

## La ruptura del equilibrio entre lo institucional y lo socioeconómico en el territorio

•  
*Josefina Vaca - Horacio Cao*

{COPETE}

*En un contexto caracterizado por el debilitamiento del poder de gobierno, las instituciones relativas al orden federal - en particular los gobernadores – aparecen como los principales bastiones del sistema político. A lo largo de esta nota describimos como las tensiones entre elementos institucionales y del desarrollo regional llevaron a este escenario, induciendo muchas veces situaciones contradictorias con principios democráticos elementales.*

{COPETE}

Desde las recomendaciones del FMI a las emisiones de bonos, desde las internas partidarias a las elecciones presidenciales, desde la insólita sucesión de presidentes de fines del 2001 a los altos y bajos en el poder de la gestión de Duhalde –y así hasta infinito- los gobernadores aparecen ocupando un lugar crucial en todos los hechos políticos de importancia ¿A qué se debe que acumulen tanto poder?

Una parte de la respuesta se encuentra en la forma federal de gobierno, cuya característica principal es la de propiciar un equilibrio de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales a través de una serie de instituciones destinadas a tal fin: Senado Nacional, autonomía provincial, redes de coordinación de políticas fiscales y de los principales sistemas de la Administración Pública (salud, educación, seguridad), etc.

Estructurar así el gobierno tiene el objetivo de mantener todas las ventajas de escala que ofrece un espacio nacional ampliado, al mismo tiempo que hace posible que las regiones desarrollen el máximo de su potencial económico y social. Asimismo, la interacción continua y sistemática de las provincias entre sí y con la nación, facilita la generación de consensos alrededor de políticas de Estado y la instalación de temas estratégicos en la agenda política nacional.

En el caso Argentino la forma federal de gobierno se complementa con la existencia de regiones con una marcada heterogeneidad. Ahora bien, como en otros países del tercer mundo, esta circunstancia no sólo implica diferentes especializaciones productivas y disímiles configuraciones sociales, sino que involucra, además, agudas diferencias en el nivel de desarrollo relativo. Para decirlo con un ejemplo; mientras la desigualdad entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita en la Argentina es de 13,5 a 1 (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 2001 – ProvInfo, 2003), en Estados Unidos, por considerar un país federal desarrollado, esta diferencia no llega a ser de 2 a 1 (Alaska vs. West Virginia, promedio 1997 – 1999, U.S. Census Bureau, 2000).

---

•  
Licenciada en Educación, Licenciado en Ciencia Política. Especialistas en temas provinciales.

Esta tensión entre heterogeneidad regional y estructura institucional es uno de los elementos más importantes de la política argentina, en tanto tiende a generar, a lo largo de la historia, diferentes configuraciones del sistema de gobierno.

### **Historia, regiones y poder**

Lo que se conoce como “Organización Nacional”, proceso al que simbólicamente se fecha en el año 1880, se caracteriza por marcar el fin de una larga beligerancia entre las provincias –a partir de la superioridad económica y militar de Buenos Aires- y por la concreción de un *pacto interregional implícito*, que determinó una cierta forma de articular lo político y lo económico.

En lo económico, se consolidan las bases de un extraordinario crecimiento de la producción agrícola ganadera, que a su vez, genera los excedentes necesarios como para desplegar políticas dirigidas a sostener emprendimientos extra-pampeanos. Estos emprendimientos, no casualmente, surgieron alrededor de las provincias que concentraban mayor poder configurando una nítida situación de entrecruzamiento entre política, territorio y economía. Por ejemplo, en el caso del Azúcar tucumano, el Estado Nacional construyó el ferrocarril, dio créditos especiales a través de la banca estatal y excluyó de la competencia, a través de la aduana nacional, a la mucho más barata azúcar cubana. Merced a estas políticas estatales, la superficie sembrada de caña pasó de menos de 2.000 ha en 1872 a 90.000 ha en 1914 (Romero y Rofman, 1997: 142).

En lo político, se termina de estructurar un orden político con centro en Buenos Aires, lo que ha hecho que algunos análisis consideren al caso argentino en algún punto asimilable al del Imperio Alemán, en donde Prusia jugó el papel de espacio aglutinante (Botana, 1998: 120/125). En este esquema, el Senado cumplió un rol fundamental en la política de fines del XIX y principios del XX, ya que fue el ámbito donde se sintetizó el acuerdo entre las diferentes regiones a la vez que actuó como contrapeso al poder de Buenos Aires. Formado por veinte senadores del interior, ocho del litoral y dos de la Capital Federal (independientemente de las fluctuaciones en la cantidad de población de estas regiones), dio a los primeros la capacidad de vetar cualquier ley en virtud de su mayoría permanente.

La crisis mundial de 1930 marcó el inicio de una nueva etapa. Si bien la división regional del trabajo no presenta mayores variaciones, en lo institucional interesa destacar el progresivo debilitamiento de las instituciones del federalismo. Es que los recurrentes golpes militares -que implicaban el nombramiento de las autoridades provinciales por parte del poder central- debilitaron el poder de los estamentos subnacionales. Por otro lado, tendencias de orden mundial a favor de los éxitos logrados por las planificaciones nacionales, promovían la expansión de los gobiernos centrales en detrimento de las

instancias subnacionales .

---

<sup>1</sup> Para dar un ejemplo de la desvalorización del nivel subnacional, se cita un trabajo del Dr. Vanossi, a quienno puede tildarse como uno de los autores más ligados a las tradiciones de planificación centralizada: “los cambios económico-financieros e industriales, la revolución tecnológica que deviene sin cesar... explican el por qué de la cada vez mayor penetración de los órganos nacionales en las órbitas locales... Y más

De todas formas, debe resaltarse que este debilitamiento de la institucionalidad federal no significó una disminución en el peso de los actores de las diferentes regiones en el escenario político, ni la anulación de las acciones que permitían la reproducción de los emprendimientos de base regional. En los hechos, la dimensión político institucional del pacto interregional fundante dejó el Senado de la Nación y pasó a expresarse alrededor de las instituciones del gobierno central que se ocupaban de la promoción y regulación de la producción. Así, en oficinas como las del Banco Nación o de Desarrollo, en las bodegas o ingenios estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera, etc.), en los institutos reguladores (Instituto Nacional de Vitivinicultura, Comisión Reguladora de la Comercialización de la Yerba Mate, etc.) se definía la modalidad de regulación y los niveles de subsidio, de inversión pública y de protección aduanera, todos ellos de influencia clave en la actividad económica.

### El vuelco de 1983

Las condiciones contextuales que habían resquebrajado el funcionamiento de las instituciones del federalismo se revierten a partir de 1983.

Por un lado, las tendencias universales hacia la acumulación de poder en los gobiernos centrales cambian de sentido observándose procesos descentralizadores en los más variados sistemas y países. En la Argentina estos procesos asumieron la forma del paso de funciones y potestades del gobierno central hacia las provincias, paralelamente, los procesos de ajuste estructural característicos de esta etapa –unidos a las descentralizaciones– van vaciando de contenido a la gestión Nacional, coadyuvando a redefinir el equilibrio entre ésta y las provincias.

Por otro lado, felizmente, en 1983 concluye la etapa de golpes de Estado e inestabilidad institucional. La ininterrumpida vigencia constitucional permite a los actores políticos de la órbita regional hacer uso de los pesos y contrapesos previstos, convirtiendo paulatinamente a las instituciones federales en elementos cruciales del sistema y consecuentemente, el Senado y otras instituciones en donde participan las provincias recuperan su rol clave.

Sin embargo, esta recuperación de las instituciones federales vino a tomar cuerpo, al mismo tiempo en que se disolvía la dimensión socioeconómica del pacto interregional. La hegemonía de las políticas de ajuste estructural implicó el fin de una serie de mecanismos – subsidios, protección arancelaria, precios preferenciales de servicios públicos, créditos a tasa real negativa, etc.– que garantizaban un lugar en la economía nacional para actores regionales de todas las latitudes. Las pocas políticas de promoción que quedaron vigentes – minería, diferimentos impositivos, etc.– fueron parte de la política global de seducción al gran capital más que una forma de mitigar o cambiar de sentido el ajuste.

---

contundentemente agrega: Es lo que podría llamarse... el **federalismo como condición de subdesarrollo**; porque de la aplicación ortodoxa de sus prescripciones y delimitaciones no puede surgir otra cosa distinta más que la esterilidad de todo esfuerzo (Vanossi, 1964: 69/70 - Resaltado en el original).

Con las privatizaciones, la desregulación y la apertura externa se disparó la desocupación y con ella los dolorosos registros sociales (ver recuadro). Si bien hubo políticas similares en casi toda América Latina, nuestro país se destaca por la fortaleza política de los sectores ganadores (privatizadas, sector financiero) que no resignaron ni una mínima parte de sus exorbitantes ganancias y por el fundamentalismo de mercado de quienes manejaron la economía nacional, llevando a muchos sectores a una reconversión feroz.

Un ejemplo paradigmático de esta situación es el caso del algodón. En los últimos 25 años, mientras la producción se triplica la mano de obra (minifundistas y braceros) se reduce en cifras cercanas al 90% (Romero y Rofman, 1997 y ProvInfo, 2003).

Ahora bien, estas políticas no se desplegaron al amparo del terror como en la etapa dictatorial, sino a partir de un funcionamiento aceptable –para los estándares del tercer mundo– de las instituciones democrático liberales. Más aún, puede decirse que una parte del núcleo duro de la alianza de gobierno que llevó adelante estas políticas, estuvo conformado por el electorado y las autoridades de las Provincias que en mayor medida sufrían los embates del ajuste estructural ¿Cómo pudo ser?

Una parte de esta situación se explica porque la falta de un espacio económico para actores sociales de todas las regiones, fue compensada por la organización de un sistema de reparto de recursos fiscales, favores y bienes-programa financiados fundamentalmente por el gobierno central. Para dar una imagen de su importancia vale mencionar que las transferencias financieras desde la Nación a las Provincias se incrementaron en más de un 350% en moneda constante desde 1983 hasta 1999; en quince de las 24 jurisdicciones las transferencias nacionales representan más del 60% del total de ingresos (ProvInfo, 2003). Con estos recursos, caudillos provinciales organizaron aparatos políticos imbatibles.

En virtud de su importancia, las transferencias financieras ocuparon un lugar central dentro del funcionamiento de las instituciones federales, adquiriendo un tono general que estuvo teñido por la oferta de dádivas del sector central y la complementaria “venta” del apoyo político provincial. No debe dejar de remarcarse lo funcional que resulta a este esquema la construcción de poder territorial alrededor de prácticas prebendarias y clientelares que generan pocas exigencias y cuestionamientos acerca de qué y cuánto se negocia.

Este mecanismo se empleó con múltiples fines, como la construcción de alianzas electorales, el desarrollo de estrategias específicas en los distintos Consejos Federales (de Educación, de Salud, de Inversiones), la resolución de internas partidarias, etc.

En definitiva, la quiebra de la dimensión socioeconómica del pacto interregional dio a la renacida institucionalidad federal una modalidad que neutralizó todo su potencial virtuoso. No fue el espacio en donde se encontró el contrapeso ideal entre descentralización y unidad, ni el ámbito generador de acuerdos estratégicos o creador de nuevos rumbos en la agenda política. Fue solamente el terreno en donde, en mayor medida, la red bipartidista –a la que ocasionalmente se incorporaban partidos provinciales– repartió favores y cuotas de recursos entre sus principales referentes. A grandes rasgos, puede decirse que hubo una especie de equilibrio entre aspectos económicos e institucionales; cuanto más hostiles

fueran aquellos más recursos se necesitaron inyectar en las instituciones del federalismo para sostener la gobernabilidad.

### **El Federalismo y la política que viene**

Se dijo que, por la manera en que habían jugado como polo aglutinador, podía establecerse un cierto paralelismo entre Alemania - Prusia y Argentina - Buenos Aires; pues bien, allí terminan las coincidencias. En tanto el recorrido histórico germano llevó a aquél país a un desarrollo territorialmente homogéneo, en la Argentina, las diferentes articulaciones económico-institucionales que describimos no hicieron más que perpetuar los descomunales desequilibrios territoriales. Mientras en un mismo país existan unidades territoriales que tienen registros similares a los de algunos países de Europa Occidental y otras con guarismos cercanos a los de África, serán imprescindibles acuerdos políticos y/o económicos especiales para amortiguar las agudas diferencias.

De cara al futuro, los desafíos territoriales que deberá enfrentar el próximo gobierno no son menores. La “liga de gobernadores” ha acumulado tanto poder que se hace difícil pensar en un gobierno que pueda ser capaz de coordinar un programa para sacar al país del marasmo en que se encuentra. Por otro lado, si bien la devaluación ha hecho superar los peores registros de crisis fiscal, todavía hay una gran distancia entre los recursos fiscales disponibles y las crecientes necesidades de fondos para apuntalar una gobernabilidad que amenaza con estallar simultáneamente en distintos puntos del país.

Siendo pesimistas podemos pensar que nunca podremos construir un equilibrio económico-institucional alternativo al vigente. Las dificultades para compensar intereses regionales tan contrapuestos articulados con una clase política más interesada en mantener los privilegios de cada uno de sus feudos que en encontrar una salida para la crisis, hará que se eternice un sistema basado en asignar a caudillos territoriales recursos fiscales nacionales a cambio de que aporten gobernabilidad.

Aunque también podemos soñar con que las autoridades electas tengan la grandeza de llevar adelante un proyecto esencialmente diferente, que exhiba como objetivos primarios la inclusión social y económica del conjunto de la población del país -ayuda a pensar en esta salida el hecho de que hayan surgido organizaciones populares que desafían el tradicional clientelismo sobre el que se sostiene el numen de la política territorial- esto implicaría aprovechar todo el poder de las instituciones federales para construir un nuevo pacto que, al dar un lugar productivo a todas las jurisdicciones, reconstruya el equilibrio entre la dimensión socioeconómica y la esfera institucional. Con esto se lograría, entre otras cosas, que ningún tecnócrata vuelva a sostener que en la Argentina existen provincias – es decir gente, culturas, instituciones – que son inviables.

### **Bibliografía**

Botana, Natalio (1986) “El Orden Conservador”, Hyspamérica Ediciones Argentina S.A., Buenos Aires

Cao, Horacio y Rubins, Roxana “Las satrapías de siempre”, Le Monde Diplomatique, Ed. Cono Sur N° 14, Agosto 2000.

ProvInfo (2001), “Base de Datos de la Unidad de Información Integrada”, Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior - Buenos Aires.

Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1997) “Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina” Amorrortu Editores-Buenos Aires

Vanossi, Jorge (1964) “Situación actual del federalismo” Ediciones Depalma – Buenos Aires.

---

## **Recuadro**

### **Las lecciones del caso Catamarca**

*\* Por J.V. y H.C.*

El escándalo político desatado en ocasión de las elecciones catamarqueñas ofrece una buena excusa para analizar un caso provincial concreto. Es que independientemente de la situación puntual –el gravísimo hecho de haber movilizad patotas para obligar a la suspensión de los comicios– lo ocurrido nos permite sacar a la luz algunos aspectos del sistema político provincial.

Comencemos diciendo que el Senador Barrionuevo es uno de los cuadros políticos con peor imagen del país. Su desembarco en Catamarca ocurre recién hacia fines de los ‘90, aprovechando la crisis del PJ local.

En las recientes elecciones para gobernador enfrentaba al oficialista Frente Cívico y Social (FCyS), que podía mostrar una performance económica notable. Durante el periodo en que estuvo a cargo de la provincia (1991/2003) se desplegaron proyectos mineros de suma importancia como Bajo la Lumbrera, Salar del Hombre Muerto, Agua Rica, etc., que generaron inversiones por unos U\$S 1.500 millones. Asimismo, bajo el régimen de “diferimientos impositivos”, se originó un flujo de inversiones dirigido a la producción de cultivos de exportación.

Como resultado de estos factores, entre 1990 y el año 2000 el producto per cápita se incrementó casi un 60% en moneda constante, pasando las exportaciones de U\$S 7 millones a U\$S 430 millones, con lo que Catamarca llegó a ser la novena provincia exportadora entre 24 jurisdicciones: un verdadero milagro económico.

A primera vista, un comicio entre un gobierno exitoso y un cuadro político con mala imagen y casi ningún trabajo territorial no debería presentar sorpresas. Sin embargo, la mayoría de las encuestas daban como ganador de la elección a Barrionuevo.

Esta paradoja deja de serlo cuando se analizan otros aspectos de la realidad provincial. Por ejemplo, los espectaculares registros económicos no significaron una mejora en las condiciones de vida de la población, por el contrario, los índices sociales muestran una realidad desesperante. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares para Octubre de 2002 en el gran Catamarca la desocupación alcanza el 20,5%; el 62,5 % de las personas están bajo la línea de pobreza y de estas un 28,0 % son indigentes.

Cabe resaltar que buena parte de la población del Gran Catamarca ha llegado recientemente desde el interior provincial. La desaparición de economías agrícolas relativamente rudimentarias (producción de nuez o vitivinicultura), si bien no tiene significación en términos de producto, da lugar a una corriente migratoria hacia la capital provincial que modifica el escenario electoral. Así, en los últimos 30 años la población de la capital catamarqueña se multiplica por tres, dando origen a un estrato social cuyas condiciones (extrema pobreza, dificultades para adecuarse a la vida en una ciudad que no ofrece muchas oportunidades) la hacen potencialmente presa de las redes clientelares del sistema político.

En este escenario, ¿Quién podía esperar una campaña electoral basada en debates sobre la calidad de las instituciones y la transparencia de la gestión pública?

El Frente Cívico y Social, como es costumbre en los oficialismos provinciales, incrementó su gasto en moneda constante en más de un 70%, aplicándolo en mayor medida a una extensa planta de personal que constituye el núcleo de su clientela electoral.

Barrionuevo, por su parte, construyó rápidamente poder territorial repartiendo a diestra y siniestra. En los tres meses previos a la elección se denunció que el “Tío Luis” –como se lo conoce en la provincia– entregó 50 mil bolsones navideños que contenían un “retrato-folleto del candidato” (*Clarín*: “*Barrionuevo y Saadi, un clásico*”, 5/1/2003), distribuyó más de 25 mil planes sociales (*Ámbito Financiero*, 4/02/2003) comandó una caravana de móviles con 50 médicos del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires (*La Nación* “*Confusa situación electoral de Barrionuevo*” 15/02/2003), etc.

A partir de estos elementos ¿Qué nos enseña el caso Catamarca?

En primer término, que aún en las provincias con una performance económica “exitosa”, los parámetros establecidos por el modelo productivo hacen que no pueda evitarse degradar la calidad de vida del grueso de la población y enviar a un número significativo de personas a la pobreza y la miseria. Consecuentemente, ninguna gestión puede garantizar estabilidad política.

En segundo lugar, demuestra que con grandes porciones de los habitantes en situación de indefensión es factible que el sistema político sea capturado por cualquier aventurero que tenga caja propia o apoyo del aparato estatal. En suma, se necesita un piso de condiciones materiales para que pueda desplegarse la institucionalidad democrática.

Y por último, evidencia la importancia que tiene el cargo de gobernador. Este puesto resulta lo suficientemente atractivo como para que un “peso pesado” de la política nacional baje a una de las jurisdicciones menos desarrolladas, aunque esto signifique complicar la situación del gobierno nacional, su aliado en esta cruzada.

## Recuadro

### Los resultados del índice de Desarrollo Humano de la Argentina

Por J. V y H. C

Construido con el objetivo de permitir comparaciones internacionales, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por Naciones Unidas, clasifica a los países en términos de la esperanza de vida, el logro educacional y el ingreso real ajustado. Sobre la base de este registro, y a partir de complementarlo con otros indicadores, en el país se ha desarrollado lo que se conoce como “Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA)”. Este índice, además de permitir una aproximación más acabada al nivel de desarrollo humano, fue aplicado a las 24 jurisdicciones que integran el territorio nacional. Como resultado de esta tarea, se realizó el informe “Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina”, presentado en diciembre de 2002.

*Aunque a diario escuchamos que nuestro país enfrenta una de las crisis sociales más graves de su historia, el IDHA tiene la contundencia de los datos objetivos. Nos enfrenta, además, con un mapa doloroso y no tan comúnmente recorrido: el de las desigualdades en el territorio, las que, según sus resultados, se han agudizado a lo largo de la última década.*

*Tal como expresa el informe, esta divergencia sistemática de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, contrasta con lo que fuera el rasgo distintivo de la sociedad Argentina en el mundo en desarrollo: la importante presencia de la clase media y de mecanismos de movilidad social ascendente.*

A continuación se transcriben los resultados generales del IDHA y algunos datos referidos a la pobreza y la distribución del ingreso.

Patrón territorial del desarrollo humano en la Argentina \_\_\_\_\_

El siguiente gráfico muestra el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) de las 24 jurisdicciones. Los valores del IDHA van de 0 a 1, con puntos de corte en 0,500 y 0,800, que son los que determinan los niveles de desarrollo bajo, medio y alto respectivamente.

Como puede observarse, sólo la Ciudad de Buenos Aires alcanza el nivel de desarrollo humano alto, 11 provincias registran un nivel medio y 12 un nivel bajo. La Provincia de Formosa y la Ciudad de Buenos Aires representan los casos extremos. El índice de desarrollo humano en la Ciudad de Buenos Aires es más de cinco veces mayor que en la provincia de Formosa (0,867–Ciudad de Buenos Aires % 0,156 - Formosa = 5,6).

#### *La pobreza*

A lo largo de la década del „90 se incrementaron los niveles de pobreza en el país. Mientras que en octubre de 1995 había un 36,7 % de pobres, esta cifra ascendió a 44,3% en octubre del 2001.

En este sentido, la multiplicación de los problemas de alimentación, es tal vez el síntoma más claro de la degradación sufrida en las condiciones de vida por amplios sectores de la población.



La indigencia – familias cuyos ingresos no alcanzan para comprar la canasta básica de alimentos - se triplicó entre 1995 y 2002. Exceptuando a la Patagonia, la indigencia creció en todas las regiones, siendo las del noroeste y noreste (NEA y NOA) las que muestran los guarismos relativos de mayor deterioro. A pesar de esta situación, y en virtud de la cantidad de habitantes que aglutinan, el 65% de los pobres e indigentes se concentran en las regiones metropolitana y pampeana.

Otro dato relevante es que, medida a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la pobreza rural es mayor que la de las áreas urbanas

#### *La brecha en los ingresos*

Argentina dejó de ser en la región el país que se caracterizaba por su relativa equidad en la distribución de los ingresos. Entre 1995 - cuando ya había ocurrido una gran polarización social – y el año 2002, la distancia que separa al 20% de la población con mayores ingresos del 20% con menores ingresos se duplicó.

De esta forma, en varias provincias, los ingresos del 20% de la población más rica pasaron a ser 20 veces superiores a los del 20% más pobre, con un promedio nacional de 20,4 veces. Los puntos extremos en la distribución del ingreso se alcanzan en Santa Cruz, en donde se registra el menor valor con 11 veces y en Formosa, el mayor, con 52, 7 veces.

[PDF to Word](#)