

# **Las provincias argentinas. Estado, territorio y sociedad en las últimas décadas**

**Horacio Cao<sup>1</sup>**

**Orietta Favaro**

**Graciela Luorno**

## **1. Lo regional en un país con un área predominante**

En Argentina abundan trabajos sobre problemáticas de la realidad nacional sin tener en cuenta en demasía la dinámica social de algunos ámbitos subnacionales. Poco se escribe, acepta y discute de la producción de las realidades provinciales y esto tiene que ver, principalmente, en una interpretación de la realidad nacional que hace eje sólo en un área de la República Argentina: la región pampeana.

De esta forma, los estudios nacionales terminan generando un ocultamiento de las diferencias espaciales (Luorno-Trincheri, 2001:225), estableciendo de facto que lo que ocurre en la región política y económicamente predominante, es el espejo que refleja toda la realidad sociohistórica de la Argentina.

Frente a este panorama, en algunas provincias extrapampeanas comienzan a elaborarse estudios que tienden a revalorizar el lugar social e institucional donde se escribe, definiendo las especificidades regionales y el impacto de estos ámbitos en la política nacional. Se trata de aportes que se hacen dentro de la comunidad académica, en una

---

<sup>1</sup> Docentes e investigadores de la Universidad Nacional del Bs.As. y Universidad Nacional del Comahue, respectivamente. Integrantes del Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura, centro miembro de CLACSO.

labor que –como dicen algunos colegas (Spinelli, et al: 2000:13-14)- a veces es solitaria, pero no aislada.

Aunque se refiere a una producción aún heterogénea, es posible reconocer algunos nudos y clivajes que fundamentan el estudio de estas sociedades en conexión con la dimensión territorial, en tanto este último es el espacio de identidades y pertenencia.

Es importante señalar la escasa vinculación de los trabajos sobre la mencionada problemática nacional con los que se denominan “aportes regionales”. Estos trabajos suelen tratarse de estudios ‘generalizadores’, sustentados en análisis empíricos de un reducido número de casos localizados en el área económica, política y culturalmente dominante.

En síntesis, a través de estos trabajos es posible:

- Alcanzar un análisis nacional ‘integral’, ya que las provincias y sus poderes constituidos, no son islas en el escenario federal. Al incorporar las problemáticas extrapampeanas, se alcanzan nodos de la realidad argentina que no se pueden desconocer para pensar en una explicación más acabada de la situación del país.
- Desarrollar un conocimiento de la sociedad regional sobre las cuales, es posible construir su historia; la relación con el poder central, los conflictos con éste, las alianzas de coyuntura, el reparto de beneficios y de poder, los sujetos sociales involucrados, interpelados y representados.

En este orden, la propuesta que se presenta pretende realizar un aporte en la línea de re pensar los conceptos: *estado provincial y política*. Con estas herramientas, se espera poder captar la especificidad de las problemáticas provinciales vinculándolas con procesos que ocurren en el nivel federal. En el recorrido, articulamos las nociones desarrolladas, con

otras ideas y reflexiones socioespaciales y políticas que son parte de los temas que se están problematizando en las ciencias sociales latinoamericanas. Lo expuesto se inscribe en un proyecto más amplio<sup>2</sup>, que apunta en un segundo momento, a estudiar comparativamente algunos casos provinciales diferenciados a partir de la tipología que se plantea en el presente artículo. Se pretende realizar un aporte a los estudios que se realizan en el resto del país (interior, centro, noroeste, cuyo, patagonia, etc), denominados contribuciones de investigación regional. Bajo esa denominación se integran, en un universo común, los trabajos que provienen desde diferentes regiones, áreas o provincias, aunque aborden problemas completamente dispares.

## **2. Re pensando conceptos básicos**

Dijimos que uno de nuestros objetivos es el de repensar algunos conceptos básicos dirigidos a la problemática del Estado y el ámbito de lo político en el nivel subnacional. Comencemos su análisis diciendo que recién en los últimos años se acapara la atención de investigadores y científicos sociales, pero el escaso tiempo de maduración que tienen hace que todavía no se pueda hablar de la existencia de una masa crítica consolidada. Adicionalmente, el bajo conocimiento de estos elementos, hace necesario reproducir algunos conceptos básicos, que en otros campos de las ciencias sociales pueden darse por sabidos, sin más.

Puestos en esta tarea, principiemos definiendo el concepto de región el que, como se verá, ocupa un lugar crucial en nuestro marco conceptual. En nuestro caso, lo consideramos como un recorte territorial de nivel subnacional construido alrededor de articulaciones sociales, económicas

---

<sup>2</sup> La propuesta se inscribe en una línea de investigación del Grupo de Trabajo de Clacso: *Historia Reciente. Sujetos sociales, poder y representación en la América Latina Contemporánea*. Coordinador: Gerardo Caetano.

y políticas, que constituyen un subsistema en donde se dan fenómenos bajo una lógica diferente a la que rige en el sistema nacional. Definir así a la región, no significa desconocer las relaciones que esta tiene con el sistema social nacional, del cual es inseparable (Rofman, 1975: 2).

Esta situación de lógica diferente y de relaciones inseparables con respecto del espacio nacional, marca la especificidad que, en este espacio, tienen los ámbitos político-institucional y socioeconómico. En el estudio de la política en las provincias argentinas, la especificidad debe observarse desde dos perspectivas:

- El carácter federal de la forma de gobierno que adquiere nuestro país.
- La heterogeneidad y desigualdad de las regiones que componen el territorio nacional.

### **2.1. Federalismo y Estado provincial**

En cuanto a la forma federal del gobierno, su característica central es la de permitir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto al gobierno central <sup>3</sup>, cualidad que se hace más notoria en virtud de que esta forma de gobierno remite, en general, a regiones que desarrollan diferenciaciones políticas, históricas, sociales, culturales, económicas.

El principio rector de la forma federal de gobierno tiene que ver con la búsqueda de equilibrio entre dos estructuras de base territorial diferente:

---

<sup>3</sup> A los fines de este trabajo son sinónimas las expresiones referidas al nivel federal / central / nacional y al nivel estadual / provincial / subnacional.

- **el ámbito federal** que tiene como área de actuación al conjunto nacional y expresa preponderantemente los actores sociales hegemónicos en tal escala.
- **el ámbito provincial**, que tiene como área de actuación la sociedad regional, expresando las relaciones de poder que se dan en este espacio, con el agregado que, este conjunto Estado provincial - sociedad regional<sup>4</sup>, recibe una importante influencia del Estado Federal.

La actuación del ámbito nacional y provincial se desarrolla alrededor de una configuración institucional dirigida a sostener el equilibrio de poder entre ambas instancias, cuyas notas esenciales son:

- Asignarle al Estado Federal el rol de coordinador de las tareas de gobierno, como así también permitirle, en casos excepcionales, actuar directamente sobre el poder provincial.
- Consagrar una serie de derechos para los Estados Provinciales y fijarles, en virtud de la existencia de una cámara territorial, una cuota de poder dentro del nivel federal.

Se desprende de lo dicho que en los países organizados bajo la forma federal de gobierno, el Estado - además de desempeñar las funciones consideradas “típicas” - cumple la tarea de institucionalizar espacios de mediación entre actores de nivel nacional y regional (Burzstyn, 1984: 167).

El equilibrio de poderes y entrecruzamiento institucional implica una cierta tensión entre centralización y descentralización, entre fuerzas regionales y nacionales, entre la concentración de potestades en el

---

<sup>4</sup> En términos generales, es correcto suponer una superposición entre la sociedad regional y su referente político-administrativo (Estado subnacional). En casos puntuales debe tomarse en cuenta la posibilidad de que estos solapamientos sean incompletos (por ejemplo, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires).

Estado nacional y el despliegue del poder provincial. Como lo hacen notar algunos autores (Ward y Rodríguez {1999}, Eleazar {1987}, Klatt {1993}, etc.), la manera en que se resuelve esta tensión es la clave de funcionamiento de cualquier sistema federal.

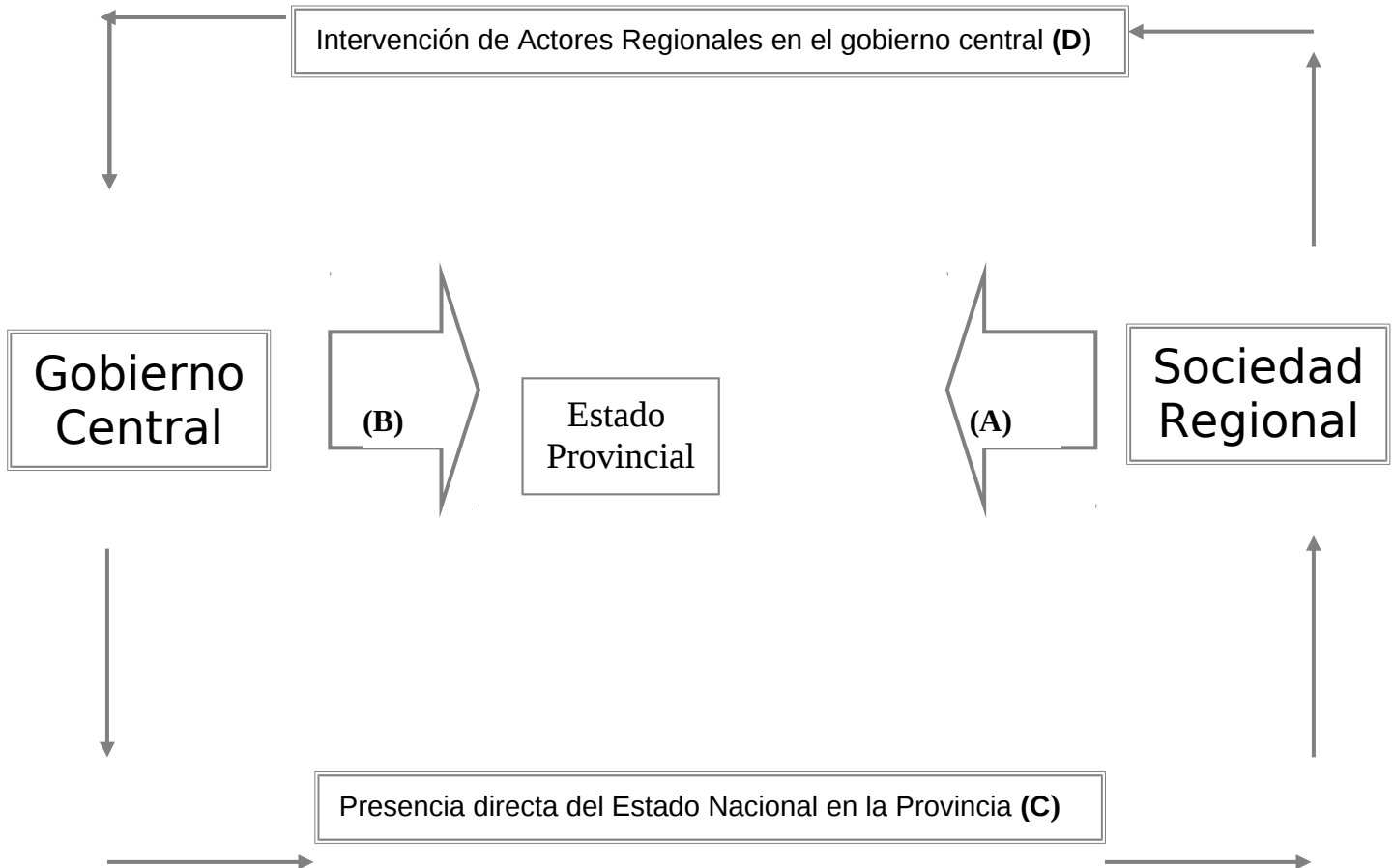
Siguiendo lo dicho hasta aquí, puede esquematizarse el funcionamiento del Estado Provincial y de la esfera política regional a partir de diferentes vectores que denominaremos ***orientadores de políticas***<sup>5</sup> (Figura Nº 1)

---

<sup>5</sup> En este análisis se tomaron elementos de Cao (2002: 21).

**Figura N° 1**

**Modelo de fuerzas que influyen sobre el funcionamiento del Estado Provincial y el Sistema Político Regional (1): “Fuerzas orientadoras de políticas”**



**Nota:** (1) Las letras tienen el objetivo de identificar el párrafo en el que, a continuación, se trata cada tema.

Se sostiene que los actores regionales hegemónicos tienen una relación bastante directa con el estado provincial **(A)**. Debe remarcarse que la

hegemonía de estos actores implica liderazgo, pero también la existencia de otras fuerzas que limitan su grado de libertad de acción.

Paralelamente, el gobierno central se involucra en la esfera política provincial a través de su influencia sobre las acciones del estado provincial **(B)**. Esta influencia se realiza a través de múltiples canales, desde los controles de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia, hasta la cogestión de programas, modalidad de creciente importancia a partir de la forma “coordinada” que adquieren los federalismos en la actualidad.

Entre estos dos vectores **(A)** y **(B)** se desarrolla una tensión que es parte constitutiva de la vida de los Estados Provinciales. Es obvio decir que, cuanto más dispares sean estas fuerzas orientadoras – dicho de otra forma, cuanto más contradictorios sean los intereses hegemónicos nacionales y regionales – mayor es el nivel de tensión que deba soportar el Estado Provincial y más difícil de alcanzar la síntesis a realizar.

A este esquema básico debe agregarse la presencia directa del Estado Central **(C)**, a través de diferentes oficinas de la Administración Pública Nacional que actúan en cada una de las provincias, como así también a través de acciones que tienen impacto sobre todo el territorio del país (por ejemplo, a través de la asignación regional de la inversión pública nacional).

Por último, se observa la presencia de las provincias **(D)** en el Estado Nacional. Esta presencia en la forma federal de gobierno tiene rango constitucional y se expresa a través de representantes provinciales en la Cámara Federal o Territorial (en el caso de la Argentina, el Senado de la Nación). Asimismo, actores sociales regionales y representantes provinciales pueden ser importantes actores de la coyuntura política

nacional y, como tales, influyen de múltiples modos en las tareas que realiza el Estado Nacional.

De esto resulta que, para comprender cómo funciona la *sociedad política* de las provincias deben considerarse dos tipos de fuerzas *orientadoras de políticas*:

- ✓ Las conformadas por las orientaciones políticas inducidas por la sociedad regional.
- ✓ Las conformadas por orientaciones políticas inducidas por el gobierno central.

El equilibrio que se logre entre las fuerzas descritas, contra-cara de las tensiones institucionales entre centralización y descentralización, será de fundamental importancia para el funcionamiento de cualquier sistema federal.

## **2.2. Una aclaración necesaria: La heterogeneidad provincial**

En lo que hace a la heterogeneidad y desigualdad regional, es imprescindible establecer – en este caso en sus rasgos más globales – las características diferenciales de las fuerzas económico sociales en el territorio.

Al respecto debe considerarse que, al menos en la etapa histórica bajo análisis, el despliegue del capitalismo en el ámbito nacional genera fuerzas orientadas hacia la homogeneización espacial, paralelamente al despliegue de otras que tienden a generar un desarrollo territorialmente desigual. Ya desde los pioneros trabajos de Myrdal (1957), se sabe que en el juego de tendencias y contratendencias (efectos spread y backwash) desplegadas en una región, no necesariamente preponderan

aquellas que promueven la igualación territorial. Esta es una importante dimensión de análisis para las naciones más avanzadas de América Latina pues, justamente, ellas se destacan por reproducir la heterogeneidad y la desigualdad espacial durante un período anormalmente largo en comparación con lo que ocurre en otros países de industrialización tardía (González, 1987: 18).

Como corolario de esta situación, la realidad regional argentina permite constatar un proceso de conformación desigual, en donde conviven ámbitos territoriales notoriamente heterogéneos, los que son clasificados en una importante cantidad de trabajos dirigidos a conceptualizar las diferenciaciones regional <sup>6</sup>.

Para dar una imagen de la importancia de las diferencias interprovinciales digamos que la distancia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 2001 - ProvInfo, 2003) es de 11,6 a 1, mientras que en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2003 y Statistics Canada, 2003).

A continuación se presenta uno de los agrupamientos de provincias más comúnmente utilizados; la pertenencia jurisdiccional a cada área puede verse en el Anexo I:

**Provincias del Área Central:** Posicionadas sobre el centro - este del país (Provincias Pampeanas), se caracteriza por su abrumador peso relativo en términos de producto y población y por ser el área en donde

---

<sup>6</sup> En Cao, Rubins y Vaca (2003) se pasa revista a más de una veintena de trabajos que, desde diferentes perspectivas, clasifican a las provincias Argentinas. Estas clasificaciones tienen muchos puntos de contacto entre sí y con la que se presenta en este trabajo.

las relaciones sociales modernas encuentran su mayor nivel de expansión.

**Provincias del Área Periférica:** Comprendidas por las provincias de la franja norte del país y del centro - oeste (Provincias del NOA, NEA y Cuyo) - se caracterizan por haber sido durante buena parte del último siglo y medio, las fuentes internas de las migraciones hacia el área central y por exhibir una extendida presencia de formas de producción no capitalistas. Estas dos características inducen que, en términos relativos, en esta área se encuentre el menor nivel de ingreso per-cápita y los índices de mayor deterioro social (a este ámbito pertenecen dos de las provincias bajo análisis, San Luis y San Juan).

**Provincias del Área Despoblada:** Posicionadas sobre el sur del país (Provincias de la Patagonia), se caracterizan por la baja densidad poblacional. Dentro de su aparato productivo se destaca la existencia de algunos emprendimientos muy desarrollados -particularmente el petrolero y el complejo turístico- conviviendo con explotaciones ganaderas extensivas (en este segmento encontramos las otras dos provincias en estudio, Río Negro y Neuquén ).

Las características descritas hacen que en las tres áreas mencionadas se observen registros demográficos y de desarrollo socioeconómico ostensiblemente diferentes; en Cao (2002: 96 y ss.) se presenta una batería de más de 20 indicadores básicos que corroboran esta afirmación. En el Cuadro Nº 1 se transcriben algunos datos básicos que muestran la situación relativa de las diferentes áreas que componen del territorio Nacional.

**Cuadro Nº 1**  
**Cuadro comparativo de regiones**

| <b>Áreas</b>      | <b>Superficie</b> | <b>Población<br/>(1999)</b> | <b>PBG<br/>(2001)</b> | <b>% PNBI (2)<br/>(1991)</b> |
|-------------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Central           | 20%               | 63%                         | 75%                   | 80                           |
| Despoblada<br>(1) | 35%               | 7%                          | 7%                    | 100                          |
| Periférica        | 45%               | 30%                         | 18%                   | 145                          |
|                   |                   |                             |                       |                              |
| <b>TOTAL</b>      | <b>100%</b>       | <b>100%</b>                 | <b>100%</b>           | <b>100</b>                   |

**Nota:** (1) No incluye Territorio Antártico Argentino / (2) Para Promedio País = 100

**Fuente:** ProvInfo, 2003

### **3. La especificidad de las áreas extrapampeanas**

Resumamos lo dicho hasta aquí. Por un lado, se hace notar que por fuera del área central se desarrollan importantes acontecimientos políticos, los que deben tomarse en cuenta si quiere considerarse a la Nación en su conjunto, y a los que no siempre se les brinda la debida atención.

Estos acontecimientos se caracterizan por una especificidad de matriz regional que tiene su última explicación en procesos históricos diferenciados y en situaciones de desarrollo relativo agudamente desigual. Esta diferenciación se expresa con nitidez en el funcionamiento de los sistemas políticos y Estados provinciales y en la forma en que los actores regionales se desenvuelven en las instituciones de cuño federal.

Dilucidados estos elementos, podemos a continuación realizar una primera aproximación a las características del ámbito político en las áreas extrapampeanas: el área periférica y el área despoblada (provincias “nuevas”); es el tema de las próximas secciones.

### **3.1. El ámbito político del área periférica**

La consolidación del Estado nacional se produce en el último segmento del siglo XIX detrás de la supremacía militar de Buenos Aires y la dinámica de su economía, que fueron la fuerza disciplinadora del conjunto. Bajo esta preeminencia comienza a construirse una comunidad de intereses entre actores de las distintas regiones que, entranando una articulación jerarquizada entre diferentes territorios, se tradujo en un pacto interregional implícito<sup>7</sup>. Los elementos fundamentales de este pacto fueron:

En lo político:

- El interior reconoce la hegemonía de Buenos Aires y se compromete a no embarcarse en aventuras que pongan en juego la estabilidad del sistema.
- Buenos Aires reconoce al resto de las clases dominantes provinciales como legítimas representantes territoriales y deja de lado proyectos unitarios o de reemplazo de estas clases dirigentes.

En lo económico:

---

<sup>7</sup> En esta etapa también ocurre la ocupación e institucionalización de las últimas regiones que, dentro de los límites de la República, se mantenían en manos de población aborigen. No es difícil colegir que este proceso fue posible a partir de la pacificación del país y del desarrollo económico, que permitió enviar tropas y financiar el poblamiento de un área geográfica inmensa. Los procesos que involucró este proceso de ocupación son tratados en la sección siguiente.

- Se organiza un mercado único nacional alrededor del puerto de Buenos Aires y del emprendimiento agrícola ganadero, lo que implica cortar históricas relaciones mercantiles entre las regiones derrotadas en la guerra civil y diferentes territorios que habían quedado en países limítrofes (Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile).
- El gobierno central, como contrapartida, desarrolla políticas de “subsidios y auxilios” hacia provincias que se encontraban en una situación económica y fiscal crítica. Paulatinamente, el emprendimiento agrícola ganadero se extiende hacia otras provincias pampeanas, a la vez que comienzan a desplegarse una serie de políticas que posibilitarán el surgimiento de lo que se conoce como “economías regionales”<sup>8</sup>.

En este escenario favorable, a Buenos Aires se le suma Santa Fe y el sur de Córdoba en el desarrollo de una producción agropecuaria de clima templado. Es que en tales provincias de lo que se conoce como Pampa Húmeda, se presentan las condiciones naturales, económicas y sociales que permiten el desarrollo de un vigoroso polo económico<sup>9</sup>. La etapa abierta a partir de 1880 constituye, para estas provincias, un período de rápido desarrollo económico e intensa transformación social.

---

<sup>8</sup> Se llama así a una serie de emprendimientos agroindustriales caracterizados por dirigirse hacia el mercado interno y por tener, generalmente, el carácter de monoproducción provincial. Sus ejemplos más emblemáticos son los de la producción de azúcar y tabaco (Tucumán, Salta y Jujuy), vitivinicultura (Mendoza y San Juan), algodón (Chaco y Formosa), yerba mate y te (Corrientes y Misiones), frutas de pepita (Río Negro), etc

<sup>9</sup> En este aspecto, es importante explicar la situación de Entre Ríos provincia que también pertenece a la pampa húmeda, cuyo rezago relativo comienza en esta etapa. Este hecho se habría debido a la cercanía de los mercados brasileños de tasajo que les permitió a estas provincias mantener sus tradicionales estructuras ganaderas sin apelar a la diversificación del agro que, por entonces, abría nuevas posibilidades a territorios que reforzaban de esta manera su condición de área central. Una explicación más completa de este proceso puede verse en Gorostegui de Torres, 1992: 104 y ss. Cfte. además, con trabajos recientes de historia argentina publicados por editorial Sudamericana que presentan una perspectiva renovada. Los mismos incluyen investigaciones sobre nuevos problemas y temas de espacios nacionales extra-pampeanos.

Si bien en el área extra-pampeana también se observan cambios y los procesos de modernización son innegables, todo ocurre a un ritmo que implica un indudable rezago frente al notable dinamismo pampeano. Así, se va construyendo en estas provincias un patrón diferencial de lo económico y social, caracterizado por su bajo desarrollo relativo, sus indicadores de deterioro social, una penetración irregular de relaciones de producción capitalistas y una aguda dependencia del sector público.

La intervención del Estado consolida una estructura productiva caracterizada por una penetración irregular de relaciones de producción capitalistas y un equilibrio en la política regional a partir del interés común de lograr el máximo provecho de las regulaciones nacionales.

En efecto, la supervivencia de pequeños ‘campesinos’ dependen de medidas como las de “precio sostén”, que implica para los latifundistas ligados a las clases hegemónicas tradicionales la forma de obtener ganancias extraordinarias. Este tipo de medidas frena el desarrollo del sector a partir de dos mecanismos:

- Evita la expropiación de parcelas de escala subóptima
- Asigna ganancias en función de condiciones garantizadas por el Estado y no a partir de las mejoras en la productividad.

Ambos polos de la escala productiva exportan la conflictividad de la sociedad regional hacia el ámbito nacional: es de interés común lograr el máximo provecho de las regulaciones que, en competencia con otros actores regionales, se dirimen en el Estado central.

La penetración irregular de formas capitalistas se refuerza y articula con directos e indirectos que se asocian con lo que se conoce como *sociedades tradicionales*: saldo migratorio negativo, situaciones de patronazgo de tono semi-feudal, intensa influencia de la cristiandad

católica, tendencia hacia la cristalización de la estructura social y el establecimiento de relaciones predominantemente de subordinación más que de oposición, creencia de que quien lidera la sociedad tiene un poder desconocido y, por lo tanto, ilimitado, etc.

Paralela a esta característica de las sociedades periféricas, se observa una alta participación relativa del sector público en todos los órdenes de la vida. En otras áreas, en donde existe una multiplicidad de actores sociales que se reproducen de manera más autónoma con respecto al funcionamiento del sector Estado, es dable esperar segmentos de la sociedad civil que puedan expresar más libremente sus intereses y se comprometan con la defensa y expansión de los derechos de ciudadanía y de la esfera pública.

En línea con lo que se viene expresando, el desarrollo diferencial descrito genera que algunos actores sociales tengan un distinto peso específico en las distintas áreas que componen el país. Así, por ejemplo, en la periferia se observa una menor influencia de los actores sindicales y una mayor importancia de aquellos ligados a la vida rural.

En este marco, la progresiva des-estructuración del sistema de regulaciones que sostenía las economías regionales – iniciada hacia mediados de los '70 – no pudo más que profundizar las características globales ya destacadas. Máxime cuando esta des-estructuración es paralela a un incremento de las transferencias del Estado Nacional hacia estas provincias, las que posibilitan un incremento en el peso relativo de las administraciones públicas de estas provincias, situación opuesta a la que se observa en las provincias del área central.

A partir de estas especificidades, puede pensarse, a nivel de hipótesis, en algunos elementos a tomar en cuenta a la hora de analizar la esfera política de las provincias periféricas:

- La administración pública como elemento central del pacto de dominación provincial. Así, la conflictividad provincial está en directa relación con a) el nivel de recursos fiscales que se obtienen, y b) la capacidad de distribuirlos pacíficamente entre la red de actores políticos y económicos provinciales.
- Las debilidades de la esfera pública, la penetración irregular de formas capitalistas, coadyuva a que este papel de la Administración Pública sea realizado bajo lógicas de patronazgo y clientela.
- La dependencia de las transferencias nacionales las hace particularmente volubles a las presiones del poder central, generalmente dirigidas a lograr el apoyo de estos representantes provinciales en las instituciones de cuño federal (senado, consejos federales, etc.)

### **3.2. El ámbito socio espacial de las ‘nuevas’ provincias: la Nord-patagonia**

Contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la Nación y base del Estado central, los *territorios nacionales* son una creación de la instancia nacional, precisamente en el momento en que se consolida en el marco del triple proceso de formación del mercado nacional, de un sistema hegemónico de dominación y de la ‘conformación de la nación’ (ver sección 3.1.). Concretamente en lo que a la región de la Patagonia se refiere, la ocupación del espacio con posterioridad a la ‘Campaña al Desierto’ se inscribe en ese triple proceso. Este es un hito fundamental en la apropiación -por ejemplo- del área patagónica, apreciación que no

contempla las formas de organización vinculadas a la etapa indígena anterior.

La afirmación vinculada a la conformación del Estado nacional no ofrece dudas, el interrogante se plantea en la cuestión del Estado Nación, pues el poder central ejerce su dominación sobre un territorio, del cual el 45% está ocupado sólo por nativos y extranjeros,- especialmente chilenos en el área patagónica -, con lo que es imposible pensar en la constitución de solidaridades colectivas definidas por la común pertenencia a un espacio. Dicho de otro modo, no está formada la Nación, ya que por setenta años, existen habitantes en casi la mitad de Argentina que no gozan de los mismos derechos sociales y políticos que los que se encuentran en las provincias. La ciudadanía, fundamento del estado capitalista, le es negada durante más de medio siglo.

Esta organización espacial en el contexto de una frontera externa por entonces imprecisamente delimitada, está llamada a perdurar cuando, concluida la campaña y fijados los límites internacionales, la actividad económica dominante, la ganadería con salida a los mercados chilenos, mantiene los lazos tradicionales. Desplazado el indígena, se plantea con urgencia la 'ocupación', que se inscribe en las concepciones ideológicas vigentes: el positivismo y se asocia, en general, a la población blanca de origen europeo.

Sin entrar a profundizar la problemática que gira en torno del avance de la frontera, cabe señalar, que a diferencia de lo acontecido en otros países, ésta se desplaza aquí lentamente en función de una modalidad que marca todo el proceso de ocupación; a saber: la ausencia de una idea fuerza, consecuencia de la falta de una presión poblacional que genere a su vez la adopción de una actitud tendiente a la apropiación

especulativa de las nuevas tierras orientadas generalmente hacia la ganadería extensiva.

La incorporación efectiva de estas tierras a través de su organización administrativa, apunta fundamentalmente a delimitar el marco territorial y, en este aspecto, los objetivos se cumplen con relativo éxito. Por el contrario, el accionar del Estado nacional se muestra menos eficaz en la movilización de los recursos que promuevan el desarrollo de las bases materiales, circunstancia que determina que el área queda marginada, respecto del modelo de desarrollo de la pampa húmeda articulado al mercado internacional. No obstante lo cual puede decirse que el Estado nacional es el único que, directa o indirectamente, concreta a través de su accionar algún tipo de actividades que no sólo asienta población, también genera merced a la valorización de los recursos, las condiciones de un posterior desenvolvimiento.

El Estado nacional es el que asume casi exclusivamente la tarea de crear las condiciones de ocupación ante la falta de impulso inicial por parte de aquellos sectores más dinámicos de la sociedad que, al margen de la alianza pampa húmeda- litoral - interior, no acompañan el proyecto de ocupación concreta que se espera. Esta función la lleva a cabo la instancia central que articula las relaciones sociales de dominación y que, pese a avances y retrocesos, en el contexto de una política pensada en el objetivo de hacer efectiva la posesión territorial sobre el vasto espacio cuestionado por el vecino país.

En definitiva, hubo que esperar más de setenta años y un proceso gradual que comienza en los años cuarenta, para que estos espacios se definan como *nuevas provincias argentinas*. En el camino, abortan intentos de reducir la cantidad de provincias, por ejemplo, la desaparición del territorio de Los Andes, el intento de fusionar Chaco y

Formosa ó Río Negro y Neuquén, con capital – esta última – en Bahía Blanca. La revolución ‘libertadora’, retrasó el proceso de conversión de territorios a provincias; no obstante, hacia el año 1958, el proceso, de inclusión progresiva o gradual, se había dado bajo la estrategia del peronismo, que aprovecha cierta ‘vacancia’ política o formas locales de hacer política, para imponerse en los ex territorios desde la revolución de 1943 (Gabriel Rafart y Camilo Vela, 2003:61).

Recordemos que en las tradicionales catorce provincias, se construye la dominación durante siglos, a partir de la constitución de sus clases: dominantes y subalternas. Con mayor o menor tradición históricas y nítida identificación de sus clases altas en las provincias bases del Estado nacional, lo que se llama “nuevo país”, los ex territorios, en particular los de la patagonia argentina, carecen de oligarquías en el sentido definido por algunos estudiosos del tema, “como forma de dominación” (Ansaldi, 1992:13-33). En general, las clases altas tienen un origen popular, conforman burguesías comerciales sin tradición, cuyo poder económico se remonta a las primeras décadas del siglo pasado, aunque, ese poder se amplía y consolida con la fuerte vinculación y/o del control del estado provincial, hecho que se concreta a mediados del siglo XX.

Ahora bien, las consideraciones a realizar sobre la constitución de las nuevas provincias, ex territorios nacionales, permiten establecer similitudes y diferencias con los estados ‘tradicionales’. En este sentido, los espacios de referencia, son territorios dominados por la población nativa, eliminada o corrida hacia la frontera por la denominada Campaña al Desierto, con el establecimiento de fortines, de la gendarmería, del ejército, de asentamientos de población “blanca” proveniente de otros lugares para el desenvolvimiento de actividades como la ganadería ovina (Santa Cruz), la fruticultura (el Alto Valle del Río

Negro), el petróleo (Neuquén y Chubut) y también en el noreste del país el algodón (Chaco y Formosa) y la yerba mate (Misiones)<sup>10</sup>, etc. En la mayoría de los casos, es la acción del Estado nacional la que se afirma en el territorio y explota recursos beneficiosos para esa instancia, en otros, es la actividad privada, británica o norteamericana, la que actúa en otras tareas; por ende, contribuye a la construcción de 'otra dominación'.

Por lo tanto, cuál es la base sociopolítica que permite marcar diferencias entre 'viejas provincias' y 'nuevas provincias'. Para describir y ejemplificar sobre las tradicionales catorce provincias hay una interesante bibliografía<sup>11</sup>; mientras que con los nuevas entidades provinciales, convertidas en tales en el proceso posterior a 1955, forman parte de otra realidad. No sólo porque el proceso de surgimiento de las nuevas provincias se retrasa porque los territorios no reúnen las condiciones exigidas por la ley <sup>12</sup>, a lo que se le debe sumar el fuerte petitorio de parte de sus habitantes; sino y, fundamentalmente, porque la instancia nacional tienen que definir el momento adecuado, para que los resultados electorales en el bloque de ex territorios, no modifique la estructura de poder (ó la modifique). En este sentido, porque las 'sociedades' de estas áreas se encuentran aún en "estado líquido", ( sin definirse con claridad su estructura de clases), es el peronismo quien tiene un rol central, primero en la 'peronización' de los territorios nacionales y luego, en su conversión en provincias con resultados

---

<sup>10</sup> A diferencia de lo que ocurre en la Patagonia, en estas tres provincias, se consolidan típicas economías regionales haciendo surgir sociedades que guardan bastante parecido con el resto de las jurisdicciones del área periférica. La asimilación es tan completa que las diferentes clasificaciones de provincias no hacen diferencias entre las provincias de la periferia histórica y Chaco, Misiones y Formosa, colocándolas dentro de las mismas categorías. Ver al respecto Cao, Rubins y Vaca, 2003.

<sup>11</sup> Recordar, entre otros, los trabajos de Juan Carlos Chiaramonte, Waldo Ansaldi, Oscar Oszlak, Pedro Pérez, Leopoldo Allub, Guillermo O'Donnell.

<sup>12</sup> Los censos territorianos se comienzan a realizar a partir de 1920 y el cuarto censo nacional se hizo treinta años después que el tercero y arroja para el territorio de Chaco, por ejemplo, 400.000 habitantes, población superior a seis de las catorce provincias tradicionales argentinas.

favorables hacia esa fuerza política, por lo menos, antes de la caída del régimen (1955). Luego cada una toma un rumbo diferente, por ejemplo, algunas con partidos hegemónicos en el sistema político, sociedad heterogénea, fuertes conflictos sociales, economía de enclave (Neuquén), partidos dominantes, sociedad heterogénea, diversidad económica y escasos conflictos sociales (Río Negro), partidos dominantes, sociedad heterogénea, escasa diversidad económica - más orientadas a economías de enclave - y pocas protestas sociales (Chubut, Santa Cruz),etc.

La dominación en ambos espacios - provincias tradicionales y nuevas - se construye desde abajo y desde arriba; pero los orígenes de esa dominación tiene una tradición 'oligárquica' en la mayoría de las instancias locales, hecho que no se traduce en las nuevas, pues la posesión de la tierra y la explotación ganadera, maderera y de otras actividades mencionadas arriba, se hace con los sectores dominantes de Bs.As.- Pampa Húmeda, en parte presentes, en parte ausentes, en parte con capital extranjero en connivencia con el nacional. Así, actividades, actores, intereses, relaciones interterritorianas e intraterritorianas, son visibles y claras. No obstante, es muy difícil comprobar la existencia de tradicionales familias argentinas establecidas en estos espacios, excepto a través de algunos de sus negocios, estudios por otra parte, que se están haciendo, en algunos casos, como el caso de Neuquén. (Iuorno,2002; Bandieri,1991). De forma que la población, sectores populares en su mayoría, sectores burgueses con actividad en el comercio de intermediación, proveedores de "frutos del país", al capital nacional o extranjero allí establecido, participa en las instancias formales (donde hay municipios - la principal experiencia política de representación anterior a la provincialización - o concejos) e informales (clubes, comisiones, asociaciones,etc.), ello permite armar la red de

relaciones económicas y políticas que luego se constituyen en el basamento del poder en estos estados.

Si el Estado es una instancia política que articula un sistema de dominación social, siendo su manifestación material un conjunto intervinculado de instituciones que se encuentran en el aparato de estado, no hay en los nuevos espacios, territorios nacionales, casi nada de ello, todo está en construcción. En este proceso se construyen relaciones de dominación en el ámbito regional y se hace a través del poder del Estado, es decir, mediante la intervención estatal, por lo tanto, no se habría consolidado la dominación hasta mediados del siglo XX, cuando opera con mayor nitidez una sociedad constituida.

Tras el advenimiento de la democracia, en las provincias nordpatagónicas la hegemonía del Movimiento Popular Neuquino (1961) en Neuquén y de la UCR en Río Negro, impide la oportunidad de constituir un sistema político basado en la alternancia en el poder. Asimismo, los intereses 'localistas' rionegrinos no facilitar incorporar satisfactoriamente sus réditos a nivel provincial, presentando una imagen constituida por muchos actores políticos y gubernativos, realidad más afín con una sumatoria de ciudades que con un estado provincial unitario. Mientras que en Neuquén, la concentración de población en el departamento Confluencia, constituye a la capital en el punto nodal de agregación. Recordemos que ambas provincias son políticamente periféricas con respecto al centro político del país.

El diseño de país federal (Escandell,1997:113) apunta a la existencia de dos esferas dotadas de una cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos provinciales. En este orden, en los territorios se mantienen relaciones de 'imposición' y en algunas oportunidades de 'acuerdos'; se construyen los estados provinciales como espacios de

articulación de las relaciones sociales con primacía del Estado central. En términos del modelo presentado en este trabajo (sección 2.1.), hay una supremacía abrumadora de las fuerzas orientadoras de origen nacional frente a la inmadurez de la sociedad territorial, lo que termina produciendo que no se termine de conformar la estructura institucional propia del federalismo.

Es recién hacia mediados del siglo pasado en que se afirma la materialización de la representación del proceso económico, social y político que tiene otra dimensión diferencial en el nivel federal/central/nacional. Por lo tanto, en los estados de referencia, opera una reconfiguración territorial, con la inclusión de áreas extrapampeanas al sistema central.

Debemos recordar que el proceso de conformación del Estado nacional, adquiere con la federalización una base territorial propia y el manejo de instituciones y organismos ‘nacionalizados’ (Campione y Mazzeo,1999:26), se tienden bases ideológicas y culturales que forman parte del control social; dimensiones que también forman parte de la construcción de la dominación y del Estado en los territorios. No hay por años, presupuesto e impuestos propios ni recursos que en forma autónoma se puedan explotar. Si bien los territorios forman parte de la base propia del Estado nacional, son por un tiempo un dominio simbólico que debe afirmarse, construirse y consolidarse; proceso que se da, en general, sin fuertes conflictos. Primero, porque no hay una sociedad constituida en estos espacios que permita a las clases operar y accionar en protesta o enfrentamiento con ‘el otro’ ( sea éste, el Estado nacional u otros sujetos/actores sociales y políticos); en segundo término, porque la influencia de la instancia central se hace sentir con fuerza, por ejemplo, con la extensión de las líneas férreas, con el establecimiento de bancos, la explotación de recursos que son indispensables para el nivel

central y durante la vigencia de las empresas nacionales, con la presencia y accionar en las provincias patagónicas.

Así, YPF (desde 1922), Gas del Estado, Hidronor, Vialidad, etc., operan de forma nodal al anudar las relaciones y los intereses entre los dos niveles. Además, es importante destacar el rol del Ejército, la presencia del Consejo Nacional de Educación con escuelas nacionales y de los hospitales nacionales que articulan mecanismos de socialización e integración de la población. De este modo, como dicen Campione y Mazzeo, el Estado nacional administra y afianza su función totalizadora.

### **Algunas reflexiones finales...**

Recordemos que cuando se objetiva el 'cuerpo' del Estado, que tiene que 'carnar' en él la interrelación con la sociedad, es decir, que se refleja la yuxtaposición de lo político y lo económico, se expresa el aparato burocrático y surge la 'clase política' ( Evers,1987:176) es entonces cuando se conforman las *nuevas provincias*.

Lo nuevo también es la mirada que revisa una manera de entender lo nacional, que se pregunta por la noción de estado provincial, cruzando espacios sociopolíticos con los horizontes de expectativas, que esperamos sean incorporados a los estudios académicos de la realidad argentina, por constituir un hueco teórico y temática dentro de las disciplinas que nos involucran.

En síntesis, la serie de cuestiones determinadas y precisas, que - creemos- contiene esta propuesta teórico-metodológica será objeto de una operacionalización empírica de situaciones socio-políticas en

estados provinciales diferentes del territorio argentino: San Juan, San Luis, Neuquén y Río Negro, durante las últimas décadas del siglo XX. A través de una comparación -que no debe confundirse con una yuxtaposición de situaciones sincrónicas -, las diferencias y las similitudes que ofrecen cada caso, nos permitirá explicar la especificidad de las problemáticas provinciales vinculándolas con procesos de escala federal.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Arostegui, Julio : "Ver bien la propia época", 2002, en: *Sociohistoria* Nº9/10. Universidad Nacional de La Plata.
- Bolsa de Comercio de Córdoba: "Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional", 1998, Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba.
- Burztny, Marcel : "O poder dos donos", 1984, Editora Vozes, Brasil.
- Cao, Horacio: "La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina", 2002, Tesis de Doctorado, Comisión de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Cuesta Bustillo, Josefina: *Memoria e Historia*. 1998, Marcial Pons, Madrid.
- Cao, Horacio; Rubins, Roxana y Vaca, Josefina: "Clasificaciones de Provincias y Territorios", 2003, Cuaderno CEPAS, AAG - Buenos Aires, 14.

- De Amézola Gonzalo: "Problemas y dilemas en la enseñanza de la Historia Reciente", 1999, en *Entrepasados. Revista de Historia*. Bs.As.
- De Certeau, Michel: *La escritura de la Historia*, 1993, Universidad Iberoamericana, México.
- Favaro, Orietta: "Politics and power in Neuquén, Argentina, 1958-1999"; 2003, en: *Politics and Economics of Latin America*, Frank Columbus edit.; USA, Vol. III.
- Favaro, Orietta et al : "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30"; 1995, en: *Entrepasados. Revista de Historia*. Bs.As.
- Finocchio, Silvia: "La enseñanza de la historia en el tercer ciclo del EGB: una aproximación a la compleja relación entre construcción del conocimiento y organización de los contenidos", 1997, en: *Entrepasados. Revista de Historia*. Bs.As.
- Fontana, Josep: *La historia después del Fin de la Historia*, 1992, Crítica, Barcelona.
- González, Norberto: "Vigencia actual del concepto centro-periferia", 1987, en *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 11.
- Hobsbawm, Eric: *Sobre la historia*, 1998, Critica, Barcelona.
- Iuorno, Graciela: *Las políticas y las acciones en el área de extensión de la Universidad Nacional del Comahue*, 2003, UNCo, Neuquén. Tesis de Maestría.
- Iuorno Graciela y Alcira Trincheri: "La 'cara oculta' de la historia del Fuerte del Carmen: la comunidad negra", 2001, en: *Cultura, Poder e tecnología: África e Ásia face à Globalização*, Congresso ALADAA, Educam, Río de Janeiro, Vol I., Brasil.
- Joutard, Philippe: *Esas voces que nos llegan del pasado*, 1999, FCE, Buenos Aires.

- Klatt, Hartmut: "Bases conceptuales del federalismo y la descentralización", 1993, en *Revista Contribuciones-Konrad Adenauer Stiftung-Ciedla*, Buenos Aires.
- Meyer, Eugenia: "Desconstrucción de la memoria, construcción de la Historia", 1998, en *Historia Antropología y fuentes orales*, Segunda Época, Barcelona, 19.
- Myrdal, Gunnar: "Economic Theory and underdeveloped regions", 1957, London, Duckworth.
- Porto, Guido: "Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953-1980", 1995, en *Finanzas Públicas y Economía Espacial*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Provinfo: "Bases de datos de la unidad de información integrada", 2003, Ministerio del Interior, Secretaría de Provincias, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro: "Marco económico social y político administrativo de las diferenciaciones regionales", 1975, Seminario Latinoamericano sobre Administración Regional, Caracas, Venezuela, policopiado.
- Rojas, Carlos Aguirre: "Pensamiento historiográfico e historiografía en el siglo XX", 2000, en *Prohistoria*, Rosario.
- Spinelli, Estela et al: *La conformación de las identidades políticas en Argentina del siglo XX*, 2000, Universidad Nacional de Córdoba-Centro de la Pcia de Bs.As.-de Mar de Plata, Córdoba.
- Tilly, Charles: *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*, 1991, Alianza Editorial, Madrid.
- U.S. Census Bureau: "Current Population Survey", 2000, U.S. Census Bureau - United States.
- Vasilachis de Gialdino, Irene: *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*, 1992, CEAL, Buenos Aires.
- Willington, Manuel: "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina", 1998, en *Revista Estudios*, IEERAL - Fundación Mediterránea, Argentina, Año XXI, 84.