desigual es la forma normal y ordinaria que adopta el despliegue del capital en el tiempo y el espacio. Es una condición necesaria y un resultado genuino de su despliegue, muy distante de un sacrificio o de una ruptura de las leyes del desarrollo. El capital sólo desarrolla aquello que le permite obtener beneficios extraordinarios o plusganancias. En esa búsqueda de máxima valorización se traslada de un sector a otro de la producción provocando con ello concentraciones, es decir, reunión de medios necesarios para la valorización y centralizaciones, con destrucción violenta de fracciones de capital⁵ (Capraro, 1986).

Así, el proceso de acumulación, tanto en la esfera de la producción como de la reproducción social, se caracteriza por la concentración y especialización de actividades, dando lugar a un proceso de construcción desigual del espacio (Martins y Sequeira Santos, “O papel oculto do transporte en el espacio subdesarrollado” en Actas V Encuentro latinoamericano de transporte público, CLATPU-REDES, Santiago de Chile 1991, Tomado de Gutiérrez, 1998).

⁵ Estos desequilibrios son vitales en la organización capitalista ya que las ganancias extraordinarias son la primera fuerza motriz del crecimiento económico y las mismas sólo pueden obtenerse a expensas de las empresas, de las ramas y de las regiones menos productivas (E. Mandel, El capitalismo tardío, Ediciones Era, México 1980 - Tomado de Mayo, 1995).

b) Reproducción del desequilibrio

Si el desequilibrio es la condición natural del despliegue del capital, su superación no es necesaria. En cada momento las transformaciones sociales y económicas que alteran el equilibrio interno y externo suponen tensiones que no siempre, ni de modo necesario contienen en sí mismas soluciones favorables al desarrollo nacional. Por el contrario este resultado no es automático y puede no darse; lo que equivale a afirmar que el análisis del desarrollo social supone siempre la posibilidad de estancamiento y heteronomía (Cardozo, Faletto, 1975).

En suma, el proceso histórico va moldeando una serie de potenciales fuerzas hacia el replanteo de su situación espacial dentro del país, como así también hacia su mantenimiento como centro o periferia de la estructura asimétrica, sin que pueda darse por descontado uno u otro resultado.

c) El papel del sector externo

Es vital en nuestro modelo explicativo la inclusión de un área de acumulación central vinculada a través de distintos agentes sociales, de manera subalterna al mercado mundial, cuyo estado tiene como función esencial garantizar **alguna** inserción en ese mercado. Como ya se dijo, esta modalidad “extravertida” de desarrollo genera un desarrollo heterogéneo, con la creación de un mercado interior deformado (Amin, 1983).

d) Originalidad o desarrollo imitativo

Si los desequilibrios no son producto del aislamiento de zonas, que sólo esperan la conexión con las áreas modernas para avanzar, los procesos de desarrollo no pueden ser producto de imitar caminos que realizan o que han realizado países hoy modernos.

Igualmente sigue siendo válida la citada acotación de Seers (1963), en cuanto a la asimilación acrítica de las herramientas de análisis e intervención, las que al ser desarrolladas para las áreas modernas del capitalismo, no son de utilidad en las regiones periféricas.

Y otro punto más, que tangencialmente se asimila a todos, y que fue un esfuerzo de la teoría de la dependencia y de desarrollo: la condición multidimensional de los fenómenos de la heterogeneidad estructural. Esta condición hace necesaria la aplicación de múltiples herramientas de análisis (históricas, sociológicas, políticas, económicas, etc.)

1.3. Marco teórico y provincias argentinas

Como punto de partida para el análisis de las Provincias Argentinas es relevante considerar el alto grado de heterogeneidad en lo político, en lo social y en lo económico ⁶ de la estructura que las contiene (la república, el país, la nación, el mercado nacional).

La situación particular de nuestro país como la de toda América Latina, se origina en las especiales circunstancias que atraviesa la región a partir de la conquista y colonización. Mientras que en Europa el capitalismo se da como resultado de un largo proceso de maduración de las fuerzas productivas, en América Latina la irrupción violenta de la sociedad

⁶ El concepto de heterogeneidad estructural es utilizado también en el sentido que le da el ILPES, quien subraya las facetas económicas con relación al dualismo productivo y las diferencias de productividad; el dualismo social y la extrema pobreza, y su correlato de democracias infradesarrolladas o dictaduras, como expresión política de la heterogeneidad estructural (ILPES, 1987; Tilman Evers, 1989).

européa vino a interrumpir dinámicas propias, pasando a generarse un proceso de desarrollo que es como un reflejo deformado de los procesos extraterritoriales en curso.

Como luego se desarrollará en el capítulo histórico, “las sucesivas etapas por las que atraviesa el proceso de desarrollo latinoamericano, en lo global, y en cada país en particular, obedecen a procesos que se originaron fuera del continente, los que tras un proceso de adaptación al nuevo entorno, lo fueron modelando y definiendo”. Estos procesos habrían ocurrido según un modelo que evoluciona en tres etapas, las que pueden esquematizarse del siguiente modo: **el proceso de penetración** de los modelos exógenos operó a partir de fenómenos socio - económicos originados fuera del ámbito geográfico que se analiza, ingresando al continente con características desvinculadas del sistema que los recibe.

“Estos trasplantes no se dan en el vacío, encuentran modos de desenvolvimiento social con características propias”. Por más primitiva o poco organizada que esté la sociedad receptora, algunos procesos propios tienden a actuar como condicionantes de la introducción de formas sociales externas”. Por este motivo, “se genera entonces un proceso simbiótico, que relaciona y sintetiza factores de orden exógeno con los de orden endógeno. A esta síntesis la llamamos **proceso de implantación**”.

Producido el arraigo en el nuevo territorio de los fenómenos de diverso signo que proceden de otros ámbitos geográficos, aparece entonces un tercer proceso: **el de difusión** de las entidades implantadas. Para ello, debe analizarse la sociedad originaria de tales procesos, sus objetivos para penetrar con esquemas propios en un nuevo contexto geográfico, la situación preexistente en el receptor, los objetivos globales y sectoriales de los estratos conductores de la sociedad allí instalada y, por último, la correspondencia entre tales objetivos, tras el proceso de implantación. (Rofman, 1982)

Esta articulación entre el área subdesarrollada y la metrópoli no es pareja en lo espacial ni sectorial. Sino que en la colonia aparece una clase social, que termina por controlar el aparato central del Estado, asegura una unidad económica de la comunidad (es decir, la organización social y la generación de excedentes y su circulación y distribución) y el realineamiento del resto de las regiones y sectores. Como se dijo, es vital en nuestro modelo explicativo la inclusión de un área de acumulación central que tiene como función esencial garantizar **alguna** inserción en el mercado mundial ⁷ (Amin, 1983).

Se genera así el centro de acumulación de un país con múltiples ventajas para una ampliación incesante de su función central. En tanto, el proyecto de vinculación al mercado mundial que encara se profundiza, y se organiza a su alrededor una cadena de lazos productivos que refuerzan su posición central.

Los servicios vinculados a la producción quedan desligados de costes de transporte, los sistemas de distribución de productos se abaratan, las obras de infraestructura se construyen en el centro, el personal entrenado está disponible en ese lugar y no en otro. La mano de obra faltante puede atraerse con más facilidad, pues no requiere de inversiones adicionales su instalación, la burocracia que debe facilitar, aprobar o gestionar los proyectos está a mano. Todo lo contrario ocurre en la periferia, donde el éxito de cualquier proyecto o la implantación de actividades supone un continuo volver a empezar.

⁷ Tomando un ejemplo histórico, al menos para el período que va desde la conquista hasta el siglo XIX, los mercados externos son imprescindibles tanto para la creación como para la realización del excedente generado en el interior del país. Prácticamente el único modelo de crecimiento que guía a las distintas economías latinoamericanas en ese período gira en función de los mercados externos. En este sentido en muchos emprendimientos "una vez que la actividad exportadora desaparecía..... la fuerza de trabajo volvía a actividades de neta subsistencia" (Assadourian, 1982).

Siguiendo con este razonamiento puede decirse que dentro de un recorrido histórico particular que determina una realidad institucional, administrativa, económica, social y cultural específica podemos encontrar una primera diferenciación entre las distintas regiones de acuerdo a su pertenencia al centro o a la periferia.

Las áreas periféricas, por su parte poseen funciones específicas que superan el rol de proveedor de mano de obra: es esencial para apoyar el mantenimiento del sistema. Por este motivo se prefiere hablar de provincias "funcionales" y "no funcionales" al modelo central de acumulación, tratando de describir cómo, institucionalmente, se crean las condiciones para la reproducción del modelo vigente.

Por otro lado, la compleja interacción que articula a las distintas fracciones del capital dentro de un país, aparece como más sencilla al interior de la mayoría de los estados provinciales. En su dinámica, el proceso de acumulación genera disparidades, reordenamientos, crisis, desarrollos e involuciones que se imponen en cada reacomodamiento político. Así, creemos que el modelo Centro/Periferia, que aparece como incompleto al explicar la inserción internacional de un espacio nacional cualquiera, se transforma, con las aclaraciones necesarias en muy fecundo para analizar la integración del espacio nacional.

Aún las regiones de menor desarrollo relativo pueden entenderse en su articulación con el centro en términos del modelo; no surgieron como disfuncionales, sino que se crearon en el pasado siguiendo la racionalidad económica, social y política de ese momento histórico, y devinieron en lo que hoy son cuando cambiaron las condiciones económicas. Como ejemplo de esta situación destacamos el caso del Noroeste argentino, articulado al Potosí, que con el correr del tiempo entra en decadencia.

También pueden encontrarse regiones en las cuales aún tienen peso institucional estratos sociales que originariamente tuvieron como función principal ser agentes de "ocupación" de áreas pobladas por aborígenes. Es principalmente el caso de algunos fenómenos de la región patagónica y de la provincia de Formosa.

En suma, si bien se sustenta la existencia de zonas centrales y periféricas, con regímenes de acumulación sustancialmente diferentes, los mismos tienen una articulación que hace que se reproduzcan ambos polos de la ecuación; en la teoría de la dependencia, este fenómeno fue denominado "desarrollo del subdesarrollo".

Tampoco se sustenta que tales polos de la ecuación sean estáticos, sino más bien que se produce una evolución con fuertes desequilibrios y saltos como respuesta a crisis y estrangulamientos del aparato productivo, en especial del sector externo. En este sentido la evidencia empírica parece indicar que las relaciones de producción del sector hegemónico más moderno tienden a avanzar, en un proceso contradictorio, sobre las formas más "retrasadas". Esto no significa que se supere la heterogeneidad, ya que la forma de avanzar del centro sobre la periferia implica articularse con estructuras preexistentes, lo que produce y reproduce elementos no modernos (Evers 1989).

1.4. Una clasificación de provincias

Tomando en cuenta los conceptos desarrollados hasta aquí, a lo largo de este trabajo se utilizará recurrentemente una conceptualización que permite clasificar a los distintos espacios regionales en función de su modo de inserción en la estructura nacional. A continuación se

expone muy sucintamente el modelo alrededor del cual se dividirá regionalmente al país en la investigación.

La clasificación a utilizar surge a partir de la crisis de 1930 y de la construcción de lo que luego se conoció como el Estado interventor y regulador, abriendo la etapa del "Estado Interventor"⁸.

El equilibrio geográfico logrado entre las distintas zonas del país para esta etapa tiene, esquemáticamente, las siguientes tipologías regionales:

* **Área central:** Posicionada sobre la Pampa Húmeda, Zona Metropolitana y Cordón Industrial, permite la obtención de las divisas necesarias para mantener en funcionamiento el esquema de sustitución de importaciones, a la vez que tenía un importante peso en el desarrollo del mercado interno. Fruto de corrientes migratorias y de la reproducción de su situación hegemónica frente al resto del país, fue generando un desequilibrio abrumador en cuanto a tamaño y dinamismo ante la globalidad del resto del país. Comprende las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y el territorio del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

* **Periferias Prósperas:** Aquellas que con la expansión del mercado interno tuvieron la posibilidad de generar productos para la zona "central" y, sobre la base de la expansión del ingreso, registrar ritmos de crecimiento económico apreciables logrando, por lo menos, crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población (Ferrer, 1980). Comprende las provincias de Tucumán, Entre Ríos, San Luis, San Juan, Salta, Corrientes, Chaco y Misiones.

* **Periferias Rezagadas:** 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. El impacto de estas regiones, cuando el modelo en cuestión estuvo en auge, fue mínimo, sólo colaboró en la reproducción del orden asimétrico. Comprende las Provincias de Formosa, Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca y La Rioja.

* **Periferias Despobladas:** Por último encontramos regiones en las que, a lo largo del período analizado, se realizan tareas de "ocupación" que garantizan la soberanía y la creación de la infraestructura necesaria para su efectiva integración (ejemplificadas por las Provincias más australes, sin potencialidad de articulación dependiente con la potencia hegemónica anterior). Comprende las Provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa.

Debe hacerse notar que si bien puede incluirse a una provincia entera dentro de una tipología hegemónica, la misma por lo general no es única. Así por ejemplo Santa Fe (zona "central") tiene emprendimientos de periferias prósperas (el algodón del norte), y zonas rezagadas / despobladas (el noroeste, lindante con Santiago del Estero).

⁸ Existen una gran variedad de clasificaciones de provincias, como por ejemplo Ferrer, 1980 / Núñez Miñana, 1974 / Estes, 1989 / Cantón y Jorrot, 1980 / Rofman, 1982, etc. En general no difieren demasiado de la transcrita.

PRIMERA PARTE
La génesis histórica de una estructura desequilibrada

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 MINERO ⁹

El motor que movilizó el esfuerzo hecho por la nación española en la conquista del nuevo mundo es el afán de metales preciosos ¹⁰, 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 desplazamiento 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 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 definitiva 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 dos ¹¹ 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 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.

¹¹ Como ya veremos, paulatinamente se irá incorporando un tercer eje alrededor de la ruta del Plata hacia Chile.

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 agrícola 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 comprende ¹² 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 Patagonia ¹³.

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.

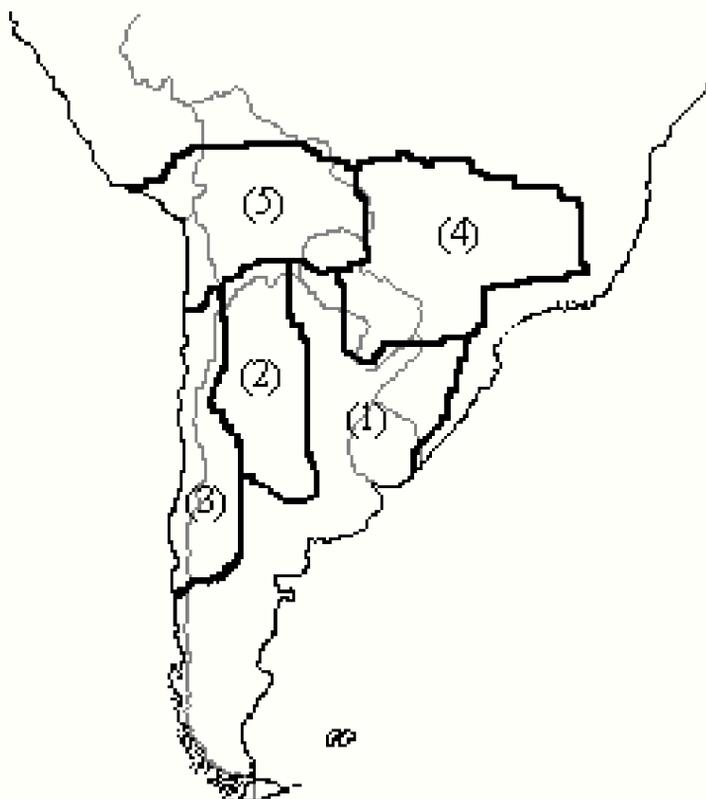
La notoria preeminencia del Virreinato del Perú se había así plasmado en lo institucional, al lograr que bajo el nombre genérico de “Provincias Australes” quedaran bajo su dominio, como organizaciones autónomas las gobernaciones del Río de la Plata, del Tucumán y del Paraguay (desde siempre la audiencia 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).

¹² Los límites de las gobernaciones eran muy imprecisos dada la escasa exactitud de la cartografía de la época.

¹³ 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).

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 encomendados ¹⁴. 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

¹⁴ 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).

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 definitivo 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 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 consumidor ¹⁵. 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

¹⁵ 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).

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).

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.

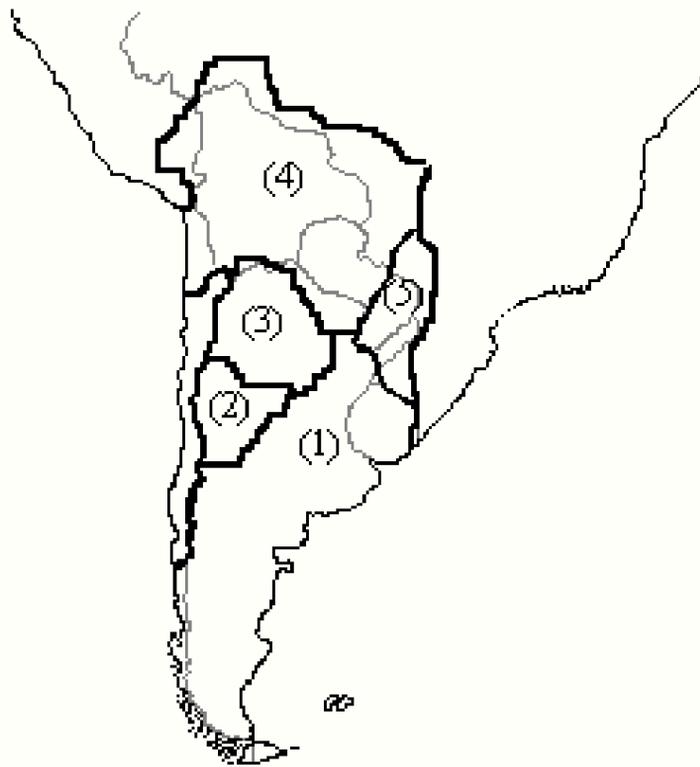
La revalorización de los ejes tradicionales se dá, en primera instancia, porque la línea que une Potosí con Buenos Aires produce un rejuvenecimiento en el viejo centro minero al ligarlo al puerto fluvial, relativizando la dependencia institucional entre la minería del Alto Perú y Lima.

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 Paraguay ¹⁶.

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 Provincias de Moxos y Chiquitos / (5) Territorio que comprende la Int. del Paraguay y la Provincia de los Pueblos de Misiones

¹⁶ Parte del territorio del Virreinato pertenece hoy a Chile y Brasil.

La Intendencia de Salta del Tucumán mantiene su importancia relativa al desarrollar una vital actividad agrícola y manufacturera estrechamente ligada al mercado alto peruano. 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 (1763) 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 nacionales ¹⁷. 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 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 ruinosa 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

¹⁷ 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).

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 rehúsan 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.)¹⁸.

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 Ciudades¹⁹.

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 convergen en un estado nacional argentino²⁰.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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)

²⁰ 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 nascente 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 social ²¹ 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.

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

²¹ 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.

* **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 rurales ²² (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 (Chiar amonte, 1986).

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

²² Todavía hoy se encuentran "puestos" aislados en el medio de los cerros en donde viven familias dispersas, los que se originan en aquella época turbulenta.

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 país²³ 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.

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

²³ 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.

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 financier a 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 Pavón ²⁴

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 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

²⁴ Este acápite y el siguiente se basan en Gorostegui de Torres (1992) y Oszlak (1985).

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 política²⁵.

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 revoluciones y 90 combates en donde mueren 4.728 personas²⁶. 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 nacional²⁷.

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

²⁵ 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.

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

²⁷ Como puede observarse las cosas no han cambiado tanto como podría suponerse.

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).

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 acciones²⁸ 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

²⁸ 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)

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.

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 mayor es 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 tecnológico²⁹, 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).

²⁹ 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).

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).

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 fiscal ³⁰
Promoción de las migraciones

³⁰ 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.

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 inversiones ³¹.

El éxito de esta etapa es ostensible: el país decuplica sus exportaciones hacia 1880 con respecto a su performance en la etapa virreinal. ³²

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 nascente 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

³¹ 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.

³² Sin embargo, las exportaciones de la etapa virreinal contenían un componente muy importante de metales preciosos, que en ésta desaparece.

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 las características y componentes de los Estados Provinciales. Así, la multiplicación de empleados de la burocracia, las fuerzas armadas, el poder judicial, etc. se "... convirtieron en pilares de la estabilidad política de un interior donde los "doctores" desplazaban definitivamente a los militares y caudillos. De ahí que las capitales de provincias fueran, desde entonces, principalmente centros administrativos." (Oszlak, 1985 citando a L. A. Romero - "Decadencia Regional y declinación urbana en el interior argentino (1776 - 1876)" - Revista Paraguaya de Sociología, 42-43, año 15, 1978.)

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 destaca por producir un "acuerdo" entre regiones que tiene, desde lo analítico ³³, 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 adictos ³⁴.

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.

³³ 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.

³⁴ 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.

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.

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 tierra ³⁵, 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 de especies frutales: las primeras explotaciones de peras y manzanas datan de la década del '20 (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 1990).

³⁵ Al respecto ver Halperín Donghi, 1994.

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 feder al 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 dibujen 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 Falleti (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 Falleti, 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 aborigen³⁶, o también de territorios de áreas fronterizas en litigio (Misiones, Los Andes³⁷).

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 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 inter e intrarregional que se presenta como sumamente estable.

³⁶ 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).

³⁷ 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.

10. EL ESTADO INTERVENTOR ³⁸

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 regionales ³⁹.

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 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.

³⁸ 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.

³⁹ Un análisis de estas instituciones puede verse en Rubins, Cao, 1996

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 etapa ⁴⁰. 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 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

⁴⁰ Ver trabajos de Rofman (1982), Nuñez Miñana (1972), Estes (1989), etc., que con diferentes variantes desarrollan clasificaciones en algún sentido o similares.

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'Donnell, 1972)⁴¹.

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'Donnell, 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)

⁴¹ Con la crisis de los '70 este encapsulamiento de las áreas periféricas ha dejado de ser tan absoluto.

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 generando 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 tensiones⁴² 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.

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

⁴² 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.

por los militares. Un indicador de esta situación es la multiplicación de agrupaciones provinciales que nacen en esta etapa ⁴³.

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).

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

⁴³ Al respecto ver Balestra/Osso na, 1983.

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 exitosos⁴⁴.

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 reproducción de la Pampa Húmeda como zona de mayor dinamismo, sitial 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

⁴⁴ 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.

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) ⁴⁵.

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).

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 etapa ⁴⁶.

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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Una crónica de estos manejos en los años 1985 a 1987 puede verse en Paz, 1987.

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.

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%. Este 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)⁴⁷.

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

⁴⁷ 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.

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.

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.

SEGUNDA PARTE

Los contenidos de una estructura desequilibrada

La importancia del análisis en el nivel de la región parte de considerar que en este subsistema se dan fenómenos bajo una lógica propia diferente a la que se encuentra en el sistema global. Siguiendo a Rofman “En dicha unidad espacial, entonces, se articulan los elementos de base del sistema social zonal total, en forma específica y mediante una ley determinada (...) Este concepto, que no supone desconocer que la región forma parte del sistema social general, del cual es inseparable...” (1975).

En los próximos tres capítulos se describirá los mecanismos particulares de funcionamiento de las áreas periféricas, considerando que tienen una “ley determinada” en la forma en que se estructuran y funcionan. Si bien se habla de un conjunto de elementos, la condición de periferia esta dada por la complementación de los mismos. Como se dijo en la introducción, se trata de un recurso analítico, que permite poner en foco más efectivamente las aristas que se quieren remarcar

Vuelve a repetirse que esta situación es producto de un desarrollo histórico, al que ya pasamos revista, y de la funcionalidad que tiene el despliegue de ciertas conductas y la ocupación de ciertos espacios, que es lo que se describirá en lo que resta de este libro.

1. LA ECONOMÍA DEL ÁREA PERIFÉRICA

1.1. Una descripción del proceso de acumulación

El análisis de los cambios en la geografía social del país, de sus regiones y de la función de los Estados Provinciales en la integración nacional tiene como uno de sus principales componentes el seguimiento de la situación económica tanto en la globalidad del territorio nacional como en las condiciones particulares de cada región.

Para analizar el funcionamiento de la esfera económica regional se desarrollará una metodología que consiste en diagramar las características fundamentales de la estructura económica a lo largo de la etapa de construcción del "Estado Interventor ", analizar las causas fundamentales de su crisis y pasar revista a los principales puntos que parecen emerger en la nueva etapa.

Al analizar estos componentes, hemos preferido comenzar con una descripción general de las características salientes de la estructura que sustentaba las economías regionales, a la que llamaremos "**Economía de Subsidios Cruzados** ", para luego pasar revista a sus componentes más importantes a fin de comprender como juegan las economías provinciales en el todo nacional.

En este sentido queremos ser claros. No es intención de este trabajo acumular información, ni generar explicaciones novedosas acerca de la performance de estos componentes (v.g. no se busca generar nuevas hipótesis que expliquen la razón de la quiebra de buena parte de la Banca Oficial de Provincia), sino que nuestra intención es remarcar algunos aspectos sobre como funcionaba la estructura económica en la etapa de sustitución de importaciones y como impactan en ella los procesos de reforma en curso.

1.1.1. La etapa de sustitución de importaciones

Como ya se dijo, la crisis de 1930 provoca un reordenamiento profundo en todas las economías funcionales a la hegemonía económica británica. La parálisis del mercado mundial obliga a la mayoría de los países con un alto coeficiente de exposición al mercado internacional a desarrollar nuevas modalidades de inserción en el mismo. Es el inicio de una nueva etapa en la historia del país.

El modelo a desarrollarse basa su funcionamiento en la aplicación de una variada gama de instrumentos de política comercial que, en conjunto con la actividad de diversos organismos reguladores de las economías regionales, el dictado de numerosas leyes protectoras de los trabajadores y el funcionamiento de una maraña de subsidios explícitos e implícitos, dan como resultado la implantación en Argentina de lo que puede denominarse un "Estado de Bienestar Limitado".

Denominaremos a la etapa que se abre con estas políticas etapa del "Estado Interventor" cuando hagamos hincapié en la esfera política y social, y de "Sustitución de Importaciones" cuando acentuemos la importancia del registro económico. Durante esta etapa, el Estado Nacional garantiza:

- un mercado y aleatorio proteccionismo externo,
- un complejo entramado de "garantías" para la percepción de renta (agrícola, minera) por parte de los propietarios/productores de las "economías regionales"
- una gigantesca maraña de pequeños o grandes subsidios destinados a disminuir el costo laboral, de los transportes, de la energía, de las comunicaciones, etc., de las empresas industriales y de los emprendimientos rurales.
- cierta estabilidad en las condiciones de gestión de la mano de obra (leyes laborales, de empleo, de contratación, gremiales)

1.1.2. Los costos y los beneficios

La estructura definida genera dos tipos de costos:

- Un desequilibrio en la estructura de precios relativos
- La necesidad creciente, por parte del Estado, de divisas para sus acciones en lo social y en lo económico.

En cuanto al primer tipo de costo, el mismo se vuelca sobre los hombros de los consumidores en general. Pero, dada la desigual estructura de la distribución del ingreso vigente, y las canastas de consumo típicas de las distintas clases sociales, el peso global recae en particular sobre las espaldas de los trabajadores. Esto es así aunque en el período todavía existe cierta semejanza en las canastas de consumo básicas de los distintos estratos sociales, las que no están tan segmentadas como en la actualidad. Sin embargo, aún analizando únicamente el peso que Alimentos y Bebidas tiene en la consumo de las familias de más bajos ingresos, se observan diferencias que justifican la afirmación.

En lo que respecta al segundo costo enunciado, el Estado precisa de crecientes cantidades de divisas para financiar el explosivo crecimiento en sus atribuciones y acciones en lo social y en lo económico, ya que su ingente actividad es una condición esencial en la reproducción de la onerosa red de subsidios cruzados.

Por este motivo, el financiamiento del Estado está basado en un confuso diseño de captación de ingresos que va variando al calor de la posibilidad de tomar los excedentes desde diferentes ítems. Una de las principales fuentes de financiamiento de esta estructura, sobre

todo en la primera etapa del Estado Interventor, se genera a partir de captar parte de la renta extraordinaria de la producción agropecuaria pampeana vía impuestos y retenciones a las exportaciones, generando una redistribución de ingresos agro/industria, fuente de la oposición tradicional al peronismo.

En forma concomitante, también es importante la utilización del superávit de los sistemas de seguridad social, cuya apropiación es uno de los motores del incremento del gasto público. En tercer lugar, también debe remarcarse la utilización de los ahorros financieros de los sectores de mayor ingreso relativo, parte de los cuales son captados a través de impuestos directos e indirectos. Cuando estas fuentes resultan insuficientes, se recurre al endeudamiento externo como forma de cerrar la brecha entre los costos del sistema y la generación de ingresos.

Cuadro N° 1
Fuente de Ingresos del Estado 1950 - 1986
(en % del PBI)

CONCEPTO/ AÑO 1950 1970 1986

Seguridad Social	4,0	1,0	-1,5
Impuesto a la Renta Agraria	3,0	1,0	0,5
Impuestos Directos	3,0	2,0	0,5

Fuente: Torre, Gerchunoff, 1988.

El eje político/económico, como no puede ser de otra manera, gira alrededor de cuál de estos dos "costos" es el más importante para mantener la estructura del "Estado Interventor". Las oscilaciones políticas generan un movimiento pendular que, muy esquemáticamente, va desde las devaluaciones y la inflación por un lado, hasta incrementos en las retenciones, planteos de creación de impuestos a la renta potencial de la tierra, mayores impuestos a las ganancias, etc., por el otro.

Esta estructura mantiene fuertes disfuncionalidades, a las que se pasará revista en los puntos siguientes. Si bien las dificultades para encontrar un equilibrio global tienen como contrapartida más contundente las sucesivas crisis políticas de la época, su desenvolvimiento opera como un mecanismo integrador de la sociedad permitiendo tasas de crecimiento económico relativamente estables e importantes, y el mejoramiento general de muchos indicadores sociales. En suma, a pesar de que la etapa es criticada en su momento con dureza, actualmente es percibida como una mítica edad de oro, la que, en vistas de la dirección que tomaron las transformaciones del sistema, en efecto lo fue.

La quiebra de este sistema obedece a varias razones complementarias. Por un lado, la incapacidad de seguir generando excedentes: la producción agropecuaria (más allá de algún boom circunstancial) por múltiples razones es incapaz de generar los excedentes fiscales necesarios, siendo por demás evidente que, entre otras cosas, los jubilados de hoy están pagando la apropiación de los excedentes del sistema de seguridad social. Por otro lado, el escenario económico y también político hace impensable el sostén de una red de la magnitud de la generada en la etapa del Estado Interventor únicamente con medidas impositivas sobre los sectores de mayores ingresos ⁴⁸.

Por último, sale a la luz que la reproducción de la estructura de subsidios cruzados genera índices de ineficiencia creciente, como en el caso de la absorción de desocupados por los Estados Provinciales, Municipales o el Estado Nacional, ya que para mantener cierto

⁴⁸ Aunque aún en el marco acotado de la situación actual es válido considerarlo como una política central.

equilibrio se demanda un crecimiento más que proporcional de la cuantía de las incorporaciones, lo que en algún punto va a ser imposible de financiar, más allá del contexto de crisis.

Y éste es otro costo del Estado Interventor que debe destacarse: la generación de un circuito prebendario, que genera una operatoria a partir de la cual el Estado Nacional opera sobre las provincias a través de la transferencia de fondos, las clases dominantes provinciales arman estructuras políticas imbatibles alrededor de estas transferencias, y buena parte de la población provincial tiene como objetivo acceder a un cargo público como contrapartida de su lealtad al "caudillo".

La economía de subsidios cruzados no es una originalidad argentina. Este cúmulo de instrumentos es parte de la herencia que deja el Estado keynesiano, y en diferentes geografías y distintos momentos históricos es funcional a la reproducción de ciertas condiciones de producción y al bienestar de amplias franjas de la población de diferentes países ⁴⁹. Dos condiciones la hacen distintiva en nuestro país:

* La extensión y la opacidad de la red de subsidios. No casualmente las palabras que más utilizaremos en la descripción de la red de subsidios serán las de "confusas", "enmarañadas", "intrincadas", etc., lo que hace que la misma tenga índices de ineficiencia que, como ya dijimos, dificulte en un contexto de ajuste su sostén en el tiempo.

* El fin del escenario económico (y político) alrededor del cual se generan los fondos necesarios para la citada red de subsidios.

1.2. La Economía de Subsidios Cruzados

1.2.1. Los instrumentos de política comercial y su resultado 50

Como se indicó, a partir de los años '30, comienza a montarse en la totalidad de América Latina, como resultado de la crisis de balance de pagos inducida por la recesión mundial, un complejo entramado de regulaciones al comercio exterior. Así, se establecieron mecanismos de protección arancelaria, mayor para productos finales que para insumos intermedios, y menor para bienes de capital. A esto se agregan cuotas y licencias de importación, prohibiciones totales, exigencias de contenido nacional en el valor agregado, créditos preferenciales y otros (Ramos, 1993).

Indicativamente, hacia fines de los años '60, la protección efectiva sobre la totalidad de las mercancías transables varía entre 39% (México) y 385% (Uruguay), en tanto la dispersión entre aranceles oscila de -10% a 1300% en Argentina, ó -8% a 140% en Colombia.

⁴⁹Obviamente, no se sostiene aquí que todos estos fenómenos sean asimilables, ni de la misma intensidad, pero debe resaltarse la extensión de estas situaciones, inclusive a países organizados socialmente en forma distinta o que forman parte del llamado "primer mundo". Así, en Japón la reforma administrativa se vio obstaculizada debido a "... la gran confusión que reina en todo el sistema administrativo local a causa de mecanismos de subvenciones complejas ligadas directamente al sistema de poder político (...). Se tienen dificultades para reformar este sistema de subvenciones ya que él mismo es el... que permite al Partido liberal demócrata convencer a la numerosa clientela local que asegura su mantenimiento en el poder" (Crozier, 1992). También puede tomarse el caso de China y los procesos de liberalización y descentralización: "... el desencanto de Pekín con la respuesta de las provincias a su generosidad es evidente, especialmente en el caso de Guangdong, vecina de Hong Kong 'Guandong es un caos. El gobierno no sabe como meterla en cintura y lo malo es que su fiebre ha contagiado el país' Los dirigentes provinciales, enzarzados en una lucha por industrializar y enriquecer sus feudos, y al mismo tiempo sus propios bolsillos...." (Página 12, 21/01/95). Los ejemplos se multiplican para el caso de África (ver por ejemplo Scott, 1979), Europa (Chub, 1981) e inclusive los Estados Unidos.

⁵⁰ Este capítulo se basa en la siguiente bibliografía: Fajnzylber, 1984; Bisang y Kosacoff, 1992; Kosacoff, 1984; Agosin-French Davis, 1993; Ramos, 1993; Lederman, 1993; Delfino, 1991; Lucángeli, 1989; Nochteff, 1991; etc.

Como resultado esperable de las recomendaciones de CEPAL para superar el subdesarrollo a través de la sustitución de importaciones, la participación de las importaciones en el PBI de América Latina cae de 30% en 1930 a 15% en 1980, registrándose en el período sustantivos avances sociales y económicos: el PBI per capita crece a una tasa anual de 2,7% entre 1945 y 1980, retrocede el analfabetismo y mejoran todos los indicadores sociales (Ramos, 1993).

En el caso de Argentina, el instrumento preferido a partir de 1945 y hasta el gobierno de Frondizi es la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones, a la vez que el manejo del tipo de cambio se transforma en un mecanismo complementario para regular las mismas. Durante la etapa desarrollista, la estructura arancelaria permite un arancel promedio de 143%, protegiéndose en particular los bienes de consumo durable (Lucangeli, 1989).

Además de estas políticas sobre los productos de consumo durable, las “economías regionales” también son resguardadas de la competencia internacional: los “Productos alimenticios no elaborados” están protegidos por un recargo promedio de 123% y los “productos alimenticios elaborados” por un arancel de 192%.

En este período se establecen también retenciones a las exportaciones, con compensación de los ingresos de los exportadores a través de la exagerada devaluación del tipo de cambio. En 1965 se modifica en parte el ordenamiento arancelario, llevando el arancel promedio a 119%, con recargos de 350% a 610% en el capítulo “Automotores”, y de 225% para el rubro “Bienes de consumo no durables”.

Este régimen es reemplazado en 1967, y nuevamente en 1981. Todas las reducciones arancelarias practicadas en ese lapso son acompañadas de fuertes devaluaciones.

Las razones de estas fluctuaciones son comentadas por Di Tella, a partir de su experiencia en la Secretaría de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía (Agosto de 1975 - Enero de 1976): “.....las tarifas que hoy tiene la Argentina son un mapa de las batallas de los grupos de intereses a lo largo de cuarenta años, no es el mapa de la mano visible optimizante neo-paretiana que ha ido ordenando las tarifas, nada que ver, simplemente es el de las batallas. Hoy ganó SOMISA, en tal año ganó el Grupo Textil, en tal otro año el Grupo Textil fue vencido por el Grupo Metalúrgico...” (tomado de De Pablo, 1981).

El corolario del funcionamiento del aparato regulador del comercio exterior, en lo referido a las economías regionales, es su mantenimiento como funcionales al núcleo central de acumulación, proveedoras de insumos industriales (algodón y lana para la industria textil, azúcar para la industria alimenticia, uva para la industria vinícola, etc.) sin por esto desatender el costado regulatorio de las crisis de sobreproducción.

Sin duda, el sistema de precios de los productos regionales y los ingresos de los productores provinciales quedan atados exclusivamente a los vaivenes del mercado interno, pues la fijación de tarifas exorbitantes no permite que los precios internacionales para los mismos productos funcionen como reguladores de la producción.

Una de las consecuencias de esta protección para el período es trabar la aparición de mejoras tecnológicas que permitan acceder a los mercados de exportación, en auge desde la posguerra y aún no tan fuertemente subsidiados.

También es de resaltar la evolución en la tipología de bienes a producir. Escamoteada la posibilidad de competir con bienes del exterior, las economías regionales van generando cada vez más un tipo de productos que sólo puede realizarse en el mercado interno, al que van, en cierta medida, moldeando.

Esto tendrá sus efectos en las etapas de apertura, pues al mayor precio deberá agregarse la inferior calidad y la falta de correspondencia con bienes que, bajo políticas comerciales de larga data, logran su hegemonía en el mercado mundial, y ahora tienden a imponerse también en el mercado interno.

1.2.2. Las instituciones reguladoras

Las instituciones reguladoras de las producciones regionales presentan perfiles diferenciados, según el poder político que detentan los grupos sociales a los que protegen. Así, puede decirse que la eficacia del Instituto Regulador correspondiente varía según la estructura de tenencia de la tierra que protege, es decir, si se trata de un organismo acopiador para proveer a industrias monopólicas o de una institución destinada a generar precios sostén y otorgar créditos subsidiados.

Entre los organismos reguladores podemos citar a la Dirección Nacional del Azúcar, las Juntas Nacionales (de Carnes y de Granos), el Instituto Nacional de Vitivinicultura, la Comisión Reguladora de la Comercialización de la yerba mate, el Fondo Nacional del Tabaco (subsistentes hasta la última etapa), bodegas e ingenios azucareros estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., desaparecidos durante la década del '80).

Exceptuando el caso de la vitivinicultura, la principal función de los organismos reguladores ha sido limitar la superficie cultivada, fijar precios mínimos para las producciones regionales, otorgar créditos a los productores directos (mediante la compra de la producción en forma anticipada y el acopio de la misma), distribuir cupos de producción para el mercado interno y para la exportación a precios subsidiados, etc. (SAGyP, 1990, y otros).

Todos los mecanismos reguladores funcionan, en lo esencial, como “garantías para la percepción de renta”⁵¹. Económicamente el sistema permite el asentamiento de “precios de monopolio”, a partir de evitar poner en producción tierras que no generan renta (cupificación, limitación del área sembrada), sostener precios superiores a los “de mercado” (precios sostén), y por esa vía, mantener el ingreso de los pequeños productores/propietarios, que aunque no logran acumular capital, evitan su expropiación, a la par que se incrementan las ganancias monopólicas de los grandes productores⁵².

El resultado facilita la convivencia, con sus efectos retroalimentativos, de la peculiar estructura latinoamericana de tenencia de la tierra: latifundios y minifundios que se regeneran permanentemente, con su alta cuota de ineficiencia productiva, clientela política, marginalización y atraso social.

⁵¹ A lo largo de la historia económica el concepto “renta” ha tenido diferentes significaciones. Dado que es un elemento clave en nuestro análisis, en el Anexo I se detalla el significado que los autores le quieren asignar.

⁵² Citando a Carballo (1991), “La agricultura ‘no pampeana’ (vid, yerba mate, caña de azúcar, algodón, tabaco) sustitutiva de importaciones y por lo tanto dependiente del mercado interno en la mayor parte de los casos, crece más lentamente y, desde prácticamente sus inicios, sometida a crisis periódicas de superproducción”. En el caso argentino, minifundista, campesino, subfamiliar, pequeño productor serían sinónimos de “responsables de las unidades básicas domésticas de producción, basadas sobre el trabajo familiar, cuya dotación de medios impide la acumulación”, en tanto se trata de producción para el mercado, agricultura de subsistencia no significaría predominio del autoconsumo sino ausencia de acumulación, impedidos como están los pequeños productores de captar renta diferencial en el mercado externo.

Los pequeños productores que en el período quizás podrían haber sido absorbidos por la industria en auge ⁵³, conservan -como ya se dijo- sus parcelas, congelando así la evolución de la escala en la propiedad rural y manteniendo la ineficiencia global del sistema productivo.

Repetimos que las reglamentaciones estatales regulan así la competencia, pues impiden la expulsión definitiva de los pequeños productores/propietarios, dejando para más adelante (¿actualmente?) la pérdida de sus propiedades ⁵⁴. Los propietarios más grandes, a su vez, se enriquecen aún más, garantizando el Estado -fuera de los vaivenes del mercado mundial para estos productos- que perciban la renta que el Estado les facilitaba obtener.

De allí la complicidad y la relativa estabilidad política en muchas economías regionales en el período: Blaquier posee, en definitiva, intereses similares en relación a la fijación de cupos y precios sostén que un productor dueño de tres hectáreas de caña. El fenómeno político es la identificación de intereses entre pequeños, medianos y grandes productores, pues la expropiación directa o indirecta no está en la “agenda” de preocupaciones.

Pero esta complicidad no deriva sino en una estabilidad política “relativa”. En tanto precisan de una protección común, sus intereses son similares. En tanto unos se enriquecen a costa de los otros, y compiten por prebendas acotadas y similares, parece improbable una identificación permanente y duradera en el tiempo.

Dentro de las características fundamentales de los productos de las economías regionales debe destacarse su incorporación inmediata, mediante el procesamiento generalmente regional, al consumo popular. Es lo que se describe como la generación de economías "funcionales" al centro de acumulación. Las periferias que denominamos prósperas basan su prosperidad en estos productos, que se vuelcan al mercado interno generado por la industria en auge en el centro.

Detrás de las regulaciones de las economías regionales, hacen su aparición los subproductos funcionales: en el Estado Nacional, altísimas cuotas de corrupción en la fijación de tasas, aranceles externos, cuotas de producción, precios sostén; en los Estados Provinciales, obediencia política al regulador nacional de turno, obediencia política al que tiene acceso al regulador nacional de turno, cuotificación interna de los auxilios nacionales y obediencia política al cuotificador provincial.

En lo que hace a la capacidad de retener población y generar empleo, algunas economías regionales funcionan como expulsoras de población, pues sólo pueden absorber personal temporario en épocas de cosecha, y los servicios urbanos requeridos no estaban tan diferenciados como para permitir una expansión continua de la masa poblacional.

Las que denominamos "periferias prósperas", en cambio, incluso atraen emigrantes de otras provincias. Por este motivo, las migraciones internas se convierten en el período en el dato significativo para analizar el modelo de sustitución de importaciones.

⁵³Suponiendo que esto fuera lo conveniente.

⁵⁴No se tiene conocimiento de la magnitud de este proceso, pero ya se observan algunos movimientos en este sentido. Por ejemplo, en la provincia de San Juan las fincas vitícolas de menores dimensiones muchas veces han pasado a ser casas de fin de semana.

El perfil social her edado de la etapa mercado internista se refleja en una poderosa capa social que cuotifica hacia el interior del Estado Provincial los auxilios nacionales y detenta el poder político sobre la base del desarrollo de las "economías regionales".

Encolumnados detrás del cuotificador encontramos diferentes actores (los pequeños propietarios/productores de las economías regionales) que, ante la crisis de la economía respectiva, solicitan al Estado Provincial el auxilio suficiente para sobrevivir. No es extraño que así ocurra pues durante décadas, como vimos, es el sector público el que permite que sigan siendo productores y aún hoy, elecciones mediante, suelen acceder con cuentagotas a financiamiento para alargar su agonía. En otro capítulo se observa como tales auxilios tienen una larga tradición histórica y como son utilizados a los efectos de operar en el tablero nacional.

1.2.3. Los subsidios

El régimen de subsidios vigente en la economía argentina del Estado Interventor abarca un conjunto de instrumentos, medidas y omisiones de cobro que agota todas las modalidades de financiamiento selectivo y poco transparente que cubre el sistema productivo del país.

Siguiendo con la modalidad de trabajo hasta aquí desarrollada, haremos un paneo de aquellos que se consideran más importantes a la hora de explicar la forma en que se articulan las economías regionales con el modelo central de acumulación.

Las transferencias Nación / Provincias

Uno de los espacios fundamentales al analizar la estructura de los subsidios cruzados está dado por las transferencias que desde el Gobierno Nacional se hacen hacia los Estados Provinciales. Se analizan con mayor detalle en uno de los títulos del acápite 3.4.2. de este libro.

La promoción industrial

Ya se ha hablado brevemente de estas políticas de subsidio en la primera parte de este trabajo y, si bien este subsidio es posterior a la etapa del Estado Interventor, se lo describe en esta parte del trabajo porque su implementación tiene algunas características que lo emparentan más con la etapa de sustitución de importaciones que con las características puntuales que parecen irse desarrollando a partir de su crisis.

Esto no implica negar que los procesos de relocalización están generando fenómenos nuevos en algunas provincias (en especial San Luis) y que su evolución tenderá, a largo plazo a articularse con los nuevos trazos centrales del proceso de acumulación.

Hablando ya de la promoción industrial propiamente dicha, un primer punto a destacar se refiere al costo fiscal de los proyectos industriales promocionados: éste equivaldría a tres veces la inversión realizada por las firmas promocionadas computando, por una parte, las concesiones tributarias y los subsidios.

Incluidos en los anteriores, otros costos relevantes que corren por cuenta del Estado se refieren a las mejoras requeridas en la infraestructura de transportes, comunicaciones, energía eléctrica, instalación de gas natural, etc. El motivo para operar esta redistribución de ingresos hacia la industria, aparece relacionada con la desconcentración espacial de los trabajadores.

Como se ala Borello, “En t rminos políticos, el proceso de reestructuraci n industrial ha sido acompaado de una reestructuraci3n de la sociedad en su conjunto: las desinversiones en sectores y regiones nucleadas alrededor del modelo sustitutivo, redujeron el poder de los sindicatos y de las clases trabajadoras... se escindi3 la alianza impl3cita que apoyaba el modelo sustitutivo...”(1992).

Entre 1958 y 1973, las inversiones favorecen, en primer lugar, a Buenos Aires (48%), Santa Fe (25%), C3rdoba (6%) y Chubut (5%). Acompaando la crisis del modelo sustitutivo, las nuevas inversiones se reorientan: entre 1974 y 1983, las principales beneficiarias son Misiones (17%), Santa Fe (16%), Buenos Aires (12%), Chubut (8%), Tucum3n, Jujuy, Catamarca y La Rioja (6%) (Borello, 1992).

En virtud del Acta de Reparaci3n Hist3rica, toman auge las inversiones promocionadas en San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan, dando origen a un crecimiento diferenciado de un muestrario diverso de nuevos o viejos capitales. Esto permite explicar las performances del sector industrial de las provincias promocionadas. En vol3menes f3sicos de producci3n, el cuadro a mostrar ser3a:

Cuadro N3 2
P.B.G. a precios constantes de 1970 - Gran Divisi3n 3 (Industria) - 1980 = 100
Provincias Escogidas

Provincia	1980	1985	1987	1989
CATAMARCA	100	175	269	226
CHUBUT	100	164	140	130
LA RIOJA	100	1.582	1.619	1.431
MISIONES	100	145	155	168
SAN JUAN	100	139	160	152
SAN LUIS	100	306	1.380	1.615
T. DEL FUEGO	100	4.363	6.650	S/D
BUENOS AIRES	100	96	111	99

Fuente: elaboraci3n propia en base a informaci3n del CFI y Base de Datos SAREP

Lo que nos interesa rescatar en este punto, es que a3n los empr endimientos industriales de las provincias son fruto de la actividad del Estado, con subsidios a capitales que b3sicamente provienen del 3rea central o de empresas transnacionales, y que tienen un bajo nivel de encadenamiento con el aparato productivo local.

Por el contrario, las instituciones provinciales y los actores sociales se han mostrado incapaces de fomentar y conducir esta relocalizaci3n de forma tal de optimizar su impacto. Para citar solamente un ejemplo y poder evaluar la veracidad de los datos y de la capacidad para conducir el proceso de promoci3n, mientras que la Gran Divisi3n 3 "Industria Manufacturera" para la provincia de La Rioja se increment3 casi quince veces, en el mismo periodo la Gran Divisi3n 4 "Electricidad, Gas y Agua" apenas logr3 duplicarse (SAREP, 1994).

Borello, citando a Hardoy, lo expresa diciendo: “Los partidos pol3ticos, las instituciones p3blicas y las asociaciones privadas s3lo ejercen un poder aparente: el verdadero poder circula a trav s de una complicada red de clientelismo, corporativismo y nepotismo” (1992).

En la etapa de sustitución de importaciones el subsistema público bancario está conformado por: a) Banco Hipotecario Nacional, b) Banco de la Nación Argentina (BNA), c) Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), d) Caja Nacional de Ahorro y Seguros (CNAS), e) Banca Oficial de Provincia. (BOP)

El BANADE se especializa en el crédito de largo plazo a las inversiones industriales. Es conocida la baja calidad de su cartera crediticia, mal garantizada y siempre impaga, de modo que, al momento de su transformación en “banco mayorista”, se torna no privatizable debido a que la mayoría de la misma es irrecuperable.

El BNA, especializado en el financiamiento agropecuario, aunque sin desdeñar otros rubros crediticios, presenta carteras de crédito de algo mejor calidad. Sin embargo, continuas refinanciamientos masivos de los pasivos agropecuarios muestran la influencia del subsector agrícola, en perpetua crisis y reestructuración, y los subsidios otorgados por estas instituciones estatales⁵⁶. Demás está mencionar que los múltiples amigos del/los gobierno/s de turno poseen mayor capacidad de endeudamiento que el común de los mortales, y peor capacidad para constituir garantías que la que las múltiples normativas exigen. El caso de los salvatajes financieros a la curtiembre de la familia Yoma, nos exime de mayores comentarios (ver al respecto Clarín 12-06-99).

Sin embargo, las instituciones bancarias nacionales fueron nichos de idoneidad y eficiencia cuando se las compara con la performance de muchas instituciones de la Banca Oficial de Provincia (BOP).

El grupo de bancos provinciales surge en su mayoría como parte de la reestructuración mercado - internista del país operada en la década del '30⁵⁷. Estos bancos se caracterizaron por⁵⁸:

Ocupa un lugar central en el crédito de los pequeños y medianos productores locales
Ser una herramienta clave en la reproducción de las clases políticas tradicionales provinciales

En este sentido debe remarcar que la misma tiene como una de sus características salientes su gran heterogeneidad, tanto en tamaño (a ella pertenecen algunos de los bancos más grandes del país como el Banco de la Provincia de Buenos Aires o el Banco Ciudad), como en la capacidad gerencial que han mostrado ante las diferentes etapas que ha recorrido el sector bancario del país (los Bancos de Santiago del Estero, Salta, San Juan se encuentran en un estado alarmante; el Banco de La Pampa en particular, y en menor medida los de Corrientes y Santa Cruz, tienen un performance igual o mejor que muchos bancos privados).

Tal vez sea el origen de los fondos con que se nutren los bancos provinciales, generalmente a través de redescuentos del BCRA o líneas crediticias financiadas, como ya

⁵⁵ Se ha tratado este tema con más extensión en Rubins/Cao, 1998

⁵⁶ Esta tampoco es una actividad novedosa de la banca pública. En los inicios del presente siglo uno de los puntos esenciales de disputa entre conservadores y el ascendente partido radical, estaba en el control de los créditos que otorgaba el BNA.

⁵⁷ Con excepción de los bancos provinciales de las Provincias creadas en la década del '50 y con Constituciones de la década del '60 (Ver cita N° 7).

⁵⁸ Dentro de la BOP se encuentra un banco, el de la Provincia de Buenos Aires, que tiene notorias diferencias con el resto de los Bancos Provinciales (es el más antiguo del país, es uno de los bancos con mayor nivel de depósitos y número de sucursales, figura expresamente en los pactos que dieron lugar a la Constitución de 1853, etc.). Por estas diferencias es que muchas de las características que se describen no siempre se verifican en esta institución.

vimos, desde otras regiones, lo que hace que su desempeño como cobrador de los créditos (muchas veces ya a tasa preferencial) sea tan bajo; sólo así puede explicarse que, históricamente, haya tenido un porcentaje tan alto de créditos en situación irregular.

Pero no todos los males de la BOP se deben a medidas originadas en las mismas provincias. El BCRA muchas veces toma medidas que la involucran específicamente; así, por ejemplo, durante una etapa del Gobierno del Dr. Alfonsín la BOP es excluida del circuito de tasas libres. Esto es, la BOP puede tomar y prestar dinero solamente a tasa regulada. Múltiples productores obtuvieron dinero a tasa regulada bonificada 75%, que luego colocan a plazo fijo a tasa libre en cualquier institución privada.

Ya con el despliegue de la convertibilidad, los guarismos relativos a la BOP, en el marco de la heterogeneidad citada, empeoraron notoriamente:

El costo de intermediación (gastos administrativos sobre depósitos totales) era en febrero de 1993 un 33% más alto en los bancos de la BOP que para los Bancos Privados de Capital Federal, a pesar de las ventajas que significa tener como cliente cautivo a los gobiernos provinciales.

Los créditos irregulares de la BOP se concentran en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Datos para Febrero de 1993 - Reyes, 1993).

La cartera en gestión judicial del Banco de la Provincia de Santiago del Estero era el 57% de la cartera total, en el Banco de la Provincia de Formosa alcanzaba el 27%, para citar solamente dos ejemplos (Subsecretaría de Promoción Económica Regional 1994).

El boom de crecimiento de los recursos fiscales de la primera etapa de la convertibilidad alejó los peligros más cercanos de crisis de la BOP. En estas instancias la Nación operó intentando disciplinar la actividad de las Provincias a través de los llamados Pactos Fiscales I y II, en donde se comprometen, entre otras instancias a “Propender a la privatización total o parcial de servicios, prestaciones u obras cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias...”.

La crisis conocida como efecto tequila sirvió de catalizador de la situación. El Poder Ejecutivo Nacional constituye un fondo “fiduciario” que servirá principalmente para sanear las carteras de la BOP y permitir su privatización. En la actualidad, catorce bancos provinciales han sido privatizados y cuatro más se encuentran en proceso de hacerlo ⁵⁹. Igualmente debe resaltarse que, más allá de la extensión del proceso privatizador, tres de los más importantes bancos de la BOP son aún instituciones provinciales: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y Córdoba. Asimismo debe decirse que estas tres instituciones no fueron, históricamente, aquellas que presentaron los índices de mayor deterioro dentro de la BOP.

Las tarifas preferenciales

Las privatizaciones efectuadas desnudan, una vez más, la estructura subsidiada de las economías regionales de nuestro país. Mientras las empresas son públicas, múltiples convenios entre éstas y diversas industrias mantienen bajo un relativo secreto la ineficiencia global de algunos emprendimientos de dinámica sospechosa.

Los contratos especiales que ligan a empresas como Acindar con los proveedores de energía o de materias primas, las tarifas “industriales” para la energía o el gas, las tarifas de

⁵⁹ Al respecto ver informe del Jefe de Gabinete de Ministros N° 30 a la Cámara de Diputados de la Nación (28/10/98).

ferrocarril para el traslado de los productos regionales, etc., terminan coadyuvando a un estado de alta ineficiencia.

El déficit de la totalidad de las empresas públicas nacionales (sin embargo, no imputable únicamente a las tarifas que cobran, pues debe añadirse el efecto “corrupción” en su análisis) hace que finalmente, bajo el supuesto **de la necesidad del pago de la deuda externa con superávit fiscal**, sea imperiosa su privatización.

La racionalización de las mismas, y su transformación en empresas capitalistas cuidadosas de sus costos desnuda el cúmulo de acuerdos cruzados que permite subsistir al núcleo industrial del centro.

En las provincias ocurre otro tanto. La imposibilidad de las burguesías provinciales de sostener sus Estados, y con ellos las empresas provinciales, hace que se haya desatado un paulatino proceso de privatización provincial. La captación de estas organizaciones corre por cuenta de grupos económicos de otras regiones más poderosas, las que llevarán adelante, en forma impudica, un ejercicio de transparencia.

Ahora que está terminando la privatización de las empresas de energía provinciales y la banca oficial de provincia, la caída de otra fuente de subsidios habrá dado por tierra con buena parte de las garantías de prosperidad vigentes en el modelo anterior, y con ellas se abre el fantasma de la demorada expropiación.

La exención de los pagos por servicios o impuestos

Esta modalidad de subsidio está relacionada con el no cese en la prestación de servicios pese a la falta de pago registrada. Involucra a la casi totalidad de la población, pero se transforma en un subsidio productivo cuando se refiere a la utilización de un insumo industrial o productivo.

Así, pese a la imposibilidad de cobrar servicios prestados, la situación política de muchas provincias impide el corte de los servicios ⁶⁰ a quienes siempre eligen las empresas provinciales para ajustar sus egresos, de modo que quienes sí pagan los servicios (una minoría de la población o de los productores), se ven obligados a sostener los costos de la totalidad de los usuarios. Los déficits de las empresas públicas provinciales, y lo abultado de sus tarifas, están ligados a éste fenómeno, que obliga a cobrar el consumo de decenas de usuarios a sólo uno de ellos.

Algo similar ocurre con el pago de Ingresos Brutos, o del impuesto Inmobiliario rural en las provincias. La escasa proporción de la población que abone estos impuestos, debe hacerse cargo de la totalidad de la previsión de recaudación de los mismos. Como puede observarse en el cuadro que sigue, el que analiza la situación del impuesto inmobiliario a modo de muestra. Esta situación es de una alta heterogeneidad en el país, con una tendencia a hacerse cada vez más crítica. En especial es notorio el deterioro en la performance de las periferias despobladas y en las periferias rezagadas, que han disminuido su ya bajo estándar de ingresos por este impuesto.

60 Según informantes clave, el sorprendentemente bajo nivel de cobro de los servicios reconocería la siguiente lista de morosos: los organismos públicos de los niveles nacional, provincial y municipal (dentro de estos últimos tiene alto impacto el alumbrado público), las empresas con empresarios vinculados al poder provincial, las empresas que aducen problemas de competitividad, los "notables" de la provincia, en particular ex funcionarios de los tres poderes y finalmente los sectores sociales de menores ingresos que han logrado expresarse a través de alguna fuerza política y/o la prensa.

Cuadro N° 4
Impuesto Inmobiliario
Para agrupamientos de Provincias
Agrupamientos de Provincias **Impuesto por Ha. (1) Impuesto por hogar(2)**
Año 1980 1990 1980 1990

Promedio País	2.16	1.83	109.69	42.63(3)
Provincias Centrales	5.32	4.92	126.10	95.38
Periferias Despobladas	0.19	0.14	56.70	34.25(3)
Periferias Prósperas	2.01	1.13	79.93	29.42(3)
Periferias Rezagadas	0.77	0.35	39.33	11.47(3)

Referencias:

(1) 40% del impuesto inmobiliario dividido por el N° total de hectáreas en producción en cada provincia.

(2) 60% del impuesto inmobiliario dividido por el N° total de viviendas en cada provincia.

(3) Debido al traspaso en algunas provincias de este impuesto a la órbita municipal se ha considerado el promedio simple de las provincias que no han hecho esta acción.

Fuente: Banco Mundial, 1992.

Por citar solo un ejemplo; los diferentes Gobiernos de la Provincia de Santa Cruz han “decretado” la exención del impuesto inmobiliario rural, desde 1980, por razones de “emergencia agropecuaria”. De esta forma, cualquier habitante de la ciudad de Río Gallegos, con un terreno de 10m x 10m paga por impuesto inmobiliario más que los propietarios rurales, cualesquiera fuese la extensión del predio⁶¹. Corroborando esta situación, la fuente del cuadro cita como 0,00 el ingreso para la provincia de Santa Cruz por impuesto inmobiliario rural.

1.2.4. El mercado de trabajo

El primer peronismo sienta, legislativamente, las bases para el establecimiento de un Estado Benefactor Limitado. En las décadas del ‘30, ‘40 y ‘50, la industrialización es bandera de distintos movimientos sociales y políticos (Cárdenas, De La Torre, Perón, Vargas, etc.) (Fajnzylber, 1984): para posibilitarla, urge modificar las condiciones de reproducción de la mano de obra.

En la construcción del Estado Benefactor, se dictan numerosas leyes laborales (estatuto del peón de campo, sistema jubilatorio, leyes de accidentes de trabajo, leyes para la actividad sindical, convenciones colectivas periódicas, etc.) que estabilizan el mercado interno, consumidor necesario de la industrialización impulsada.

Asimismo, en el período post-peronista del Estado Interventor se crean las Obras Sociales sindicales, que merced a un aporte mínimo por parte de patrones y trabajadores, garantiza la cobertura de la salud física de los millones de trabajadores de Argentina y financiera de sus sindicatos.

Sin embargo, y como ya se destacó en el relato histórico, estas reglas no siempre llegaron a las provincias periféricas. Así, en particular los trabajadores rurales, no siempre acceden a las normas de hecho vigentes en el centro, siendo diversas formas de sobreexplotación moneda corriente.

Esto no quiere decir que el Estado Interventor no llegue a las economías regionales; sólo que su vigencia completa está matizada por la lejanía relativa al poder central; así se

⁶¹ Esto incluye las míticas “Estancias de la Corona”, que según se dice son bioceánicas (comienzan en el Atlántico – Argentina– y concluyen sobre el Pacífico –Chile-).

observan numerosos conflictos en Tucumán, Jujuy o Chaco, entre trabajadores rurales, en busca de la aplicación de las leyes vigentes.

A la vez, y correlativamente, esto permite abaratar -también- los costos en las "economías regionales". El poder central, si bien no tan ausente como en la etapa posterior, actúa como cómplice de estas formas de "contratación de la mano de obra".

1.3. La crisis de los '70

1.3.1. Cambios en el funcionamiento de la estructura industrial

Hemos señalado la importancia de la estructura de protección arancelaria montada para favorecer el proceso sustitutivo, así como el rol determinante **del Estado como productor de capitalistas**, operando a través de medidas tales como subsidios crediticios, tarifarios, excepciones impositivas y omisiones de cobro, a las que tardíamente se les agrega la legislación de comercio nacional, con un poderoso Estado "productor directo" de numerosos bienes y servicios, que crea la infraestructura de apoyo para una industrialización basada en el mercado interno (Fajnzylber, 1984).

Los expertos en economía industrial señalan, entre las características de la industria sustitutiva argentina, la masiva presencia de empresas transnacionales líderes en el sector industrial (producto de la debilidad de la clase dominante local), la pequeña escala operativa en la que se desarrollan los emprendimientos sustitutivos (en períodos en los cuales la amortización de las inversiones en ciencia y tecnología derivan de las economías de escala), el rezago de la industria de bienes de capital, la falta de estímulo para emprender proyectos de exportación, etc.

La industria argentina crece, entre 1964 y 1974 a una tasa anual de 8%, con un elevado nivel de concentración y una fuerte participación estatal en el sector industrial. En el Censo Económico de 1974 se registran 443 empresas pertenecientes al Estado, que ocupan 8% del empleo industrial y producen 10% del Producto Bruto industrial (Kosacoff, 1984).

Entre las características de las empresas transnacionales líderes en numerosos segmentos de la industria sustitutiva, se cuentan la oligopolización de las ramas en las que actúan, la utilización de formas de producción intensivas en capital, con un fuerte componente importado en el producto final y escasa relevancia de los salarios en su estructura de costos.

Un subproducto de esta estructura industrial es el patrón de la inversión pública, tanto educativa como en infraestructura. El liderazgo de las empresas transnacionales orienta la inversión hacia la provisión de los insumos necesarios para la evolución de este tipo de industrias, en abierta contradicción con las necesidades de las clases dominantes locales, y en desmedro del agro que provee alimentos para el mercado interno y las regiones más alejadas, así como el abastecimiento de técnicos y profesionales adecuado para las necesidades de estas industrias, en lugar de promover mejoras globales de la calidad educativa de la población.

Fajnzylber denomina estos patrones de intervención estatal "proteccionismo frívolo" (1984), modalidad de acción del estado que finaliza a partir del golpe militar de 1976. En esta etapa, se procura una reconversión masiva del sector industrial, impulsando como objetivo central de la política del sector la sorprendente meta de reducir la inflación.

El comienzo de la crisis de los '70, que en Argentina es perceptible desde 1974, encuentra a los países centrales impulsando políticas de liberalización del comercio

internacional, así como la desregulación de los mercados financieros y la limitación del comercio nacional, políticas aplicables solamente a los países subdesarrollados.

En este contexto, el recorte de los numerosos subsidios que facilitan la reproducción industrial (como por ejemplo el sinceramiento de las tasas de interés y eliminación del rol de "fomento" del BANADE, la reducción de la protección y de la dispersión arancelaria, la limitación de las exenciones, un nuevo régimen automotriz y eliminación de los gravámenes para arancelarios (Kosacoff 1984)) redundan en lo que algunos autores denominan "desindustrialización" en Argentina: el producto bruto industrial cae más de 20%, cae la demanda interna, cae la influencia del capital externo en la industria (pasa de 31,2% en 1973 a 28,3% en 1981).

Sin embargo, la supuesta "desindustrialización", en realidad consiste en una relocalización industrial con una profunda modificación en lo que hace a los patrones de desarrollo industrial: se abandonan los proyectos de innovación autóctona, se relocalizan industrias buscando nuevas fuentes de promoción, y se clausuran emprendimientos y posibilidades futuras de afianzamiento de burguesías "nacionales", transformando la discusión de los años '70 sobre la protección del capitalismo y los capitalistas "nacionales" en una cháchara vacía de contenido.

Los proyectos promocionados a partir de 1970 están relacionados con la producción de aceites, pescado, madera, papel, petroquímica, cemento, siderurgia, etc., es decir, industrias basadas en insumos agropecuarios y el uso difundido del gas como insumo energético, a partir de una expansión de la frontera agropecuaria destinada a las exportaciones.

Bajo este concepto general, podemos decir que "...el eje central de las transformaciones es la aparición y/o potenciación de una serie de actividades que conjugan una cierta expansión de las fronteras productivas internas con una demanda internacional capaz de absorberla, reproduciendo en lo sustantivo -ahora con un cierto nivel de industrialización- la lógica de exportaciones de granos y carnes de principios de siglo, donde la base de la competitividad residía en la favorable dotación de recursos naturales". (Bisang, Kosacoff, 1992).

Sin embargo, la estructura industrial resultante de la reestructuración es definida como de "regresión estructural", pues "... tanto las acciones gubernamentales directas (asimetrías en la apertura, subsidios) como las omisiones (ausencia de fomento a la difusión de tecnología...) fueron factores centrales para explicar la regresividad de la reestructuración". (Nochteff, 1991)

En la reconversión efectuada por la industria argentina, no debe suponerse ausencia del Estado: se protegen y subsidian sectores tipo "enclave", capital intensivos, productores de bienes intermedios que "reforzaron el comportamiento rentístico de las grandes firmas y conglomerados", se despliegan políticas aperturistas muy asimétricas, especialmente profundas en los mercados menos oligopolizados y en los sectores más diseño y "skills" intensivos"... Los bienes intermedios y los basados en ventajas comparativas "naturales" aumentaron su participación en la producción industrial, en detrimento de los metalmeccánicos en general y los bienes de capital en particular. Ello se debió a los elevados subsidios estatales a los grandes emprendimientos en los sectores de cemento, celulósico-papelero, petroquímico y siderúrgico, buena parte de los cuales se efectivizaron en la modalidad "llave-en-mano" y con desgravación total a la importación de bienes de capital al resto de la industria" (Nochteff, 1991)

En la base del desarrollo industrial detectado, que se traduce en una creciente importancia de la participación de las exportaciones de manufacturas de origen industrial en el total de las exportaciones industriales, (34,28% del total en 1974, 42,2% en 1990, crecimiento entre 1974 y 1990 a una tasa anual de 9% frente a un PBI estancado), con un fuerte incremento de los coeficientes de exportación en numerosas ramas industriales (Bisang, Kosacoff, 1992), está la utilización como recurso energético del gas, en primer lugar, y en segundo lugar un mayor aprovechamiento de otros recursos naturales, prácticamente inexplorados hasta la década del '70: pesca, recursos forestales, petróleo.

Cuadro N° 5

Participación de las exportaciones en el volumen bruto de producción del subsector Sector 1973 1990

Total	4.9	7.9
Alimentos, bebidas y tabaco	16.2	29.2
Papel	4.2	8.8
Industria Química	2.8	13.0
Maderas y Muebles	0.1	7.4

Fuente: Bisang y Kosacoff 1992

Aquí, conviene resaltar la importancia del origen regional de los insumos del nuevo ciclo exportador: la Patagonia, antes marginal e inexplorada, aparece como origen de los nuevos insumos energéticos que abastecen el ciclo exportador y poseedora de las costas en donde se origina el desarrollo de la pesca de altura; Misiones, y las provincias con recursos forestales, dan impulso al crecimiento de la producción de papel y pasta celulósica. Como se ve, se trata de unidades políticas completamente diferentes de las hasta el momento provincias periféricas funcionales al núcleo central de acumulación.

En los '90, las exportaciones con uso marginal de energía representan sólo el 5%, las de consumos medios disminuyen de 34% a 17% y las de consumos medio alta y muy intensivas en energía representan el 25% de las exportaciones totales. Las más notables: aluminio, siderurgia, petroquímica, pasta de papel (Bisang, Kosacoff, 1992). ¿Es necesario remarcar que, por ejemplo, el principal exportador de aluminio está radicado en Chubut, y que su producción se basa en la energía barata que obtiene?

En el mismo lapso, los emprendimientos regionales destinados a abastecer un mercado interno en expansión, núcleo alrededor del cual se caracterizaban los anteriores emprendimientos "funcionales" de ciertas periferias "prósperas", entran en decadencia. Es que los nuevos emprendimientos son capital y recursos naturales intensivos, expulsores de mano de obra. La renta petrolera, gasífera y agropecuaria vuelve a cobrar importancia en el desarrollo argentino, sólo que sus actuales perceptores son diferentes de los anteriores.

Para dar una imagen de la decadencia que significa para algunas economías regionales el cambio de paradigma diremos que la vitivinicultura de San Juan, otrora uno de los emprendimientos de "periferia próspera" más pujante genera un producto de aproximadamente \$ 55 millones, menos de lo que gasta su Estado Provincial en un mes. Obviamente el centro de la subsistencia provincial ha pasado de su aparato productivo a la capacidad de la "clase política" de conseguir transferencias nacionales crecientes.

Debe mencionarse, asimismo, el proceso de centralización del capital que acompaña la reconversión del perfil exportador argentino: diversos autores han explicado el auge de los nuevos grupos económicos, surgidos al calor de la promoción industrial y los contratos

estatales, apuntando sobre el aprovechamiento de la renta financiera operado durante los años de reconversión.

Bisang y Kosacoff (1992) señalan que 20 firmas industriales producen el 40% de las ventas externas de manufacturas, en tanto las 36 firmas más importantes explican 54% del comercio. En 1990, 15 firmas explican 33% del comercio externo del país, en tanto un proceso similar tiene curso en la estructura de tenencia de la tierra en la provincia de Buenos Aires, y en general en la totalidad de las actividades productivas que se desarrollan en el país (Khavisse, Basualdo, 1993).

Entre los ejemplos destacados con relación a la reconversión agro/industrial, Bisang y Kosacoff describen el proceso experimentado por el complejo aceitero. A principios de los '70 comienza la producción de soja: en 1970, sólo 33 mil has están sembradas con soja, para 1980 la producción alcanza los 2,3 millones de has, en 1990 se siembran 5,2 millones de has. Los rindes pasan entre los años 1965/70 de 980 kg./ha a 1987/90 a 2300 kg./ha, de modo que la producción de 1990 triplica la de 1980.

En el período, se instalan 40 plantas industriales de pellets (aceites), construyendo un complejo exportador con un mínimo grado de elaboración interna, cuya competitividad se basa en la dotación natural de factores asociado a equipamiento industrial y de infraestructura muy eficiente, pasando de exportar 225 millones de dólares en 1974/76 a 700 millones en los '80, y 2200 millones en 1988/90.

Otro caso, el de la provincia de Misiones, permite apreciar que una sola planta (Alto Paraná S.A.) genera el 70% de la celulosa provincial. El resto es provisto por papel Misionero S.A. y Celulosa Puerto Piray S.A., y aunque Papel Misionero es de capital mixto, con mayoría estatal, Celulosa Argentina controla el 100% de Celulosa Puerto Piray y una parte considerable de Alto Paraná S.A. en tanto otra parte importante del capital de Alto Paraná es del grupo Massuh. La firma Alto Paraná S.A. comienza a producir en 1983, y posee sus propias hectáreas forestadas (20 mil has) es decir, está concentrada verticalmente aunque compra raleo en proporciones significativas a productores pequeños y medianos. La actividad celulósica ha concentrado 60% de las inversiones promocionadas entre 1974 y 1987. (SAGyP, 1990)

El caso del petróleo y el gas es más reciente: la desregulación de la actividad petrolera y gasífera iniciada durante el gobierno del Dr. Alfonsín concluye en la privatización y desnacionalización operada en los '90, de modo que la renta que internalizaba el Estado a través de sus empresas nacionales ha sido también privatizada. La crisis social de los Estados patagónicos no es ajena a estos procesos.

Pese a contar con fuertes ingresos en concepto de regalías mal liquidadas a lo largo de la década del '80 el cese del desempleo encubierto o cobijado en estas empresas estatales debe ser compensado por estas provincias para evitar la pérdida de población⁶², dilapidando por este medio montos fabulosos, irrecuperables e indispensables para algún proceso posterior de desarrollo.

Operando a la par del proceso de reconversión industrial, se produce la re-regulación de las operatorias mercantiles de las fuentes de provisión de insumos directos para estas industrias (petrolera, gasífera, etc.), en tanto se prepara e induce el abaratamiento de la masa salarial global del país, a través del proceso de apertura del comercio exterior y la

62 También para armar aparatos políticos imbatibles. Al respecto ver capítulo siguiente.

desregulación de las actividades que generan bienes-salario en el mercado interno: azúcar, vino, algodón, yerba mate. El resto de la industria puede abaratar el salario con la desregulación de la mano de obra ocupada en las zonas de quinta, granja, construcción, y a través de la importación masiva de textiles baratos. La tasa de desocupación abierta más elevada de la historia argentina hace el resto.

1.3.2. La re-regulación, la apertura y el nuevo rol del Estado

La apertura

A partir del gobierno militar 1976/1983, se inicia un proceso de apertura y exposición de la economía argentina al mercado mundial. El sistema económico protegido vigente a partir de la segunda guerra mundial, en crisis permanente desde fines de la década del '60, es abierto a la competencia internacional sin paraguas protectores, tal como se describió en el acápite anterior. Pero la apertura desordenada de fines de los '70 es diferente a la de la etapa iniciada en 1989.

Según Kosacoff (1993), en tanto entre 1982/88 se restablecen aranceles altos y restricciones a la importación, se pone en marcha un sistema de retenciones a las exportaciones con incentivos a las ventas manufactureras, con vigencia de un tipo de cambio subvaluado, en la nueva fase de apertura 1989/91 se acelera el proceso de rebajas arancelarias desapareciendo el sistema de permisos de importación, con eliminación de los derechos específicos para electrónicos y textiles. Entre octubre de 1989 y abril de 1991 los aranceles máximos y mínimos se modifican once veces, bajando el promedio nominal de 26% en octubre de 1989 a 18% a fines de 1990.

En noviembre de 1991, para compensar el retraso cambiario, los productos libres de arancel pasan a tributar 5%. La inexistencia de barreras no arancelarias y el bajo nivel y dispersión de las tarifas definen una apertura general inédita; la única excepción la constituye el régimen para la industria automotriz. Nuevamente, y con motivos fiscales, el sistema arancelario se ve modificado en marzo de 1995: para hacer frente a la corrida bancaria desatada por México en diciembre 1994, se reinstala la tasa de estadística y se incrementan los aranceles para las importaciones extra-Mercosur.

Esta apertura define un cambio en la composición de las importaciones. Se produce un proceso de marcado descenso en el ingreso de insumos intermedios, los que estaban fuertemente subsidiados hasta mediados de los '70. También cambian completamente las políticas relacionadas con la industria electrónica, abandonándose toda ilusión de desarrollo a través de políticas de promoción, se producen cambios en las importaciones de bienes de capital, sustituyéndose la inversión en equipos nacionales por equipamiento con bienes de capital importados, se genera una fuerte expansión de la oferta de productos energéticos.

A partir de la convertibilidad, puede decirse que los cambios en el sector industrial replantean en especial la actividad de la industria textil y de bienes de capital. En la salida de la hiperinflación, la única manera de garantizar la búsqueda de una disminución del salario nominal promedio sin caída paralela del salario real, es abaratando -ricardianamente- los bienes/salario vía importaciones.

Hay reestructuración "ofensiva" y "defensiva". Según Nochteff (1991) en la etapa de reestructuración abierta en 1989..."se redujeron tanto los subsidios como la protección arancelaria y para arancelaria de algunos de los grupos económicos y/o actividades industriales que constituyeron los "invernaderos/enclaves".

Sin embargo, esta reducción no parece suficiente como para generar un incremento de competitividad tal que permita la inserción de la economía nacional en el mercado mundial. Notcheff comenta que ello se debe a “En primer lugar, la reducción de subsidios a través del régimen de promoción industrial tradicional fue parcial y no total. En segundo lugar, se concedieron casi inmediatamente otros subsidios (por ejemplo, a través de precios diferenciales de energía). En tercer lugar, se abrieron oportunidades de ganancias extraordinarias a través de las privatizaciones y otras concesiones de servicios públicos... para los grandes agentes económicos, los cuales... no se ven suficientemente presionados hacia esfuerzos de inversión y cambio tecnológico e institucional. En cuarto lugar, no se creó ningún mecanismo de "picking the winners" que compense el contexto negativo creado durante la reestructuración regresiva y premie el aumento de competitividad a través de la inversión y los cambios técnicos e institucionales, de modo de fomentar el crecimiento de las empresas medianas dinámicas, no solo por su potencial para especializarse y exportar, sino también por su importancia para la difusión del progreso técnico y organizacional...” (1991).

Este proceso no es ajeno al que experimentan la totalidad de los países de América Latina. Como se señalan Agosin y French Davis (1993), la primera experiencia sostenida de liberalización comercial fue la de Chile, que comienza a disminuir la protección de su comercio exterior en los '70; en 1983 Costa Rica, en 1985 Bolivia y México, en 1989 Argentina y en 1990 Brasil. En todos los casos hay desmantelamiento de las restricciones cuantitativas y una rebaja considerable de los aranceles, disminución marcada de la dispersión y de la protección efectiva. El más extremo es el caso chileno, con un arancel uniforme de 11%, trabando -por la dificultad para fijar un arancel externo común- su ingreso al Mercosur, en la búsqueda de un sistema de comercio regulado.

Los objetivos de los procesos de apertura están relacionados con la reestructuración de las deudas externas y con los procesos de reinserción en el mercado mundial de éstos países: la apertura del comercio exterior facilita la reconversión exportadora, las nuevas políticas de reproducción de la mano de obra, y todos los signos de reacomodamiento y reformulación de roles económicos descriptos con anterioridad.

La re-regulación de la economía nacional.

La política de desregulación, normada con Decreto 2284 del 31/10/91, es presentada como una herramienta para "modificar los costos internos y el sistema de precios relativos de la economía argentina".

En el plano interno, los principios rectores del Decreto 2284/91 son expuestos como la “derogación definitiva de normas legales que restringen la oferta y la información, limitan el ingreso o prevén la intervención estatal en la formación de precios, salvo en los servicios públicos que constituyan monopolios naturales o posean marcos regulatorios propios” (Domeniconi, 1992). Se desregulan: mercados mayoristas de frutas y hortalizas, de servicios profesionales, de transporte por ruta y múltiples actividades comerciales.

En lo que hace a las políticas regulatorias públicas y la organización estatal, se deroga toda la legislación regulatoria que pesa sobre los mercados agrícolas de productos regionales (azúcar, vino, yerba mate) y agropecuarios tradicionales, se provoca la disolución y privatización de las instalaciones de todos los entes públicos (diez en total) encargados de administrar las regulaciones suprimidas, buscando simultáneamente, el “reforzamiento de los entes públicos responsables del control sanitario y de la calidad de los productos del agro, especialmente los orientados a la exportación” (Domeniconi, 1992).

Como resumen de las medidas adoptadas, (Bocco, Morduchowicz y otros, 1991) se suprime la ley de Compre Nacional, la restricción horaria para el funcionamiento del comercio minorista, se desregula el transporte comercial y de carga, se disuelve la Junta Nacional de Carnes y se privatiza el mercado de Liniers (sus tareas de fiscalización pasan a la SAGyP); para los lácteos: se derogan regulaciones a tambos e industria lechera, se disuelve la Junta Nacional de Granos, que garantizaba el pago a productores antes de la entrega a exportadores, se suprimen planes de canje que funcionaban como crédito barato al productor, en el caso del azúcar: se disuelve la Dirección Nacional de Azúcar y se suprimen los cupos de producción, para la yerba: desaparece la Comisión Reguladora de la Comercialización y se eliminan los cupos de producción, en el caso de la vid: desaparece la Comisión reguladora, pese a la no disolución del Instituto Nacional de Vitivinicultura, se suprimen decretos de promoción de la industria naval, aeronáutica y maquinaria vial; se eliminan franquicias aduaneras para siderurgia y aluminio, y se complementa con la desregulación farmacéutica.

En el plano fiscal, se busca la supresión de impuestos destinados a solventar los regímenes regulatorios, los que gravaban las exportaciones y la derogación de todos los regímenes de promoción industrial de carácter sectorial (industria naval, aeronáutica, etc.).

Otras medidas complementarias tomadas a lo largo de 1992 están referidas a: mercado de medicamentos, reorganización de la aduana, mercado de productos minerales y sus concentrados, organización portuaria y transporte marítimo, y transporte automotor de pasajeros de media y larga distancia.

En la búsqueda de incentivos a la obtención de renta minera, levantan las restricciones asociadas al mercado de productos minerales y sus concentrados como relacionadas con las zonas acotadas por criterios de seguridad, la nacionalidad de los inversores y el transporte de carga en área minera y de exportaciones.

Por este motivo, se emite el Decreto 815/92 para: “eliminar las discriminaciones respecto a la nacionalidad del inversor, con igualdad de argentinos y extranjeros, exclusión del régimen de zonas de seguridad de fronteras para las explotaciones mineras de esas zonas y constitución de empresas de transporte en esas zonas, eliminación de derechos de exportaciones sobre esos productos, simplificación y flexibilización del régimen para envío de muestras y consignaciones al exterior” (Domeniconi, 1992).

Como exponen Squiglia y Delgado, el Decreto 2284/91 dispone una amplia batería de desregulaciones, agrupadas en Mercado Interno, comercio internacional, entes públicos reguladores y mercado de capitales. Las agencias reguladoras estatales exceptuadas de la disolución son el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Fondo Nacional del Tabaco, comprobando nuestra hipótesis acerca de la relación entre la eficacia del órgano regulador y la importancia social del sector “regulado”.

La batería de normativa desreguladora se complementa en 1992 con el Decreto N° 1.493 y la resolución SAGyP 948, que busca incrementar la explotación pesquera, el Decreto N° 1.494 sobre transporte terrestre de carga, el Decreto N° 958 sobre transporte de pasajeros de media y larga distancia, el Decreto N° 817 para la reorganización portuaria y la navegación marítima y fluvial, el Decreto N° 2.293 que suprime barreras jurisdiccionales para actos profesionales, el Decreto N° 1.813 para la flexibilización del régimen de peritos judiciales, el Decreto N° 1.187 de 1993, de desregulación de correos y permisionarios postales.

Las medidas re-regulatorias deberán analizarse en el futuro a la luz de la nueva inserción pretendida para Argentina en el mercado mundial. Sin duda, el marco normativo dictado tiende a coronarse con la flexibilidad laboral, dando nacimiento a una reestructuración profunda del capitalismo local. Estos cambios hacen crujir las viejas formas de reproducción y de articulación de los Estados Provinciales con el todo nacional, y así las estructuras políticas y sociales pretéritas acusan el impacto de “la reestructuración regresiva”: nuevas alianzas entre grupos sociales alumbran nuevos pactos políticos (el “menemismo”) y se desvanecen antiguos roles de antiguos partidos políticos (el radicalismo). Las “marchas federales” o la represión en Ushuaia son sólo síntomas de los cambios profundos que sacuden y convulsionan el país, pero ésta vez lo que muestran ya no es sólo el descontento social tradicional de la crisis.

Como objetivo primario, y tal como se explicó, estas medidas apuntan a reinsertar la economía nacional en el mercado mundial, buscando una nueva etapa de “crecimiento hacia afuera”, en condiciones más complejas que las verificadas hasta la década del ‘30. Sin embargo, se puede prever que las economías regionales, caracterizadas por su escasa diversificación, un patrón de desarrollo ligado a la evolución del mercado interno, con presencia mayoritaria de PyMES, en un contexto de crisis salarial, altas tasas de interés y dificultoso acceso al crédito (subsidiado o no), con la conformación de conglomerados monopsónicos de los insumos tradicionales ⁶³, tendrán una evolución no favorable para múltiples Estados Provinciales, que se verán envueltos en procesos críticos de los que no es fácil entrever una salida creadora de mejores situaciones.

De este modo, y de manera preliminar, se han expuesto los principales cambios producidos en la estructura económica de las provincias periféricas en los últimos sesenta años. Queda por desarrollar cuáles parecen ser las principales salidas y perspectivas que va generando la crisis en su devenir.

⁶³ Estas limitaciones son destacadas acertadamente por Mabel Manzanal (1995).

2. LOS ACTORES SOCIALES DEL ÁREA PERIFÉRICA

2.1. Un análisis global

Ya se ha visto como está construída la estructura económica que, a nivel nacional articula las economías regionales con los emprendimientos del centro. También se vió como tal articulación está en crisis.

En este capítulo se analizará como actúan diferentes actores sociales en las áreas periféricas y de que manera estos apuntalan las características centrales de la forma en que se despliega la economía y la política de estas áreas.

Pero previa a esta descripción esquemática y puntual, debe hacerse una caracterización global de las sociedades periféricas.

Un primer análisis global hace notar que en estas áreas, y como resultado de su recorrido histórico, han construído un espacio social con predominancia de valores tradicionales, de acuerdo a las clásicas descripciones Durkheim, Toennies y Marx.

En este tipo de sociedades se destaca el peso de la religión y las costumbres en lo cotidiano. De igual forma se sobresalen la solidaridad orgánica (lazo social basado sobre la similitud, la escasa diferenciación e individuación) y los menores niveles de permeabilidad hacia los estímulos externos (sociedad cerrada) (Germani, 1976)

Estas características terminan constituyendo un espacio social en donde las desigualdades de clase tienen cierta legitimación y reconocimiento cotidiano, estableciendo relaciones predominantes de subordinación más que de oposición (Palermo, 1988).

El concepto del autor tiende a diferenciar las provincias del norte del país "viejo" (en donde el mismo es válido) a la de la poblada recientemente y/o los grandes centros urbanos en general, donde las sociedades son más "igualitarias". La distinción entre el país "viejo" y el país "joven" fue tomada de Cantón y Jorrot (1980).

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

Como contraparte de esta situación las clases dirigentes tradicionales contraprestan una serie de bienes materiales y simbólicos. Esta instancia, que es vital para comprender la dinámica social se ha conceptualizado alrededor de lo que se conoce como "relaciones clientelares". Antes de pasar a la descripción de cada uno de los actores, es necesario dar un somero pantallazo de este concepto clave

2.2. Las modalidades clientelares de las áreas periféricas

El clientelismo es uno de los elementos clave a la hora de comprender algunos aspectos del funcionamiento de las sociedades periféricas.

Puede definírsele como múltiplemente sustentado (a través del intercambio económico, del parentesco con el dirigente, de la vecindad, etc.); desigual (hay un superior que puede dar algo que el inferior necesita, pero siempre hay una situación de intercambio) y no sustentado únicamente en la coerción.

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

Además, con el clientelismo prevalece "... un enfoque particularista e individualizado de los intereses en cuestión. Este tipo de impacto puede ser considerado desde el punto de vista del patrón de demandas inducido por ese estilo de participación política como desde el punto de vista de las decisiones formuladas para responder a las demandas que ingresan, por mediación de la máquina partidaria, a la arena política. En el primer caso, el clientelismo, al implicar la concesión de beneficios restringidos en respuesta a los intereses más inmediatos y visibles, tiende a favorecer un patrón fragmentado y atomizado de demandas. En el segundo caso, se traduce en medidas fragmentadas e individualizadas, y por lo tanto, de alcance limitado..." (Edi Diniz, "Voto e maquina política. Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro", Paz e Terra, Rio de Janeiro 1982, citado por Palermo, 1988).

Esta situación clientelar se da en un marco en donde se hacen notorias las contradicciones entre la aparentemente obsesiva puntilliosidad de la burocracia, con la realidad de un funcionamiento determinado por la amistad, el soborno, la filiación política. (Zabludovsky, 1984)⁶⁴

En los '70 y '80 se consideraba que la modernización (desarrollo del sistema político o de la conciencia de clase, según la perspectiva de análisis que asumiera el autor) terminaría con el clientelismo. Pero lo que hubo fue una situación de heterogeneidad con distintos resultados en cada región. En las de mayor rezago relativo, aparecen sistemas de poder privado, que "buscan extraer la mayor cantidad de recursos posibles para distribuirlos prebendariamente entre sus clientelas". En estos medios los partidos aparecen como máquinas electorales asentadas sobre figuras (los punteros) que aseguran votos por diversos mecanismos⁶⁵ (Falleti, Giordano, Rodríguez, 1994).

Para este trabajo es relevante distinguir dos tipos de clientelismo: aquel que se relaciona con la desarticulación del Estado Interventor y las prácticas de contención hacia los segmentos marginales que este proceso determina (al respecto, ver Auyero 1997), y aquél que en alguna medida se origina como una continuidad de prácticas tradicionales de dominación en las sociedades tradicionales (al respecto, ver Falleti y Sislian, 1995). Si bien ambos tipos están presentes en las sociedades periféricas, este último tipo será el que se tomará particularmente en cuenta.

⁶⁴ En algún sentido esta descripción tiene puntos de contacto con lo que Weber denomina prebendalismo. A estas formas de articulación entre el señor y el servidor patrimonial las llama así cuando se confieren de un modo renovado, con apropiación individual y no hereditaria. Se llama PREBENDALISMO a la existencia de una administración mantenida principalmente de esta forma (Weber, 1992).

⁶⁵ En algunos casos, inclusive, el juego político considera "válidos" distintos niveles de coerción.

2.3. Los actores sociales

A lo largo de lo que resta del capítulo se describirá el comportamiento de una serie de actores sociales sobre los cuales es pertinente detallar algunas de sus conductas emblemáticas. No se ahondará en apreciaciones teóricas, ni se establecerán diferenciaciones regionales, más allá de citar algunas pautas que deben tomarse en cuenta para los análisis pertinentes.

Las referencias a situaciones concretas tienen como objetivo generar ejemplos que permitan una comprensión más acabada del trabajo, más que una comprobación empírica, ya que la modelización se refiere a todas las provincias periféricas en general y a ninguna en especial.

2.3.1. *El caudillo*

En la cúspide de la pirámide social en muchas provincias ocupa un lugar preponderante ante la figura de un caudillo, o de una estirpe familiar que tradicionalmente está en la conducción de la provincia.

Esta figura de caudillo es común en América Latina, en donde pueden verse elementos de la clase aristocrática tradicional que saben relacionarse con ciertos sectores populares a través de la estructura de clientelar de favores, amenazas y entendimientos a nivel psicosocial.

Si bien la palabra caudillismo es usada en numerosas acepciones, en este trabajo se entenderá por tal a "un jefe a quien no se discute sino que se acata, y con quien se sienten lazos de afecto y de temor a la vez, con fuerte tono paternalista" (Di Tella, 1986). Como subproducto de la existencia del Caudillo se encuentra una estructura de liderazgos intermedios de baja fortaleza en cuanto a poder propio dentro del conjunto, actuando como polea de transmisión de las órdenes del caudillo más que como copartícipes de la conducción. "Por cierto que este panorama admite muchas diversidades que van desde un alto grado de movilizacionismo hasta un mero paternalismo conservador, encarnado en la figura del líder". (Di Tella, 1986)

En general, se encuentra una afinidad caudillo - pueblo basada en dos instancias:

1. Que podríamos considerar como "real", sostenida por el hecho de que el caudillo es quien puede despachar los negocios del Poder Ejecutivo, a satisfacción de todos los actores sociales, coordinando la "mejor" manera de distribuir la corriente de divisas que llega desde el Estado Nacional. El mandato del caudillo está legitimado además por ser el que mejor negocia con la Nación las porciones de financiamiento que continúan haciendo viable su rol de redistribuidor de las transferencias nacionales, a la vez que puede disciplinar la puja en la provincia por el acceso a esos fondos.
2. Que podría denominarse "ideológica", por medio de la cual el caudillo se encarga de demostrar que es el heredero de las luchas del siglo pasado frente a "la prepotencia porteña⁶⁶". En esta "lucha" es acompañado por su partido político, el que tiene contenidos difusos, en donde se mezclan componentes tradicionales o conservadores con importante participación de la Iglesia, algún ancla que lo identifica con el Gobierno Nacional, y un

⁶⁶ Por ejemplo Carlos Menem en su etapa de Gobernador de la Provincia de La Rioja, intentó mimetizarse, tanto en su discurso como en su aspecto físico, con el caudillo Facundo Quiroga. Como norma general, y de acuerdo al estado en que se encuentren las relaciones nación/provincias es común que en las provincias los gobernadores apelen a sus conciudadanos a enfrentar los "intereses del puerto".

discurso que se sustenta en banderas federales, y de rechazo a una genérica "postergación" por parte de la Nación⁶⁷.

En los hechos, la profundización del discurso federalista es siempre una herramienta para ampliar los espacios de negociación con la Nación. Es decir: el recuerdo del pasado "rebelde" frente al puerto no es tanto un instrumento de búsqueda de opciones que progresivamente fueran fortaleciendo a la región, sino más bien una forma de fortalecer la posición del Estado Provincial para negociar en mejores términos con la Nación (en particular obtener mayor es tajadas de los ingresos públicos nacionales).

La particular arquitectura institucional y política del país hizo que, en general, estas demandas fueran satisfechas, por lo que en los hechos la Nación⁶⁸ fue premiando y generando una exacerbación de esta cultura demandista, en donde las soluciones vienen desde instancias extraprovinciales, a las que accede el "caudillo". Debe observarse que el peso del financiamiento de origen propio es bajo en la mayoría de las provincias periféricas, por lo que las partidas obtenidas en la Capital no son de los productores locales, de los terratenientes, de los contribuyentes, sino que aparecen como patrimonio de la gestión del caudillo, que lo negoció en Buenos Aires.

2.3.2. *Las clases dirigentes tradicionales*

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

En general, su accionar frente al Estado se desarrolla alrededor de sostener - ampliar la red de subsidios (ver Capítulo 3) que permita su supervivencia. En este sentido, la estructura política funciona como vocera de los intereses de las economías regionales frente al Estado Nacional.

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

⁶⁷ En este consenso local sobre la situación de la nación estaría basada la existencia de partidos provinciales, que tendría como sustento la posibilidad de constituir un sustrato ideológico de interés común, que remita el conflicto a la relación nación - provincias por sobre el conflicto interno (Palermo 1988). Este discurso se encuentra generalmente presente en el escenario provincial, ya sea por los partidos provinciales, o por las secciones provinciales de los partidos nacionales que buscan no deteriorar su posición en la coyuntura del distrito. Como se repetirá más adelante, en la etapa del Estado Interventor este discurso fue particularmente importante en las provincias periféricas. Sin embargo, el discurso provincialista casi nunca se sustenta en los hechos. La crónica parlamentaria establece que, "**como siempre**", los diputados de los partidos provinciales acompañaron al gobierno en la votación que decidió que el incremento del IVA no fuera coparticipable. El oficialismo precisaba de los partidos provinciales pues tenía dificultades para disciplinar su propio bloque (Ambito Financiero 17/03/95)

⁶⁸ Ya se han detallado algunos componentes de la relación nación/provincias y de la arquitectura política del país. En las sucesivas secciones se volverá sobre estos temas.

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

Durante la etapa del Estado Interventor las provincias periféricas viven una situación de relativa estabilidad social ⁶⁹ en lo que se refiere a su estructura interna, sobre todo si se la contrasta con las explosiones que en lo social y lo político recorren el país. Esta situación se origina en dos causas principales:

1. Las características de la estructura económica, que quita del horizonte temporal la tensión entre esta clase y los pequeños agricultores dada la no vigencia, por el momento, de la posibilidad de expropiación (ver capítulo anterior).
2. El peso del discurso ideológico, que coloca el conflicto fuera del escenario provincial, apoyándolo en las pautas de organización del país desarrolladas desde la Nación en general y desde Buenos Aires en particular, y el lugar que en ella le cabe a la provincia periférica. El peso de este discurso se superpone con el refuerzo del poder de aglutinamiento del caudillo con los sectores populares, dada la expansión de su principal arma, el empleo público.

Estos dos componentes generan una cierta estabilidad de la esfera local, observándose que la agitación o es dirigida hacia fracciones "externas" a la provincia (V.g. el "puerto de Buenos Aires"), o es vista como generada por organizaciones de base esencialmente ajena a la provincia periférica (centros de estudiantes, partidos, gremios, sindicatos, etc.), en alianza con sectores sociales de bajo peso específico, caracterizado por un alto consumo de medios de comunicación e influidos por la coyuntura nacional.

Sin embargo lo ocurrido a fines de los '60 y principios de los '70 marca el peligro latente de esta situación. Las crisis entre la burguesía nacional y transnacional genera choques a partir de lo cual "... la burguesía local tiende a convertirse en un vocero nacionalista que arrastra consigo las fracciones burguesas más débiles..... esto permite entender los gestos nacionalistas pero también sus límitesde ninguna manera (desea) excluir (a las burguesías transnacionales) del mercado interno (O'Donell, 1982)". En este escenario algunas de las fracciones más débiles de la burguesía (por ejemplo las de algunas economías regionales) asumen discursos radicalizados hacia burguesía transnacional y de la provincia, lo que coadyuvó a profundizar el escenario caótico de mediados de los '70. En cuanto la dictadura militar toma el control de la situación, las burguesías locales moderan inmediatamente sus posiciones.

2.3.3. Los Sectores Medios

Los sectores medios de las provincias periféricas suelen tener conductas zigzagueantes al calor de la evolución de la situación local. En cierta medida, se repite lo dicho en el análisis

⁶⁹ Las explosiones de fines de los '60 – inicios de los '70 en provincias periféricas se sustentan fundamentalmente en universitarios y otros estamentos sociales que tienen relaciones y pautas culturales asimilables a las de las poblaciones del "centro". Además tienen el carácter espasmódico que, como se citará más adelante, le asigna O'Donell (1972) a la activación política de las regiones más rezagadas.

histórico, la clase media urbana aparece con un carácter clientelístico y dependiente, estando su movilidad social a "merced a la búsqueda de amigos y patrones mejor ubicados en la élite" (Rock, 1990).

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

Esta suma de razones hace que este sector sea uno de los que más masivamente se concentra en los organismos públicos provinciales, como parte de las estrategias para contrarrestar su potencial capacidad contestataria. Así, los Estados Provinciales generan empleos para profesionales que cumplen funciones en condiciones notoriamente flexibles, lo que les permite desempeñarse paralelamente en su profesión.

Otro segmento importante de los sectores medios, por lo general el más radicalizado de ellos, suele expresarse a través de la Universidad, desde donde parten muchos de los reclamos en pos de la existencia de instituciones democráticas más cercanas a los modelos del centro. Sin embargo, esta situación tiene sus límites, ya que la propia universidad suele tener manejos clientelares en la aplicación de fondos, por lo que las protestas tienden a quedar atrapadas dentro de la misma lógica que maneja la provincia en general (ver sección siguiente, los partidos políticos opositores).

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

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

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

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

Sin embargo, es difícil prever la forma en que pueda concretarse la oposición de estos sectores. En algunas provincias, parecen concentrarse alrededor de propuestas que son vistas como "modernizantes". Históricamente, tales propuestas están representadas en el escenario provincial por la UCR, aunque también, (sobre todo en el caso de la existencia de un partido provincial hegemónico) el PJ tiene referentes que ocupan tales sitios en el escenario político. En los últimos tiempos también el FREPASO intentó en algunas provincias, en general con poco éxito, ocupar este lugar.

Pero también es común que, enfrentados a los partidos tradicionales se articulen con propuestas tecnocráticas⁷⁰, las que aparecen como las antípodas del manejo clientelar de las estructuras partidarias tradicionales. De esta forma, puede entenderse el apoyo de los sectores "modernos" a Ulloa (frente al populismo del PJ en Salta), Tauguinas (colocado como Ministro de Economía a cuadros técnicos ligados a la Universidad en Chaco), Escobar (que apareció como el postulante "moderno" frente al clientelismo bloquista y las propuestas tradicionalistas de la Cruzada Renovadora en San Juan), etc.

2.3.4. Los estratos populares

Puede describirse a los partidos hegemónicos de las provincias periféricas bajo una conformación que suele calificarse como de "Conservadurismo Popular". Una de sus características distintivas es la de contener en su interior ambos polos de la pirámide social.

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

Si bien hay movimientos localistas que llegan a ser hegemónicos en diferentes provincias, es normal que el poder se irradie desde la capital provincial, en donde se concentra la burocracia del Estado y se desarrollan políticas de cooptación de las clases populares urbanas. En las zonas rurales por su parte, se encuentran fenómenos de cooptación directa por parte de los terratenientes sobre los estratos populares. Así, por ejemplo, los peones rurales suelen acompañar al terrateniente en las votaciones, en los reclamos y en cualquier aventura pública que éstos emprendan⁷¹.

⁷⁰Es doloroso aceptarlo, pero forma parte de una realidad innegable, que una porción de la oposición "modernizante" añora las épocas de las dictaduras. Esto se debe a que la misma fue más benigna en algunas provincias que en otras (no es el caso de Chaco ni de Tucumán, obviamente, pero sí de Catamarca, en particular en la etapa del ahora nuevamente gobernador Castillo), sobre todo porque desarrolló espacios de planificación y desarrollo técnico, los que son valorados por los sectores medios. Tales espacios fueron desarmados impiadosamente por los posteriores gobiernos "democráticos" ya que les ponían límites al manejo discrecional necesario para el manejo clientelar. Es el caso de las estructuras de salud de Salta y Catamarca.

⁷¹A título de ejemplo se transcribe una descripción de la situación de peones y capataces correntinos que "... siguen como rebaños a sus caudillos, casi siempre sus patrones, con fe ciega en la persona del líder más que en la ideología que pregonan, de la que poco entienden, enlazados en una extraña relación de amo/esclavo; prestigio/temor reverencial, también riqueza/pobreza, manifestaciones que tratan de explicar el misterio y el poder de estos sobre aquellos. La frase habitual 'soy gente de fulano' es índice elocuente de orgullosa pertenencia." (Villalba, 1993)

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

Recientemente, y siempre dentro del análisis de los importantes cambios demográficos ocurridos, se observa un cambio parcial en las migraciones, que parecen haberse reducido⁷² y cambiado su orientación de larga data hacia el Litoral (Rofman, 1994). Esto tiene que ver con que las nuevas formas de producción son expulsoras de mano de obra, por lo que existiría la tendencia a que se mediatice el papel de receptoras de población de parte de las regiones más dinámicas.

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

De todas formas, esta misma población tiende a concentrarse en las capitales provinciales, llegando desde las citadas zonas rurales y también desde ciudades intermedias (CFI, 1991 y Rofman, 1994). Si bien a mediano plazo la situación puede variar, su asentamiento en espacios periurbanos, hace que sean, en esta etapa, presa de las estructuras clientelísticas de punteros barriales.

Otro punto a destacar son los cambios producidos en las sociedades periféricas. Hace más de cinco lustros O'Donnell (1972) remarcaba que, salvo la radio a transistores, la marginalidad socioeconómica en las áreas periféricas generaba que no hubieran sufrido el impacto de la modernización que experimentaron los centros en esos mismos países.

Por otro lado se establecía que la activación política (preferencias políticas sostenidas con continuidad dentro del campo de atención del gobierno nacional- Di Tella 1986) era casi exclusiva de sectores de población del centro, ya que para ello se debe contar con organización y una red de comunicaciones, propias de las ciudades. El punto en que una ciudad puede considerarse como tal es cuando posee una industria no artesanal, una alta tasa de sindicalización, emisión regular de comunicaciones desde y hacia ella, existencia de instituciones y servicios de gobierno y es capaz de ejercer una influencia efectiva sobre el escenario político nacional, estimando que ésta debe tener un mínimo de 300.000 habitantes.

Todo parece indicar que las cosas han variado desde la realización de este análisis. En primer lugar, las concentraciones urbanas han hecho que ciudades de áreas notoriamente periféricas tengan una importante población (por ejemplo la ciudad de Santiago del Estero). También el impacto en extensión y profundidad de los medios de comunicación masiva y de transporte han tenido un cambio cualitativo desde los '70, lo que ha generado cambios notorios en la conducta de los habitantes de las provincias periféricas.

⁷²Si se exceptúa el Censo de 1869 el Censo de 1991 tiene el mayor porcentaje de población censada en la jurisdicción donde nacieron. En lo que hace a nacidos en el resto del país los censos de 1970 muestran un 24%, el de 1980 un 23% y el de 1991 un 20% (INDEC, 1993). Todo parece indicar que el porcentaje se reducirá por las razones expuestas.

Queda por analizar de qué forma impactan los niveles de sindicalización (que son altos pero ligados a gremios estatales, que tienen modalidades de acción particulares), las características de la base productiva (que en aquella época se ligaba a una industria no artesanal), y el grado de influencia capaz de generar sobre el escenario político nacional. Si bien no se conocen investigaciones específicas al respecto, desde el llamado “Santiagazo” (que sugestivamente se inicia con la quema de la casa de Gobierno por parte de una manifestación que no es enfrentada por la policía en 1993), parece claro que, a diferencia de lo que ocurría hace casi treinta años, los estratos populares sumados a los sectores medios pueden colocar a las crisis provinciales como un tema central de la agenda política nacional.

2.4. Los actores ligados al Sector Público

Así como en el punto anterior se describieron esquemáticamente las características de algunos actores sociales de las sociedades periféricas, a continuación se describen como actúan frente al sector público, debiéndose volver a resaltar la heterogeneidad de situaciones⁷³.

2.4.1. El partido político en el poder

Suele encontrarse un partido político "tradicional" de la provincia, que se mantiene ejerciendo el poder desde hace décadas ⁷⁴ en forma directa o indirecta, con democracia o sin ella. No es determinante el color político de este partido (generalmente en las provincias periféricas se trata de una agrupación justicialista o provincial), ya que el mismo se distingue básicamente por tener una ideología difusa, y por estar encolumnado detrás de un caudillo.

Uno de los aspectos de la dinámica partidaria que ha tenido importantes consecuencias ha sido la existencia de las tradicionales “internas” de las agrupaciones políticas argentinas (en especial del PJ). Estas internas responden a problemas propios de las provincias (representar a diferentes regiones, estratos sociales, ramas de la producción, o simplemente choque de caudillos) o son reflejo de lo que ocurre en la Nación (respondiendo a figuras de la interna nacional⁷⁵).

Un punto a tener en cuenta es la evolución de los equilibrios de poder en el Estado central⁷⁶ que impactan sobre el escenario político provincial. Para neutralizar sus efectos los Gobernadores han demostrado una gran capacidad para reacomodarse antes las variaciones que ocurren en el nivel nacional.

De esta forma la condición de pertenencia a un partido diferente al oficialismo nacional puede ser utilizado para obtener tratos preferenciales: es el caso de Menem durante la gestión del Dr. Alfonsín. Justamente, algunos conocedores de las pautas de relación nación - provincias sostienen que los gobernadores terminan siendo cooptados por la dinámica de la Nación y que juegan de una forma u otra en sus internas. Así, en el anterior período, Ulloa

⁷³ Así pueden observarse, por ejemplo, administraciones públicas en las que se ha avanzado en su modernización pero aparatos judiciales que mantienen su dependencia del Poder Ejecutivo Provincial (San Luis)

⁷⁴ A partir de fines de los '80 se han producido algunas rupturas en estas largas hegemonías. Por citar algunos ejemplos resaltaremos el fin del poder Bloquista en San Juan, de Saadi en Catamarca, la primera derrota electoral del PJ en la historia de la Provincia del Chaco, etc.

⁷⁵ En este sentido ver la nota de "El Cronista Comercial" – ‘Los Sublemas Reflejan la Interna del Gabinete’, del día 31/08/95.

⁷⁶ El caso obvio se producirá en La Rioja cuando el Dr. Menem deje la Presidencia de la Nación.

(gobernador de Salta) habría sido un aliado de Cavallo, y Massaccessi⁷⁷ (Gobernador de Río Negro) de Menem.

A pesar de la ubicuidad de los actores políticos provinciales, muchas veces las crisis no pueden evitarse.

Sus orígenes pueden ser políticos, económicos, sociales, o derivados de la relación con la Nación (por políticas de control sobre el gasto público provincial o por la decisión de recortar el financiamiento hacia aquellas provincias que no apoyan con el suficiente entusiasmo las políticas nacionales.

La virulencia de la crisis puede llevar a generar fuertes tensiones en el oficialismo provincial (las acusaciones de Ramón Ortega contra la estructura del PJ de Tucumán cuando era gobernador de la provincia), e inclusive que los sectores minoritarios promuevan la intervención federal (por ejemplo en La Rioja, el Gobernador Arnaudo y Jorge Yoma acusaron a Eduardo Menem de tomar el edificio de la Municipalidad de Chamental para promover la intervención {Ambito Financiero, 09/02/95})⁷⁸.

Esto amenaza el poder político del caudillo, ya que generalmente la crisis está acompañada por una profundización en las pujas por la distribución de las divisas que gira el Estado Nacional (entre jurisdicciones, poderes, contratistas del Estado, etc.), generándose un desordenado juego en donde todos buscan posicionarse en forma privilegiada para obtener mayores prebendas en el próximo equilibrio.

Al mismo tiempo, la puja por el espacio interno tiende a partir el Estado, y hace que las prebendas y favores comiencen a distribuirse más allá de toda prudencia.

Una de las formas de solucionar la amenaza de las “internas” es la puesta en vigencia del procedimiento electoral conocido como Ley de Lemas. Esta situación permite, en muchos casos, la resolución del primer problema: el mantenimiento del signo político en el gobierno pero, a su vez, promueve la licuación del poder del gobernador electo, lo que, como ya se expresó, en una coyuntura difícil, aumenta la ya natural proclividad a las explosiones sociales y políticas. Para las elecciones provinciales de 1999, por ejemplo en Salta se presentaron 742 sublemas y en Tucumán 1.879 (Ambito Financiero, 15/2/99, Página 12 2/6/99).

2.4.2. El Sector Privado

El otro espacio que sustenta la estructura clientelar está dado por la relación Estado/Asociación o Concejo empresarial. Esta Asociación, que puede ser explícita o implícita, es uno de los factores de poder más importantes en la provincia.

Históricamente la relación entre este sector y el Estado se desarrolla al amparo de una estructura legal cuyo eje es la ley de "Compre Provincial"⁷⁹, y que ha tejido una telaraña sumamente eficaz que le permite realizar contratos desfavorables al Estado Provincial aún cuando muchas veces se respeten los carriles jurídicos formales. Es común, además, que los

⁷⁷ En este sentido la "explosión" de Río Negro en 1995 se debería a que tal provincia, con la candidatura presidencial del Gobernador, dejó de recibir trato preferencial lo que precipitó la debacle fiscal.

⁷⁸ El caso de La Rioja es una situación especial por la doble situación de impacto de la interna nacional y provincial. Por ejemplo en algunos momentos parecieron los hermanos Menem (Carlos vs Eduardo) como principales contendientes en la interna del PJ provincial (Página 12, 12/02/95)

⁷⁹ En muchas provincias estas leyes fueron derogadas como parte de acuerdos nación – provincias de desregulación. Ver al respecto informe Jefe de Gabinete de Ministros N° 30 a la Cámara de Diputados de la Nación (28/10/98).

miembros de estas asociaciones soportan una carga impositiva mínima, y en los casos más extremos existe algún nivel de conexiones entre las estructuras político - partidarias que manejan el Estado Provincial y algunos emprendimientos manejados por estas Asociaciones.

Las presiones de la economía regional sobre el aparato del Estado, en el marco de la crisis, suelen superar las posibilidades del Sector Público. Por ejemplo, para evitar quebrar, el Banco de San Juan utilizó \$63 millones de la coparticipación provincial, los que estaban destinados a salarios. En el listado de deudores que obligaron al banco a utilizar los fondos aparecieron las agencias de coches del Gobernador, el Supermercado vinculado a parientes del Gobernador, Francisco Paolini (el principal empresario vial), Francisco Montes (empresario multimedia), etc. (Diario Página 12, Schurman, 30/07/95). El no pago de salarios provocó la explosión social con quema de edificios públicos.

2.4.3. La representación legislativa en el Congreso Nacional

Son la pieza clave en la negociación entre la Provincia y la Nación. Amparados en la ya citada genérica "postergación" que ha sufrido su provincia suelen tener discursos críticos hacia el Gobierno Nacional. Tal situación es sinuosa, y varía con los vaivenes que tiene su provincia frente al Poder Ejecutivo Nacional. Es común encontrar en la representación nacional de las provincias periféricas a antiguos caudillos que, por un motivo o por otro, no han sido reelectos en sus provincias.

Como se verá en el próximo título, suelen tener una mala opinión de ellos en sus provincias de origen.

Dentro de estos representantes el papel simbólicamente y efectivamente más importantes corre por cuenta de los Senadores Nacionales. Una situación crítica ocurre en la provincia cuando ellos no pertenecen al mismo partido o fracción que el que se encuentra en el Gobierno Provincial, pues su actuación a nivel nacional tiende a volcarse en desmedro del partido o figura gobernante en la provincia. Por otra parte, la banca senatorial es considerada como un instrumento importante, siendo la pérdida de la misma por parte del "caudillo" que maneja el partido en el poder, un signo de debilidad preocupante.

2.4.4. La Cámara legislativa provincial

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

En suma, ocupan un papel menor, generalmente sobre la dimensión territorial / partidaria, dentro de la estructura de favores articulada por el poder cuotificador del caudillo.

Pero en el caso de observarse debilidades del Poder Ejecutivo frente a la Cámara Legislativa, se tienden a generar situaciones caóticas, pues se desarrollan competencias por la apropiación del régimen clientelar. En este caso, los bloques partidarios tienden a fragmentarse para optimizar las prebendas provenientes de la aprobación de leyes, ya que no existe un actor social alternativo capaz de disciplinar a los diputados.

En general, la imagen de las Cámaras legislativas de las provincias periféricas es muy negativa. En los momentos de debilidad, muchos gobernadores desearían cerrarla, ya que tal medida podría brindarle réditos dada la mala imagen del parlamento. Además, porque el Legislativo en situaciones de licuación del poder político, tiende a forzar repartos que calificamos como "más allá de toda prudencia" en situaciones críticas. Vale remarcar que esta mala opinión también se traslada a los legisladores nacionales (Senadores o Diputados) quienes tienen muy mala imagen en casi todo el país sin hacer diferencias entre si son opositores u oficialistas (Ver por ejemplo, encuestas de opinión y Página 12, 11/11/95)

2.4.5. La Justicia Provincial

Es, de los tres poderes, el que suele tener menor autonomía para desarrollar su accionar, no pudiendo ejercer cabalmente su función de contralor de los actos del Ejecutivo y del Legislativo. A veces, aparece generando pujas presupuestarias a cambio de las cuales es manipulada por el Ejecutivo provincial. Por otra parte y dada la importancia de la estructura legal en la relación con la Asociación de Empresarios, tiende a generar relaciones muy estrechas con este sector.

Describiendo las tensiones alrededor del Poder Judicial que explotaron a principios de 1996, Verbitsky detalla que en Misiones el Superior Tribunal de Justicia y el fuero penal dependen de la voluntad del hombre fuerte de la provincia. Por otro lado, y haciendo notar la importancia del sistema judicial en la esfera económica, agrega que en medios diplomáticos se aconsejó no invertir en la provincia por las fallas en el funcionamiento de tal poder (Verbitsky, Página 12, 14/01/96).

Si bien la situación de la justicia en todo el país es crítica, no puede dejar de hacerse notar que aún en este registro las provincias periféricas muestran una situación diferencial. Por ejemplo en San Luis una jueza que investigó hechos de corrupción fue destituida, jury de enjuiciamiento mediante (La Nación 9/12/98). Más notorio aún; el presidente de la Corte Suprema de Justicia de Formosa fue apresado un día después de fallar en contra de la re-elección del gobernador (Página 12, 4/3/99)

2.4.6. Los Partidos de la oposición

El esquema clásico involucra un partido de oposición (Radical, Justicialista o Provincial) capaz de ser la estructura de recambio. Esta estructura, en general, tiene bajos niveles de diferenciación con la fuerza de gobierno e incluye a todos los sectores que sienten que se han quedado afuera de la estructura clientelar o que, en un cambio, obtendrían un posicionamiento mejor.

Para ser realmente poderoso, el partido de oposición tiene que tener alguna de las otras estructuras capaces de conformar un sistema clientelar en escala: la Municipalidad de la Capital Provincial, o de otra ciudad importante, la Universidad radicada en la Provincia, o tener el mismo color político que el Gobierno Nacional.

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

corrupción⁸⁰. En los casos de tener una posibilidad más certera de acceder al poder el discurso opositor se hace más frontal.

Esta tipología no invalida la existencia de partidos o fracciones en los márgenes del poder, con escasa representación parlamentaria, que enarbolan proyectos de modernización económica y transparencia política y administrativa, y que son eternamente postergados. Sin embargo, para ellos parece abrirse una oportunidad pues la crisis ha desatado una brecha dentro de los grupos de poder provinciales y tanto en la fracción del partido en el gobierno, como en los grupos opositores, se observa un importante crecimiento cualicuantitativo de estas corrientes.

2.5. El peso de la nación en la provincia

Ya se vio como las estructuras federales se caracterizan por estar recorridas por una tensión entre las fuerzas que promueven la autonomía y las que promueven la centralización. En nuestro país, el “federalismo centralista” se caracteriza por delimitar estrechamente las fuerzas de expansión de las potestades provinciales y, a contrario censu, a amplificar el poder de la nación en las provincias. En el próximo capítulo se volverá sobre este punto.

2.6. El Sector Público Provincial

Si bien será tema a tratar centralmente en el próximo capítulo, no quiere dejar de adelantarse el peso clave de la propia administración pública provincial en el funcionamiento de la sociedad provincial.

La conducción del aparato del Estado es, en sí mismo, un elemento clave para mantener la preeminencia política en general y para ganar elecciones en particular, lo que se refuerza una cierta inercia política. Este es un registro claro para algunos cuadros políticos quienes, en 1983, en muchos casos utilizaron parte de su fortuna personal para obtener la gobernación; luego, desde ese lugar, les sería más fácil mantener ese posicionamiento

Otros grupos prefirieron acceder al gobierno en la última etapa de la dictadura militar, calculando que, más allá de las eventuales coincidencias o disidencias ideológicas, era más lo que les aportaba tener el aparato del Estado que el desgaste que les significaba pertenecer a un gobierno en esa etapa impopular.

Desde el poder, el Gobernador reparte prebendas entre los diferentes apoyos electorales, muchos de los cuales negocian elección tras elección la agrupación a la que brindarán su apoyo. Otras unidades son cubiertas de acuerdo a la relación con actores sociales provinciales (sindicatos, gremios, representantes de economías regionales, etc.) reflejando el posicionamiento frente a la interna nacional del partido y del gobierno. De esta forma, el camino para el acceso a la conducción de las unidades orgánicas no radica en los planes previos a desarrollar ni en los proyectos de crecimiento institucional que se encaren, ni en la capacitación previa para el desempeño en ellos sino, en la forma en que se reparte el poder dentro del partido o la coalición gobernante ⁸¹.

⁸⁰ Por ejemplo Vicente Saadi en una de sus primeras actividades como gobernador en 1987 crea un consejo consultivo, que no hará mucho pero reparte jugosos sueldos entre los partidos opositores (muy pocos se retiran, entre ellos la UCR y el MPC). Posteriormente, para lograr la reforma de la Constitución provincial, olvidó deudas de diputados de la UCR con el Banco de Catamarca. Los diputados fueron expulsados de la UCR (Zicolillo / Montenegro 1991).

⁸¹ Zicolillo y Montenegro (1991) describen uno de los casos que pueden ser considerados emblemáticos; la estructura del "Saadismo" en la Provincia de Catamarca en su primera etapa (1949):

Para concluir este capítulo se dirá que este tipo de organización de la sociedad en donde las articulaciones entre los diferentes actores sociales y con el sector público no se organizan alrededor de disposiciones estatuidas sino a través de instancias personalizadas en el caudillo, tienden a obstaculizar el desarrollo de la economía capitalista dado el tipo de administración que engendra:

- por la dificultad de formular reglas legales racionales
- porque en el largo plazo los actos discrecionales de la cúpula tienden a frenar el pleno desarrollo de las instituciones capitalistas.
- porque a nivel micro, desalienta la incorporación de cuadros administrativos y profesionales, lo que impacta en la productividad del conjunto ⁸².

Se ha hecho una descripción esquemática de las que se consideraron conductas emblemáticas de ciertos actores sociales de las provincias periféricas. En el próximo capítulo se verá el último elemento analíticamente diferenciado: el estado y la administración pública.

Un verticalismo de alta lealtad que permitía rápidos reflejos y homogeneidad (Los cuadros políticos eran premiados cuanto mayor fuera su lealtad)

Una red de punteros entre los estratos populares.

Una aceitada relación con la justicia, posible dado que siempre tuvo legislaturas favorables.

Fomento del empleo público en términos clientelares.

Tentación de dirigentes opositores (sobre todo de la interna) por prebendas

Manejo de los contratos de obra pública para cooptar al empresariado.

Apoyo propagandístico desde el diario La Verdad (propio), alimentado con propaganda del estado.

Relaciones en el Congreso Nacional que le generaban una cobertura en ese nivel.

Esta descripción se completa con la caracterización que las clases tradicionales catamarqueñas hacían de Vicente Saadi, al que consideraban como el representante de la "paz y el orden".

⁸² Esta conceptualización fue hecha sobre la base de la desarrollada por Weber (1992) para las organizaciones patrimonialistas.

3. EL ESTADO PERIFERICO

3.1. Algunos conceptos previos

Se parte de definir al Estado como "... el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada", entendiendo a lo político como "... una parte del fenómeno más amplio de dominación; aquello que se halla respaldado por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio delimitado..." (O'Donnell, 1984).

En cuanto al Estado que emerge de una sociedad capitalista en un momento histórico dado⁸³, consideraremos que su existencia como instancia apartada de la sociedad civil puede verse como **posible** dada su encarnación ilusoria del interés común, la que está fundada en el tipo de sistema económico de producción y distribución. Por otra parte este mismo Estado **necesario** para garantizar la continuidad ininterrumpida del proceso de producción y reproducción capitalista, generando ciertas condiciones generales y funciones sociales que ya no surgen sin más del automatismo económico (Evers, 1989). es

Esta tesis parte de considerar al estado bajo un doble carácter mutuamente condicionado: a) como articulación de relaciones sociales, b) como aparato institucional (Oszlak, 1979).

En lo que hace al punto (a), refiere a la condición del estado de regimentar cotidianamente la vida social de la comunidad. Así puede decirse que todas las relaciones sociales (y crucialmente las de la venta de la fuerza de trabajo) están impregnadas por la potencial acción del estado que puede ser invocado con el propósito de que actúe para poner en vigencia una cierta interpretación de un contrato "privado" (O'Donnell, 1984).

En cuanto a lo que se quiere expresar en el punto (b), es la esfera del estado que se hace más fácil de observar a través de su existencia concreta como organización y a través de su accionar "necesario para garantizar la reproducción capitalista".

En suma el estado tiene un doble carácter, como instancia de dominación y como aparato. Pero antes de pasar a describir una y otra, se quieren remarcar algunas situaciones especiales que se dan como consecuencia de la organización federal del estado argentino. Será este el tema de los próximos puntos.

3.2. La cuestión federal

3.2.1. Heterogeneidad y estructura política

El estado constituye una unidad de poder lo que no implica unidad monolítica. En su despliegue y por distintas razones va generando una serie de instancias internas con algún grado de autonomía, sin que signifique una partición del mismo. Así pueden observarse diferentes recortes de acuerdo a la tarea que realizan (v.g. los ministerios), de acuerdo a la función que cumplen (v.g. poderes del estado), de acuerdo al ámbito geográfico de jurisdicción (v.g. nivel nacional, nivel municipal), etc..

⁸³ En este trabajo no profundizaremos las diferencias entre los sistemas estatales que se desarrollan en un período y en otro del propio desarrollo capitalista. Sin embargo, debemos hacer notar que no es el mismo el Estado Nacional que inicia el proceso de la organización nacional a partir de 1853 que el que construye el Estado Interventor en la década del '30 de este siglo y que, a su vez, es cualitativamente distinto del Estado de la desregulación de fines de los '80.

El nivel estadual de los países federales representan una situación especial dentro las situaciones planteadas, ya que constituyen desde lo constitucional diferenciaciones internas del todo estatal y, como tales, organizaciones estables. Por lo tanto la dominación se encuentra distribuida, compartida entre niveles. Se concluye entonces que estado federal – estado provincial⁸⁴ son componentes de una unidad mayor que es el estado nacional (Pírez, 1986).

A pesar de lo que se exprese for malmente, estos componentes no tienen una situación semejante. Si bien en la teoría puede considerarse al federalismo como una forma de organización en donde el nivel estadual se encontraría en pie de igualdad ante el estado federal, esta situación no se da en la realidad. El estado federal, al ser el que resguarda el nivel de descentralización paralelamente a sostener la unidad nacional, se posiciona por encima del nivel estadales⁸⁵ (Vergottini, 1986).

Se detallado reiteradamente que la asimetría regional es una de las características de nuestro país. La condición federal del estado agrega el hecho de que cada región tenga una superestructura política, lo que permite que exista una cierta representación política de la heterogeneidad.

Esta representación política emerge como la cristalización de las relaciones de poder que se dan en la sociedad regional (sin que esto signifique minimizar el peso de la esfera Nacional). Así, mientras la problemática nacional tiene como referentes los procesos económicos hegemónicos, el Estado Provincial es para las fracciones regionales un ámbito cercano y accesible. La vinculación con el estado provincial permite un nexo con el aparato estatal como un todo, en la medida que el Estado Provincial actúe por sí y además cuente con capacidad de decisión y ejecución ante los poderes nacionales (Pirez, s/f).

Por otro lado, la porción de estado que emerge de sociedades como la detallada, debe necesariamente recibir el impacto de esta situación: por un lado, la supervivencia de capas sociales heterogéneas y a menudo contradictorias, por otro, la existencia de espacios críticos de poder fuera de su área de dominación. En estas áreas tres de los principales supuestos del Estado capitalista no se cumplen en forma acabada en las provincias rezagadas:

1. La equiparación de los individuos en el ámbito económico como propietarios privados libres que exige en el ámbito político su reconocimiento como ciudadanos también formalmente libres e iguales. En el ejercicio del poder social estos principios formales imponen una forma de dominación aparentemente neutra, impersonal y desinteresada de toda diferencia material. La utilización clientelar del Estado y las formas tradicionales de dominación enturbian la posibilidad de los individuos de presentarse en el ámbito económico como propietarios privados y libres. Asimismo, tampoco las formas de dominación se presentarán como neutras e impersonales.
2. El Estado aparece sostenido por cargas a la comunidad, emergiendo por sobre ella, articulando los intereses generales por encima de la competencia en el mercado. En el caso de las Provincias Periféricas, el Estado es sostenido principalmente por transferencias

84 En cierta forma para el nivel municipal podría hacerse un análisis paralelo.

85 Esta igualdad se observa en la forma confederal de organización política, en donde los estados retienen su soberanía y tienen el derecho de abandonar en cualquier momento la unión. Esta forma de organización tiene una estructura muy frágil y en la experiencia histórica concluye desplazándose hacia una instancia federal o con la disolución (Confederación Helvética 1803-1848 / Confederación Americana 1778-1787 / Estado Alemán 1815-1866. (Klatt, 1993).

nacionales, con algunos niveles de arbitrariedad⁸⁶, por lo que se pondera la capacidad de negociación con el Estado Nacional por sobre la capacidad recaudadora local. En lo económico, buena parte de la estructura de las provincias periféricas descansa básicamente en un esquema sostenido por el nivel de gasto del Sector Público Provincial. Este sector es, en estas provincias, el principal empleador, el que genera buena parte de la demanda para que subsista el sector comercial, el principal (casi único) inversor en infraestructura, el que permite el desarrollo de una red de servicios, etc.

3. Por último en el modelo clásico se sostiene que la administración del Estado queda a cargo de personas específicas: políticos profesionales y un aparato burocrático subordinado a ellos, que aparecen como meros instrumentos para medir y expresar el ilusorio interés general. En la sociedad dual, en los sectores de menor desarrollo relativo, la Administración Pública Provincial se encuentra bajo la égida directa de grupos personalizados donde es normal encontrar casos de nepotismo.

El resultado de esta situación es que la existencia de las instituciones democrático liberales tienen la característica de una cáscara formal que apenas esconde modalidades paternalistas de dominación.

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

3.2.2. El federalismo argentino

Como ya se vio, la construcción de una estructura que contuviera al país tuvo un trabajoso devenir histórico, que concluyó en una organización de tipo federal. De todas formas ésta refleja la existencia de regiones con notorias diferencias. Natalio Botana (1986), destaca las diferencias entre el principio "confederalista" de la Constitución de Estados Unidos y el sistema "federalista" escogido por Alberdi. Aquí se habría intentado fijar, como arquitectura institucional más viable, el sistema federal alemán, que traducía el peso relativo del Estado Prusiano por sobre los demás integrantes del Imperio Austro-húngaro. Otros sistemas de repúblicas federales presuponen miembros relativamente homogéneos en cuanto a su capacidad económica y de dominación política ⁸⁷.

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

⁸⁶Existe una tendencia a realizar estas transferencias en forma más pautada, aunque todavía importante cantidad de recursos van de la nación a provincias en forma arbitraria.

⁸⁷ Debe hacerse notar que las regiones son solamente ámbitos territoriales; los sujetos sociales son los hombres, individuos, grupos o clases sociales; por ejemplo, los que retienen los excedentes no son las regiones sino ciertos sectores sociales de las mismas; en el caso de Argentina, en toda región se encuentran las mismas diferenciaciones sociales que identifican a una sociedad capitalista (Pirez, s/f), aún cuando persistan sectores precapitalistas funcionales.

La etapa de la organización nacional estabilizó una modalidad institucional que pivotea básicamente sobre dos elementos: el Estado federal y los Estados Provinciales.

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

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

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

La arquitectura institucional del modelo federal argentino se encuentra evolucionando desde un modelo similar al de los EE.UU., caracterizado por la duplicación de instituciones que podían cumplir las funciones con autonomía de los otros niveles de Estado, hacia posiciones que tienen algún parentesco con las de Alemania, en donde los diferentes niveles (nacional, provincial o estadual y municipal) comparten la responsabilidad en la realización de procesos clave del Sector Público.

Así en el sector educación, por ejemplo, la Nación se reserva la conducción estratégica del sistema y apoyos puntuales en segmentos específicos (v.g. el plan social educativo, también ejecutado descentralizadamente), el segmento provincial, la gestión del sistema educativo y el municipal, el apoyo al mantenimiento de la infraestructura edilicia y a población escolar de menores recursos. Esto en un marco muy flexible en donde los roles tienen muchas variaciones de acuerdo a arreglos específicos (especialmente en el área de las relaciones provincias-municipios). Similar instancia se observa en el sector Salud y, en menor medida, en Obras y Servicios Públicos, Desarrollo de la Economía, Función Pública, etc.

Bajo este patrón el Estado Nacional tiende a realizar acciones de conducción estratégica, transferencia de ingresos y auditoría, teniendo las provincias y municipios cada vez mayor responsabilidad en la gestión.

3.2.3. Una modalidad particular de federalismo

La modalidad particular de despliegue del federalismo argentino tiene ciertos niveles de funcionalidad para todos los actores. La provincia mantiene niveles de autonomía que no se desprenden automáticamente de su nivel de desarrollo económico, y las transferencias desde la nación le permiten la reproducción de algunos grupos sociales que de otra forma serían subsumidos en el modelo de acumulación central. La nación, por su parte, no debe responder directamente frente a los reclamos “del pueblo de las provincias”, mientras se

reservar ramientas de disciplinamiento regional en el caso de que éstas, de alguna manera, amenacen el equilibrio nacional ⁸⁸ .

Para esto la nación utiliza múltiples canales, siendo el más visible la operación sobre la variable financiera, dada la dependencia de las provincias rezagadas (y no tanto) de la transferencia de financiamiento desde la nación. Por ejemplo en las Provincias de La Rioja, Catamarca y Formosa más del 90% de los ingresos públicos tiene origen en las transferencias que realiza el Estado Nacional (SAREP, 1994).

Es interesante analizar que la jurisdicción nacional tiene posiciones contradictorias con respecto a las conductas clientelares de las provincias periféricas. Tanto porque le es disfuncional ya que tiende a generar gastos mayores a los previstos en su función de integración al sistema, como porque es celosa de su autonomía en lo referido al reparto de las transferencias, las que son su fuente de poder. Un ejemplo del impacto nocivo de esta situación es la baja eficiencia del gasto social (El Cronista Comercial 09/11/95 y Clarín 15/12/95). Dentro de este rubro, tal vez el ejemplo más contundente sea el del caso FONAVI. Durante los últimos 20 años el Estado gastó 20.000 millones de U\$S para construir 511.790 viviendas, a un promedio de 39.100 dólares por vivienda, licitándose las mismas por 12.300 cada una. Por su parte, el valor de mercado rara vez supera los \$5.000. Las causas de esta baja actuación tienen que ver con la ineficiencia y la corrupción, en especial con la influencia de la "patria contratista". (Un ejemplo, la Capital tenía presupuesto para levantar 5.000 viviendas y construyó 1.000. El precio de los sanitarios tenía un sobrepeso del 91% y de los ascensores del 245%). Por su parte el índice de morosidad es de 50% promedio, llegando hasta el 80% en algunas provincias - Clarín, 18/12/95-).

Sin embargo, desde otra perspectiva este tipo de Estado le permite al caudillo un amplio horizonte de políticas posibles y, por lo tanto, siempre es un potencial aliado, manejable a través de las vías discrecionales con que cuenta (aportes del Tesoro Nacional - ATN-, créditos especiales, apoyos técnicos ⁸⁹ , etc.) o por la operación directa de algunos de los factores que juegan en la alianza de poder ⁹⁰ .

Se produce entonces una situación en donde **las provincias más rezagadas tienden a ser, estructuralmente, las más proclives a alinearse con la nación** . Esta situación se basa

⁸⁸ R. Taylor, (1994) señala la funcionalidad de generar un tercer actor que modere los impactos de la confrontación directa de dos segmentos sociales o políticos antagónicos.

⁸⁹ Por ejemplo el Senador Saadi cambia en 1987 a la administración de Alfonsín su renuncia al Senado por una partida de 2 millones de U\$S del FONAVI, en la inteligencia de que la misma le garantiza a su agrupación el mantenimiento de la gobernación, cosa que efectivamente sucedió (Zicolillo / Montenegro 1991). A principios de Febrero de 1995 el presidente Menem recibe a los gobernadores provinciales en el marco de su estrategia de sumar votos para el PJ. Poco tiempo antes había conseguido un primer apoyo del MOPOF. El Gobernador Ulloa del partido renovador salteño por su parte duda en hacerlo, y se habla de negociaciones que incluyen un crédito de la nación a cambio del apoyo a la fórmula presidencial. Por su parte el PJ salteño busca torpedear estas negociaciones (Clarín 09/02/95). De manera opuesta, en medio de las negociaciones por que se acepte en el senado a Saadi le sugieren al Ministro del Interior que presione al Gobernador Castillo negándoles ATN. La respuesta de Corach fue "No podemos, porque ese nunca pide nada.." (Clarín, 15/12/95)

⁹⁰ A pocos días de las elecciones presidenciales de 1995 el gobierno, como forma de garantizar la situación en los tableros provinciales (en especial los gobernados por partidos oficialistas) desembolsó U\$S 400 millones (Ambito Financiero, 10/05/95): los resultados electorales nos eximen de mayores comentarios acerca del efecto de tales acciones. Posteriormente, cuando Béliz se separó del PJ, Kirchner lo apoyó y los gobernadores Lafalla y Marín sostuvieron una posición ambigua: son gobernadores de provincias que tienen una situación financiera holgada (Santa Cruz y La Pampa) o pertenecen a una provincia "central" que tiene posibilidades de juego propio (Mendoza) (Clarín, 16/1/96). Otra provincia sin problemas financieros (San Luis) tampoco tuvo una política "seguidista" del Gobierno Nacional, pero su disciplinamiento requirió de otros métodos.

en la asimetría entre el alto nivel de representación y peso en el escenario político, en tanto provincia, y su volubilidad frente a las presiones financieras desde la nación ⁹¹.

Estuviera en manos del partido político que fuera, y más allá de las declamaciones federalistas, las provincias periféricas y la nación siempre tienden a encontrar un espacio de acuerdo en los términos que propone la nación. A cambio de esto estas provincias tienen sobrerrepresentación legislativa y reciben un tratamiento especial en las transferencias que llegan desde la nación⁹².

Cuadro N° 3
Legisladores y Transferencias por Habitante por Grupos de Provincias ad-hoc (1)
Para promedio Provincial = 100

PROVINCIAS	Transferencias por Habitante (2)	Legisladores por Habitante (2)
Buenos Aires	55,8	61,0
Córdoba, Santa Fe y Mendoza	88,4	81,0
Pcias. del NEA	139,2	124,9
Pcias. del NOA (3)	150,4	149,6
Patagonia, La Pampa y San Luis	219,8	257,6

Referencias : (1) Excluida Capital Federal - (2) En índice base promedio provincial = 100 - (3) Incluye San Juan.

Fuente : Legisladores por habitante, tomado de Lenicov (1995). Transferencias por habitante, para el año 1997, elaboración propia en base a datos de la DNCFP - MEyOySP

El Poder Ejecutivo Nacional ejerce el poder sobre las Provincias Periféricas de modo fluctuante. Si su propia interna se recalienta, ésta jurisdicción tiene menor poder de disciplinamiento de las provincias, y así es como se ven funcionarios de distinto nivel de ambas partes recorriendo los Ministerios ofreciendo brindar apoyo a una u otra fracción, aprovechando las brechas que abre la interna.

Por ejemplo: un funcionario provincial viaja a Buenos Aires y pasa por Economía a acordar algún adelanto o blanqueo de cuentas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional; por el Ministerio del Interior para acceder a financiamiento internacional en la Secretaría de Asistencia Financiera a las Provincias o a negociar ATN en la Secretaría del Interior. Sin cambiarse de traje va luego al Ministerio de Salud a tramitar el ingreso al Plan Materno Infantil o a ver qué puede conseguir en los Programas PROSOCO o PROSOL, independientemente de los subsidios directos a los que accede por vía ministerial y que, si es hábil o si tiene contactos, puede conseguir. A continuación, va a la Secretaría de Desarrollo Social, en donde tramita algún subsidio, Cajas Prani, viviendas por Programa 17, etc. De allí se dirige al Palacio Pizzurno (Ministerio de Educación) en donde buscará alguna partida del gasto social en Educación, verá si no hay alguna cuenta pendiente en la equiparación de salarios docentes o por el traspaso de escuelas. Concluido el trámite, va a Defensa, en donde garantiza que, al menos, no reduzcan el número de efectivos en los destacamentos que hay en la provincia y alrededor de los cuales vive toda una ciudad del interior provincial. Por último, pasa por Función Pública o el CFI, en donde consigue cursos de capacitación para funcionarios y asistencia técnica para realizar alguna acción dentro del Estado.

⁹¹ Para decirlo en forma directa; un “auxilio” nacional de una suma ínfima en términos del presupuesto federal puede tener un peso importante la perspectiva del poder legislativo (sobre todo el senado) o del escenario político nacional. Se ha visto que “auxilio” nacional puede ser determinante en el escenario provincial y las maniobras que el partido a cargo del gobierno provincial hace como contraprestación en el escenario nacional pueden no tener un gran impacto en la coyuntura local.

⁹² El esquema de que a mayor rezago se obtiene mayor “premio” tiene una base poblacional (v.g., cuanto menos población, proporcionalmente, mayor representación y/o transferencias). Con el desarrollo explosivo de la patagonia en las últimas décadas se está produciendo un fenómeno “distorsivo” de esta estructura, pues las provincias patagónicas, si bien tienen poca población, han adquirido una dinámica económica sumamente importante.

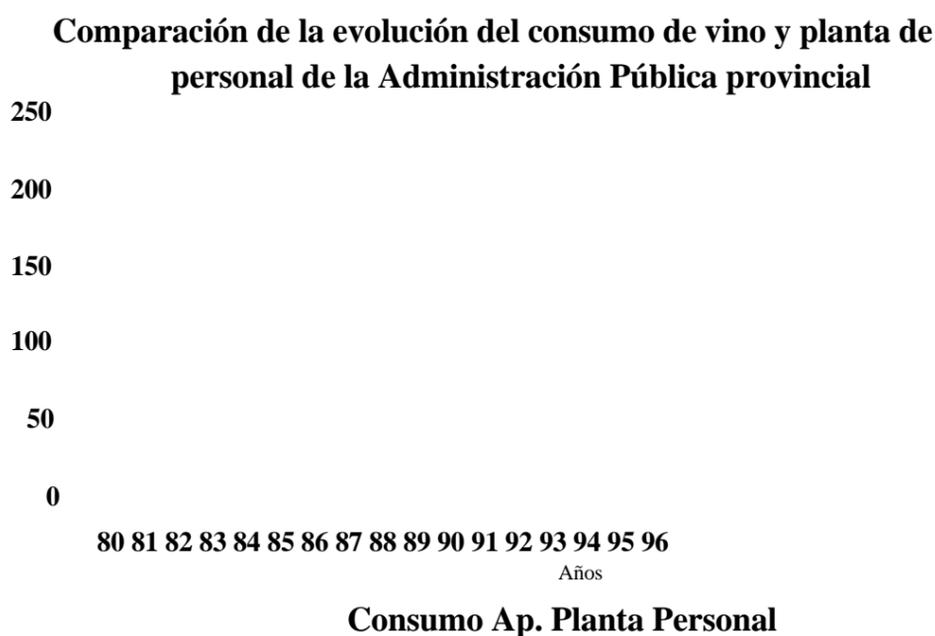
Si la provincia tiene problemas financieros, su poder frente a la Nación se diluye hasta niveles insospechados. Así, un gobernador que era un referente notable del partido opositor, debe contradecir en plena campaña electoral a su propio candidato (Angeloz solicitando moderación a Massaccesi, que había hecho virulentas denuncias contra el Ministro Cavallo {Diario Página 12, Alfieri, 19/01/95 a y b}), o inducir políticas que pueden poner en juego la elección provincial (reducción de salarios a personal jerárquico {Página 12, 17/03/95}) o reproducir en su interior, como ya vimos, la puja del Gabinete Nacional {El Cronista Comercial 31/08/95}) o inclusive operar sobre la interna de otros partidos (los delegados catamarqueños votaron a Alfonsín en la interna de la UCR de 1993 a cambio de créditos de la Nación para la provincia {Página 12 18/11/95a})

3.3. Como llega la crisis hasta el Estado

3.3.1. El inicio de la crisis

La génesis de la crisis del Sector Público Provincial está ligada a los procesos de ruptura que se desencadenan a nivel país a partir de mediados de la década del '70 y que provocan una cascada de crisis más profundas en las economías regionales (Ver Capítulo 3)

Ante esta situación los Estados Provinciales promovieron un ajuste pasivo para llenar esta brecha de forma tal de permitir la reproducción de un cierto modelo de dominación. Esto es el Estado no desarrolló una estrategia de superación de la crisis, sino que fue variando su accionar de acuerdo a la evolución de la coyuntura. Estas acciones tuvieron como modalidad más usual el incremento del gasto en línea con la reproducción de emprendimientos que no tenían cabida bajo la nueva lógica que establecía el modelo de acumulación hegemónico en el país. El siguiente gráfico muestra esta situación en el caso de la Provincia de San Juan



Fuente : Escobar, 1998

NOTA : Consumo Ap: Consumo aparente de vino

Los apar atos políticos provinciales, encaramados a sus respectivos Estados a partir de redes clientelares apoyaron y/o permitieron al Estado Nacional encarar una profunda modificación de todas las instituciones, leyes, normas, empresas, vínculos, etc., que configuraron la Argentina hasta mediados de los '70.

El Estado Nacional, por su parte, permitió y financió en las provincias el desarrollo de estrategias contradictorias con las emprendidas a nivel nacional. Así mientras los procesos de

desregulación / privatización / apertura reducirían la presencia del Estado en los procesos económicos hegemónicos, los Estados Provinciales acrecentaron su importancia en la reproducción de los espacios económico - sociales locales.

Ya se ha visto como buena parte de la Banca Oficial de Provincia sostuvo los emprendimientos de las burguesías regionales en crisis hasta su quiebra (al respecto ver acápite 1.2.3. “El acceso al crédito y la BOP”)

Con menor posibilidad de demostración empírica, pero reconocida por todos los interlocutores que frecuentan la dinámica provincial, en general se acepta que la obra pública y las compras de bienes y servicios no personales se realizan a través de operaciones de dudosos niveles de eficiencia y eficacia, siendo otras de las fuentes a partir de las cuales se buscó garantizar la supervivencia de los grupos económicos provinciales.

La importancia de los desequilibrios originados en las provincias es de tal magnitud que algunos trabajos la consideran como elemento central en la inestabilidad macroeconómica de los '80 (Banco Mundial, 1992) y es situado como uno de los elementos principales que amenaza la continuidad de la convertibilidad.

3.3.1. La crisis de gobernabilidad

Se la explica como derivada del apuntalamiento que el estado provincial se ve compelido a realizar con el objetivo de garantizar la reproducción de fracciones sociales a través del citado ajuste pasivo (ver título anterior).

Se llega a una crisis de gobernabilidad cuando el sector público es presionado por diferentes actores sociales que se articulan con él, llegando a instancias en las que el mismo parece perder el control de los acontecimientos, desarrollando acciones irracionales (gasto por sobre sus posibilidades, aplicación desmesuradamente inadecuada de recursos, incapacidad de disciplinamiento de su personal, etc.).

Esta situación es el resultado de una importante capacidad de ejercer presión por parte de actores sociales, en conjunto con aparatos públicos de baja capacidad resolutive, en un marco de crisis económica y de expectativas insatisfechas por parte de los administrados. Se genera una combinación explosiva que produce gobiernos cuyo poder real se encuentra seriamente amenazado quedando lanzados a la deriva sin la posibilidad de formular estrategias de reposicionamiento (Di Tella, 1986).

En términos generales se sostiene que existe una “... carencia de instituciones capaces de articular y representar intereses, así como de alargar el horizonte temporal de los actores a fin de evitar un ‘colosal dilema del prisionero’ en el cual prevalecen los intereses individuales a corto plazo” (O’Donnell, citado por Ducantezeiler y Oxhorn, 1994).

Esto generará un “Estado Politizado”, que es resultado de la ausencia de consenso sobre la forma apropiada de las instituciones estatales y la consecuente lucha entre actores políticos y sociales por conquistarlas. En esta lucha los diferentes actores están dispuestos a utilizar todos los recursos de poder que estén bajo su control (Ducantezeiler y Oxhorn, 1994).

La caracterización de “Estado Politizado”, que puede parecer tautológica, se refiere a que las actividades de servicios esenciales que lleva a cabo el Estado aparecen impregnadas por intereses de corto plazo de los diferentes grupos sociales y políticos. De esta manera, acciones rutinarias tales como el nombramiento de agentes de mínima categoría,

funcionamiento de procesos internos, liberación de pagos por parte de la Secretaría de Hacienda, etc. se realizan bajo el marco de negociaciones en el micro y macro escenario político - social. El resultado es la licuación de la estructura burocrática que pasa a funcionar con una lógica fraccional.

Por ejemplo, cada vez que una provincia desarrolla un programa para reformular los sistemas de salud que involucren la red hospitalaria y la Obra Social de la Provincia, la múltiple presión de ATSA, los colegios médicos, las federaciones de clínicas, los laboratorios, los proveedores de comida hospitalaria, etc. esterilizan el programa, sea este del tenor que sea. Finalmente se terminan uniendo todos estos actores acusando al gobierno por su insensibilidad e impericia. Este continuo disciplinamiento produce que las oficinas de gobierno de los sistemas de salud público sean el vocero de un conflictivo equilibrio de los actores citados que deja como resultado una importante suboptimización de recursos y una notoria incapacidad para manejar al sistema.

Analizado el Estado y descrita la modalidad por la cual la crisis del Estado pasa a los aparatos públicos provinciales, en el punto siguiente pondremos el foco en como el damero de fuerzas sociales y su relación en/con el Estado se traduce en la determinación de mecanismos de funcionamiento de las Administraciones Públicas Provinciales.

3.4. La crisis: desde el estado a la administración pública

3.4.1. Algunas pautas históricas del Sector Público y el Empleo Público

Una larga historia de superposición de lo público y lo privado puede hallarse en la historia de la Administración Pública de América Latina.

En la etapa colonial existía un ordenamiento patrimonial, que se fundaba en "... la premisa de que el monarca concedía a sus súbditos la atribución de administrar su patrimonio particular (...) a cambio de lo cual los favorecidos se comprometían personalmente con quien los recompensaba de esa manera (Cotler, Julio "La construcción nacional de los países andinos" Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política N° 6, Madrid, Julio - Diciembre de 1984, citado por Falleti, Giordano, Rodríguez, 1994).

Otro punto que debe tomarse en cuenta es la sobre - expansión de los ámbitos urbanos generados a partir de la conquista, los que eran de mayor tamaño que los que se observaban en otros áreas del globo de similar desarrollo económico. Esta situación tenía sus orígenes en la necesidad de la corona española de desarrollar un sistema administrativo que organizara las masas indígenas sometidas a tributo, resultado del desarrollo de una economía minera. En suma, se generaba una situación caracterizada por (Di Tella, 1986):

Centros urbanos muy grandes

Proliferación de clases medias y burguesía urbana con escaso y oscilante fundamento económico, por la ausencia de industrias dinámicas y debilidad de la agricultura comercial y de los productores rurales.

Fuerte composición administrativa, eclesiástica e inclusive universitaria de esta clase media.

Una estructura eclesiástica que contenía un intrincado sistema de obispados, canónjías, capellanías, etc.

Un tercer espacio que se quiere resaltar como antecedente, era el relativo aislamiento en que se desarrollaba la vida colonial. Como ya se expresó, los núcleos poblacionales

formaban átomos rodeados de tierra aún no conquistada, de escasa relación con el resto de la organización política y, por lógica consecuencia, escasamente controlados por la autoridad central.

Faletti (1996) hace notar el peso de las redes familiares en las peticiones a la corona, siendo uno de los elementos centrales las "...disputa de cargos". Y agrega que "...la naturaleza representativa del sistema republicano y su separación de poderes ofreció ... una amplia gama de cargos a distintos niveles de gobierno, a través de los cuales podían promover los intereses familiares".

Los ajustes sobre el empleo, y el manejo clientelar del mismo son de larga data: ya en 1811 se habla de suprimir cargos, y en el proyecto de Constitución de 1812 los nombramientos deberán ser consensuados por el Senado para, entre otras cosas, evitar su manejo político. De igual manera, las presiones fraccionales sobre los empleados públicos son antiguas: en la época de Rosas debían usar el cintillo punzó, y fueron vestidos de luto para las honras fúnebres de Quiroga y de Encarnación Ezcurra.

Hasta la Ley Sáenz Peña la posibilidad de utilizar el empleo público como herramienta electoral era máxima dada la escasa cantidad de gente que efectivamente sufragaba y el voto cantado (Brailovsky, 1983).

En el marco de la expansión económica posterior a 1880 se generaron numerosas funciones burocráticas ligadas a la ciudad puerto, las que ofrecieron importantes oportunidades para miembros de las oligarquías del interior que bajaron a Buenos Aires y solidificaron el frente social que estructuraría el equilibrio interregional. El incremento del empleo público nacional en las provincias fue otro recurso utilizado para la cooptación de apoyos en el interior, el que, la mayoría de las veces, fue utilizado con sentido clientelar.

Así, David Rock (1990) presenta de este modo la aparición de la clase media urbana: "...La demanda de servicios urbanos depende de una clase media bien paga, dependiente de la oligarquía (...) la aparición de un importante estrato de la clase media dotado (no de espíritu de iniciativa) sino de un carácter clientelístico y dependiente -uno se siente tentado de decir 'mendicante' (...) La movilidad social era 'merced a la búsqueda de amigos' y 'patrones' mejor ubicados en la lite (Se ha dicho que fen menos como el 'personalismo' y el 'caudillismo' argentinos son infortunadas rémoras del período colonial, pero resulta clara que ellos fueron intensamente reforzados... por la nueva pauta de crecimiento y el sistema social del país) (...) Las aspiraciones de movilidad social en la clase media no se canalizaban en oposición... a la clase terrateniente sino... por el deseo de acceder a carreras profesionales y a ocupaciones que nada tenían que ver con ese sector... El Ministro de Hacienda José María Rosa en 1899 dice: 'es notorio que el personal de la Administración pública es excesivo, como también es notorio que se han creado cargos inútiles con el único objeto de hacer lugar a personas cuya única influencia ha sido suficiente como para lograr que el Estado las mantenga'..."

"Para ello, el principal mecanismo era la distribución de cargos en el gobierno nacional y en las provincias, así como de sinecuras burocráticas. Este dispositivo era utilizado... para eliminar a la oposición o bien como medio de canalizar hacia distintos grupos de terratenientes los beneficios del control del Estado. Entre los beneficios que estaban en juego los más importantes eran los créditos...." (Rock, 1990).

En lo que hace a la construcción del Estado Interventor, nuevamente produce en el Sector Público un fuerte crecimiento de la burocracia, ya que la propia dinámica del patrón de desarrollo impulsa una creciente y continuada actividad estatal, ocupándose el sector público

de apuntalar el aparato productivo, de operar sobre la "cuestión social", de 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).

Como puede verse, el empleo público ha sido utilizado en muchas etapas de la historia como la manera más eficaz de estructurar una base política de apoyo.

Las distorsiones comienzan a partir de la mecánica de ingreso a la APP, el que se produce a través de negociaciones en la esfera política (generalmente a nivel "punteros") y no debido a las necesidades de servicio. El peso del ingreso improductivo de personal es tan importante que neutraliza la posibilidad de que la administración desarrolle políticas en otro sentido. Así, un político sostiene que " la ley es de hierro: o se hacen obras o se nombran empleados públicos, esta es la cuestión...." (Alende, 1988).

Para detallar uno de los casos más extremos, Santiago del Estero, durante el proceso preelectoral de 1993 incrementó los empleados públicos de 31 a 40 mil. Esta masiva incorporación se financió con endeudamiento fiscal, el que se duplicó en el último cuatrimestre (momento de las elecciones) (Clarín 22/12/93).

La crisis y las reformas llevadas adelante, en especial a partir del año 1991 ponen en el ojo del huracán a la temática del empleo público por dos razones:

Porque la penuria fiscal y la convertibilidad dificultan el mantenimiento de las extendidas plantas de personal.

Porque la alta desocupación no puede ser paliada por este mecanismo clásico.

3.4.2. Las características fundamentales de las Administraciones Provinciales

El peso de las Administraciones Provinciales en las regiones periféricas

Desde la perspectiva del gasto público, y considerando el presupuesto ejecutado de 1.997, sobre el total del gasto público, la participación en la ejecución del gasto fue de 53,7% en el caso de la jurisdicción nacional, 36,7% para la jurisdicción provincial y 9,7% para la jurisdicción municipal (Frigerio, 1997). Si se resta de este registro el importe correspondiente al gasto en seguridad social, el gasto de la nación y de las provincias es casi idéntico.

El gasto público provincial tiene una posición de crecimiento relativo frente al gasto del Estado Nacional, tendencia que tiene décadas de vigencia. Este crecimiento se explica, entre otras cosas, por los procesos de descentralización de funciones (Cetrángolo y Jiménez, 1995).

Sin embargo esta situación se revierte cuando se analiza la importancia de la jurisdicción provincial en términos de los recursos que genera. Así, en el mismo periodo encontramos que el 76,8% de los ingresos se originan en la jurisdicción nacional, el 17,6% a la jurisdicción provincial y el 5,7% para la jurisdicción municipal (Frigerio, 1997). Esta relación gastos / recursos, muestra a las provincias argentinas como un importante ejecutor de recursos generados en otras jurisdicciones (casi exclusivamente Capital Federal y Provincia de Buenos Aires). Este fenómeno es considerado muy distorsivo por los especialistas que se han ocupado del tema (Ver por ejemplo FIEL, 1993 o Porto y Sanguinetti, 1993)

En lo que hace al impacto económico del sector público, el mismo es notoriamente mayor en el caso de las regiones periféricas. Esta situación se refleja en los productos geográficos de las provincias (SAREP, 1994).

Un dato contundente acerca del peso del Estado en las provincias rezagadas está dado por el nivel de empleo público frente al empleo privado. Mientras que en el total del país el empleo público ronda el 28% en las provincias rezagadas llega al 46%. Mientras que en el total del país el empleo público ha tendido a bajar en el período intercensal, en las provincias rezagadas ha crecido un 10% (Vaca y otros, 1996, en base a datos de los Censos de 1980 y 1991)

La distribución de funciones entre la Nación y las Provincias

Siguiendo un modelo desarrollado por la Lic. Lerner (1992) se observa que buena parte del gasto de la Nación está dirigido a mantener los acuerdos internacionales (en el presupuesto de 1997 alrededor de un 20% se destina al pago de la deuda externa) y a gerenciar el sistema de seguridad social (alrededor de un 40% del presupuesto). El gasto de la jurisdicción nacional tiende a ser bastante rígido y de una lógica contable. Estas acciones demandan principalmente una cierta racionalidad administrativa que en general pueden considerarse de menor complejidad que las que debe llevar adelante las provincias.

En las provincias, por su parte, buena parte del accionar del Estado está ligado a gastos como salud, seguridad y educación (más del 60% del gasto). Estos gastos presionan sobre las erogaciones y les exigen a algunos aparatos exhaustos (en particular de las provincias rezagadas) un esfuerzo organizacional que asumen con dificultad, ya que las tareas a llevar adelante tienen una alta complejidad y son de difícil gerenciamiento, requiriendo acciones vinculadas con la calidad de prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales, etc.

Las mismas tienden a profundizar una especialización en gestión de funciones "sociales", quedando en manos del Estado Nacional acciones de transferencia de ingresos.

En esta misma acción de transferencia, las provincias reciben incumbencias que ya tienen desarrollado un modelo de gestión y que, bajo una cierta inercia, son difíciles de reformar hacia modelos que puedan adaptarse (en volumen y complejidad) a la escala de la organización (el Estado Provincial) que las debe gerenciar.

En resumen: los Estados Provinciales están recibiendo cada vez mayores funciones en un proceso que parece revertir el de centralización que atravesara la república desde su organización.

Las relaciones financieras nación - provincias

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

redistribuciones internas. Las mismas son difíciles de medir, ya que la **percepción** de impuestos coparticipables por provincia es un dato que no se encuentra a disposición del público, pero si se las analiza en función del PBG de cada provincia, serían de alrededor de un 5 % del PBI⁹³.

Así como ha sido cambiante el volumen global de los recursos transferidos, de la misma manera ha variado la distribución secundaria de los mismos, esto es, la forma en que la masa global coparticipada se distribuía entre las diferentes provincias.

El pilar principal (por legitimidad – tiene carácter constitucional desde 1994 - y volumen) de las relaciones fiscales Nación – Provincias es la Coparticipación Federal regulada por Ley N° 23.548 de 1988. Este régimen de distribución de ingresos es heredero de diferentes regímenes iniciados hacia la década del '30 (Pérez, 1986).

Comprende una distribución primaria (42% para la Nación, 57% para las Provincias y 1% a un fondo manejado por el gobierno federal), y una distribución secundaria sobre la base de coeficientes fijos que distribuyen la masa coparticipada entre las diferentes provincias. Estos coeficientes fueron producto de negociaciones políticas y no guardan ninguna relación con índices objetivos.

Están en vigencia modificaciones al texto original dentro de las que se destacan 15% de deducción para el sistema de previsión social: \$45,8 millones para el fondo compensador, retenciones para el financiamiento de servicios educativos, de salud y programas asistenciales transferidos de la Nación a las provincias, etc.

Acompañando a la Coparticipación Federal existen otras transferencias automáticas de la Nación a las Provincias. Todos los actores involucrados y los especialistas coinciden en que tienen un nivel de complejidad que ha superado con mucho lo aconsejable. Esta complejidad se origina, entre otras causas, que los coeficientes de distribución de la ley 23.548 fueron fijados para una coyuntura que, al cambiar, precisó de leyes que fueran “adecuando” estas transferencias a las nuevas realidades.

Los ítems que componen estas transferencias son la Cláusula de Garantía, suma fija, Fondo Educativo, Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura Eléctrica, FEDEI, etc.

Dentro de las transferencias automáticas se quieren destacar dos casos muy importantes por su volumen:

a. FONAVI: Por Ley 23.966/91 se estableció un impuesto a los combustibles líquidos y al gas natural, estableciendo asimismo un cronograma de distribución de los fondos así recaudados. En la distribución actual le corresponde al FONAVI el 42% de lo producido por estos impuestos. A partir del “pacto fiscal” del 12/08/92 la distribución es automática sobre la base de coeficientes allí establecidos, y que fueron mantenidos en la actual Ley Federal de Vivienda (24.464). El FONAVI tiene una garantía de transferencia mínima de \$ 900 millones anuales para las 24 jurisdicciones.

b. Fondo de Conurbano Bonaerense y Excedente : En 1991 se crea este Fondo, el que en la actualidad se rige por la Ley 24.621/95. Está generado en un 10% del impuesto a las

⁹³ Se supone que alrededor de 40% de los impuestos coparticipables se recauda en la Capital Federal, quien financia con fondos propios (es decir, también recaudados en Capital Federal) la casi totalidad de sus gastos.

ganancias, hasta un techo máximo de \$ 650 millones anuales. El eventual excedente de esta cifra sería repartido entre el resto de las Provincias de acuerdo a los índices de Coparticipación Federal. La importancia de este fondo radica en que fue parte de un acuerdo político entre el gobierno federal y la provincia ⁹⁴, lo que permitió un importante financiamiento adicional para el principal estado del país. Estos recursos fueron aplicados en su casi totalidad a generar una importante cantidad de obras públicas, tal vez el principal sello distintivo de la administración del hoy precandidato presidencial. Ha habido reiteradas denuncias de corrupción y utilización clientelar de estos recursos.

Dentro de las Transferencias no automáticas se destacan los **Aportes del Tesoro Nacional** (ATN), conformados por el 1% de la Coparticipación Federal. De acuerdo a lo establecido por la Ley 24.699 esta partida se ve reforzada por \$ 20 millones tomados del impuesto a las ganancias. Además de este mismo tributo se le agrega un 2% del total luego de diferentes detracciones. Existen una infinidad de acusaciones a este gobierno y al anterior en el sentido de un manejo arbitrario y politizado de estos fondos.

En una primera instancia esta parecería ser la única vía para abastecer en forma arbitraria a gobiernos "amigos"⁹⁵. Sin embargo existen otros canales capilares (Subsidio al consumo del gas, FDR, etc.) y está, como elemento clave el gasto del Estado Nacional. El desarrollo de una red caminera en estado óptimo para la provincia de La Rioja, no puede analizarse desde las transferencias nación - provincias, pero significa una ventaja competitiva de primer orden.

Además de estos elementos, la nación tiene también la posibilidad de manejar fondos extras en casos de crisis. Por ejemplo durante el periodo del llamado "tequila", a través de adelantos de coparticipación, acceso a créditos internacionales, entrega de bonos, etc. la nación asistió a las provincias en más de \$ 10.000 millones (Ambito Financiero 02/10/95)

En resumen, aún cuando en la primera etapa de la convertibilidad se hizo bastante por transparentar las relaciones fiscales nación - provincias, todavía existen numerosas vías arbitrarias de transferencias nacionales a provincias.

La nueva ley de Coparticipación

De todas formas, y más allá del reconocido aporte de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestosa una mejor relación entre la Nación y las Provincias, la misma tiene varias debilidades, producto de la forma en que fue conformada: su promulgación fue el corolario de una dura negociación parlamentaria y no de la aplicación de una racional política de descentralización de recursos.

Así, las provincias menores lograron imponer su capacidad de negociación en el Parlamento, logrando altos registros en detrimento de las Provincias avanzadas. Esto no debería ser sorprendente, ya que la misma ley establece como pautas para la distribución los desequilibrios relativos en el desarrollo del país. Lo que sí es materia de discusión es la forma en que se produce esta descentralización. En suma, y dada la característica regresiva del sistema tributario nacional, sostenido principalmente sobre el IVA, se da la paradoja de que

⁹⁴Fue una condición de Eduardo Duhalde para dejar la Vicepresidencia y competir por la gobernación de la provincia de Buenos Aires.

⁹⁵ Los ATN se han manejado con poca equidad: del total de \$ 295 millones, \$ 107 se han distribuido en La Rioja (la que más ATN recibió), mientras que Catamarca (podríamos decir su provincia "gemela") recibió solamente 2 millones, y Buenos Aires (la mayor provincia argentina) \$ 11 millones. A la provincia más favorecida, sugestivamente le sigue Río Negro, históricamente opositora, con \$ 20 millones.

son los sectores de menores recursos del "centro" los que garantizan, proporcionalmente, el mayor peso de esta redistribución ⁹⁶.

Por su parte, como esta redistribución es de libre disponibilidad, lo que están financiando no es la organización de un país más homogéneo, que tienda a asentar más racionalmente la producción y la población, sino un aparato político imbatible que se articula con el poder central para reproducir la estructura desigual.

Según lo establecía la nueva Constitución Nacional, a lo largo del año 1996 se debía aprobar un nuevo régimen Coparticipación Federal de Impuestos que fuera puesto en vigencia el 1º de Enero de 1997. Dados los intereses en juego este plazo, vencido con holgura, no pudo ser respetado (ni se espera a que, en el corto plazo, pueda lograrse).

3.4.3. El diagnóstico tradicional del aparato burocrático

Analizando ahora la esfera administrativa, puede decirse que existen una gran cantidad de diagnósticos⁹⁷ que remarcan la debilidad y heterogeneidad estructural de los Estados Provinciales. Además está decir que, tendencialmente, esta debilidad es más acentuada cuanto más rezagada sea la provincia en cuestión.

Un resumen de los principales problemas del sector público provincial serían los siguientes:

*** Compartimentalización de la Organización:**

El Estado aparece como escindido, sin coordinación ni comunicación, lo que hace imposible optimizar el uso de recursos y circuitos.

*** Ineficiencia e ineficacia de los circuitos:**

Como un rasgo general, los diferentes circuitos (de información, de autoridad, de decisión, etc.) presentan serias dificultades para su funcionamiento. Los mismos no tienen canales objetivos, sino que se desarrollan en virtud de instancias informales o ajenas a la problemática en sí (poder e influencia, seguimiento personalizado, etc.).

*** Falta de Información:**

No se tiene información, o la que se tiene no se encuentra adecuadamente presentada, o no se encuentra en tiempo y forma en el lugar adecuado.

1. Para la alimentación de circuitos: lo que promueve la ya detallada ineficiencia en general de los circuitos.

2. Para la toma de decisiones: lo que hace que las decisiones se tomen insertas en marcos de incertidumbre.

*** Deficiencias en la infraestructura, mobiliario y útiles y herramientas de trabajo:**

⁹⁶ El acuerdo de coparticipación se realizó en base al peso relativo de cada jurisdicción en la coyuntura política. Así, se generaron una serie de inequidades hacia el interior de cada región: por citar solamente un ejemplo, las transferencias nacionales per capita fueron más del doble en 1993 en Santa Cruz que en Chubut. La nueva ley debería hacer más equitativa la distribución intrarregional, pero más aún, debería darle algún sentido específico a la redistribución interregional.

⁹⁷ Ver por ejemplo diagnósticos de Provincias, SAREP, 1993.

El trabajo cotidiano se realiza en lugares inadecuados, muchas veces sobrepoblados de personal, sin los mínimos elementos necesarios para el desarrollo de tareas. Es común, por ejemplo, que se detengan procesos por faltas mínimas⁹⁸. Asimismo, es común encontrar a la administración diseminada por una gran cantidad de edificios, muchas veces compartiendo procesos, lo que dificulta aún más la coordinación y hace más lento e ineficiente el accionar de la burocracia. Párrafo aparte merecen los bajos niveles de informatización del Sector Público. Suele existir un centro de cómputos en cada Administración Pública pero el mismo se ocupa principalmente de realizar las liquidaciones de sueldos o “coordinar las compras informáticas”, y brinda pocos servicios al resto del Estado. La posibilidad de realizar compras de PC es casi nula, y cuando llegan no se consigue el soft, o quien las pueda poner a funcionar⁹⁹.

*** Problemas Normativos:**

Los problemas en esta perspectiva pueden dividirse en dos rangos. Por un lado, y como cuestión central, las deficiencias del complejo normativo provincial (el todo que conforman las leyes, decretos, resoluciones, etc.) del que, por un lado, no existen sistematizaciones (o no se puede acceder a ellas) que permitan un rápido y fácil acceso a las normativas buscadas, y por el otro, que el complejo normativo citado no conforma un Sistema, sino que es un conjunto desarticulado de normas, con fuertes niveles de redundancia y lagunas jurídicas.

Como consecuencia de esto, las acciones del Estado deben seguir un farragoso camino de control interno que garantice su legalidad, y aún así, es común su anulación posterior por vicios normativos. También desde esta dimensión es esencial la existencia de una justicia adicta, dada la capacidad de este Poder para inmovilizar al Estado.

*** Falta de políticas hacia el Empleo Público que incrementen su productividad:**

Haciendo un análisis esquemático, esta baja productividad puede atribuirse básicamente a dos causas:

Falta de capacitación: Esta carencia se origina en las deficiencias de los mecanismos de reclutamiento, lo que se agrava con la inexistencia de una política de capacitación, tanto en el entrenamiento y perfeccionamiento en las tareas, como para fomentar el desarrollo de la carrera administrativa.

Falta de incentivos: Además de que la carrera administrativa solamente existe en el papel, en general se tiene por sabido que así como el reclutamiento fue hecho en términos clientelares, la "carrera" en el Estado se llevará adelante en términos de cercanía con el poder y no en virtud del trabajo.

⁹⁸ Una situación vivida por los autores ejemplifica lo que se quiere explicar: un trámite precisa de un formulario que se acaba, por lo que se detiene el proceso. Las nuevas copias deben venir de la imprenta del estado provincial, que tiene la licitación demorada por falta de fondos, a su vez el jefe de departamento no tiene caja chica para "salir del paso", el funcionario con firma autorizada para gastos autorizados no se encuentra o el cargo está vacante o no le han girado presupuesto, no pueden hacerse en forma manual pues la máquina de escribir está rota, etc.

⁹⁹ Es común encontrar el siguiente caso; un Ministerio (o Secretaría) de salud compra centralizadamente más de \$ 1.000.000 anuales en medicamentos, pero no puede, no quiere, o no sabe cómo hacer, para conseguir una PC y un programa estándar de manejo de stock y distribución (cuyo costo no puede superar los \$10.000). Como resultado, la posibilidad de distribuirlos en forma racional de acuerdo a políticas sanitarias son casi inexistentes.

A esta altura del análisis es redundante decir que la experiencia parece demostrar que ambos input (fondos e incumbencias) no se están combinando en forma óptima y que las provincias no han procesado los mayores ingresos que obtuvieron a partir de la convertibilidad de forma tal de fortalecer sus instancias burocráticas produciendo una masa crítica que lleve adelante las nuevas responsabilidades.

3.5. El Esquema Global

3.5.1. Las razones de la crisis de la administración

Los análisis de las instituciones públicas provinciales frecuentemente se quedan en la dimensión descrita en los puntos precedentes. En consecuencia concluyen por postular que son irracionales, o que se caracterizan por estar atravesadas por fuertes patologías organizacionales que producen comportamientos contradictorios y muchas veces incomprensibles.

Y en cierta forma es así. Pueden presentarse múltiples ejemplos de estas situaciones en donde la toma de decisiones no selecciona la opción que a todas luces es la que en mayor medida permite llegar al objetivo formalmente planteado. O en donde la asignación de recursos es directamente contraria a un aprovechamiento eficiente de recursos escasos.

¿Por qué se producen estas situaciones? ¿Las administraciones provinciales, son estructuralmente disfuncionales? ¿Responden a una manera de actuar políticamente patológica? El instrumental tradicional que se utiliza para aprehender las administraciones públicas parece llevar a afirmar que estos temas son el resultado del “folklore” emergente del atraso.

Sin embargo, y a poco de analizar profundamente el aparato del Estado y sus determinantes internos y externos se desechan rápidamente estas hipótesis; existe un juego de fuerzas producto de la interacción de diferentes actores y grupos sociales que están imbricados con las decisiones del sector público y cuyo conocimiento permite comprender la lógica de las decisiones de las administraciones públicas.

Así la existencia de redes clientelares, la presión de aparatos productivos agonizantes y el despliegue de sistemas políticos paternalistas, entre otras razones, han permitido que sobrevivan en el tiempo -con un mínimo daño- modalidades de reproducción social que según los análisis comúnmente aceptados estaban condenadas a desaparecer. Esta base social es la que se relaciona con los Estados Provinciales a través de una articulación que debe analizarse si se quiere avanzar en la comprensión del funcionamiento del sector público.

Un último elemento a agregar es el ya descrito peso que la modalidad federal del país resguarda para el Sector Nacional, y que también actúa en forma trascendental a la hora de comprender como funcionan las Administraciones Públicas Provinciales.

En resumen, tensados por presiones de la sociedad que no puede manejar (conceptualizadas alrededor de la problemática de la “governabilidad”); agredidos por las variaciones a nivel macroeconómico, instancia en donde su capacidad de influencia es baja, y disciplinados por la nación en el manejo de sus finanzas, ya podemos comenzar a comprender las razones de la supuesta “irracionalidad” de los Estados Provinciales.

En resumen lo que se sostiene es que la debilidad organizacional de las Administraciones Provinciales no se agota en la escasez de recursos ni en la baja madurez de las instancias organizativas y en la falta de capacitación del personal, sino que está enraizada en la estructura de dominación y en las fuerzas que desata la crisis.

Acerca de la necesidad de incorporar estos aspectos al estudio de las administraciones provinciales argentinas es que trata lo que resta de este capítulo.

3.5.2. *El modelo organizacional*

Se ha detallado en los puntos precedentes el impacto de factores ajenos a la organización pública. Se verán a continuación algunos aspectos metodológicos que permitan incorporar estas características al análisis de la administración pública.

La modelización a utilizar parte de suponer que las administraciones públicas se comportan, en el proceso de producción de los bienes públicos, como un esquema de “caja negra”, ordenado por una serie de normas que organizan los procedimientos al interior de la caja. Tanto los mecanismos de incorporación de inputs como los ajustes en la calidad de los outputs están regulados socialmente a partir de construcciones históricas. Debe volver a remarcarse la importancia del sector público en estos espacios; de cómo se articulen los inputs depende buena parte de la base económica; de las características de los outputs depende, además, buena parte del esquema de dominación.

Siguiendo este razonamiento es dable esperar que exista una conformación especial en el “borde” de las administraciones, en donde el espacio administrativo encargado de incorporar los inputs y distribuir los outputs es cruzado por una serie de fuerzas que distorsionan en forma absoluta el escenario que hacía pertinente el razonamiento organizacional clásico. Así en los bordes la conceptualización de eficiencia y eficacia, central en este tipo de enfoque, es dependiente de una visión más global que debe incluir actores **por fuera de la organización**.

La focalización del análisis en la división del trabajo, selección de personal, métodos de trabajo, o el énfasis en la vinculación de funciones a través de la autoridad formal y la comunicación¹⁰⁰ es evidentemente incapaz de captar los mecanismos de funcionamiento principales de las organizaciones públicas provinciales. Por este motivo, muchos de los análisis de las administraciones provinciales son muy rigurosos y exactos en detallar las disfuncionalidades de la caja negra, pero sus recomendaciones escasamente alcanzan el éxito¹⁰¹.

Además hay que tener en cuenta que esta distorsión se introduce en la “caja negra” a través del ingreso y gerenciamiento del personal público, el que ha dejado de ser un insumo en la función de producción para ser una de las modalidades principales de articulación entre el Estado y la sociedad.

En resumen, la versión tradicional de los procesos de Reforma de las Administraciones Provinciales apuntan a resolver los problemas que se generan en el interior de la caja, referidos generalmente a la calidad y cantidad del personal, la estructura

100 Estos son los puntos que las escuelas de administración clásica y neoclásica consideran nodales en el análisis de las organizaciones (Kliksberg, 1971). Luther Gulick dirá “En la ciencia de la administración ya sea pública o privada el bien básico es la **eficiencia**”, citado por Kliksberg, 1971.

101 Ver por ejemplo los trabajos del Banco Mundial los que tienen un amplio efecto sobre la burocracia técnica que realiza las tareas de reforma.

superpoblada o de escasa capacidad resolutive, las dificultades de funcionamiento de los circuitos, etc. Pero la clave del funcionamiento estatal se encuentra en las conformaciones de “borde” que organizan la actividad del Estado en su relación con la sociedad. Es en los “bordes” en donde está el determinante de funcionamiento de la “caja negra”.

Centrando los diagnósticos sobre el espacio puramente administrativo, cualquier solución que se base en la reformulación de circuitos, establecimiento de nuevos esquemas de manejo del personal o rediseño y compilación normativa, no tardará en volver al estado anterior al del esfuerzo por implementarla.

Es que para soluciones de fondo debe modificarse el entrecruzamiento entre la estructura de partido y el Estado Provincial. Lo que debe modificarse es la modalidad en que el gobierno es usado como aparato político de cooptación generando que la lógica de partido estructure las decisiones gubernamentales. En los puntos siguientes se describirá con más detalle los componentes de esta situación.

3.6. Las Áreas de la Administración Pública Provincial

Como se desprende de la descripción global realizada en los puntos anteriores, en el funcionamiento del Estado Provincial se observa que las estructuras están determinadas por factores exógenos. Como dice T. Evers (1989) “...El grado de modernidad de un órgano de Estado, sus métodos específicos, hasta la ideología...se diferencian según el aspecto de la vida social al cual se dirigen (...) Así, las agencias ligadas a los sectores hegemónicos... están dotadas profusamente de personal calificado, técnica moderna e ideología tecnocrática progresista. Mientras las cajas de jubilación, las oficinas de sanidad pública... residen en barracas, tienen que hacer sus cálculos a mano y pagan de su propio bolsillo los bolígrafos que usan”.

Esta diferencia entre unidades no solamente tiene que ver con la cantidad de recursos que se aplican, sino fundamentalmente con su posición en la estructura organizacional (como borde o al interior de la caja negra) y por la forma de articulación y características del / los actores sociales con que se relaciona.

3.6.1. El Área Tecnocrática Avanzada

Definimos esta área como aquella encargada de conseguir los recursos y asignar los fondos. En principio esta función debería ser meramente mecánica, ya que las partidas se asignan de acuerdo al presupuesto aprobado por la legislatura y los recursos provienen de la recaudación propia y de las transferencias desde la nación¹⁰².

En los hechos los fondos son asignados en buena parte de acuerdo a la voluntad del encargado del Área Tecnocrática. Esto se debe a que el disciplinamiento es más factible de realizarlo desde esta área que sobre el parlamento, que por lo general promulga presupuestos con vacantes de personal y con incrementos de gastos. Luego durante la ejecución, y dada la crisis continua que se observa en las provincias, el área tecnocrática aplica el máximo rigor (no siempre con éxito) en el control de los eventuales nombramientos de empleo público (función crítica del Estado Provincial que describiremos en el punto siguiente), y en

¹⁰² Sin menoscabar la complejidad de las tareas contable, presupuestaria, de control cruzado de transferencias desde nación, etc., sobre todo por la farragosa normativa que las organiza, es claro que proporcionalmente existe una sobrepoblación de cuadros técnicos en las áreas de Hacienda frente a la situación de orfandad en este aspecto de los complejos sistemas que denominaremos de “gestión”.

minimizar los gastos de Capital y de Bienes y Servicios no Personales los que, según sea el estado de las cuentas, se suelen ejecutar por debajo del 50% de lo presupuestado.

Bajo este marco, se da una puja casi constante con las restantes áreas que presionan por acceder a mayores volúmenes y niveles de libertad en el manejo del financiamiento, frente a las restricciones que impone el Área Técnica. También tienden a terciar otras unidades que precisan de financiamiento para sus operaciones políticas (por ejemplo, transferencias a Municipios o a la Legislatura) aunque no puede decirse que, esquemáticamente, tiendan todos los sectores a alinearse con el área de gestión frente al de área tecnocrática.

En lo que hace a los ingresos, el volumen global de recursos está fuertemente ligado a las transferencias desde la nación ya que el nivel de recaudación propia es en algunas jurisdicciones inferior al 10% del total de recursos. Como se vio estas transferencias, si bien han disminuido su arbitrariedad, todavía pueden fluctuar de acuerdo a como el gobierno provincial maneje la relación con el poder nacional.

El desarrollo de esta área tiene como elemento estratégico la vinculación con el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la nación. Si bien las relaciones asimétricas se observan en otras esferas de los Estados Provinciales ¹⁰³ es aquí en donde se despliega con toda su crudeza el poder de la nación para inducir políticas en las provincias.

Casi siempre el desarrollo de las funciones tecnocráticas se posicionan sobre el Ministerio de Economía (sí está desdoblado en Hacienda y Producción, en Hacienda). La dinámica política dentro de los Estados Provinciales, y la particular situación financiera, hacen que la jurisdicción del "ajuste" tienda a funcionar como Primer Ministro, en particular por la vía del disciplinamiento financiero del resto de la administración.

El Área Tecnocrática tiene, según los casos, mayor o menor libertad de acción respecto del gobernador y de las presiones del resto de los funcionarios del gabinete provincial. En los casos de aguda crisis fiscal, cuando la debacle financiera amenaza los pagos salariales, las tareas del ministro "técnico" pasan a ser las acciones centrales del aparato administrativo: conseguir fondos para el pago de sueldos, para lo que pasa la mayoría de su tiempo tramitando los mismos en Buenos Aires; y "sentarse sobre la caja", minimizando los gastos de operación y segando los nombramientos. En estas situaciones el poder del área tiende a ser omnímodo, y el ajuste amenaza las prestaciones mínimas de servicios esenciales.

En situaciones complejas, pero de mayor desahogo, este ministerio lleva adelante tareas de ajuste estructural en toda la Administración y en especial en las áreas que llamaremos "de Gestión". En tales casos basa su legitimidad en el hecho de ser considerada como la única capaz de poner un poco de orden en una estructura cruzada por las múltiples presiones.

En algunos procesos de reforma se ha buscado mediatizar el poder de los responsables de la hacienda pública, dada la notoria disfuncionalidad de modificar el Estado desde una óptica unilateralmente financiera. Para ello es preciso generar un escenario de gobernabilidad política y fiscal.

En estos casos se constituyen Comités de Reforma conformados por Ministros, parlamentarios, gobernador, etc., los que, a primera vista, permiten una mejor coordinación

¹⁰³ En particular en el área política se observan el peso de las figuras de impacto nacional. Pero esta vía de influencia debe diferenciarse del rígido disciplinamiento financiero que baja desde la nación.

del proceso de readecuación de los Estados Provinciales. Un caso especial de este tipo de herramienta de Reforma es el “Plan Estratégico Consensuado” en desarrollo en la Provincia de Catamarca, que contempla una amplia participación de todos los actores sociales provinciales¹⁰⁴.

Sin embargo, y a pesar de partir de un escenario “gobernable”, puede ocurrir que la generación de estos comités por sí sola reavive la puja sobre el Estado inutilizando la coyuntura favorable. En estos casos la incapacidad del área política para fijar los límites de la disputa dan la razón a los análisis que consideran al área tecnocrática con mayores posibilidades de liderar la recomposición del equilibrio Estado/sociedad en las provincias periféricas que las fracciones políticas específicas ¹⁰⁵.

Como alternativa al modelo de reforma por consenso y a la reforma desde una óptica hacendaria, se muestra el caso del proyecto desarrollista del sapagismo y el MPN, exitoso hasta los inicios de los '90. Este proyecto se basa en la capacidad de manejo del Estado a partir de las amplias atribuciones y concentración de poder en la cabeza del Poder Ejecutivo y el mecanismo de mayoría absoluta en la legislatura para la primera minoría (Favaro/Bucciarelli, 1995) ¹⁰⁶.

Antes de concluir este apartado se quiere dejar expresa constancia de que los autores consideran a los cuadros técnicos como un factor clave en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Más aún, en ocasiones se dan los casos opuestos a los que se citan en el trabajo; la existencia de coyunturas en donde estructuralmente están dadas las condiciones para el éxito de una política y la misma falla por que no se cuenta con la masa crítica de cuadros técnicos y/o de soporte gerencial (proyectos correctamente concebidos, circuitos adecuadamente desarrollados, soft, hard, etc.)¹⁰⁷. La bibliografía más difundida ha desarrollado in extenso esta temática, esta es la razón por la cual se hace hincapié en otras dimensiones de análisis.

3.6.2. El Área Política

Frente al área tecnocrática, se encuentran los políticos provinciales que, bajo el “colosal dilema del prisionero” (ver punto 4.3.6. “Los mecanismos de difusión de la crisis”), no logran establecer una pauta global del manejo del aparato del Estado y precisan de la presencia apenas velada de la nación para no conducir a la provincia de estallido en estallido.

En resumen: la debilidad de esta área tiene que ver con la incapacidad de generar un escenario político/financiero relativamente desahogado y estable en donde se puedan establecer con alguna racionalidad global las asignaciones presupuestarias. En su lugar, su preeminencia produce por lo general un continuo déficit operativo y la constante necesidad de recurrir a auxilios excepcionales por parte de la nación (préstamos especiales, acceso prioritario a programas de financiamiento, garantías para endeudamiento, adelantos de coparticipación federal, aportes del tesoro nacional -ATN-, etc.).

104 Organizaciones de este tipo son las que comúnmente aconsejan variados autores (Ver por ejemplo Ducantezeiler y Oxhorn)

105 Poniendo una vez más de manifiesto la ilusión de todos los actores sociales de que la política puede manejarse “al margen” de la economía.

106 Un caso en algún sentido similar es el de Rodríguez Saa en la Provincia de San Luis.

107 El resultado de las experiencias de administradores gubernamentales en las provincias confirman este diagnóstico, a la vez que resaltan las políticas de asistencia a través de recursos humanos altamente capacitados como una de las vías más importantes por las cuales la nación puede apoyar la transformación de las Administraciones Públicas Provinciales. Cuando la cobertura política y la coyuntura provincial lo permitieron se lograron resultados notoriamente exitosos.

Esto se debe a que el área política no tiene la capacidad de enfrentar las desordenadas presiones desde los diferentes sectores provinciales las que, en su devenir, generan que el Estado Provincial deba recurrir a un disciplinador externo que recomponga, al duro precio del ajuste, la situación global. Tal como ya se definió, la dificultad para establecer nuevas reglas de relación Estado / Sociedad Civil empujan permanentemente a los aparatos estatales provinciales al borde de la explosión.

Por ejemplo, a partir del proceso de compensación de deudas nación - provincias varias jurisdicciones se hicieron de una importante cantidad de capital. Algunas de ellas lograron generar fondos de promoción de la producción insuflándole vida a la función del Estado de regulación/promoción de la producción provincial (Por ejemplo Mendoza y Chubut). La provincia de San Juan, que atravesaba una coyuntura política delicada, generó una situación “gobernable” aplicando estos fondos mayoritariamente a gastos que generaban obligaciones que debían mantenerse en el tiempo (nuevos nombramientos de empleados públicos, incremento de salarios, inicio de obras públicas, incremento de transferencias al Poder Legislativo y a Municipios, ampliación de funciones de acción social, etc.). Cuando estos fondos se acabaron, la crisis financiera y social promovió como única salida un programa de ajuste draconiano. ¿Es necesario decir que los hombres fuertes del gobierno que emergió de la crisis (Ministro Coordinador - Ministro de Economía) para aplicar este programa de ajuste eran funcionarios cercanos al Ministerio de Economía de la Nación?

3.7. El área política y las funciones de los Estados Provinciales

Las funciones de los Estados Provinciales no son homogéneas. Siguiendo las pautas de nuestra metodología, las definimos de acuerdo a los sectores sociales con que se relacionan:

3.7.1. Las áreas que manejan las Relaciones con las Instituciones de la Sociedad Civil.

Estas áreas aparecen encargadas de la relación con el Poder Legislativo y con los actores sociales relevantes (CGT, Iglesia, Partido Gobernante, Partidos Opositores, etc.). Suele posicionarse en el Ministerio de Gobierno o en la Secretaría General de la Gobernación.

Los cuadros políticos de mayor peso del partido oficial ocupan los puestos desde donde se orienta esta relación. Puede decirse que estas áreas concentran a la clase política, conformando el estrato que “naturalmente” tiene que construir la masa crítica capaz de tomar la conducción estratégica del futuro provincial.

Su función principal sería la de trabajar como articulación entre los diferentes actores sociales y políticos relevantes del escenario provincial y el Estado. Si bien los procesos de apertura, desregulación y reconversión han debilitado el poder de las burguesías provinciales, estas mantienen su poder sobre el Estado, mientras no amenacen los emergentes locales de los procesos estructurados desde la nación. Esta preeminencia se observa a través de la baja capacidad del Sector Público Provincial para generar ingresos propios y en la forma en que este produce el gasto y la inversión.

Los emprendimientos locales o extraprovinciales que han logrado aprovechar los procesos de reconversión buscan minimizar sus relaciones con la provincia, negociando instancias de extraterritorialidad (la dimensión judicial es la más frecuentemente observada, pero también se dan los casos de abastecimiento eléctrico, vialidad, infraestructura, etc.). Esto

ocurre porque la lógica del Estado Provincial puede contaminar emprendimientos que para reproducirse requieren de altos niveles de eficiencia y eficacia ¹⁰⁸.

La función de Relaciones con Instituciones de la Sociedad Civil puede ganar importancia cuando la coyuntura política muestra situaciones de extrema gravedad. En estos casos esta área ocupa el centro del escenario a través de las negociaciones con otros actores sociales. Si bien este podría ser el inicio de la recuperación de su espacio “natural” muchas veces se ingresa en un círculo vicioso de deterioro político - imposibilidad de disciplinar las presiones sobre el gasto - debilidad financiera - que impulsa un mayor deterioro político, etc.¹⁰⁹. Porque el poder estatal en las provincias periféricas argentinas está directamente ligado a la capacidad de asignar y, más crucialmente, reasignar recursos.

3.7.2. *El Área Clientelar*

Definimos ésta área como la encargada de mantener la paz social y generar una base popular que sirva de sostén del gobierno provincial, tanto en las votaciones como en la actividad política cotidiana (movilizaciones, actos, internas, etc.).

La modalidad de realización de estas tareas depende de varias cuestiones como el grado de poder del gobierno provincial, ideología del elenco gobernante, cultura política local, etc. La Argentina vive en los ‘90 un clima pacífico casi in duto, pero no puede dejar de hacerse notar que en ciertas provincias (el San Luis de los Rodríguez Saa, el Santiago de Juárez, por dar dos ejemplos) aparecen sistemáticamente algunas prácticas autoritarias y antidemocráticas (amenazas a opositores, “aprietes” a periodistas, como ya vimos en el capítulo 2 destitución de funcionarios del poder judicial, etc.) sospechosamente ligadas con esta área.

El desenvolvimiento de esta área está ligado a la reproducción de relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad. Estas relaciones son posibles por las “...condiciones de pérdida de seguridad personal, de incertidumbre y precariedad en lo que respecta a identificaciones políticas nacionales, {las que} pueden ser ... ‘compensadas’ por relaciones de patrón - cliente que protegen al limitar el intercambio ‘libre’ pero inseguro para los sectores más desestructurados y postergados” (Bombal, Palermo, 1987). Si bien son rubros importantes la distribución discrecional de alimentos, medicinas, viviendas, etc., el principal vehículo para la reproducción de esta articulación está dado por el uso de bienes públicos, en especial el empleo. El histórico manejo clientelar del empleo unido al escaso dinamismo de las economías de las provincias periféricas hace que este renglón sea un punto vital en la cuestión provincial.

La evolución del empleo público a partir de 1983 es una de las pruebas más contundentes de las dificultades de los sectores políticos locales para dar una respuesta de largo plazo a los problemas de provinciales. Es claro que el incremento de personal en las Administraciones tiene un límite, que las recurrentes crisis financieras demuestra que ha sido notoriamente sobrepasado¹¹⁰.

¹⁰⁸ Al respecto ver la línea editorial de *Ámbito Financiero* en los años 92-96 con el boom de inversiones mineras. A diario se sostiene lo “negativo” que sería la intervención de las justicias provinciales en temas tales como inversión extranjera, conflictos laborales, deudas bancarias, etc.

¹⁰⁹ Este círculo vicioso con fuerte influencia de la atomización partidaria que pronunció la ley de lemas fue la causa principal de la explosión fiscal y social de la Provincia de Jujuy.

¹¹⁰ Si se suman salarios, transferencias a Municipios (que en un 90% se aplican a salarios), transferencias a Cajas de Jubilaciones, transferencias a Educación Privada, contratos, etc., un promedio de casi el 90% del gasto público provincial se

Por otro lado también debe destacarse que, sin minimizar su importancia, la capacidad de las redes clientelares para garantizar el éxito electoral no es absoluta, y tiende a ser menor en el caso de sectores urbanos, de mayor nivel de educación formal y de exposición a medios de comunicación masiva. Así desde el primer recambio de autoridades democráticas post dictadura se pueden observar varios casos de derrotas de aceitadas y extendidas maquinarias clientelares.

3.7.3. El Área de Gestión

Definimos esta área como la encargada de llevar adelante delicados sistemas de gestión, como son los de educación, seguridad y salud. Estas incumbencias ejecutan aproximadamente el 50% del presupuesto provincial, teniendo un amplio despliegue en toda la provincia y una posición principalísima dentro de las tareas que realiza el Estado Provincial. Los ministerios de "gestión" tienen a su cargo el gerenciamiento de sistemas complejos, que se articulan con actores sociales de alta activación política y poder (especialmente sindicatos en el caso de educación, a los que se le suman federaciones de clínicas, colegios médicos, laboratorios, etc. en el caso salud).

La crisis en el Área de Gestión tiene que ver con la complejidad de su desenvolvimiento con respecto a la cantidad y calidad de recursos que se aplican. Así debe poner en funcionamiento redes de gran extensión geográfica y fuerte diferenciación como son los sistemas de salud y educación para lo cual no se cuenta con la capacidad tecnológica ni de management.

Paralelo a esto, y como resultado del desarrollo del Estado Interventor, las poblaciones de las provincias han adoptado ciertos patrones de comportamiento bajo los cuales tienen incorporados a nivel de derechos ciertos estándares mínimos de calidad y cantidad de prestaciones de bienes y servicios sociales, lo que tensa el escenario político si se quiere cerrar la brecha a partir de un deterioro de los mismos.

El proceso de transferencia de funciones ¹¹¹ de la nación a las provincias agregó un factor adicional de disrupción a organizaciones de baja capacidad de gerenciamiento. Esto hace que se perciba que las autoridades de las áreas de gestión se encuentran sobrepasadas por la complejidad de la estructura que están gestionando y por el poder de los actores sociales articulados a los sistemas a su cargo. El resultado es que, más allá de su voluntad, el área de gestión funcione como correa de transmisión de los reclamos y necesidades sectoriales frente al área tecnocrática.

3.7.4. El Área de Producción

Definimos esta área como la encargada de relacionar a las burguesías provinciales con el espacio del Estado regulador y/o promotor de la producción. Una de las características de esta área es la profusión de unidades de apoyo y seguimiento de la producción (Secretarías de Industria, Direcciones de Promoción, los organismos descentralizados, etc.) pero su capacidad de gestión tiende a ser limitada.

aplica a pagos personales. Cuando se producen las crisis no es difícil darse cuenta hacia donde se dirige la parte relevante del ajuste.

¹¹¹ Para analizar el proceso de transferencias de escuelas ver Ferryera y otros, 1994.

Esta área tenía directa relación con las economías regionales, pero su quiebra y decadencia la fueron articulando con las burguesías provinciales por la vía de la obra pública y de los diferentes contratos entre el Sector Público y el Sector Privado. Se han visto las características de la articulación de este sector con la BOP, como así también el papel de la Ley de “Compre Provincial” y de las articulaciones entre el Poder Ejecutivo Provincial y las diferentes Cámaras patronales de la provincia.

Esta área se presenta hacia el futuro como uno de los lugares clave para el desarrollo provincial; en la medida en que se logre reformular las relaciones entre los aparatos estatales provinciales y los posibles emprendimientos viables que puedan encararse. Si esto no ocurre, la totalidad de los esquemas provinciales continuarán padeciendo crisis recurrentes.

3.8. Los Cuadros Típicos de cada Área

Presentando la situación en términos polares, que en la realidad concreta tiende a trocarse en posiciones intermedias, puede decirse que a cada área le corresponde un tipo de cuadro de dirección. En las Áreas Tecnocráticas avanzadas, cuadros técnicos. En el Área Política, cuadros políticos.

3.8.1. Los Cuadros Técnicos

Siguiendo el razonamiento desarrollado hasta aquí puede decirse que el lugar de preeminencia de los cuadros técnicos y la posibilidad de que los mismos terminen liderando los procesos de reconversión tiene que ver con la presencia de la nación y el salto modernizador que implican los procesos de apertura y desregulación. Así los roles tecnocráticos son uno de los principales canales de transmisión (desde afuera hacia adentro) de la modernización (O'Donnell, 1972), o al menos de los modelos de gestión impulsados por los organismos internacionales.

Es claro que los mayores niveles de complejidad ameritan una mayor capacidad en el empleo de técnicas por parte de los cuadros superiores del Estado. Sin embargo la pertinencia de estas técnicas y su importancia superlativa tienen más que ver con las dificultades del área política para seguir desempeñando su función que en los sobrevalorados méritos de la tecnocracia. Por definición las técnicas que estos desarrollan tienen dificultades para desenvolverse en el medio provincial. Esto es así porque aún las técnicas más específicas dependen, en un grado mucho mayor que el que puede reconocerse, del estado de los contextos sociales. Las técnicas son adecuadas solo en relación con estos. Si el contexto contiene elementos diferentes a los supuestos en su desarrollo, las técnicas que se poseen casi con seguridad pasan a ser de escasa utilidad personal y social (O'Donnell, 1972).

Además los mapas de la realidad social de los técnicos, las premisas que sesgan la percepción y evaluación de la realidad social son similares cualquiera sea el ámbito donde se desarrollen. Así las ambigüedades de la negociación y del quehacer político son obstáculos para las decisiones racionales, el conflicto es por definición disfuncional. Lo que es eficiente es “bueno” y resultados eficientes son aquellos que pueden ser fácilmente cuantificados y medidos. El resto es ‘ruido’ que un tomador ‘racional’ de decisiones debe eliminar de su cuadro de atención (O'Donnell, 1972). Además está decir que estas situaciones minimizan la probabilidad de éxito.

Sin embargo y con todas estas dificultades a cuestas, los cuadros técnicos han sabido mostrarse funcionales a la organización nacional y provincial. Así para la nación son el vehículo por el cual el Ministerio Tecnocrático se relaciona con las estructuras del ajuste

nacional, y a su vez, la forma en que los organismos que monitorean la marcha de la economía nacional (el FMI, el BID o el Banco Mundial) extienden su influencia hasta las provincias.

En lo que hace a la provincia, son los que mantienen relaciones en el universo empresario o universitario y los que están capacitados para hablar el idioma tecnocrático del MEyOySP y sacarle el mayor jugo al insumo crítico que son las transferencias nacionales.

Demás está decir que la mayor preocupación de los cuadros técnicos se centra en la disciplina del gasto y el encuadre de las cuentas fiscales. Esté en la unidad orgánica que esté, el cuadro técnico tiende a desenvolverse como un Secretario de Hacienda.

Entiéndase bien; cuando se habla de cuadros técnicos no se parte de la tradicional y criticada división entre “política y administración”¹¹² en donde los técnicos, ante las dificultades de la clase política, invadirían un espacio que no le es propio. Se trata, por el contrario, de un discurso que incluye una clara propuesta política que se sostiene desde premisas “técnicas” (Campione, 1997). Nunca se subrayará lo suficiente que el choque entre técnicos y políticos es el emergente de diferentes intereses, proyectos e ideologías, cualquiera sea el carácter que este choque tome.

Mientras los cuadros políticos son reclutados dentro de las mismas filas del partido o coalición ganadora en los comicios, los cuadros técnicos son cooptados a partir de contactos informales con los “factores de poder”, sean estos medios académicos¹¹³ o círculos allegados a la línea hegemónica en la nación¹¹⁴. En este sentido es válida la cita de T. Evers (1989) “... si los partidos políticos no pueden representar sino fuerzas sociales secundarias, el aparato de Estado tiene que dotarse de un personal político reclutado por otros medios y capaz de representar las fuerzas más importantes...”

3.8.2. *Los Cuadros Políticos*

Incapaces de generar una estructura alternativa, los cuadros políticos provinciales generan una posición caricaturescamente enfrentada a la de los cuadros técnicos oponiéndose a cuanto iniciativa surja de ellos, de forma tal de impedir que se consoliden en su posición hegemónica y los desplacen totalmente del poder del Estado.

Por otro lado sus operaciones están destinadas a incrementar el gasto ejecutado por la unidad a su cargo. Esto es así pues la supervivencia y crecimiento de su carrera personal dependen de la capacidad de distribuir prebendas de forma tal de mantener el sector que lo apoya y, de ser posible, extenderlo. Para esto, usan su cargo en dos sentidos:

Como interlocutores de los diferentes actores sociales buscan ser reconocidos como la expresión del Estado Provincial y codistribuir con el área de ajuste el presupuesto de acuerdo a las negociaciones sectoriales.

112 Al respecto ver Oszlak, 1980

113 Por ejemplo el Ministerio de Economía del Gobernador Tauguinas, Provincial del Chaco, que fue ocupado en sus puestos clave por cuadros extraídos de la universidad local.

114 Además del ejemplo ya dado de San Juan, puede citarse el caso del Lic. Roberto Guzmán, Ministro de Economía del Gobernador Ulloa, Provincia de Salta, miembro de la Fundación Mediterránea.

Conseguir la mayor cantidad de prebendas (nombrar personal, obtener y repartir materiales de construcción, casas, medicamentos, etc. ¹¹⁵). Esté en la unidad orgánica que esté, el cuadro político utiliza parte de su poder en armar un aparato actuando como un Secretario de Acción Social.

Mientras los técnicos son los vehículos de la reformulación del Estado en los términos que se establecen desde el mercado mundial, los políticos son los que buscan que el accionar del Estado permita, por la vía clientelar, la reproducción de las fracciones sociales y productivas más expuestas. Ambas soluciones presentan sus propios límites: por la crisis de financiación (los políticos) o por explosión social o presión de los grupos de poder (los técnicos)¹¹⁶.

Mientras tanto las unidades orgánicas se desenvuelven en forma autónoma, repitiendo ritualmente las tareas que en algún momento fueron puestas en funcionamiento, recibiendo la atención de la conducción en el momento en que surgen problemas en el área o que deben entregar algún producto que pueda generar algún tipo de acumulación para el encargado político. En otros momentos, los cuadros de conducción ocupan su tiempo en neutralizarse mutuamente; esto es, defenderse, o atacar a la otra ala de gobierno.

Se da la paradoja de que los cuadros de mayor preparación técnica no se encuentran a cargo de solucionar los problemas más arduos del Estado Provincial (sin duda gerenciar los sistemas de salud y educación) sino que están abocados a la tarea de evitar la crisis fiscal. Esto tiene dos explicaciones; 1) La nación utiliza todo su poder para encumbrarlos al área financiera, y 2) El problema de la gobernabilidad impide que tenga sentido la implementación de una racionalidad global en los complejos sistemas de gestión.

Esto ocurre más allá de las dificultades de los cuadros técnicos para adecuar su saber a la realidad social que los circunda. La coyuntura provincial hace que las unidades del Estado Provincial no puedan poner en funcionamiento un sistema de racionalidad global por más perfecto que este sea.

3.9. Áreas Funcionales, Cuadros Jerárquicos y Diagnostico

Como ya se dijo existe un primer análisis de las Administraciones Públicas Provinciales que explica sus disfuncionalidades a partir de la debilidad organizacional de sus estructuras. De igual forma se expresó que, en sus versiones más elaboradas se detalla, correcta pero insuficientemente, que estas razones no se agotan en la escasez de recursos, sino también en el bajo desarrollo de sus estructuras de apoyo, en la inmadurez de las instancias organizativas y en la falta de capacitación del personal. Sin embargo, como se vio a lo largo de este artículo, este enfoque es insuficiente para comprender las dificultades para superar estructuralmente sus deficiencias de funcionamiento.

Debe hacerse notar que esta orientación no es únicamente producto de una posición tomada dentro de las líneas de análisis de la ciencia administrativa, ni del desconocimiento del peso de los actores externos dentro de la organización, ni mucho menos de la falta de capacidad, desconocimiento y/o ingenuidad de los diagnosticadores. También es producto de

¹¹⁵La distribución de prebendas suele estar pautada hacia el interior del sector político del gobierno para evitar pujas desgastantes. Muchas veces las internas partidarias se resuelven o reactivan alrededor de este tema.

¹¹⁶La separación en técnicos y políticos ha generado su propio lenguaje; una solución política significa una prebenda para algún sector; una solución técnica significa el fin de la misma.

los mismos mecanismos de influencia que a lo largo de este trabajo hemos visto como disciplinadores del accionar del Estado.

Repasemos ahora la descripción realizada en la segunda sección y demos una nueva mirada a las situaciones que hacen que sea difícil salir de este equilibrio disfuncional.

*** La compartimentalización de la organización.**

La compartimentalización de las Administraciones Públicas Provinciales, como el resto de las características que analizaremos dentro del Estado Provincial, nacen en razones que escapan al enfoque administrativo, pues se entroncan con los diferentes objetivos que cada sector tiene para el Estado.

En un primer análisis se puede observar esta compartimentalización como emergente de las tensiones entre técnicos y políticos. Los primeros buscando armar un mapa global del Estado que permita la asignación de recursos bajo un orden técnico (con los ya detallados límites que esto implica) y los segundos negándola para poder colocar la discusión fuera de los términos que convienen a sus adversarios.

La atomización deviene cuando en la puja interna del Estado se conforman constelaciones de poder que buscan su preeminencia por sobre los grupos a los que está enfrentados. Promueve esta atomización la presión externa de los actores sociales por mejorar su posición relativa para obtener un mejor posicionamiento en el tablero económico, social y político.

*** Las deficiencias de infraestructura**

Las penurias financieras, que son moneda común a partir de los procesos de ajuste, tienen un lógico impacto en la posibilidad de equipamiento. Esta situación se pronuncia porque los recursos se destinan principalmente a personal, pues los gastos en este rubro generan mayores beneficios, en términos de organización de una red clientelar.

A su vez, debe recordarse que la articulación perversa con proveedores del Estado promueve que las compras del Sector Público sean muy poco eficientes tanto en los precios como en los tipos y cantidades de artículos, lo que hace que los raleados presupuestos tengan muy poco impacto a la hora de cubrir las deficiencias de la infraestructura.

*** Ineficiencia de los circuitos de información, autoridad, decisión.**

Por detrás de la articulación formal entre diferentes unidades existe una relación basada en el poder de los distintos sectores o constelaciones de poder, que definen las modalidades a través de las cuales se controlarán los circuitos de forma tal que éstos respondan únicamente a sus intereses.

El resultado de esta estructura es una administración sumisa, que se organiza sobre una base dual: un canal legalista, de un obsesivo ritualismo burocrático que, obviamente, nunca logra resultados y que está reservado para el público que no puede o no sabe hacer uso del jerarquizado sistema de favores que rige en los sistemas clientelares. Un canal jerarquizado, informal, ad hoc, utilizado por los grupos que ejercen el poder y por el que se despliegan las acciones que, arbitrariamente, se consideran que deben realizarse.

La falta de información no es sino otro de los subproductos funcionales que facilitan la reproducción de la ausencia de controles para los actos públicos. Por otro lado se retroalimenta con la conducta usual de los decisores públicos que no consideran importante la información administrativo-organizacional en los procesos de toma de decisiones.

*** Problemas normativos**

Como resultado de la tensión interna y de los problemas de gobernabilidad las pugnas llegan hasta el nivel del espacio normativo. Así la confusa red de normas no tiene su origen en la incapacidad de los órganos encargados de normatizar el funcionamiento de los diferentes funciones del Estado, sino que responden a la preeminencia parcial que cada grupo fue logrando en diferentes momentos. O también a que son el resultado de alguna negociación intra y/o intersectorial.

En resumen la maraña normativa que rodea la actividad de la administración está vinculada con la gestión personalizada de los negocios económicos y políticos, que permiten generar normas especiales según el personaje social de que se trate. Los intentos de compilación, ordenamiento o supresión de superposiciones revierten en poco tiempo al Estado anterior del trabajo de “codificación”.

*** Falta de Políticas de Empleo.**

La falta de políticas de empleo no se relacionan con la incapacidad de las unidades de reclutamiento o de las normas que las reglan sino con la presión sobre el Estado para que este tome personal en forma masiva y por lo funcional que es para la clase política disponer de las vacantes laborales en forma discrecional de manera de reforzar su poder y el de sus organizaciones.

Una vez en el interior de la organización la carrera administrativa no se despliega en función de la productividad del agente sino de su cercanía con el poder político de turno y de lo importante que puedan ser sus funciones en la apropiación, por parte de funcionarios políticos, de los diferentes circuitos de la organización.

Así, la falta de políticas explícitas hacia el empleo público puede explicarse con las serias deficiencias que se registran en el reclutamiento, formación, promoción y egreso del personal, deficiencias que se originan a su vez en las modalidades de reproducción económica de esos Estados. En un país con un índice elevado de desempleo, desde el punto de vista tecnocrático solo puede calificarse este sistema de “subsídios de desempleo” como caro e ineficiente. Sin embargo, desde lo expuesto hasta el momento, estos subsidios son otorgados bajo una racionalidad diferente, siendo una forma particular de optimizar los recursos.

4. LA CRISIS DE LOS ESPACIOS REGIONALES – EL SISTEMA CLIENTELAR TRADICIONAL

Una vez descritos los elementos que dan las pautas salientes de la áreas periféricas, es hora de reconstruir el objeto analizado.

Sobre las pautas descritas se desarrolla un modelo que se denomina Sistema Clientelar Tradicional (SCT), y que busca comprender al todo complejo de dominación que se sitúa territorialmente en las Provincias Periféricas Argentinas.

Cinco contenidos básicos definen al SCT:

Se trata, en primer lugar, de un espacio económico históricamente sostenido por una serie de regulaciones pactadas entre actores regionales y el estado nacional. A través de un “sistema de subsidios cruzados” primero, y de transferencias fiscales luego.

Como contracara de esto, y en segundo lugar, si bien formalmente se trata de estados provinciales resguardados por la organización federal del país, su autonomía se ve restringida por la capacidad de disciplinamiento del Estado Nacional.

En tercer lugar, se habla de un sistema de dominación que se legitima, hacia fuera por conseguir la asistencia nacional, y hacia adentro a través de relacionarse con los ciudadanos por la vía de canales particularizados (clientelares). En suma, el espacio de lo público, bajo las pautas que por esto se entiende en las sociedades capitalistas desarrolladas, se encuentra limitado a partir del accionar del Estado, que si bien desde lo formal lo expresa, no sólo no lo garantiza sino que lo restringe.

En quinto lugar, existe una sociedad proclive a caer en estas situaciones porque a) en este marco social las desigualdades de clase tienen cierta legitimación y reconocimiento cotidiano, estableciendo relaciones predominantes de subordinación más que de oposición, y b) un segmento importante de la población necesita recurrir a la relación clientelar para obtener bienes públicos y no públicos básicos. Buena parte de las dificultades para proveerse de ellos puede atribuirse a la propia modalidad que tiene el accionar del Estado.

Por último las articulaciones entre los diferentes actores sociales y con el sector público, al no organizarse alrededor de disposiciones estatuidas tiende, sino bajo cánones dictado por las costumbres y la sumisión a las clases dirigentes tradicionales tiende a frenar el desarrollo de características modernas.

El elemento clave de este tipo de dominación en las Provincias Periféricas Argentinas es el sector público. Esta situación deviene de una doble articulación:

Hacia la población, generando una modalidad de aplicación de los recursos públicos que establezca un nexo clientelar con los administrados.

Hacia las clases hegemónicas tradicionales a través de apuntalar su reproducción por medio de múltiples subsidios, excepciones y corruptelas varias.

Hacia el estado federal, como elemento tendiente al status quo dentro del estado como unidad.

Consistente con la linealidad de la investigación desarrollada, puede decirse que existen cuatro dimensiones principales que condicionan la reproducción del SCT en las provincias periféricas, las cuales se encuentran interrelacionadas:

1. Las características históricas globales, en términos del modelo de colonización y apropiación general del territorio provincial,
2. Las características del desarrollo económico, que se desprenden de este desenvolvimiento global, y también de la batería de recursos naturales que generan, en suma, bases sociales diferenciadas según la jurisdicción,
3. Las características del proceso de dominación y de articulación de las fuerzas sociales en el seno provincial y en su relación con la nación, y
4. Las características de la estructura pública que, de acuerdo a su performance, pueden tender a reproducir y mantener las relaciones clientelares o ser la piedra angular de los procesos de cambio.

Para cada uno de estos componentes se asumen, a los fines del análisis, las siguientes categorías:

1. En lo histórico, se parte de considerar a las provincias periféricas en dos posiciones distintas: Sociedades que se entroncan con un largo recorrido colonial, por oposición a sociedades "conquistadas" hacia fines del siglo pasado (Patagonia, Chaco Argentino). Un tópico de esta diferenciación ya fue tratado en el marco teórico en donde se marcaron las diferencias entre un clientelismo que se entronca con las tradiciones de dominación coloniales y el que tiene ver con la crisis del Estado Interventor.
2. En cuanto a la estructura económica, siguiendo la conceptualización desarrollada en el Capítulo 3, en la medida en que más moderno y dinámico ¹¹⁷ sea el emprendimiento que caracteriza a la economía regional periférica, en alguna forma esto tenderá a reflejarse en las conductas que induce hacia el Estado; por el contrario, cuanto más artesanal, rudimentaria y de menor peso en el PBG sea la producción local, en mayor medida precisará del apoyo del sector público para su reconversión ¹¹⁸ y en menor medida servirá de impulsor de procesos de reforma.
3. En cuanto al sistema de dominación es relevante observar como los agentes sociales con dinámica capitalista que tienden a disciplinar el todo social y, concomitantemente, a superar las trabas al pleno desarrollo de la fuerzas productivas.
4. Si bien es muy complejo determinar el carácter del sector público, su modalidad clientelar puede analizarse a partir de la evolución del empleo público provincial y de la situación financiera. A lo largo de este capítulo se volverá sobre estos dos últimos puntos.

4.1. Cinco posibles situaciones para las provincias periféricas

¹¹⁷ Muchas veces esta "modernidad" esta relacionada con la aplicación del producto en mercados externos.

¹¹⁸ Por desgracia son escasos los programas que desde el sector público promueven una reconversión de estos sectores; más bien las provincias han dado apoyo (sobre todo desde la banca provincial) para la reproducción de emprendimientos sin posibilidades de supervivencia. Esto da por sentado que es baja la probabilidad de modernización endógena en situaciones de este tipo.

Siguiendo los diferentes agrupamientos de provincias detallados en el marco teórico, puede pensarse en un nuevo mapa general para las provincias periféricas ¹¹⁹ :

1. Periferias rezagadas en proceso de despegue. En estas provincias el factor clave es el Estado, el que debe construir toda una infraestructura que no existía en la etapa anterior, lo que, en el marco de la crisis fiscal, precisa de un importante incremento en la capacidad de gestión y en la productividad. Tienen como ventaja el hecho de no tener que producir una red para contener la crisis de las economías regionales (en la etapa previa no desarrollaron productos de exportación hacia el área central), pero a su vez deben "construir" la alianza social que llevará al Estado a su posición de dinamizador de los procesos sociales y económicos. Es un desafío importante porque los emprendimientos en "despegue" ¹²⁰ corren el peligro de convertirse en enclave ¹²¹ .

2. Periferias rezagadas sin proyecto. En estas provincias los límites a la reproducción del SCT estarán dados por la capacidad de los gobiernos para mantener una cierta disciplina fiscal. Así por ejemplo, el primer gobierno del Dr. Juárez en Santiago del Estero se caracterizó por un prudente manejo de las finanzas provinciales, las que no eran presionadas por la crisis de las economías regionales (aunque debe decirse que la situación es constantemente delicada dado el problema de la baja en las corrientes migratorias que desagotaba las presiones de la población y en las restricciones en la ayuda del Estado Nacional). Los problemas internos del partido hegemónico derivaron en una puja por diferentes estructuras políticas para "seducir" a la población y a la burguesía provincial, lo que llevó a la crisis fiscal y el posterior deterioro del escenario provincial hasta la explosión social.

3. Periferias Prósperas en proceso de reconversión. Son las provincias que tienen mayores posibilidades de despegue, ya que tienen una "cultura" productiva y base de infraestructura que, si bien debe ser reformada, es un apoyo significativo para su reconversión. El peligro para estas provincias está en no poder sostener las presiones desde actores sociales articulados a emprendimientos sin futuro.

4. Periferias prósperas sin proyecto. Estas provincias se encuentran en situación crítica ya que se observan presiones para que su Estado sostenga un cierto nivel de producción y empleo en el marco de una aguda crisis fiscal (por la comprometida evolución de la economía nacional y regional) en un medio en donde no pueden verse tampoco con claridad los espacios alrededor de los cuales se puede originar un nuevo ciclo expansivo. En estos casos, se suelen observar verdaderas situaciones de "retroceso" tanto en el Estado como en el modo de dominación.

¹¹⁹ Se recuerda que en el acápite 1.4.3. se detallaron las diferencias entre periferias prósperas, rezagadas y despobladas.

¹²⁰ Ciertos desarrollos particulares (por ejemplo la mina de Bajo la Lumbera en Catamarca, las inversiones por diferimientos impositivos, los emprendimientos petroleros luego de la privatización de YPF) se están comenzando a ver como configuraciones que pueden convertirse en economías de enclave.

¹²¹ Por diferentes razones, se observa que los nuevos emprendimientos dinámicos que se posicionan en las provincias periféricas tienden a tener poco anclaje en la estructura económica provincial, y así minimizan su impacto económico, social, político, etc. La situación de enclave implica el aislamiento de los grupos locales, que son justamente quienes tienen preeminencia en el manejo del Estado Provincial, empujándolo a políticas de asistencia para su propia reproducción. Esto refuerza la situación de enclave en dos direcciones: a) porque desperdicia los recursos que podrían aplicarse para ligar el aparato productivo local con el nuevo núcleo dinámico, b) porque permite la supervivencia de emprendimientos que se caracterizan, justamente, por su falta de capacidad para sobrevivir sin la asistencia del Estado. El modelo de funcionamiento sería el siguiente: aislamiento de grupos locales hegemónicos en el estado provincial profundización del discurso federalista y del manejo prebendario del estado presiones de grupos modernos por extraterritorialidad y acciones de aislamiento de la base local la decadencia de grupos locales los empuja a promover un mayor manejo prebendario del estado presiones para posiciones federales más extremas (para obtener más transferencias nacionales) y poder mantener el manejo prebendario, etc.

5. Periferias despobladas. En general han sido las provincias que en las últimas décadas han generado los mayores avances tanto desde lo económico como desde lo social. Por otro lado, su condición de sociedades "modernas" hace que las tendencias hacia las conductas clientelares tengan menor preponderancia. De todas formas, las variaciones en las políticas de subsidio a las provincias patagónicas, como así también la privatización de YPF¹²², han generado espacios en donde la debilidad del Estado como contención "pública" de la población, tiende a generar situaciones de difícil salida.

Estos reagrupamientos, y las posibilidades de que las diversas provincias se inserten en uno u otro de ellos, dependen tanto de las posiciones con que se identifiquen sus sistemas de dominación, tanto públicos como privados, como de las estrategias que adopten frente a la crisis económica, social y política.

En la medida en que el Estado es superavitario, y sus gobernantes pueden aplicar estos recursos hacia la base económica, puede promoverse un círculo virtuoso en donde los excedentes del sector público se van aplicando a recomponer la estructura básica, apoyar la reconversión selectiva y generar espacios de sustitución desde la esfera privada en los servicios brindados a las clases sociales capaces de autosustentarse, lo que incrementa la actividad, eleva los ingresos de la provincia, se mejora la estructura básica, etc.¹²³.

4.2. Las tendencias que marca la crisis.

Las amenazas que se ciernen sobre el modelo de dominación parecerían preanunciar una pronta caída del caudillismo, y con ella una puesta en juego de todo el sistema de dominación. Esquemáticamente la crisis de representación entre la figura dominada y el patrón - representante (Falleti, Giordano, Rodríguez, 1994) puede convertirse en la crisis del sistema.

Sin embargo la situación no amerita conclusiones tan lineales. En primer lugar hay que destacar que la crisis de los clanes tradicionales se produce bajo condiciones particulares. La ya citada explosión social de Santiago del Estero se realiza en el Gobierno del Dr. Mujica y en el marco de una dura interna en el peronismo Santiagueño, y no durante el gobierno del "Caudillo" Juárez. La caída de los Saadi se da como consecuencia del desgobierno de Ramón (hijo de Don Vicente, caudillo histórico provincial), la irritación de factores externos muy poderosos (la DEA que denuncia tráfico de drogas en la provincia) y finalmente el crimen de María Soledad, que muestra que el poder ya ha pasado toda barrera y amenaza a sectores de la clase media/alta, todo esto impensable antes de 1989, fecha del fallecimiento de Don Vicente.

También debe destacarse la precariedad de las organizaciones sociales que enfrentan frontalmente estos regímenes, las que solamente pueden protagonizar reacciones puntuales, espontáneas y desestructuradas, fundamentalmente enfrentadas a las prácticas más corruptas (Rofman, Diario Clarín, 29/12/1993). También, como ya se dijo, lo heterogéneo y contradictorio de los frentes sociales que se oponen al ajuste.

¹²² El descenso del empleo en esta ex-empresa estatal ha generado situaciones potencialmente explosivas. Para el caso Cutral-Cover, por ejemplo, Costallat, 1997

¹²³ Se toman como indicadores centrales del carácter del estado a la situación financiera (cuando se llega a comprometer la misma es que las presiones son tan fuertes que amenazan la propia supervivencia de los actores encaramados al estado) como la relocalización hacia el sector productivo (cuando se superan todas las presiones y pujas distributivas y aún así "sobran" divisas para aplicar a la base económica).

Tampoco la Nación tiene una sola cara: oscila entre la necesidad de cortar el flujo de divisas que mantiene a flote a las provincias, y el miedo a las explosiones sociales tipo Santiago del Estero o Jujuy, o al surgimiento de gobiernos menos dóciles que pongan en juego no solamente unos puntos en la coparticipación sino también un cierto ordenamiento espacial.

De todas formas, y dada la permanencia y aún la resurrección de ciertas familias y aparatos políticos (Juárez ¹²⁴ en Santiago, Romero en Salta, Romero Feris en Corrientes) es también importante reconocer que bajo ciertos condicionamientos, estos gobiernos han sabido tener desempeños exitosos. El caso más emblemático es tal vez el de la administración de la Provincia de San Luis por parte de Rodríguez Saa. A un manejo cuidadoso de las finanzas públicas, la estructura tradicional clientelar permitió fortalecer los sistemas de dominación a partir de una relación personalizada que obliga "lealtad" a la conducción, obturando conflictos. Algunos análisis sostienen que tal verticalismo permitió superar la desordenada puja por los recursos fiscales que se dio en otras provincias y así tener una aplicación más racional y medida de la hacienda pública. En suma, bajo ciertas coyunturas el manejo clientelar tradicional se muestra como funcional.

En suma, existiría una tensión entre la disfuncionalidad de la organización clientelar y lo funcional de la misma en términos de gobernabilidad. Sin embargo, se repite lo dicho en ocasión de modelizar el sistema social (Ver acápite 2.6.); a largo plazo, y en el marco de sociedades en transición, el poder discrecional es disfuncional para el pleno desarrollo del capitalismo.

4.3. Ajuste y frentes sociales

Como se desprende de la descripción realizada hasta aquí, la situación de las provincias tiene tal nivel de complejidad y contiene un número tal de particularidades para cada Estado que hace imposible establecer un único escenario global. De todas formas, y a riesgo de establecer pautas demasiado vagas se describirán algunos elementos que parecen ir apareciendo, sobre todo en los lugares en donde la crisis es más profunda.

Habiendo ya descrito algunos de los vínculos entre el proceso histórico que genera la estructura provincial y el sistema regional, parece oportuno advertir los efectos potenciales del ajuste en curso en las provincias periféricas.

El ajuste es un síntoma múltiple, que genera una cantidad de situaciones paradójales que deben analizarse en cada provincia en particular. En este sentido, si vemos el desarrollo del escenario provincial en la agenda política del país, se observan tomas de posiciones desde polos dados por la **dicotomía ajuste / clientelismo**. Un punto sustancial que se desprende de este trabajo, y tal vez el mensaje más importante que se quiere remarcar es que **esta dicotomía es falsa, y más aún, ambos caminos son inconducentes en el mediano plazo.**

Por un lado, en su versión más perversa, el ajuste es la expresión de la necesidad del Estado Nacional de conseguir a cualquier precio excedentes para pagar la deuda externa, precisando que las provincias se sumen a la disciplina fiscal de la Nación, ya que sus desarreglos, de una forma u otra, casi siempre terminan recayendo sobre el Estado Nacional.

¹²⁴Para demostrar que el caudillo vuelve sin haber cambiado un ápice su forma de encarar los asuntos públicos en los primeros días de gobierno sentó las bases de su nuevo reinado: suspendió a los policías que debían haber custodiado su casa en el "santiagazo", instaló en el poder judicial a sus amigos, impidió la asunción de un diputado provincial electo por el FREPASO y designó como director de seguridad al Comisario Mussa Azar, acusado de violaciones a los Derechos Humanos en la etapa del proceso (Casas, Página 12, 23/07/95).

Así, se observan declaraciones de funcionarios del área de economía en el sentido de sostener que ciertas economías regionales "no son viables", proponiendo implícitamente su reconversión hasta niveles que sacrifiquen su autonomía y el fin de la presión para la obtención de fondos desde el Estado Nacional, lo que equivale a solicitar su desmantelamiento. En suma, lo inviable en este contexto es el ajuste, aunque para el Estado Nacional sea el único camino.

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

En este sentido debe resaltarse lo heterogéneo del espacio social que enfrentan las políticas de ajuste. Así, junto a los desplazados de la provincia que buscan un lugar que el ajuste no les da, se suman las oligarquías provinciales que viven del circuito prebendario. Eduardo Menem y la fracción del PJ riojano que le responde, como cabeza de la resistencia en La Rioja (1993/94), es un claro ejemplo de dónde se ubican las fuerzas que buscan mantener el régimen prebendario y clientelar.

Pero también se observa la paradoja de las fuerzas que suma: en conjunto con los grupos más concentrados posicionados en la provincia, se encuentra a sectores medios profesionales comprometidos con la modernización. Un ejemplo pueril explicará porque los encontramos allí.

Donde accede este grupo al gobierno busca hacer transparente el manejo del personal (incorporación, presencia en lugar de trabajo, ausentismo por enfermedad, egresos, etc.); desde el ajuste porque por allí se produce una sangría de divisas difícil luego de reducir, desde los grupos que buscan la modernización porque de esta forma se recorta en forma notoria el poder del régimen clientelar. En la medida en que los recursos se distribuyen en forma más transparente, es mayor el espacio para los "cuadros técnicos" en detrimento de los "cuadros políticos".

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

4.4. La salida de la crisis

En resumen, y como una síntesis tanto de este capítulo como de buena parte del libro los autores se atreverían a afirmar que:

La prolongada crisis de la etapa del Estado Interventor (1975 - 1989) parece haber finalizado debido, entre otras, a las estrategias adoptadas por el Estado Nacional a partir de 1989: Privatizaciones, Desregulación y Apertura exterior, independientemente de la opinión de los autores sobre sus resultados. Estos procesos de Reforma, además de los aspectos señalados en distintos trabajos publicados (globalización, desindustrialización, pauperización, nueva etapa de desarrollo) incorporan una dimensión referida al equilibrio

regional, que por tercera vez en la historia de nuestro país, redefine el rol de múltiples provincias.

La manera de enfrentar la redefinición de los roles regionales por parte de los principales actores políticos de los espacios afectados adopta dos caminos complementarios: a) promover la reconversión de la base económica a través de estrategias de ajuste, b) afianzar la gobernabilidad reforzando el clientelismo.

Para avanzar en la descripción de los elementos hasta aquí presentados, parece importante ir desarrollando los variados aspectos que estas afirmaciones pretenden exponer.

En primer lugar, toda crisis supone no sólo una situación confusa, en la que no se distinguen ganadores de perdedores, sino una oportunidad para replantear el rol de cada actor social en el esquema que emerge.

Desde este punto de vista, la reformulación del rol del Estado tanto en el ámbito nacional como provincial no es el único motivo para la aparición de la crisis, aunque pese a ello, pueda constituirse en una herramienta que modifique y reordene completamente el escenario en que se desenvuelve.

Las acciones concretas de Reforma del Estado Nacional (privatizaciones, transferencias de servicios sociales, redimensionamiento del aparato burocrático central¹²⁵) han impactado profundamente en los niveles de actividad provinciales. A este conjunto de medidas deben sumarse los impactos de los acuerdos fiscales, que han llevado a las clases dominantes locales a transferir herramientas clientelares de suma importancia, tales como los bancos provinciales, las empresas de energía o las cajas de jubilación. Esta redefinición del rol del Estado ha inducido una crisis profunda en los aparatos políticos tradicionales, generando una tensión importante entre diferentes estrategias a adoptar.

En este punto aparece otra versión de la dicotomía ajuste - clientelismo: para facilitar la reconversión, el Estado tiende a comprometer su esfuerzo en desarrollar acciones que permitan la rearticulación en la economía provincial con los emprendimientos más dinámicos en curso, imbuidos ahora por una lógica transnacional; en tanto para mantener la gobernabilidad, deben desarrollar acciones que permitan sostener la paz social, profundizando un perfil clientelar que atraviesa horizontalmente a la casi totalidad de las estructuras políticas de las provincias argentinas, pero habiendo perdido las herramientas principales para desenvolver estas políticas.

Por este motivo, es que se propuso que la crisis podía ser pensada desde un punto de vista que considere las oportunidades que abre, en lugar de las estructuras que sepulta en su desarrollo. La reformulación del rol del Estado, en la medida que permita una nueva articulación tanto económica, como política o social entre los actores que desarrollan su accionar en el ámbito provincial con el espacio nacional, facilita el nacimiento de un nuevo equilibrio interregional en el que es importante que quienes participan de ese proceso reconozcan las señales que muestran el fin de la etapa anterior, y la construcción de una nueva.

La imposibilidad de reconocer que la etapa anterior ha finalizado impedirá obtener una mejor posición relativa para cada espacio regional que intente reinsertarse, transformando

125 Un detalle de las principales acciones de reforma del estado nacional se encuentran en Blutman, 1994.

todos los esfuerzos en pos del ajuste en preludios de nuevos ajustes, en una espiral descendente que sólo tenderá a profundizar más la crisis en desarrollo.

CONCLUSIONES

Se señalaban en el marco teórico los motivos por los cuales emprenderíamos la construcción de un marco histórico para analizar el fenómeno de integración de la nación. En este sentido queremos hacer 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.

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. Entre las conclusiones que al respecto consideramos valiosas, pueden destacarse:

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 con la etapa de conquista y colonización. En este sentido debe remarcarse lo complejo de la heterogeneidad regional, 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 la institucionalización del Virreinato del Río de la Plata).

La heterogeneidad regional como uno de los pilares que explica la larga guerra civil. Asimismo, el fin de la contienda a partir del logro un complejo equilibrio, producto de una articulación que, sin discutir la hegemonía de la Región Pampeana, da un lugar a las provincias del interior.

Este lugar de las provincias del interior, bajo una instancia paradójica; cuanto más rezagadas, más premiadas en representación y transferencias y más alineadas con el poder federal.

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” (1880) y la inexistencia, por el momento, de un sistema de contrapesos que lo reemplace. Las sucesivas explosiones provinciales basadas estructuralmente en esta situación.

El Estado periférico, caracterizado por una cáscara institucional democrático – liberal que recubre modalidades clientelares – tradicionales de articulación entre los diferentes actores sociales.

El funcionamiento “irracional” del Estado Provincial como producto de las múltiples presiones de su base social, la nación, la quiebra de la economía regional y su propia debilidad institucional.

En suma, la crisis de las Provincias Periféricas Argentinas es la crisis de la deconstrucción de toda una centenaria red económica, política y social. Esta red fue construida para garantizar la existencia de las “Provincias Unidas del Río de la Plata” y luego se reprodujo por su funcionalidad estructural. Su desguace, ¿Hasta qué dimensión amenazará la organización nacional?

A modo de final

Este trabajo pretendió resumir, compilar y describir las observaciones efectuadas por los autores en los últimos diez años. Se intentó abarcar muchos -quizás demasiados- fenómenos que habitualmente se abordan por separado, entendiendo que su comprensión era posible únicamente si se trabajaba con todos ellos en conjunto.

Sin duda este emprendimiento comprende errores, los que se cree obedecen principalmente al intento de articular múltiples enfoques que hasta ahora se han presentado fragmentados, pues provienen de diferentes ciencias y métodos de abordaje de situaciones concretas.

En este sentido se quiere remarcar la necesidad de superar el eclecticismo al que fue necesario recurrir en la búsqueda de generalizar y sintetizar experiencias dispersas. De todas formas los autores se hacen cargo plenamente de los excesos en los que se puede haber caído y que consideran pueden superar en la medida en que se avance en profundizar las líneas de investigación que este libro adelanta.

Pedimos paciencia a los lectores y, ya que pretendemos abrir una discusión que entendemos como muy necesaria para la profundización y la búsqueda de soluciones a los múltiples problemas que estamos seguros se siguen presentando en la intervención práctica sobre las carencias que experimentan las provincias periféricas, deseamos concluir este libro con una invocación al intercambio de ideas y de críticas que, estamos seguros, sólo pueden enriquecer la visión de los diferentes investigadores abocados a esta problemática.

BIBLIOGRAFÍA

Abalo, Carlos "El Plan Cavallo y las grandes líneas de la reconversión argentina"
REALIDAD ECONÓMICA - IADE N°103, Buenos Aires oct/nov 1991

Agosin, Manuel y Ffrench Davis, Ricardo "La liberalización comercial en América Latina"
Revista de la CEPAL N°50, agosto 1993

Agulla, Juan Carlos "Cultura Nacional y Cultura Regional", en Ensayos de Ciencia Política,
Larisa, Buenos Aires, 1984

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 - Edición original 1865

Alende, Oscar - Reportaje "PROFUNDIZAR EN EL ORIGEN DEL TRIUNFO DE LA
UCRI" - en revista "Todo es historia" N° 249, Buenos Aires, Marzo de 1988

Alvarez, Juan "Las guerras civiles argentinas"- 5° Edición - EUDEBA - Buenos Aires, 1983

Amín, Samir "El futuro de la polarización global" REALIDAD ECONÓMICA - IADE N°
130, Buenos Aires, 1995

Amín, Samir "El desarrollo desigual" Planeta - Agostini, Barcelona 1983

Aranda, Solange y Argaraz, Nadin "Desregulación en provincias: una tarea incompleta"
Revista Novedades Económicas - IEERAL, Año 15 n° 155/156, Argentina, Nov/Dic 1993

Artana, Daniel: "Economías regionales, ¿tienen solución?" FIEL, Indicadores de coyuntura
N°333, Buenos Aires, Abril 1994

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 9° Edición SIGLO XXI EDITORES,
México 1982

Auyero, Javier "¿Favores por votos?" Ed. Losada, Buenos Aires 1997

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 Vol.18, Buenos
Aires, abril/junio 1978

Banco Mundial. Towards a new federalism - Report N° 10.612 - AR. Banco Mundial, Junio,
1992

Basualdo, E; López, A; y Lozano, C: "El caso argentino" Realidad Económica - IADE N°94,
Buenos Aires, 1990

Basualdo, Eduardo "La producción industrial en las provincias. Bloques productivos, grandes agentes económicos y distribución provincial." IDEP, Boletín N°26, Buenos Aires, Febrero 1994

Basualdo, Eduardo: "El nuevo poder terrateniente" Planeta Editorial, Argentina 1993

Benencia, Rodolfo: "El mercado de trabajo rural: posibles cambios en un futuro próximo" Realidad Económica - IADE N°109, Buenos Aires, Jul/Ago 1992

Bertolotti, Ma.Isabel y otros "Situación del sector pesquero costero en la República Argentina", INIDEP, publicado en las Memorias del 2do.Seminario Latinoamericano de Pesca Artesanal, Talcahuano, Chile, febrero1989

Bisang, Roberto y Kosacoff, Bernardo "Exportaciones industriales en una economía en transformación: Las sorpresas del caso argentino". Boletín Informativo Techint n°271, Argentina jul/set 1992

Blomström, Magnus y Hettne, B. "La teoría del desarrollo en transición", FCE, México 1990

Blutman, Gustavo "Orden y desorden en la Reforma del Estado en la Argentina (1989 – 1992)" en Ciclos en la historia, la economía y la sociedad, Año IV, Vol. IV, N° 7, Buenos Aires, Segundo Semestre 1994

Bocco, A; Morduchowicz, A; Repetto, G; Rojze, A. "Desregulación. De la trama corporativa a la corporación del mercado". Realidad Económica - IADE N°104, Buenos Aires nov/dic 1991

Boisier, Sergio. REGIONES PIVOTALES Y REGIONES VIRTUALES - POSMODERNISMO TERRITORIAL Y GLOBALIZACIÓN. en REVISTA FORO - N° 25. Santa Fe de Bogotá - Diciembre de 1984

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

Borello, Jos Antonio: "Bulones, patillas y lugares. Cambios en la industria, el interior y las grandes ciudades de la Argentina contemporánea". Cuadernos del CEUR, Buenos Aires agosto 1992

Botana, Natalio "El orden conservador", Hyspamérica Ediciones Argentina SA, Bs.As., 1986

Brailovsky Antonio "LOS EMPLEADOS PÚBLICOS", En "La vida de nuestro Pueblo" - Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983

Campione, Daniel El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas. CEPAS (MIMEO). Buenos Aires, 1997

Cantón, Darío y Jorrat, Jorge "El Voto Peronista en 1973" En Desarrollo Económico - N° 77 Vol. 20 IDES - Buenos Aires, Abril/Junio de 1980

Cao, Horacio "ESTRATEGIAS PÚBLICAS Y SITUACIÓN DEL EMPLEO EN PROVINCIAS REZAGADAS ARGENTINAS 1983 - 1993" - Trabajo presentado en el 1º Congreso del Trabajo, Organizado por A.S.E.T., Buenos Aires 1994.

Capraro, Héctor Mario - Agricultura y Región - Cuadernos de Economía Política - Universidad Nacional de Luján N° 2 - Eudeba - Buenos Aires, 1986

Caravedo, Baltazar "DESCENTRALISMO Y DEMOCRACIA" Grupos de Estudios para el Desarrollo - Lima, Perú - 1988

Carballo, Carlos "Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina. Movimiento agrario de Misiones" REALIDAD ECONÓMICA - IADE N°100, Buenos Aires 1991

Cardozo, F. y Faletto, E. "DEPENDENCIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA", Siglo XXI editor es, Buenos Aires, 1975.

Carreras, Hugo - Iñigo, Nicolás - Podestá, Jorge - Cotarelo, María ARGENTINA: CINCO ESTRUCTURAS ECONOMICO-SOCIALES Y DOS TERRITORIOS Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - Trabajo N° 76 - Buenos Aires, Agosto de 1994

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan - El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias - CECE - Serie Estudios N°9 - Buenos Aires, Septiembre de 1995

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

Chubb, J. "The social bases of an urban machine: The Christian Democratic Party in Palermo" En "Political clientelism, patronage and development" Eisenstadt and R. Lemarchand (Eds.), Sage Publications, England, 1981

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

Consejo Federal de Inversiones COMPORTAMIENTO MIGRATORIO DE LA POBLACION TOTAL, en Boletín CFI, Buenos Aires, 1991

Costallat, Karina "La crisis de Cutral Co" Asociación de Administradores Gubernamentales, Cuaderno CEPAS N° 7. Buenos Aires, 1997

Crozier, Michel COMO REFORMAR AL ESTADO Fondo de Cultura Económica México 1992

De Pablo, Juan Carlos "La Economía que yo hice", Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1981

Delfino, José "Un análisis comparativo de los recientes cambios estructurales en la economía mundial", Boletín Informativo Techint N°266, Argentina ab/jun 1991

Di Tella, Torcuato S. "Sociología de los Procesos Políticos" EUDEBA - 3º Edición- Buenos Aires, 1986

Domenicone, H - Gaudio, R y Guibert, A. HACIA UN ESTADO MODERNO. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA. Buenos Aires, 1992

Domeniconi, Héctor; Gaudio, R; Guibert, Armando "La desregulación en Argentina. Los primeros pasos de su implementación". Boletín Informe Techint N° 271, Argentina jul/set 1992

Dorfman, Adolfo "La industrialización argentina en una sociedad en cambio", REALIDAD ECONÓMICA - IADE n° 112, Buenos Aires nov/dic 1992

Ducantzenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip - Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina - Desarrollo Económico, Volumen 34 N° 133 - Buenos Aires Abril, Junio de 1994

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

Escobar, Jorge "La Reforma del Estado en la Provincia de San Juan", en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N° 10, Buenos Aires, 1998.

Espoz Espoz, Milcíades "Exportaciones pesqueras" Revista Novedades Económicas n 162, IEERAL, Buenos Aires, Junio 1994

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 N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989

Etchepar eborda, Roberto "Yrigoyen" Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 19, Buenos Aires, 1983

Evers, Tilman "El estado en la periferia capitalista", Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1989

Fajnzyblber, Fernando "La industrialización trunca de América Latina", CEAL, Buenos Aires 1984

Falleti, Tulia - Giordano, Verónica - Rodríguez, Gabriela Reflexiones en torno del problema del "Clientelismo Político" en América Latina Jornadas de Sociología - 36 años de la carrera de Sociología de la UBA - Buenos Aires, 10, 11 y 12 Noviembre de 1994

Falleti, Tulia Gabriela CLIENTELISMO Y DEMOCRACIA. LOS MECANISMOS DE DOMINACION POLITICA EN LAS ZONAS MARRONES (el caso de la Pcia. de Sgo del Estero) Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires 1994

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 n° 135, Buenos Aires Oct/Nov 1995

Faletto, Enzo "Travesía de la teoría de la dependencia" - Revista "La Ciudad Futura" – N° 49 – Buenos Aires, Primavera de 1998

Favaro, Orieta y Morinelli, Marta "La cuestión regional en la Política Argentina: Conflictos y Alianzas 1880-1930" En "Argentina en la paz de las dos guerras" - Waldo Ansaldi, Alfredo Pucciarelli y Jose C. Villarreal (Editores), Editorial Biblios, Buenos Aires, 1993.

Ferrer, Aldo "La Economía Argentina, las Etapas de su desarrollo y Problemas Actuales" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1980.

Ferreya, Hugo - Rodríguez, Angel - Sarabia, Leticia - Seijas, Marcelo - Tomasino, Roberto - "Informe AG - Transferencia de Servicios Educativos" en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental - Año 1 - N° 2 - Buenos Aires, Octubre de 1994.

Frigerio, Rogelio "Federalismo Fiscal: Avances y propuestas en la Argentina" Disertación en el 1° Encuentro de Ministros de Economía, Buenos Aires 25 y 26 de Noviembre de 1997.

Francés, Mónica; Mordacci, Sergio y Esteso, Roberto - LA CALIDAD TOTAL EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS PROVINCIALES - CFI (MIMEO), Buenos Aires 1993

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (F.I.E.L.). Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, 1993

Furtado, Celso "Desarrollo y Subdesarrollo" - EUDEBA – Buenos Aires, 1964

Myrdal, Gunnar "El estado del futuro" – FCE - México 1961

Furtado, Celso LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA DESDE LA CONQUISTA IBERICA HASTA LA REVOLUCION CUBANA, Siglo Veintiuno Editores SA, 5° Edición, México, 1974.

Gatto, Francisco y Quintar, Aída PRINCIPALES CONSECUENCIAS SOCIOECONÓMICAS DE LA DIVISIÓN REGIONAL DE LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA Documento de Trabajo N° 17 - CEPAL - Buenos Aires, Noviembre de 1985

Germani, Gino "Urbanización, desarrollo y modernización" – Psicología social y sociología PAIDOS – Buenos Aires, 1976

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

Gómez, Ricardo "Neoliberalismo y pseudociencia" Lugar Editorial, Buenos Aires 1995

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

Gutiérrez, Andrea - Crónica de una renegociación anunciada. La historia "no oficial" de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros - Realidad Económica N° 158 - IADE - Buenos Aires, Agosto / Setiembre 1998

Gutman, Graciela "Industrias alimentarias en la Argentina", REALIDAD ECONÓMICA - IADE N°95, Buenos Aires 4° Bimestre 1990

Halperín Donghi, Tulio "La larga agonía de la Argentina peronista", Compañía Editora Espasa Calpe / Ariel, Buenos Aires 1994

Halperín Donghi, Tulio "Proyecto y Construcción de una nación. Argentina 1946-1880" Biblioteca Ayacucho, Caracas 1980.

Halperín Donghi, Tulio "Historia contemporánea de América Latina", Alianza Editorial, Madrid, 1992

Ilchuan, Warren "Administración Pública Comparativa y el 'sentido común académico'", en Teoría de la Burocracia Estatal, Oscar Oszlak (Compilador), Paidós, Buenos Aires, 1984

Ilpes - Repensando la Planificación - ILPES - Santiago de Chile, Chile, 1987

Indec "Anuario Estadístico de la República Argentina" MEyOySP - Secretaría de Programación Económica - INDEC - Buenos Aires, 1993

Inidep - Situación del sector pesquero costero en la República Argentina, MEyOySP, Buenos Aires 1989

Iñigo Carrera, Nicolás - "La colonización del Chaco", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983.

Isuani, Ernesto A. "Bismarck o Keynes: Quié es el culpable?", en "El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis" - Ernesto Isuani, Rubén Lo Vuolo, Emilio Tenti Fanfani. Miño y Dávila Editores - C.I.E.P.P. - Argentina, 1991

Juri, María de la Esperanza "Las Provincias Ante El Desafío 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

Katz, Jorge "Reflexiones en torno al modelo de largo plazo de la Argentina contemporánea", en Seminario "Las ventajas competitivas de la Nación", Presidencia de la Nación, Argentina 1989

Kenworthy Eldon "Interpretaciones Ortodoxas y Revisionistas del Apoyo Inicial del Peronismo". En Desarrollo Económico N° 56 - Volumen 14- IDES Buenos Aires Ene/Mar 1975

Khavisse, M, y Basualdo, E. "El nuevo poder terrateniente", Planeta Editorial, Buenos Aires, 1993

Klatt, Hartmut. "Bases Conceptuales del Federalismo y la Descentralización", en Revista Contribuciones - Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, Abril de 1993.

Kliksberg, Bernardo - El pensamiento organizativo - del Taylorismo a la moderna teoría de la organización - Depalma - Buenos Aires, 1971

Klimovsky, Edith Alicia "La rente de la th orie de la valeur et des prix" Universit de Paris X-Nanterre, Abril 1981 - Th se de Doctorat d' tat

Kosacoff, Bernardo "El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976/1983", CEPAL, jul 1984

Kosacoff, Bernardo "Ponencia" al Seminario "Las ventajas competitivas de la Nación", Presidencia de la Nación, Argentina 1989

Kosacoff, Bernardo (compilador) "El desafío de la competitividad", Alianza Editorial, Buenos Aires 1993

Lederman, Daniel "Viejas y nuevas políticas comerciales", Revista de la CEPAL n°51, dic.1993

Lenicov, Jorge Remes "La Coordinación Fiscal entre la Nación y las Provincias", en Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público, N° 25 Argentina - Abril de 1995

Lerner, Emilia - Cambios recientes en la relación fiscal nación - provincias - Facultad de Ciencias Económicas - UBA - Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública - Mendoza, 1992

Levene, Ricardo - "Historia de la Nación Argentina" - Academia Nacional de Historia, Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1961

Lipietz, Alain "Espejismos y milagros en la industrialización del Tercer Mundo", Tercer Mundo Editores, Colombia 1992

Lo Vuolo, Rub n, "Economía Política del Estado del Bienestar" en "El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis" - Ernesto Isuani, Rubén Lovuolo, Emilio Tenti Fanfani. Miño y Dávila Editoriales - C.I.E.P.P. - Argentina, 1991

Lucángeli, Jorge "Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos 40 años" Boletín Inf.Techint n°259, Argentina set/oct 1989

Lucángeli, Jorge "Política comercial y desempeño industrial. La experiencia argentina de los últimos 40 años" Boletín Informe Techint N° 259, Argentina set/oct 1989

Mansilla, César "Los Partidos Políticos Provinciales" Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1983

Manzanal, Mabel "Globalización y Ajuste en la Realidad Regional Argentina: ¿Reestructuración o Difusión de la Pobreza?" Realidad Económica n 134, Buenos Aires, Ago/Set1995

Marx, Carlos "El Capital. Crítica de la Economía Política" Tomo III, FCE, México 1973

Mathias, Gilberto y Salama, Pierre "El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo". Ediciones Era, México 1986.

Mayo, Anibal PLAN CAVALLO Y ECONOMIAS REGIONALES: EL MITO DE LA "SALIDA EXPORTADORA" En Realidad Económica - IADE - N° 135 - Buenos Aires, Oct/Nov de 1995

Mora y Araujo, Manuel "La Estructura Social del Peronismo: Un Analisis Electoral Provincial", en Desarrollo Económico N 56 - Volumen 14- IDES - Buenos Aires Ene/ Mar 1975

Morandini, Norma "Catamarca" Editorial Planeta, Buenos Aires, 1991

Mordacci, Sergio y Cao, Horacio "La Reforma del Estado en el Marco de la nueva relación Nación - Provincias" - IX° Congreso Nacional de la Administración Pública - Mendoza - 1992

Notcheff, Hugo "Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes", Desarrollo Económico Vol 31 n°123, Buenos Aires oct/dic 1991

Núñez 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'Donnell, Guillermo "Acerca del Estado, la Democratización y algunos problemas conceptuales", Revista Desarrollo Económico Vol.33 n°130, IDES, Buenos Aires, Jul/Set1993

O'Donnell, Guillermo ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO. Editorial Belgrano - Buenos Aires 1982

O'Donnell, Guillermo Modernización y autoritarismo. Editorial Paidós - Buenos Aires 1972

O'Donnell, Guillermo. APUNTES PARA UNA TEORIA DEL ESTADO, en "Teoría de la Burocracia Estatal" - Oscar Oszlak (Compilador) PAIDOS, Buenos Aires, 1984

O'Donnell, Guillermo – Oszlak, Oscar "Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación" Revista redes N° 4 UNQ, Bs As, 1996

Offe, Claus: "CONTRADICCIONES EN EL ESTADO DE BIENESTAR" Alianza Editorial, Madrid 1991.

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

Oslak, Oscar EL ESTADO NACIONAL EN EL INTERIOR SIGNIFICACION E IMPACTOS. En ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD N° 3, Publicación periódica del IIFAP, Córdoba - Argentina, Julio de 1989

Oszlak, Oscar “El Estado Nacional en el Interior Significación e Impactos” En Administración Pública y Sociedad N° 3, Publicación periódica del IIFAP, Córdoba - Argentina, Julio de 1989

Oszlak, Oscar “Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal”, en "Teoría de la Burocracia Estatal" - Oscar Oszlak (Compilador) PAIDOS, Buenos Aires 1984

Oszlak, Oscar “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. Estudios CEDES Volumen 3 N 2. Buenos Aires, 1980.

Oszlak, Oscar NOTAS CRÍTICAS PARA UNA TEORÍA DE LA BUROCRACIA ESTATAL, en "Teoría de la Burocracia Estatal" - Oscar Oszlak (Compilador) PAIDOS, Buenos Aires 1984

Oszlak, Oscar. “La Formación del Estado Argentino” Editorial Belgrano - 1º REIMPRESION - Buenos Aires 1985

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

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

Passalacqua, Eduardo “La vida política municipal” en Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina Hilda Herzer- Pedro Pérez (compiladores) Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

Pérez Núñez, Wilson ¿Dónde estamos en política industria? Revista de la CEPAL n°52 abril 1994

Pérez, Pedro. Las Políticas del Estado Nacional en la conformación de las bases actuales del federalismo. MIMEO - Biblioteca INAP - Buenos Aires S/F

Porto, Alberto - INDICADORES DE DESARROLLO REGIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA. MAS DE DOS DECADAS DESPUES - en Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana - Editado por Alberto Porto) Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata - 1995

Porto, Alberto y Sanguinetti, Pablo - Descentralización Fiscal en América Latina: El caso Argentino - Serie Política Fiscal N° 45 - Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL - GTS - Santiago de Chile 1993

Porto, Guido G.- CONVERGENCIA ENTRE REGIONES, ALGUNOS RESULTADOS EMPÍRICOS PARA LA ARGENTINA. 1953 - 1980 - en Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana - Editado por Alberto Porto) Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata - 1995

Pucciarelli, Alfredo “Evolución del proceso de desconcentración de la propiedad rural en la Pampa bonaerense. 1920/1980” Ruralia, Revista Argentina de Estudios Agrarios N°2, FLACSO, junio 1991

Quintero Palacio, LIMITES EN EL TERRITORIO, REGIONES EN EL PAPEL. ELEMENTOS PARA UNA TEORIA CRITICA. Realidad Económica N° 131, IADE Buenos Aires, Abr/May 1995

Ramos, Joseph "Crecimiento, crisis y viraje estratégico" Revista de la CEPAL N°50, agosto 1993

Reyes, Gustavo "Evolución de los Bancos públicos provinciales" Revista Novedades Económicas - IEERAL, Año 15 n° 155/56, Argentina Nov/Dic 1993

Rock, David "Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín" Alianza Editorial, 4° 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 n 5), Argentina 18/10/90

Rodolfo C.Rossi "Crisis en las economías regionales" Información Empresaria n 257 (UADE) - Buenos Aires, julio 1994

Rofman, Alejandro "Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina" Cuadernos del CEUR N 7, Buenos Aires, 1982

Rofman, Alejandro y Manzanal, M. "Las economías regionales de la Argentina: crisis y políticas de desarrollo", CEAL-CEUR, Buenos Aires 1989

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

Rofman, Alejandro "El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo, perspectivas" en Descentralización Política-Administrativa N 3, Serie "Temas de Coyuntura en Gestión Pública", del Centro de Documentación del CLAD, 1990

Rofman, Alejandro MARCO ECONOMICO-SOCIAL Y POLITICO-ADMINISTRATIVO DE LAS DEFERENCIACIONES REGIONALES - Seminario Latinoamericano Sobre Administración Regional - Caracas 1975.

Rofman, Alejandro TRANSFORMACIONES DEMOGRAFICAS, SOCIALES Y ECONOMICAS EN EL NIVEL URBANO -REGIONAL EN LA ARGENTINA CONTEMPORANEA En Realidad Económica N° 126 - IADE - Buenos Aires Ago/Set 1994

Rofman, Alejandro y Marqués, Nora " "Desigualdades regionales en la Argentina. Su evolución desde 1970", Cuadernos del CEUR n 22, Buenos Aires 1988

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

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Economías Regionales y Crisis Económica" Realidad Económica N° 141, IADE, Buenos Aires, Jul/Ago, 1996.

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "La estructura institucional de las provincias rezagadas", Realidad Económica n°128, IADE, Buenos Aires, nov/dic 1994 b

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "Las provincias periféricas argentinas", Realidad Económica n°124, IADE, Buenos Aires May/Jun 1994 a

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "El Sistema Clientelar Tradicional y las Administraciones Públicas Provinciales" – Colección Cuadernos de Trabajo n°5 – UNLu, Luján 1997

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "La cuestión regional y la Conformación del Estado-Nación en la Argentina" C.E.P.A.S., Cuadernos de Investigación n°2, septiembre 1996

Rubins, Roxana y Cao, Horacio "La situación de la Banca Oficial de Provincias" C.E.P.A.S., Mimeo, Buenos Aires, 1998

Sachultze, Rainer-Olaf . EL FEDERALISMO EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS: UNA PERSPECTIVA COMPARADA, en REVISTA CONTRIBUCIONES. Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires - Abril de 1993.

Sainz, Pedro y Calcagno, Alfredo "En busca de otra modalidad de desarrollo", REV de la CEPAL N°48, Diciembre 1992

Salamanca, Luis "EL CENTRALISMO LATINOAMERICANO Y VENEZOLANO EN TRES GRANDES JORNADAS", REVISTA CONTRIBUCIONES, Konrad Adenauer Stiftung - Asociación Civil, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, Abril de 1993

Scott, J.C. "Corruption, machine politics and political change" - En "Bureaucratic corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a search of causes and consequences" M. U. Ekpo (Ed.) Washington DC, University of Press of America, EEUU 1979.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) - 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) "Diagnóstico de la Provincia de ... {Misiones, Salta, San Juan, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa}" Buenos Aires, 1993

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) "Datos para el análisis del Sector Público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina" Buenos Aires, octubre 1994

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 Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP). SITUACION DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS. Ministerio del interior, Buenos Aires, Agosto de 1995

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP) "Datos para el análisis del Sector Público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina" Buenos Aires, octubre 1994

Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial (SAREP). "Datos para el Análisis del Sector Público" Ministerio del Interior, Buenos Aires, Julio de 1995

Secretaría de Hacienda. POLITICA PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR PÚBLICO. Ministerio de Economía. Buenos Aires, 1989

Secretaría de Hacienda: "Cambios estructurales en la relación Nación Provincias" Subsec. de Relaciones fiscales y económicas con las provincias. Lugar Editorial SA, Buenos Aires, mayo 1994

Secretaría de Industria, "Industria Argentina en los '90", MEyOySP, Bs.As, 1994
Secretaría de Política Económica "INFORME ECONOMICO", 1 Trimestre de 1998 – MEyOySP, Buenos Aires, 1998

Secretaría de Programación Económica "Anuario Estadístico de la República Argentina 1993" / INDEC, Buenos Aires 1993.

Smith, Adam "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones" Fondo de Cultura Económica, México, 1987. Edición Original 1776.

Squiglia, Eduardo y Delgado, Ricardo "Desregulación y competitividad. Evaluación de la experiencia argentina". Boletín Informe Techint N° 276, Argentina Oct/Dic 1993

Subsecretaría de Programación Económica. "Informe Económico-Social Provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa", Bs.As., julio 1994

Taylor, Peter J. Geografía Política. Economía-Mundo, Estado Nación y Localidad. Trama Editorial. Madrid, 1994.

Tecco, Claudio A. FEDERALISMO Y DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA, en "Administración pública y sociedad "N° 7 - Córdoba / Argentina - Diciembre de 1992

Torre, Juan Pablo y Pablo Gerchunoff "El papel del Estado" -Revista IDEA, Argentina, Mayo de 1988

Vaca, Ángel - Francés, Mónica - Cao, Horacio - Empleo Público en las Provincias Rezagadas - Presentado en el III° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - Buenos Aires, Agosto de 1996

Vergottini, Giuseppe de. LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER POLITICO en "REVISTA VASCA DE ADMINISTRACION PUBLICA". OÑATI - n° 16 - España, SEP/DIC 1986

Villalba, Miguel Angel - La Revolución Radical de 1933 en Paso de los Libres - en revista "Todo es historia" N° 311, Buenos Aires, Junio de 1993

Weber, Max "Economía y Sociedad" Fondo de Cultura Económica, México 1992

Zabludovsky, Gina "Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXIII, Nueva Época, N° 124, México Abr/Jun de 1984

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

DIARIOS

Ambito Financiero.

- * PROMESAS DE GOBERNADORES. Buenos Aires, 09/02/95a
- * ULLOA DEMORA APOYO A MENEM PESE A LA SEDUCCION DE CAVALLO. Buenos Aires, 09/02/95b
- * ARNAUDO Y YOMA ACUSAN DE TRAICION A EDUARDO MENEM Buenos Aires, 09/02/95c
- * EL PJ SE SALVO POR LOS PROVINCIALES. Buenos Aires, 17/03/95
- * Vernengo, Javier GOLPE ELECTORAL: \$ 400 MILLONES A PROVINCIAS Buenos Aires, 10/05/95
- * SALTA PARA UN RECORD: SE INSCRIBIERON 683 SELLOS Buenos Aires, 11/08/95a
- * FORMOSA SE CONFORMA CON SOLO 43 SUBLEMAS Buenos Aires, 11/08/95b
- * LA JUSTICIA EN JUJUY APRUEBA 379 SUBLEMAS Buenos Aires, 11/08/95c
- * CREARON COMISION PARA DARLE \$ 1.600 MILLONES AL INTERIOR. Buenos Aires, 02/10/95.

Clarín

- * PARA CAVALLO LAS PROMESAS ELECTORALES AGRAVARON LAS CRISIS PROVINCIALES Buenos Aires, 22/12/93
- * Tasso Alberto ARDIO UNA POLITICA Buenos Aires 29/12/93
- * Rofman Alejandro EL MODELO EXCLUYE LA GENTE Buenos Aires 29/12/93
- * LOS PROVINCIALES TEJEN PARA MAYO. Buenos Aires, 09/02/95
- * EL PJ PASA EL RASTRILLO DE VOTOS POR EL INTERIO. Buenos Aires, 20/02/95
- * Reato, Ceferino BUSCAN ELIMINAR LA LEY DE LEMAS Buenos Aires, 19/09/95
- * SE CONTROLARA EL GASTO SOCIAL EN LAS PROVINCIAS Buenos Aires 15/12/95
- * ESE NO PIDE. Buenos Aires,15/12/95
- * QUIEREN TENTAR A LAFALLA Y A MARIN Buenos Aires 16/01/96
- * INEFICIENCIA Y CORRUPCION EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS, Buenos Aires18/12/95
- * LA ALIANZA INVESTIGARA CASOS DE CORRUPCION EN LA RIOJA Buenos Aires, 12/06/99

El Cronista Comercial

- * LOS SUBLEMAS REFLEJAN LA INTERNA DEL GABINETE Buenos Aires, 31/08/95
- * AMADEO ADMITIO QUE HUBO DESPILFARRO Buenos Aires, 09/11/95

- * Abalo, Carlos LAS PROVINCIAS ASUMIRAN EL COSTO DEL AJUSTE PARA ASEGURAR SU SUBSISTENCIA Buenos Aires, 15/11/95
- * Abalo, Carlos MENDOZA Y ENTRE RIOS HACEN MEJOR LETRA Buenos Aires, 28/11/95
- * EN JUJUY NO ACEPTAN BONOS DE LOS TRABAJADORES ESTATALES Buenos Aires, 28/11/95

Página 12

- * EXPORTACIONES ARGENTINAS POR JURISDICCION Buenos Aires, 17/12/94
- * Alfieri Guillermo MASSACCESI PRONOSTICO UNA HECATOMBE ECONOMICA Buenos Aires 19/01/95b
- * Alfieri Guillermo ANGELOZ PIDE MODERACION Buenos Aires 19/01/95a
- * UNA CHINA SIN DENG, Buenos Aires, 21/01/95
- * HERMANO CONTRA HERMANO EN LA RIOJA Buenos Aires, 12/02/95
- * EL ESTADO LE METE LA MANO EN EL BOLSILLO A UNOS 80 MIL AGENTES Buenos Aires 17/03/95
- * Casas, Daniel CARLOS JUAREZ ES YO EL SUPREMO Buenos Aires 23/07/95
- * Schurman Diego LA BASE ECONOMICA DE LA BRONCA Buenos Aires, 30/07/95
- * ATACAN A HUEVAZOS A LEGISLADORES Y, PARA COLMO, LES COMEN EL ASADO, Buenos Aires, 11/11/95
- * CON MARCA A PRESIÓN Buenos Aires, 18/11/95 a
- * LA CULPA NO ES DE LOS SALARIOS Buenos Aires, 18/11/95 b
- * LA CULPA NO ES DE LOS SALARIOS Buenos Aires, 18/11/95c
- * Verbitsky, Horacio CUENTOS DE LA SELVA Buenos Aires 14/01/96

Anexo II *Qué entendemos por "Renta"*

Se introducen diferentes análisis referidos a la categoría "renta" porque estimamos que su importancia para interpretar tanto los diferentes períodos de la historia de nuestro país como de la evolución posterior a la etapa del Estado Interventor es significativa.

Así, siguiendo a Edith Klimovsky (1981) la renta es el ingreso de los propietarios de recursos naturales que intervienen en la producción de mercancías. En el caso de nuestro país, el estudio de la categoría "renta" nos deriva necesariamente a la conformación de los ingresos de la clase dominante durante el período agroexportador, aunque la Argentina capitalista del modelo de sustitución de importaciones no logre atraer sobre el concepto más atención que una curiosidad marginal, detenida por expertos en economía agraria, a medida que el proceso de industrialización y urbanización hacía retroceder la importancia del sector primario en el PBI.

Presentaremos a continuación algunos conceptos que consideramos importantes para nuestra argumentación, los que en su mayoría provienen del sistema teórico propuesto por la economía clásica y marxista. ¿Cuál es la condición, según la economía marxista (Marx, 1973), para que los propietarios agrícolas perciban, por ceder a "empresarios capitalistas" o explotar ellos mismos determinadas propiedades agrícolas, **renta** ?

La base para la percepción de **renta** es la existencia de la propiedad territorial (de explotaciones agrícolas, minas, cursos de agua, propiedades urbanas), la cual presupone "el monopolio de ciertas personas, para disponer sobre determinadas porciones del planeta, como esferas privativas de su voluntad particular". El uso capitalista de la propiedad territorial no debe oscurecerse en el caso argentino por la existencia mayoritaria de propietarios /capitalistas¹²⁶, los que son consecuencia, a su vez, de una evolución histórica particular.

Desde un punto de vista práctico, se considera renta todo lo que el arrendatario paga al propietario territorial (o al Estado) por el uso capitalista o la autorización para explotar tierras o pesquerías o minas, en tanto lo abonado en concepto de renta aparecerá como una deducción de la ganancia. Lo característico de la renta es que bajo las condiciones en que los productos agrícolas se desarrollan como mercancías, se desarrolla también la capacidad de la propiedad territorial de apropiarse de una parte cada vez mayor de estos valores creados sin su intervención, convirtiéndose así en renta una parte cada vez mayor de la plusvalía.

En los sitios en los que el trabajo aplicado resulta en una mayor capacidad productiva (tierras más fértiles, pesquerías más abundantes, minas con mejor ley, pozos de petróleo más ricos) esa mayor capacidad productiva se revela en menor necesidad de capital para producir la misma masa de mercancías. Aparecen entonces para quien las explota **ganancias extraordinarias**, que surgen de la posibilidad de **monopolizar** una fuente natural de mayor productividad.

¹²⁶ La propiedad de la tierra comienza a adquirir importancia en Argentina con el avance de la "estancia" colonial, a mediados del siglo XVIII. El latifundio colonial aparece por la concentración de varias unidades en un número reducido de personas. El mapa específico de tenencia de la tierra que caracteriza a Argentina puede buscar su origen el año 1826, en que toda la tierra se transforma en propiedad del estado con la enfiteusis, cuyo objetivo era disponer de un aval para el endeudamiento externo. Este sistema prohibía todas las ventas de tierra y alquilaba a largo plazo las tierras públicas por un pago de 4% del valor fiscal de los terrenos consagrados a la agricultura y 8% de los destinados a la cría. Sin embargo, en 1828 el derecho de las tierras de cría bajó a 2% y se suprimieron las ventajas para la agricultura. La ley no fijaba límites máximos para las tierras, favoreciendo todavía más la concentración. Entre 1822 y 1830, 538 propietarios recibieron 8.656.000 has. En 1840, 293 propietarios controlaban una superficie de 8,6 millones de has. Quienes financiaron las Campañas al Desierto o participaron de ellas fueron los principales beneficiarios de esta estructura. A partir de entonces, el estudio de la renta de la tierra es determinante para la comprensión de la producción nacional. (Klimovsky, 1981)

Esa condición no puede crearse, es inseparable de la tierra, y si es monopolizable, da origen a **renta diferencial**. La propiedad territorial permite al propietario embolsarse la diferencia entre su ganancia individual y la ganancia media para la rama de que se trate. Esta diferencia puede capitalizarse como precio de la fuerza natural que da origen a la ganancia extraordinaria (canon mayor pagado por las empresas petroleras para los pozos más ricos).

El precio de producción de los productos obtenidos de la tierra peor, o de la pesquería más pobre, o del pozo petrolero que menos rinde (en tanto es explotable) fija el precio comercial regulador. La renta diferencial nace de la realización de los productos producidos en tierras mejores o recursos naturales más productivos.

Pero el capitalismo tiende a eliminar las ganancias excedentes en diferentes ramas, motivo por el cual la propiedad territorial se erige en barrera para la circulación de los capitales. La traba que opone la propiedad territorial hace que el precio comercial suba hasta el punto de arrojar una renta. Esta renta absoluta desempeña todavía mayor papel en la industria extractiva.

Hablamos de precio de monopolio para aquellos precios desligados del precio de producción. Dos casos:

Una viña que dé un vino excepcional, que puede venderse más caro que su precio de producción, da origen a ganancias extraordinarias que se apropian a partir de **precios de monopolio**

Si la renta crea precios de monopolio, obligando a vender los productos por encima de su precio de producción, a través de mantener fuera de producción tierras que no producen renta, o restringiendo las importaciones para sostener la existencia de renta (limitando la oferta interna de productos agrícolas, que elevan entonces sus precios comerciales para generar renta).

El desarrollo del concepto de "precios de monopolio", refiriéndose a precios comerciales tales que garantizan la percepción de renta, aplicado a las producciones típicas de las economías regionales (algodón, azúcar, vino, yerba mate, tabaco), el petróleo o la pesca, permite tener una mejor aproximación al conjunto de regulaciones estatales específico del modelo de sustitución de importaciones.

Sin embargo, debe destacarse la importancia que para el análisis propuesto reviste el hecho del tipo de propiedad efectiva que se registra sobre las producciones que generan renta. Así, a lo largo del modelo sustitutivo de importaciones, los recursos mineros estaban bajo propiedad estatal, internalizando la renta (en el caso de YPF, en la misma empresa) y permitiendo sustentar diferentes políticas. En el caso de las "economías regionales", la garantía de percepción de renta facilitaba la retención de población y evitaba que la competencia en el agro redundara en la expropiación de los pequeños propietarios.

Los efectos particulares sobre el modelo, las políticas de desregulación aplicadas y la gestación del modelo emergente de la desregulación/re-regulación serán profundizados en los capítulos respectivos.