

UN NUEVO SISTEMA POLÍTICO PARA SANTIAGO DEL ESTERO

Horacio Cao y Josefina Vaca (Publicado en El Liberal)

Primera Parte.

Las razones para ser (moderadamente) optimistas

Se respira en el aire. Una multitud salió a ratificarlo el pasado 22 de septiembre y lo confirmó signando 102.000 veces que era necesaria la reforma constitucional. Lo problematizan periodistas, dirigentes, investigadores sociales: la que fuera una estructura monolítica está tambaleante, y por esa brecha puede colarse una nueva forma de hacer política en la provincia.

Es cierto que muchos, aún reconociendo esta situación, son pesimistas: "No se dejen engañar, son puros fuegos de artificio" dicen. "En verdad, Santiago no cambia más". Y ahí está la malograda reforma constitucional y las herramientas que se utilizaron en la interna peronista como para probar que no es un desatino ser escéptico. Porque si bien que Juárez ya parece ser parte de la historia (negra) de la provincia, hay todavía mucho por hacer para que los cambios no sean solamente cosméticos.

Aún reconociendo que es un tema en disputa, los autores creen que existen una serie de factores que permiten ser moderadamente optimistas, en la perspectiva de que estamos ante una creciente movilización y organización de la sociedad civil.

Es en esta línea que escribimos estas notas, buscando incentivar estos procesos de movilización a través de provocar un debate que, en nuestro modesto entender, todavía no ha alcanzado ni la extensión ni la profundidad que amerita.

Por otro lado, ¿cuál sería la opción a dar la batalla por la reforma política? ¿Caben dudas de que si fracasa esta oportunidad podría eternizarse un estado de cosas que ha hecho de Santiago del Estero una de las provincias más pobres del país?

Para justificar esta afirmación citaremos sólo un par de los dolorosos registros de la realidad provincial: proporcionalmente, la provincia tiene más del doble de analfabetos que el total nacional, casi 15 veces más que Capital Federal. El porcentaje de habitantes con Necesidades Básicas Insatisfechas es dos veces el del total nacional, con algunos departamentos por sobre el 50% (registros llamados "africanos" por ser similares a los del nivel de vida de las poblaciones más pobres del mundo).

Y a esta realidad social se le agrega un funcionamiento de las instituciones democráticas que ha sido universalmente reconocido como deficiente. ¿Puede haber un indicador más contundente del fracaso de la política provincial que las dos intervenciones federales ocurridas en una década?

Por todo esto, repetimos lo dicho hasta el cansancio: no es opción dejar todo como está.

¹ Datos del Censo 2001.

Ahora bien, ¿Por qué tenemos una mirada esperanzada hacia el futuro?

Por un lado, hay una serie de factores que provienen del gobierno federal. En primer lugar, la nación ya no premia exclusivamente el desempeño fiscal que, devaluación mediante, ha dejado de ser "el" tema. Además, tampoco promueve políticas —como las privatizaciones— que generaban en las provincias más pobres procesos de concentración económica, que contribuían a hacer viable la centralización política. Dentro de la misma esfera federal, también debe considerarse que la recomposición de la figura presidencial de algún modo sacó del centro de la política a los caudillos provinciales.

En suma, ya no existe un escenario nacional hecho a la medida del sistema político intervenido.

En cuanto a la situación en la provincia, el hecho clave es, como ya dijimos, la creciente movilización y organización de la sociedad civil. Pero, además, el proceso que terminó con la caída de Juárez y las medidas de apertura de la Intervención Federal fijaron un nuevo estándar de libertades públicas y de funcionamiento de las instituciones que es difícil de revertir. Y buena parte de la sociedad provincial, a despecho de sus dirigentes, ha incorporado estas conquistas como propias y va a ser muy complejo que se las quiten.

Asimismo, hay que destacar que aun dentro de un contexto en donde muchas provincias mostraban un agudo deterioro de la calidad institucional, Santiago era el ejemplo paradigmático: violaciones a los derechos humanos, persecución a la prensa y a los opositores, oscuras "operaciones" electorales a gran escala, etc. Al tomar estado público bajo la forma de

escándalo de dimensión nacional, este sistema de coacción cuyo elemento emblemático era la oficina de inteligencia de Músa Azar (el temible D2) no tiene espacio para reconstruirse; y sin el D2 el modelo político vigente hasta marzo de este año pierde una de sus piezas fundamentales.

Repetimos: nuestro optimismo no implica garantizar el paraíso, ni desconocer que reformar las instituciones, fomentar la creación de capital social, cambiar una cultura política basada en la clientela y la prebenda, son tareas que rinden frutos a mediano y largo plazo, excediendo el horizonte de realizaciones posibles por parte del presente gobierno.

De todas formas, cuanto más avance la Intervención Federal en esta dirección, en mayor medida facilitará que el próximo gobierno pueda consolidar la senda de transformación del sistema político de la provincia.

Pero este, será el tema de las próximas secciones.

Segunda parte. Notas principales de un sistema a transformar

En la sección anterior nos referimos muy sucintamente la dolorosa realidad provincial y detallamos los motivos que nos llevan a ser razonablemente optimistas acerca de la viabilidad de un cambio político.

En esta segunda parte describiremos los aspectos principales de un sistema de poder que es prioridad transformar, ya que se lo considera la piedra basal del atraso de la provincia.

Como todo sistema gobierno, la política santiguense se basa sobre un equilibrio de fuerzas que tiene como punta mi-

cial un financiamiento preponderantemente basado en partidas presupuestarias que la nación transfiere a la provincia: cerca del 80% de los ingresos provinciales vienen por esta vía.

Alrededor de estas transferencias es que se organiza una suerte de pacto político básico, caracterizado por cristalizar una estructura social y económica que termina generando los terribles indicadores sociales que mostráramos.

El pacto político del que hablamos establece que una parte sustancial de esas transferencias nacionales se dirija a sostener una red de punteros políticos que, a través del empleo público, la asignación de viviendas, de planes sociales, etc., garantizan una base popular al gobierno provincial.

Por otro lado, el segmento remanente de transferencias, se destina a sumar a esta alianza de gobierno a sectores de las burguesías provinciales, fundamentalmente a través de mecanismos que garantizan ganancias extraordinarias a proveedores de servicios y contratistas del Estado.

En este esquema, la Nación juega un papel nada inocente: a cambio de las partidas financieras que transfiere consigue la sumisión provincial en áreas clave: el Parlamento Nacional, la interna partidaria, la política de alianzas inter e intra partidarias, etc.

Es en el centro de esta estructura de transferencias donde se ubica el "caudillo", en tanto es quien asegura que se puedan cumplir las dos funciones básicas del sistema:

a) Conseguir la continuidad —y en lo posible el incremento— de transferencias nacionales a través de sus relaciones, de su capacidad de negociación, de su picardía para competir con otros caudillos provinciales.

...Asignar los recursos de forma tal de evitar el estallido de una guerra interna, que tendría consecuencias desastrosas para todos los que forman parte del pacto político.

Al tratarse de financiamiento de origen nacional —esto es, no de parte de los productores ni de los consumidores locales— las transferencias aparecen como patrimonio de la gestión del caudillo que las negoció y consiguió en Buenos Aires, y por lo tanto no se cuestiona el "derecho" que tiene de manejarlas a su antojo.

Una de las consecuencias de este esquema es la muerte de cualquier instancia ideológica o programática como aglutinante político. Ya que lo importante es, por un lado, la experiencia y habilidad del caudillo para conseguir el máximo nivel de financiamiento posible y por otro, su capacidad para distribuirlo; condiciones a partir de las cuales reclama, y lamentablemente muchas veces logra, que se apoye su gestión.

Nótese lo funcional que resultan en este esquema las tan comunes apelaciones a la lealtad personal, contracara de un pragmatismo exacerbado que reniega de cualquier compromiso ideológico o programático. En efecto, cuanto más ciega se siga al caudillo, menores costos tendrán las continuas volteretas que deban hacerse según marche la negociación con la Nación y serán asimismo mayores las facilidades que se encuentren para distribuir "pacíficamente" las transferencias obtenidas.

Para terminar de cerrar el círculo, esta forma de funcionamiento del sistema político llega a al aparato productivo, situación inevitable dado el tamaño de la Administración Pública en la economía regional. Su intervención bajo la lógica de subsidiar a los amigos poderosos y consolidar una red clientelar,

contamina el mercado de trabajo y los circuitos mercantiles, ahuyentando la posibilidad de inversión no atada a este funcionamiento, justamente porque circuitos basados en la prebenda tienen un comportamiento azaroso y por lo tanto sólo convocan a actores económicos que están dentro de la red de subsidios. ¿Es necesario decir que estos actores se destacan por su capacidad de lobby y no por su productividad? ¿Qué lo único que hacen es generar empresarios ricos en un mar de miseria?

En los (pocos) casos en que inversiones de alta productividad llegan a la Santiago del Estero, su supervivencia depende de que logren esquivar las onerosas redes de peajes y corrupción. Como resultado de esto pasan a funcionar como enclave, es decir, independizan su proceso productivo de la dinámica provincial y por ello no transfieren su impacto virtuoso sobre el conjunto de las relaciones sociales de la provincia. En resumen, aún los "éxitos" económicos son neutros para la gran mayoría de la población provincial.

En resumen, un equilibrio perverso. La conducción política va perfeccionando las redes de subsidio y clientela y así consigue crecientes cantidades de votos, mientras la población es cada vez más pobre y asensu productiva.

En el acápito nota nos detendremos en un actor clave del esquema descrito: la administración pública.

Tercera parte. La Administración Pública: entre el poder político y la respuesta a la ciudadanía

Vimos hasta aquí las notas esenciales de la estructura política provincial, como así también comentamos la importan-

de su transformación para superar el atraso de la provincia. En todo el análisis destacamos el lugar clave que tiene la Administración Pública dentro de la estructura política provincial, al ser la piedra de toque de políticas de patronazgo.

Sin embargo, cuando se habla de superar la intolerable ineficiencia de la Administración Pública en lo primero que se piensa es en los aspectos organizacionales. Así, surgen análisis sobre los procesos administrativos, la capacitación del personal, la informatización de sus circuitos, etc.

Esta veta de trabajo que suele denominarse "técnica" y que en absoluto es banal, puede llegar a fracasar o inclusive a ser contraproducente si no se la articula con otra que se dirija a operar sobre los aspectos sociopolíticos que, como vimos, están en la base de la ineficiencia del aparato del Estado.

Según nuestra opinión, la bajísima productividad de la Administración Pública es un subproducto de su función de sostén de la configuración del sistema político provincial. Repetimos porque nos parece un concepto clave: su incapacidad para brindar servicios o procesar problemas de la sociedad es directamente proporcional a su eficiencia como herramienta para acumular poder.

Sostenemos que se ha producido una mutación de tal tazon en el Sector Público que su principal tarea ha dejado de ser la de brindar servicios públicos o fomentar el desarrollo de la sociedad provincial, para convertirse en una organización que dirigida a gestionar redes clientelares y prebendarias que aseguren la supervivencia del aparato político en el poder.

En este esquema, el empleo público, los planes sociales, la vivienda social y hasta la distribución de medicamentos, son

gestionados con el objetivo de sostener y perfeccionar un extendido sistema de dádivas que permite tener cautivas a las clases populares.

Paralelamente, la inversión y el gasto del Estado se orienta de forma tal de establecer alianzas con actores de la burguesía provincial que, siguiendo esta lógica, funcionan más como una cúpula empresario / política especializada en obtener ganancias extraordinarias a través del lobby, que como una clase emprendedora que pide que el Estado cree un ambiente favorable a los negocios en la provincia.

Mientras tenga vigencia este esquema es imposible pensar en un sistema virtuoso en donde las empresas obtengan ganancias razonables a la vez que generen cada vez más puestos de empleo que requieran mano de obra crecientemente calificada.

A todo esto se suma una clase política sumisa y parasitaria que gestiona lo dado, aunque esto implique la asfixia la vida pública de la provincia. Es que cuando la voluntad del ciudadano —que en un ámbito democrático se expresa a través del voto, la movilización, la petición a las autoridades, la opinión pública, etc.— puede promover políticas alternativas, tiene sentido que exista un ámbito —el de la esfera pública— en donde los habitantes se encuentran, libres e iguales, a disentir lo que es mejor para la provincia.

Por el contrario, si lo importante es que un funcionario decida arbitrariamente favorecer a una persona o a una empresa —otorgándole un empleo, o un contrato de obra pública— lo significativo es la relación personal a través de la cual se obtienen estos beneficios, y la esfera pública y muchas institu-

ciones democráticas que viven de ellas, como el parlamento, se degradan y pierden toda razón de ser.

Para dar un ejemplo concreto, si las viviendas se distribuyen a través de un sorteo transparente, quienes las reciben no se convertirán en "puntos" que deberán fidelidad y obediencia, y por lo tanto, no podrá existir un "puntero" que acumule poder a partir de lo que es capaz de repartir. Por su parte, los diputados que diseñaron la ley que organiza y desarrolla las políticas de vivienda social, serán premiados o castigados por la efectividad del diseño y no por transmitir viviendas a los amigos. Asimismo, el funcionario a cargo del IPVU será valorado por el Gobernador y la ciudadanía por su eficiencia y capacidad de gestión, y no por el poder que acumula haciendo "caja" con los empresarios o armando una gigantesca clientela cautiva.

En resumen, cambiar la Administración Pública exige un trabajo no sólo en la esfera administrativa, sino también en el ámbito político, ya que involucra operar sobre uno de los elementos clave del sistema de poder.

Pero de los cambios que según nuestra opinión deben desarrollarse hablaremos en la próxima y última parte.

Cuarta parte. Contenidos de un programa de transformación provincial

Hasta aquí fuimos desgranando los que, según nuestro entender, fueron los rasgos principales del sistema de poder juarista.

Del análisis de este sistema se desprende que el desarrollo desigual de las prácticas democráticas y la preponderancia de las fuerzas tendientes al atraso económico y la cristalización de la organización social, son condiciones básicas y necesarias para que aquella organización política pudiera subsistir.

Como dijimos, la viabilidad de un proceso de transformación del sistema político está en función de dos factores cruciales:

- 1) La capacidad de movilización y organización del movimiento social en la provincia.
- 2) El nivel de compromiso que asuma el gobierno nacional con el proceso de cambio.

En lo que hace a este último factor, debe remarcarse el papel crucial que ocupa la política nacional en la provincia; es que la condición periférica de Santiago debilita el potencial endógeno de la provincia, teniendo el gobierno central, a través de los múltiples lazos de contacto propios de la forma federal de gobierno, la capacidad de vetar e apuntalar la transformación política.

En este aspecto, nos consideramos moderadamente optimistas, ya que con respecto a lo ocurrido durante los últimos veinte años, se observa un cambio en la posición del gobierno nacional hacia los gobiernos prebendarios y clientelares de las provincias, como de hecho lo era el gobierno de los Juárez.

Esto no disminuye la importancia y responsabilidad del movimiento social que abrió el proceso de cambio en la provincia: aunque desde afuera se pueda vetar o premover, el grueso de la tarea sigue estando en manos de los santiagueños.

En cuanto a los contenidos que debería tener una política transformadora de la estructura que analizamos, parece nece-

sario desarrollar una estrategia que opere fundamentalmente en tres planos.

1. **Reforma Institucional:** Terminar de producir cambios en las reglas y formas de asignación de cargos de gobierno en los tres poderes, de manera tal de democratizar la vida política provincial. Estos cambios contribuirán a desplazar del poder de una verdadera oligarquía política que se sirve de los recursos públicos para perpetuarse en el manejo del Estado.

2. **Articulación con una base económica dinámica:** Incorporar a la base productiva provincial los segmentos dinámicos que hoy, espantados por la opacidad y la corrupción del Estado funcionan como enclaves. Aquí, el objetivo es desplazar una clase empresaria basada en el subsidio y la prebenda por otra capaz de insertarse exitosamente en mercados regional, nacional e internacional. Cuando hablemos de articulación, estemos pensando en obra pública, apertura de mercados, asistencia técnica, facilidades para acceso al crédito. También en respeto por regulaciones en defensa de la ecología, en salarios dignos, en pago de impuestos y en la masiva creación de puestos de trabajo.

3. **Reconstrucción de la Administración Pública:** Construcción de un aparato público eficaz y eficiente, capaz de contener, en el ámbito administrativo, los intentos de forzar comportamientos ilegales o ilegítimos. Esto sólo será posible por la vía de la profesionalización del empleo público y la reconstrucción de diferentes circuitos (de autoridad, de comunicación, de decisión) que actúen de acuerdo a norma, evitando la arbitrariedad y opacidad bajo la cual funcionaba la administración pública

justista. La responsabilidad es doble, porque dentro de las tareas a realizar en el marco citado en el punto anterior, la Administración Pública deberá realizar tareas que en sociedades más desarrolladas son realizadas por la sociedad civil. La baja calidad de su funcionamiento deriva en el fracaso de la dimensión económica del plan de gobierno.

La nueva alianza de poder garantizará la irreversibilidad del proceso de cambio en la provincia a partir de:

- Actores sociales que le exigen a "su" Estado comportamientos institucionales que prepanan al desarrollo provincial, y no negocios particulares
- Sistemas administrativos dirigidos a gestionar eficientemente programas, y no a producir gobernabilidad a través de comportamientos clientelares.

Un último -y vital- elemento a considerar. La red de patronazgo organizada alrededor de punteros políticos es el principal ámbito de contención social de la provincia. Los procesos de cambio perderían toda su legitimidad si significaran que esta población va a quedar sin estos (magros) recursos.

En este aspecto, es de destacar que si la Administración Pública funcionara conforme a norma, esto es, de acuerdo a sus objetivos formales y no para sostener redes clientelares, los recursos alcanzarían para garantizar la universalización de un cierto piso de derechos sociales: alimentación, vivienda, salud y educación. Alcanzar estos objetivos sería el tercer elemento de irreversibilidad de los cambios: el orden clientelar se quedaría sin uno de sus principales actores.

Para terminar: sabemos que los dichos es fácil de enunciar, pero una tarea ardua de poner en práctica. De todas for-

mas, y como dijimos en la nota que abrió la serie, la opción es reproducir un sistema que sólo puede ofrecer atraso económico, cristalización social y, en las fases de descomposición, violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Por otro lado, y como dijo Max Weber, toda experiencia histórica confirma la verdad de que el hombre no hubiera obtenido lo posible si no hubiese pugnado una y otra vez por alcanzar lo imposible...

[PDF to Word](#)