

Para entender el lugar de la oposición institucional

Horacio Cao -¹

El ciclo abierto con el resurgir de la derecha latinoamericana se presenta como un periodo azaroso, que emite señales equívocas. En este contexto, puede resultar útil pasar revista a algunos elementos que se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo para, a partir de allí, analizar el margen de maniobra del que dispone el poder institucional no alineado con el gobierno para enfrentar las políticas de ajuste.

Nos centraremos especialmente en los gobernadores peronistas, ya que se trata de actores políticos clave, nodos de poder por sus relaciones con el Congreso Nacional y los intendentes, y porque las provincias tienen a su cargo la mayor porción de las responsabilidades de gestión. Paralelamente, la estructura justicialista se ha mostrado invariablemente mayoritaria en el territorio.

Para entender su conducta nos serviremos de algunos acontecimientos de nuestro pasado reciente que permiten un análisis más claro que la situación actual. Como reza el proverbio chino, quien está en la montaña no puede verla en su totalidad.

Negociar o no negociar

En momentos de confusión la *realpolitik* parece impregnarlo y explicarlo todo. Hagamos entonces una recorrida por un hipotético manual de política provincial desde una posición utilitaria.

El primer capítulo recomendaría que los gobernadores no enfrenten al presidente mientras éste conserve poder e imagen. Esto se explica por el lugar simbólico y fáctico del primer mandatario y por la imbricación estructural entre la gestión provincial y la presencia nacional, que resulta crítica en la esfera del financiamiento. Es el gobierno nacional el que lidera y fondea vitales programas que llegan al territorio y, principalmente, el que tiene la llave para que provincias -e indirectamente, muchos municipios- puedan pagar salarios a pesar de sus desequilibrios financieros. Para ello habilita el endeudamiento y despliega recurrentes adelantos a cuenta de coparticipación².

Aunque se trata del aspecto central y más conocido, hay otros elementos que empujan en la misma dirección: las obras públicas y demás acciones nacionales en el territorio, por ejemplo, se pueden acelerar o paralizar. Más sutilmente, decisiones de inversión del sector

¹ Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA

² Tomaron deuda Buenos Aires u\$s 2.250 millones; CABA, u\$s 890 millones; Córdoba, u\$s 725 millones; Mendoza, u\$s 500 millones; Neuquén, u\$s 235 millones; Chubut, u\$s 50 millones y Salta, con u\$s 300 millones. Se espera que a lo largo del 2016 las provincias se endeuden en U\$s 8.300 millones, con el agravante de que se aplica a gasto corriente (www.ambito.com/847505-alertan-que-siete-provincias-emitieron-casi-us-5000-m-para-cubrir-su-deficit y ww.pagina12.com.ar/diario/economia/2-306219-2016-08-07.html, consultados el 14/8/16). Recibieron adelantos Jujuy, Santa Cruz, Chaco, Córdoba y Tierra del Fuego, entre otras. Como los adelantos deben devolverse en el mes, se genera efecto "bola de nieve" que hace a las provincias más dependientes.

privado se concretan con mayor facilidad en provincias amigas; el caso más típico es el de aquellas financiadas por el Banco Nación³. Por último, quienes ejercen una oposición frontal, sobre todo si vienen del peronismo, pueden ser acusados de obstruccionistas y hasta golpistas por los medios hegemónicos.

“Ordena la caja o las expectativas”⁴: mientras mantenerse cerca del presidente garantice prestigio y recursos, la mayoría de los dirigentes territoriales evitará enfrentarlo.

¿Cómo negocia un gobernador o un intendente? Su prioridad es clara: el territorio. Por supuesto que algunos de ellos tienen aspiraciones nacionales y una perspectiva ideológica marcada, pero la subordinan a la necesidad de no debilitar su posición en las respectivas provincias y municipios, que son su base de operaciones. Lo que quieren, como todo negociador, es, por un lado, minimizar costos: neutralizar el discurso de la incapacidad para trabajar con la Nación que suelen esgrimir los opositores locales e impedir que el gobierno nacional interfiera en la jurisdicción: alambrar el distrito, en la jerga política argentina. Y, por otro lado, maximizar ganancias: obtener libertad de acción, recursos financieros y bienes-programa, acciones nacionales hechas bajo su auspicio en el territorio.

Pero con el descenso en términos reales de los ingresos fiscales, los requerimientos son mucho más modestos: unas diez provincias apenas se concentran en la ayuda para pagar la nómina salarial y, subsidiariamente, no atrasarse en el pago a proveedores.

Fuera de los momentos críticos, en donde no hay opción el lugar de eternos oficialistas se ejerce de diferentes maneras. Hubo quienes hicieron gala de un oportunismo extremo, que los transformó de máximos aliados en enconados opositores. Quien hizo escuela en este sentido fue Carlos Menem, que no dudó en mostrarse junto al triunfante Raúl Alfonsín, apoyándolo inclusive en el plebiscito por el Canal Beagle contra el mandato explícito y formal del Partido Justicialista. Eso le significó ser abucheado en los recordados congresos partidarios del Teatro Odeón y de La Pampa, donde inclusive fue declarado “persona no grata” y se llegó a un connato de agresión personal. Esto no fue óbice para que después, en el ocaso de la presidencia de Alfonsín, se mostrara como un acérrimo antagonista.

Por supuesto, no todos los casos son tan extremos. Están también aquellos que desarrollan esta estrategia con prudencia y recato. Varios gobernadores mantienen el bajo perfil y logran que sólo los entendidos sepan si son oficialistas u opositores... y a veces ni siquiera eso.

En general, acomodar la imagen al ciclo presidencial resulta una estrategia exitosa. Los gobernadores que lo hacen no son castigados por el electorado. Salvo casos de conmoción interna, lo usual es que se imponga la reelección o la sucesión dentro del mismo partido: aproximadamente tres de cada cuatro elecciones para gobernador o intendente son ganadas por el oficialismo.

³prensa.mendoza.gov.ar/cornejo-firmo-convenio-con-el-banco-nacion-que-facilitara-creditos-a-tasas-preferenciales-para-los-mendocinos/

⁴www.elpaisdigital.com.ar/contenido/niebla-de-batalla-bonaerense/767, consultada el 15/8/16.

Le monde diplomatique

El manual de la *realpolitik* sostiene que la clave está en lo que se construye con la ayuda oficial. Un tal Néstor Kirchner, que asumió en 1991 como gobernador de Santa Cruz en condiciones desesperantes, fue presentado como "seguidor" del en ese entonces ministro Domingo Cavallo⁵. A lo largo de su primer mandato, Kirchner construyó una autonomía tal que más tarde le permitió ser el único gobernador en negarse a firmar el Pacto Fiscal II y rechazar los programas de ajuste del Banco Mundial.

En la política territorial no tiene sentido hacer el papel de apóstol, y los que asumen ese rol suelen fracasar. Se recuerda el caso del gobernador de San Juan elegido en 1999, Alfredo Avelín, que enfrentó el ajuste que propuso la Alianza y luego, en la estela de la crisis del 2001, al gobierno de Eduardo Duhalde. Sus apariciones públicas fueron una sucesión de flashes patéticos más que un raid heroico: hacía meses que no se pagaban los sueldos y Avelín no podía mostrarse en público en su provincia. Finalmente, como resultado de las movilizaciones de la Mesa Intersindical liderada por ATE, fue depuesto.

Pero el fracaso también puede ser consecuencia de la falla de cálculo. Eduardo Brizuela del Moral, elegido gobernador de Catamarca en 2007 como "radical k", consideró en el 2009, tras el conflicto del campo y la derrota de la 125 en el Congreso, que el ciclo kirchnerista estaba pronto a cerrarse y se pasó a la oposición. En el 2011, y luego de veinte años de hegemonía, el radicalismo perdió las elecciones a gobernador.

Palo y zanahoria

Los incentivos para acordar con el gobierno central son muy fuertes, sobre todo porque los presidentes -de todas las tendencias- también tienen un manual que detalla las herramientas de las que disponen para alinear a los jefes territoriales.

Pero, ¿qué significa en concreto darle apoyo al presidente? Fundamentalmente, no contrariar la agenda presidencial y contribuir a la gobernabilidad cotidiana mediante votos de los representantes provinciales en el Congreso Nacional, apoyo a las políticas nacionales en los diferentes consejos federales (educativo, vial, de salud, seguridad, etc.) y el despliegue de un discurso en los medios nacionales que no sea particularmente discordante.

Se ve claramente en estos días con el acercamiento al gobierno no sólo de dirigentes como Sergio Massa y Margarita Stolbizer sino también de los intendentes bonaerenses del Grupo Esmeralda, varios gobernadores del PJ y dirigentes sindicales.

Si bien el gobierno ha logrado sortear los desafíos que se le plantearon, el escenario territorial le es muy desfavorable. El ala más política del macrismo -Rogelio Frigerio, Emilio Monzó- fantasea con guiños hacia sectores del peronismo, inclusive al costo de romper con sus aliados radicales. "Macri reclama una foto o varias. Con un gobernador peronista o varios. O con un intendente 'pesado' del PJ. Pero quiere que sea pronto y que sea un shock: un mensaje para el sistema político de que el PRO vende futuro. Más fino: de

⁵ "Juró otro seguidor de Cavallo", *Ámbito Financiero*, 11/12/91.

Le monde diplomatique

que ofrece a los caciques peronistas más futuro que el propio peronismo (...) Están ofreciendo de todo. De todo"⁶.

El problema es económico: se trata, fiscalmente hablando, de una estrategia cara. Por eso, el ala más neoliberal del gabinete la rechaza y propone avanzar sobre el gasto provincial, vital para llevar adelante políticas de corte ortodoxo urgidas por varias voces del establishment⁷.

Pero aún si prevaleciera el sector que propone acercarse a los jefes territoriales del peronismo, encontrar una fórmula para superar las contradicciones no es fácil. Por ejemplo, la gobernadora María Eugenia Vidal reclama un incremento de la coparticipación que ninguna provincia parece dispuesta a aceptar.

El escenario fiscal y de la actividad económica no ayuda a una estrategia expansiva. El hueco que deja la caída de la actividad económica por ahora es cerrado con endeudamiento, pero es materia de discusión hasta cuando se podrá mantener este mecanismo.

Fortalezas y debilidades

Esto no significa que los gobernadores sean débiles. Por el contrario, gestionan dos tercios del empleo público total, son claves en la arena electoral y, en la mayoría de los casos, alinean detrás de sí buena parte de los intendentes y legisladores. Son, asimismo, el centro de la construcción política.

Muchos de ellos han sabido desarrollar estructuras con el volumen y la densidad política necesarias –y los recursos financieros, simbólicos y organizacionales- para constituirse en el polo aglutinador que, en la coyuntura indicada, podrían ser capaces de organizar una fuerza para enfrentar al poder nacional. Así ocurrió en adelante: si no había continuidad del oficialismo, ganaba un gobernador, superando a otro candidato con el mismo atributo⁸.

Aunque la fortaleza financiera de las provincias es una de las claves del poder de los gobernadores, no es la única. Construir la trama territorial es una tarea continua que implica manejar redes capilares hacia las organizaciones sociales, la prensa local, la legislatura, la Iglesia, etcétera. Acertar en estas decisiones es medular, porque ellas son las que crean un clima de tranquilidad o intranquilidad interna. Implica un bordado muy fino, en donde se definen las relaciones del aparato político con los actores relevantes de cada provincia.

De eso trata, justamente, el segundo capítulo del manual de sobrevivencia de los gobernadores: las provincias podrán firmar cualquier papel que les pongan enfrente y leer

⁶ www.ambito.com/diario/847217-de-manual-macri--sale-a-conquistar-caciques-del-pj, consultado el 18/8/16

⁷ www.ambito.com/852073-espert-duro-con-macri-endeuda-al-pais-como-en-los-noventa-y-martinez-de-hoz

⁸ En 1989 Menem (gobernador de la Provincia de La Rioja, segundo en la elección el Gobernador de Córdoba), en 1999 De la Rúa (Jefe de la Ciudad de Buenos Aires, segundo el gobernador de Buenos Aires), en 2003 Kirchner (Gobernador de Santa Cruz, segundo Menem y el gobernador de Salta) y en 2015 Macri (Jefe de la Ciudad de Buenos Aires, enfrentando al gobernador de Buenos Aires).

en la prensa el comunicado que el gobierno nacional espera, pero no pueden permitirse llevar adelante políticas que afecten su poder sobre el territorio. En este sentido, su relación con los movimientos sociales ocupa un capítulo crítico de la gobernabilidad provincial: son recordados los intentos de ajuste provincial en ocasión del efecto tequila (año 1995) y los tumultos, puebladas o situaciones de crisis en la mitad de los distritos del país, a pesar de que en casi todos ellos Carlos Menem había alcanzado en su reciente re elección más del 50% de los votos. En una tensa reunión de gobernadores en la Casa Rosada, el 14 de julio de ese año, Mario Moine, a la sazón Gobernador de Entre Ríos, dijo: “la nación tiene que estar contenta porque estamos privatizando, bajamos los sueldos, le pasamos los jubilados. Pero en cualquier momento van a tener que mandar cuatro o cinco interventores provinciales, porque el costo político de esto es altísimo para los gobernadores”⁹.

Por otro lado, al tiempo que se acercan al presidente, los gobernadores opositores saben que tiene que mantener un perfil propio, porque los electores suelen preferir los originales a las copias. En suma, un gobernador no puede descuidar la relación con la Nación pero menos aún puede descuidar su construcción territorial. Queda claro el delicado equilibrio entre pragmatismo, muñeca, eficacia estatal y discurso político que deben lograr.

Hasta dónde

Todo esto explica lo que podemos y no podemos pedirles a las provincias: es claro que ellas no son el espacio ideal para desarrollar las posiciones más radicalizadas de oposición, en especial cuando, como ocurre en la actualidad, aquellas de menor envergadura –y, consecuentemente, con menos capacidad para desplegar políticas autónomas- son las que están en manos del peronismo. En suma: el lugar antagónico desde posiciones institucionales necesariamente recorrerá caminos selectivos, estratégicos y poco estridentes.

Al mismo tiempo, este tipo de estrategias pragmáticas pueden resultar funcionales para el avance de una reconversión neoliberal o, en caso de crisis, una salida a lo gatopardo.

Pero no es posible prescindir de las provincias. Por su importancia cardinal en la construcción político-territorial, las provincias desempeñan un rol decisivo. Y aunque resulte difícil encontrar un punto de encuentro con los movimientos sociales, ambos se necesitan. Los movimientos sociales no pueden solos. Resultan vitales para darle contenido y profundidad a la organización de la sociedad local y, además, para limitar el grado de libertad del gobierno nacional, en particular para que avance sobre el ajuste provincial.

No obstante, por más dinámicos y fecundos que sean, no alcanzan para disputar el poder: las provincias y los municipios son decisivos para convertir las reivindicaciones parciales en políticas concretas. Con sus programas y acciones, y con el flujo de gasto público que manejan, operan como una especie de retaguardia en donde se refugian las clases populares para eventualmente desde allí esperar el momento apropiado para desplegar la fuerza política de recambio.

⁹ www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms204a.htm - consultado del 18/2/2014. Dentro de los eventos, se destacan el llamado "primer sanjuanazo" y el ocaso de figuras como Eduardo Angeloz, que debió salir anticipadamente del gobierno de Córdoba.

Le monde diplomatique

©Le Monde diplomatique Edición Cono Sur

©*Le Monde diplomatique* y Capital IntelectualS.A.