

Macri... lo podrá hacer?

## **La delgada línea roja. Riesgos y oportunidades en las provincias opositoras<sup>1</sup>**

Horacio Cao

La conducta de los gobernadores electos por el Frente para la Victoria se presenta como azarosa, con posiciones equívocas y expresiones contradictorias. Para tratar de comprenderlas puede resultar útil pasar revista a algunos elementos que se han mantenido relativamente estables desde el retorno constitucional de 1983 y, desde allí, tener elementos como para analizar sus acciones y tratar de prever su conducta.

Cuando les toca ser opositores, los gobernadores peronistas parecen seguir un manual que indica, en su primer capítulo, no enfrentar 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 coparticipación<sup>2</sup>.

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 privado se concretan con mayor facilidad en provincias amigas; el caso más típico es el de aquellas financiadas por el Banco Nación. 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.

En suma: "ordena la caja o las expectativas"<sup>3</sup>: mientras mantenerse cerca del presidente garantice prestigio y recursos, la mayoría de los dirigentes territoriales evitará enfrentarlo.

¿Qué 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

---

<sup>1</sup> Algunos elementos del texto están presentes en la nota "La oposición pragmática de los gobernadores", Le Monde Diplomatic, Septiembre de 2016.

<sup>2</sup> 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](http://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](http://ww.pagina12.com.ar/diario/economia/2-306219-2016-08-07.html), consultados el 14/8/16). Recibieron adelantos Jujuy, Santa Cruz, Chaco, Chubut, 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.

<sup>3</sup> Frase asignada a Néstor Kirchner. [www.elpaisdigital.com.ar/contenido/niebla-de-batalla-bonaerense/767](http://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/niebla-de-batalla-bonaerense/767), consultada el 15/8/16.

provincias y municipios, que son su base de operaciones. Para ello requieren de recursos financieros, 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 ellos saben cómo están jugando.

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.

El teórico manual explica 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 Cavallo<sup>4</sup>. 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.

## **La Nación juega sus cartas**

---

<sup>4</sup> "Juró otro seguidor de Cavallo", *Ámbito Financiero*, 11/12/91.

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

¿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.

Esto es vital para el gobierno nacional ya que el escenario territorial le es muy desfavorable, más allá de que hasta ahora haya logrado sortear los desafíos que se le plantearon. 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 que ofrece a los caciques peronistas más futuro que el propio peronismo (...) Están ofreciendo de todo. De todo”<sup>5</sup>.

El problema es que se trata, fiscalmente hablando, de una estrategia cara y la economía no está pasando un momento rozagante. 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 establishment.

Ahora: 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 poder de los gobernadores**

Lo dicho hasta aquí no implica sostener que los gobernadores son 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 desde 1983 en adelante: si no había continuidad del oficialismo, ganaba un gobernador, superando a otro candidato con el mismo atributo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> [www.ambito.com/diario/847217-de-manual-macri--sale-a-conquistar-caciques-del-pj](http://www.ambito.com/diario/847217-de-manual-macri--sale-a-conquistar-caciques-del-pj), consultado el 18/8/16

<sup>6</sup> 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

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 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”<sup>7</sup>.

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 lo difícil de lograr un equilibrio entre pragmatismo, muñeca, eficacia estatal y discurso político.

### **La delgada línea roja**

Todo esto explica lo que podemos y no podemos pedirles a las provincias: es claro que ellas no son el espacio ideal para desplegar 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: su antagonismo necesariamente recorrerá caminos selectivos, estratégicos y poco estridentes.

El riesgo es que estas estrategias para "alambrar" el territorio, terminen siendo funcionales para el avance de una reconversión neoliberal o, en caso de crisis, permitan una salida a lo gatopardo.

Más allá de los peligros, no es posible prescindir de las provincias. En primer lugar, porque ellas ocupan un lugar clave en la vinculación de los sectores populares con la política, que

---

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).

<sup>7</sup> [www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms204a.htm](http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1995/ms204a.htm) - consultado del 18/2/2016

en la medida que avanzó el ajuste estructural desde mediados de los '70 -y el subsecuente debilitamiento de los sindicatos- se enraizó en movimientos sociales signados por la territorialización y estatalización.

El pasaje de la fábrica al territorio implica una forma de hacer política, una vía de conexión con el Estado y un punto de apoyo para la acción colectiva; alrededor de ella se vinculan con las instituciones -la escuela, el centro de salud-, los servicios básicos (agua, electricidad, gas, etc.) y especialmente, con las políticas y programas de empleo, economía social, asistencia, desarrollo deportivo y cultural<sup>8</sup>.

La relación entre movimientos sociales y provincias es compleja, pero ambas se necesitan. Aquellos 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 si se propone avanzar sobre el ajuste provincial. Pero, por más dinámicos y fecundos que sean, los movimientos sociales precisan del flujo de gasto público y de los programas y acciones que manejan provincias y municipios, que operan como el combustible que permite construir una especie de retaguardia en donde se refugian las clases populares.

Y si se repite lo que viene ocurriendo hasta aquí desde 1983, las provincias tendrán un rol decisivo en la construcción que en el momento apropiado, se desplegará como fuerza política de recambio.

---

<sup>8</sup> Abundante literatura trata el tema. Ver, por ejemplo, Daniel Merklen (2005). Pobres ciudadanos: las clases populares en la era Democrática 1983-2003. Bs. As.: Gorla.