

## Capítulo 2

### **Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria**

**Orietta Favaro  
Horacio Cao**

Este trabajo tiene el objetivo de desarrollar un marco conceptual referido a los atributos de los estados subnacionales que conforman una federación. Se trata de una primera aproximación: son apuntes que tienen el objetivo de comenzar a desbrozar un largo camino teórico, un momento en nuestro razonamiento que, esperamos, sea superado por futuras elaboraciones.

En este aspecto es importante subrayar que el desarrollo es parte del esfuerzo por comprender el carácter de los estados subnacionales en un país en particular – la Argentina– con especial énfasis en un recorte territorial especial –el área conocida como “periférica”<sup>1</sup>– observada desde una etapa en donde estos institutos tuvieron particular preponderancia –los años ’90-.

En este marco, a ambos investigadores se nos plantea la necesidad de realizar un esfuerzo de abstracción, avanzando en la teorización de nuestro objeto de estudio, intentando cristalizar ciertos atributos que, en algún sentido, son comunes a todos los estados subnacionales de países federales.

Básicamente, nuestro trabajo tiene dos secciones. En la primera de ellas, se analizan los principales atributos de los estados subnacionales y cuál es la relación que estos tienen con las sociedades regionales y el Estado Nacional.

En la segundo punto, por su parte, se analiza un caso provincial que plantea particulares desafíos a nuestro desarrollo conceptual: el de aquellas jurisdicciones que, durante buena parte de su historia reciente, tienen el carácter de *territorio nacional*, esto es, fungían como dependencias desconcentradas del Estado nacional.

#### **Una primera aproximación al estado subnacional**

De una primera mirada de las naciones a lo largo y ancho del mundo, se observa que prácticamente todas las que adquieren una cierta escala cuentan con algún grado de diferenciación territorial<sup>2</sup>, las que generalmente asumen la forma de:

- A) Nivel Central - Niveles Locales
- B) Nivel Central - Niveles Regionales - Niveles Locales.

---

<sup>1</sup> Un análisis del área periférica argentina puede verse en CAO, Horacio y VACA, Josefina (2004).

<sup>2</sup> Existen algunos casos de desarrollos institucionales dirigidos a estructurar Estados poliétnicos de base no territorial, surgidos por inmigración (Ver, por ejemplo, KYMLICA, W. 1996). No se está tomando particularmente en cuenta esta posibilidad en el presente trabajo.

Si se observa el proceso histórico, en la mayoría de los casos se verifica una creciente importancia en esta diferenciación e inclusive, hay casos de creación de nuevos niveles, casi siempre bajo la modalidad de paso de una situación (A) a una situación (B). Por el contrario, los (pocos) ejemplos de abolición de niveles subnacionales de estado, tienen, por lo general, resultados contraproducentes para la gobernabilidad y la capacidad administrativa<sup>3</sup>. De igual forma, es común encontrar la existencia de niveles intermedios, generalmente coordinaciones de niveles locales –en situaciones (A) o (B)– o de niveles regionales –situación (B)-.

Usualmente, la literatura dirigida al tema suele fundamentar la existencia de niveles subnacionales a partir de dos justificaciones:

Las ligadas con la necesidad de legitimación del Estado y que se apoyan en las tradiciones de autonomía local y regional y en el sentido de pertenencia a ellas.

Las ligadas con la optimización del nivel de descentralización en el despliegue de las diferentes tareas y funciones que lleva adelante el Estado.

Respecto a los diferentes modos de organizar la descentralización territorial del Estado, los países federales se caracterizan por fijar, en el ordenamiento constitucional, cierta configuración institucional tendiente a generar un equilibrio de poder entre el ámbito central y el subnacional<sup>4</sup>.

Esta situación hace que este tipo de países se distinga por exhibir una alta diferenciación y autonomía del ámbito subnacional con respecto al gobierno central, cualidad que se hace más notoria en virtud de que esta forma de gobierno remite, en general, a regiones que tienen diferenciaciones políticas, históricas, sociales, culturales, económicas, etc.

Ahora bien, ¿Qué características adquieren estos ámbitos subnacionales en el caso federal?

Para comenzar a delinear una respuesta, digamos que la especificidad de la forma federal de gobierno está relacionada con un modo particular de despliegue del poder del Estado en el territorio, el que se sujeta a una forma particular de articular el nivel central -que tiene como área de actuación el conjunto nacional– con los niveles subnacionales, que representan una segmentación de intereses (económicos, lingüísticos, étnicos, religiosos, etc.) de base regional.

Consideramos al nivel subnacional como el emergente de una cierta situación regional, por lo que es clave la definición de trabajo que se asuma para este elemento. En este sentido, definimos a la región como un subsistema posicionado sobre recorte del territorio de un país. Este subsistema, si bien es inseparable del sistema social nacional, tiene *características diferenciadas* con respecto a él. Estas *características diferenciadas* se originan en peculiaridades de

---

<sup>3</sup> TAYLOR, Peter *Geografía política. Economía-Mundo, Estado Nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994, pp. 304-305.

<sup>4</sup> A los fines de este trabajo, consideraremos sinónimas las expresiones referidas al nivel federal / central / nacional y al nivel estadual / provincial / subnacional.

los actores regionales y en la forma específica en que estos actores se articulan con otros interregionales y suprarregionales<sup>5</sup>.

El nivel subnacional de Estado sería entonces el espacio en donde se cristalizan las relaciones de poder que se dan en el ámbito social regional, con el agregado que, este conjunto Estado-sociedad regional, recibe una importante influencia de actores que no tienen su principal base en el territorio y del Estado central.

Esta articulación entre lo nacional y lo provincial tiene como contracara una institucionalización que busca reflejar este equilibrio de poder entre ambas instancias. Esquemáticamente, puede decirse que la configuración institucional del federalismo tiene el objetivo de:

Afianzar la unidad nacional, a partir de una serie de institutos que permiten en ciertos casos excepcionales la actuación del nivel federal en las provincias.

Garantizar una cuota de poder y un ámbito de autonomía para los espacios subnacionales, a partir de consagrar una serie de derechos para ellos y de asignarle –a través de una cámara territorial– participación en la conducción del nivel federal.

Este equilibrio de poderes y entrecruzamiento institucional implica una cierta tensión entre centralización y descentralización, entre las fuerzas regionales y nacionales, entre la concentración de potestades en el Estado nacional y el despliegue del poder provincial. Como lo han hecho notar muchos autores [Ward y Rodríguez (1999), Eleazar (1987), Klatt (1993), etc.] lograr un adecuado equilibrio en esta tensión es la clave de funcionamiento de cualquier sistema federal. En un extremo, este funcionamiento se desnaturaliza por la excesiva injerencia del Estado nacional que asfixia las acciones inducidas por la sociedad regional. En el otro, la existencia de una inarmónica relación entre regiones que no puede ser coordinada por el gobierno central dificulta el trabajo del conjunto.

En los países federales el Estado, además de desempeñar las funciones “típicas”, institucionaliza espacios de mediación entre los diferentes actores hegemónicos de nivel nacional y regional<sup>6</sup>.

En suma, se trata de una situación dual, en donde hay elementos que protegen una cierta segmentación regional y, al mismo tiempo, existen otros que promueven intereses nacionales que tienden hacia la homogeneidad territorial y la continuidad de procesos económicos y sociales de escala nacional.

La situación lleva a que, por definición, el carácter del estado regional resulte ambiguo, ya que expresa la independencia relativa de los actores sociales de unas regiones frente a los de otras y/o los que son hegemónicos a nivel

---

<sup>5</sup> ROFMAN, Alejandro *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Edic. SIAP, Planteos, Buenos Aires, 1974, pp. 41- 42 y ROFMAN, Alejandro “Marco económico social y político-administrativo de las diferencias regionales”, en Seminario Latinoamericano sobre Administración Regional, Caracas, 1975, p. 2, policopiado.

<sup>6</sup>BURZTYN, Marcel *O poder dos donos*, Editora Vozes, Brasil, 1984, p.167.

nacional. En este sentido, cada caso histórico concreto presenta un grado particular de autonomía del estado subnacional, que podrá jugar papeles diferenciados.

Este carácter ambiguo hace que la conceptualización de algunos de sus atributos muchas veces esté teñida con el elemento histórico – concreto que se quiere estudiar. Nos referimos concretamente a su estatus como “estado”, instancia que es problematizada y discutida desde diferentes posturas.

Las vertientes que desde el Derecho tienden a asimilar las relaciones Nación / Provincias con las relaciones internacionales, desde luego que verá en las provincias una forma de estado. De manera opuesta, aquellas que dentro de este mismo enfoque jurídico lo consideren un instituto en alguna medida dependiente del nivel central, lo considerarán como parte de una totalidad mayor: la institución Estado que agrupa a las diferentes aperturas subnacionales.

Desde una perspectiva politológica, si el Estado es visto como una totalidad, sus partes –central y provincial– no pueden acceder a este estatus; más aún, puede considerarse que el nivel nacional, por su carácter soberano, ostenta los principales elementos de lo estatal. Pírez mediatiza esta aseveración al considerar que en los países federales la dominación –representada más cabalmente por el poder público y el uso de coerción– está distribuida, compartida, entre el nivel nacional y provincial. Las provincias en esta visión son “... recortes territoriales de las clases (dentro de la estructura global o nacional de clases) y por ende a un subsistema social y de dominación”<sup>7</sup>.

Es claro que las perspectivas -y los ejemplos concretos– que asignen en mayor medida al estado subnacional las principales funciones de organizador de la dominación en el ámbito regional, le darán a este nivel de Estado carácter estatal. Así, en los casos en que la presencia concreta del nivel central en el territorio es casi nula –o casi totalmente intermediada por el nivel provincial– el papel de estos últimos en la estructuración de las sociedades regionales es crucial, y en tal sentido, cumplen las funciones y tienen los atributos de “Estado”.

Tratando de traducir los conceptos desplegados en el presente acápite en un modelo, se presenta la Figura N° 1, que esquematiza a las diferentes fuerzas que influyen en el funcionamiento del Estado y de la Administración Pública Provincial, a las que denominaremos *orientadoras de políticas*<sup>8</sup>.

#### Figura N° 1

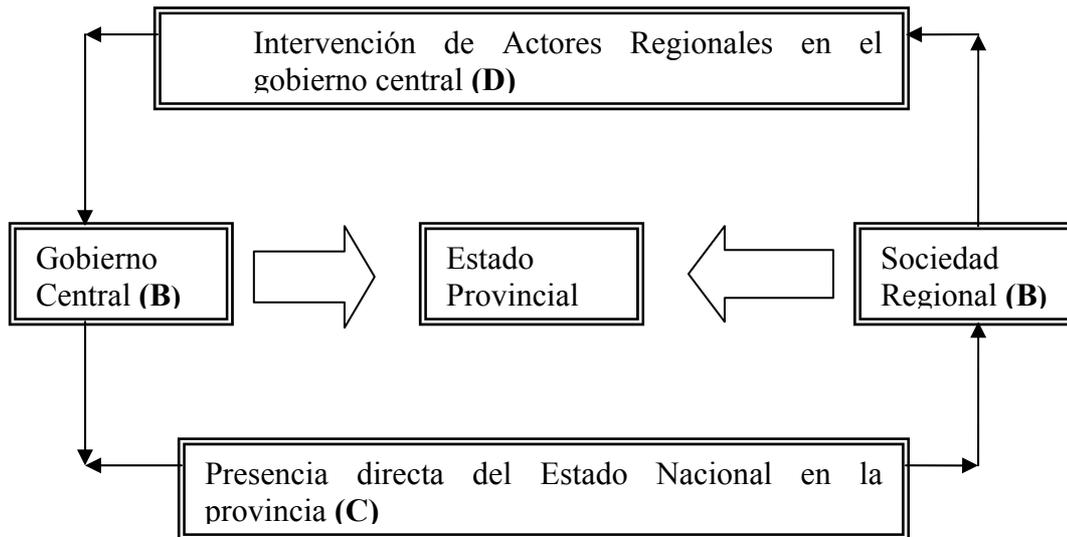
Modelo de fuerzas que influyen sobre el funcionamiento del Estado y la Administración Pública de las Provincias (1): “Fuerzas orientadoras de políticas”

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

---

<sup>7</sup> PIREZ, Pedro *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, Ceal, núm. 165, Buenos Aires, 1986, pp.112-114.

<sup>8</sup> En este análisis se tomaron elementos de CAO, Horacio, 2002, p. 21.



Siguiendo lo ya dicho, 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, las acciones del estado provincial también están influidas por acciones que realiza el gobierno central, tanto desde el ámbito formal (el ejemplo más extremo sería la intervención federal) como informal (por ejemplo, a través de la asignación regional de la inversión pública nacional) (B).

Esta doble articulación, señalada con las flechas (A) y (B) refleja la tensión entre centralización y descentralización, la que, como ya dijimos, es clave en el funcionamiento de cualquier sistema federal.

A este esquema básico debe agregarse la presencia directa del Estado Central (C), a través de diferentes organismos de la Administración Pública Nacional que actúan en cada una de las provincias.

Por último, se observa la presencia de actores provinciales (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, y a partir de la creciente vigencia de la modalidad coordinada de federalismo<sup>9</sup>, se estructuran organizaciones llamadas “federales” del Estado

---

<sup>9</sup> La organización federal evoluciona hacia una forma “cooperativa” o “coordinada”. Esta modalidad se caracteriza por hacer compartir la gestión de las políticas públicas a los diferentes niveles (nacional, estadual y municipal), por oposición a la modalidad “competitiva” en donde los distintos niveles de gestión sin relacionarse las políticas públicas. Aunque hay diferencias de grado, todos los federalismos actuales consolidados tienden hacia una modalidad coordinada, en AJA, Mario “Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico,” en *Revista de Occidente*, núm 229, Madrid, 2000, pp. 38-39 y VERGOTTINI, Giuseppe “La distribución

nacional (Concejo Federal de Educación, Concejo Federal de Salud, etc.) en donde se expresan intereses regionales a través de funcionarios de los distintos estados provinciales.

Como colofón del análisis puede concluirse que el estado provincial sintetiza en su seno una doble vía de articulación (hacia la sociedad regional y hacia el Estado central), cuyo procesamiento es parte estructural de su vida. 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*.

Sobre este esquema básico, las *fuerzas orientadoras* adquieren formas peculiares de acuerdo con las características propias de cada situación. Citaremos tres instancias, particularmente importantes en el caso de las provincias que fueron territorios nacionales, tal como veremos en la sección siguiente.

En primer lugar, en el ámbito regional se despliegan actores interregionales o transregionales, los que tienden a relacionarse directamente con el ámbito nacional y, desde esta posición, inducir que este nivel de Estado actúe en la provincia o induzca acciones del nivel provincial.

Otro elemento a destacar es el poder que tienen los gobiernos provinciales en la coyuntura política nacional. Desde esta posición, las provincias influyen de múltiples modos en las tareas que realiza el Estado nacional, entre ellas, en las políticas hacia las provincias.

También queremos destacar el papel del aparato de estado subnacional que, sobre todo en las provincias del área periférica, bajo ciertas condiciones, puede adquirir una autonomía desmesurada. Es que a partir de su financiamiento desde instancias extrarregionales y de su gigantesco tamaño (en términos de producto, inversión, mano de obra empleada, etc.) puede desatender de la base económica regional.

Para terminar esta sección, corresponde aclarar que, en el nivel de análisis en que se mueve este trabajo, es plausible suponer una superposición entre la esfera económico-social (actores sociales y agentes económicos de la región) y su referente político-administrativo (estado subnacional). Para estudios de casos provinciales o regionales, debe tomarse en cuenta que estos solapamientos pueden ser incompletos<sup>10</sup>.

## **La especificidad de los ex – territorios nacionales**

---

territorial del poder político”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, núm.16, 1986, p. 65.

<sup>10</sup> Un desarrollo de este tema puede verse en ROFMAN, Alejandro *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Edic Siap-Planteos, Buenos Aires, 1974, p. 49 y ss.

Reflexionar sobre qué se entiende por estado provincial, obliga a establecer algunas consideraciones y otras tantas diferencias respecto de las tradicionales catorce provincias, los ex territorios nacionales y la conformación del Estado Nacional.

En efecto, en 1880 se conforma el Estado en tanto instancia de dominación nacional y el poder central se extiende sobre todo el territorio. Es decir, se afirma la dominación en el vasto espacio nacional, formado por 14 provincias y a partir de 1884, se incorporan nueve territorios nacionales<sup>11</sup>. El Estado Nacional ocupa el territorio, crea redes institucionales y pone en marcha la 'integración' al modelo central, incorpora actores de algunas regiones, se consolida como emergente de la pampa húmeda-litoral y despliega las relaciones sociales básicas en el país.

El interior, desde sus respectivas provincias y regiones produce acuerdos con Buenos Aires a través de los cuales se le reconoce su hegemonía a cambio de aceptar a sus clases dominantes tradicionales como representantes territoriales. Es decir, hacia el '80 se estructura "un mecanismo de control global organizado y dotado de un aparato operativo, de una administración, que permitía ejercer el control global y crear un marco al desarrollo de las actividades y resolución de conflictos dentro de la sociedad"<sup>12</sup>.

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 país que no gozan de los mismos derechos sociales y políticos que los que se encuentran en las provincias. La ciudadanía, fundamento del régimen democrático en el capitalismo, le es negada durante más de medio siglo.

La ciudadanía es un proceso que corresponde a un doble movimiento, desde abajo, por las luchas de los sectores excluidos que pretenden tener o ampliar sus derechos y, desde arriba, por la acción del Estado (que genera políticas modernizantes o conservadoras). En este orden, los ex territorios nacionales se convierten en nuevas provincias en momentos en que se produce la caída del régimen político que define la situación, el peronismo (1955). Por ello, deben atravesar una etapa de transición, con intervenciones federales, quienes en mayor o menor grado, ponen en marcha la constitución de los nuevos estados en cuanto a la conformación de sus aparatos estatales.

---

<sup>11</sup> Los territorios creados por ley 1532 de 1884 son: Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El territorio de Los Andes se crea en 1899 y se disuelve en 1943, incorporando su territorio a Catamarca, Jujuy y Salta. Ver el mapa de la República Argentina de la presentación del trabajo. En blanco: las provincias; en negro: los territorios nacionales.

<sup>12</sup> ROULET, Jorge y SABATO, Jorge "Estado y administración pública en Argentina", Cisea, Buenos Aires, 1985, p.101.

Contrariamente a los estados provinciales, preexistentes a la Nación y base del Estado central, los *territorios* 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’. 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 del área patagónica, apreciación que no contempla las formas de organización vinculadas a la etapa indígena anterior.

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.

Definiendo conceptualmente ambas entidades, provincias y territorios, dice el constitucionalista Segundo Linares Quintana

“Entre provincia y territorio nacional existe una neta diferenciación. Las provincias son unidades etnográficas, geográficas y políticas anteriores a la Constitución, que al organizarse constitucionalmente el país se unieron, delegando una porción definida de sus atribuciones o poderes en el gobierno federal, y se reservaron el remanente, constituyendo, así, un Estado Federal. Los territorios nacionales en cambio, son simple divisiones administrativas o geográficas, posteriores a la Constitución Nacional”<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> QUINTANA, Segundo Linares *Concordancia del Proyecto de Ley Orgánica de los Territorios Nacionales*. Biblioteca del Congreso, Buenos Aires, 1940, p. 99.

En realidad, los territorios son unidades geográfico-administrativas, de carácter temporario, constituidas dentro de las zonas jurisdiccionales atribuidas a las provincias en 1853, que quedan posteriormente fuera de los límites asignados a ellas. A través de la ley 1532 (1884) se crean las gobernaciones, estableciéndose su gobierno: ejecutivo, legislativo y la justicia; según la legislación cuando estén dadas las condiciones, estipula la creación de la legislatura (al reunir 30.000 habitantes), de los concejos municipales (con 1.000 habitantes) y cuando la gobernación reúna 60.000 habitantes pasa a convertirse en provincia, por ley del Congreso. Sin embargo, aunque en estos espacios se desarrollan, aunque sin consolidar, bases sociales y materiales, recién se convierten en provincias en 1955. Durante años, se limitan los derechos políticos de los habitantes sostenida en la idea de ‘incapacidad’ y ‘minoridad’ política que se les atribuye. No se considera conveniente su inclusión al sistema político, pero además, su capacidad electoral queda condicionada al lugar donde viven ya que si se trasladan a una provincia pueden votar. Si bien los habitantes territorianos se consideran pueblo de la Nación, la negación de su identidad colectiva es superior a los clivajes de clases al no otorgarles derechos políticos y muestra que aún el Estado no puede concluir en el procesamiento de los intereses contradictorios que expresa, pues no es un Estado-Nación<sup>14</sup>.

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 pese a avances y retrocesos, es una política pensada en el objetivo de hacer efectiva la posesión territorial sobre el vasto espacio cuestionado por el vecino país.

En este marco de definición de los límites territoriales y en función de un modelo de Nación impuesto desde el Estado, tanto el ejército como la legislación son los instrumentos que vienen a cumplir estos objetivos. En el primer caso, a través del establecimiento de fortines en un momento, guarniciones después, los que además de hacer efectiva la soberanía en las tierras incorporadas son a la vez medios de penetración ideológica tendientes al reforzamiento de los vínculos de identidad nacional. Pero también estos asentamientos generan actividades vinculadas al aprovisionamiento del ejército movilizándolo para ello los escasos recursos locales.

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, abortar intentos de reducir la cantidad de provincias, por ejemplo, la desaparición del territorio de Los Andes, el intento de fusionar Chaco y Formosa o Río Negro y Neuquén, con capital –de esta última– en Bahía Blanca. La ‘Revolución Libertadora’, retrasa el proceso de conversión de territorios a provincias; no obstante, hacia el año 1958, la inclusión progresiva o gradual, se había dado bajo la estrategia del peronismo, que

---

<sup>14</sup> FAVARO, Orietta “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”, en *Realidad Económica*, núm.144, Iade, Buenos Aires, 1996.

aprovecha cierta 'vacancia' o formas locales de hacer política, para imponerse en los ex territorios desde la revolución de 1943<sup>15</sup>.

Recordemos que en las tradicionales catorce provincias, se da la construcción de la dominación durante siglos, a partir de la constitución de sus clases: dominantes y subalternas. Con mayor o menor tradición histórica y nítida identificación de sus clases altas en las provincias bases del Estado Nacional, lo que se llama "nuevo país", los ex territorios, como el caso Neuquén, carecen de oligarquías en el sentido definido por algunos estudiosos del tema, "como forma de dominación"<sup>16</sup>. Aquí las clases altas tienen un origen plebeyo<sup>17</sup>, conforman una burguesía comercial sin tradición, cuyo poder económico se remonta a las primeras décadas del siglo pasado, aunque, ese poder se amplía y consolida con el control del estado provincial, a partir de los años setenta.

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 '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 algodón (Chaco), la yerba mate (Misiones), el petróleo (Neuquén y Chubut), 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 acciona en otras tareas; por ende, contribuye a la construcción de 'otra dominación'.

Por lo tanto, ¿cómo se construye la dominación y, en este sentido, cómo se conforma y qué es el estado provincial?. Una realidad clara para describir y ejemplificar, son las tradicionales catorce provincias sobre la que hay una interesante bibliografía<sup>18</sup>; otra, son las nuevas entidades provinciales, convertidas en tales con posterioridad al '55. El proceso se retrasa, no porque los territorios no reúnen las condiciones exigidas por la ley<sup>19</sup>, a lo que se le debe sumar el fuerte petitorio de parte de sus habitantes; sino y, fundamentalmente, porque la instancia nacional estudia cuál es el momento adecuado, para que los resultados electorales en el bloque de ex territorios, no modifique la estructura de poder (o la altere). En este sentido, resulta claro que, porque es una sociedad en "estado líquido", es el peronismo quien tiene un rol central. Moviliza en modo extremo, dándole a los

---

<sup>15</sup> RAFART, Gabriel y CAMILO VELA, Francisco "Hacia dónde va la Patagonia", en *Realidad Económica*, Iade, núm. 195, Buenos Aires, 2003, p.61.

<sup>16</sup> ANSALDI, Waldo "Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina", en FUNES, Patricia (comp) *Planteos, problemas, preguntas*, Manuel Suárez Editor, Buenos Aires, 1992, pp.13-33.

<sup>17</sup> PALERMO, Vicente *Neuquén. La creación de una sociedad*, Ceal, núm.212, Buenos Aires, 1988, p.20.

<sup>18</sup> Recordar, entre otros, los trabajos de CHIARAMONTE, Juan Carlos; ANSALDI, Waldo; OSZLAK, Oscar; PIREZ, Pedro; ALLUP, Leopoldo y O'DONNELL, Guillermo.

<sup>19</sup> Los censos territorianos se comienzan a realizar a partir de 1920 y el cuarto censo nacional se hace 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.

habitantes -ahora devenidos en ciudadanos- el derecho a transformarse en partícipes de la política y lo político. Y esto va adquiriendo centralidad en la medida que comprenden que constituyen la clave para incidir en las decisiones de gobierno central. Para ello, deben pasar varios años y un proceso de construcción que, simultáneamente a la exclusión, va generando espacios de ejercicio ‘ciudadano’ con una variedad de actores que confrontando ideas, debilitados o reforzados, se incorporan al emergente peronismo.

En primer término, hay coincidencia en lo que hace a que la dominación en ambos espacios se construye desde abajo y desde arriba; pero los orígenes de esa dominación tienen una tradición ‘oligárquica’ en la mayoría de las provincias, 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 Buenos Aires - Pampa Húmeda, en parte presentes, en parte ausentes, en parte con capital extranjero en connivencia con el nacional.

El hecho que no se registre la población que requiere la Ley de Territorios Nacionales, no impide que se genere la dominación. 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<sup>20</sup>. Por un lado y en el sentido que se viene enunciando, familias ubicadas en el área de los lagos, dedicadas a la ganadería y otras actividades secundarias, manteniendo vinculación con el representante de poder central: el gobernador y en forma muy especial, directamente con ese poder central, proveyendo y obteniendo beneficios. Dada la situación de bifrontalidad del territorio neuquino, por ejemplo, el beneficio obtenido no sólo se da de las ventajas comerciales hacia el Atlántico, sino también, a través de la permanencia de circuitos mercantiles, con el Pacífico. Por otra parte, otras familias, las sirio libanesas, en particular estas últimas, que dedicadas a negocios generales desde tempranas épocas, entre ellos, la familia Sapag, construyeron un red de relaciones sociales hacia todas direcciones, - aprovechando la bifrontalidad- y ‘avanzando’ hacia la capital, son gobierno desde 1963<sup>21</sup>. Aquí también, el control del aparato estatal permite el enriquecimiento de la familia, sus allegados y amigos.

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, va participando 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.

---

<sup>20</sup> BANDIERI, Susana “Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio de la burguesía tradicional neuquina”, en *Desarrollo Económico*, núm. 122, Ides, Buenos Aires, 1991, pp.209-233.

<sup>21</sup> Ver en este mismo texto, el trabajo de IUORNO, Graciela “Poder y familias. La dinámica articulación de redes sociales y políticas”.

Si el Estado es un instancia política que articula un sistema de dominación social, siendo su manifestación material un conjunto intervencional de instituciones que se encuentran en el aparato de estado, no hay en los nuevos espacios, territorios nacionales, casi nada de lo que se menciona en este sentido. Ahora bien, ¿cómo se construye *la dominación* en los territorios?. El Estado Nacional es el que sienta las pautas políticas, económicas, sociales, culturales, para la emergencia de la ‘clase dominante’. De esta manera, con la fórmula orden y progreso, va creando aparatos, instituciones, organizaciones, movilizándolo agentes, recursos, a la larga dando lugar a la constitución de la dominación, para lo cual debe imponer el orden (eliminar los habitantes originarios), y promover el progreso, creando condiciones materiales, liberando recursos y legitimando su condición de agente en el desarrollo de las relaciones capitalistas<sup>22</sup>.

En este proceso construye relaciones de dominación en el ámbito regional y lo hace a través del poder del estado, es decir, mediante la intervención estatal, por lo tanto, no se habría consolidado la dominación hasta el surgimiento de las nuevas provincias. Como vimos, el diseño federal 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, entonces, también estaría en cuestión el tema del federalismo, ya la situación territorial se mantiene durante décadas, período durante el cual no hay, por una parte, relaciones entre Nación y Provincias como en el resto, hay relación de ‘imposición’ y en algunas oportunidades de ‘acuerdos’, por otro lado, se construyen los estados provinciales como espacios de articulación de las relaciones sociales con primacía del Estado central. 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. Aquí se da, además, una reconfiguración territorial, con la inclusión de áreas extrapampeanas.

Recordemos que con la conformación del Estado Nacional, adquiere con la federalización una base territorial propia y el manejo de instituciones y organismos ‘nacionalizados’<sup>23</sup>, se tienden bases ideológicas y culturales que forman parte del control social; dimensiones que también incluyen 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 conflictos ya que la influencia de la instancia central se hace sentir, por ejemplo, con la extensión de las líneas férreas, con el establecimiento de bancos, la explotación de recursos que son indispensables para aquélla y durante la vigencia de las empresas nacionales, con la presencia y accionar de estas en las nuevas provincias. Así, YPF, Gas del Estado, Hidronor, Vialidad, etc., operan al anudar las relaciones y los intereses entre ambas instancias. 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

---

<sup>22</sup> OSZLAK, Oscar Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio, Cedes, núm.3, Buenos Aires, 1978, p. 33.

<sup>23</sup> CAMPIONE, Daniel y MAZZEO, Miguel *Estado y Administración pública en la Argentina*, Fisyp, Buenos Aires, 1999, p.26.

población. De este modo, como dicen Campione y Mazzeo, el Estado Nacional administra y afianza su función totalizadora.

En síntesis, 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’, es entonces cuando se conforman las *nuevas provincias*. Mientras existe la administración nacional, se nuclea y multiplican los empleados públicos que, en tanto, agentes del estado, tienen intereses y fines propios. Allí es cuando aparecen las contradicciones del capitalismo periférico; contradicciones que reproducen la estructura y funcionamiento de las noveles instancias.

## Bibliografía

- AJA, Mario “Los problemas actuales de articulación del Estado autonómico”, en *Revista de Occidente*, núm. 229, Madrid, 2000.
- ANSALDI, Waldo “Frívola y casquivana, mano de hierro en guante de seda. Una propuesta para conceptualizar el término oligarquía en América Latina”, en FUNES, Patricia (comp.) *Planteos, problemas, preguntas*, Manual Suárez Editor, Buenos Aires, 1992.
- BANDIERI, Susana “Frontera comercial, crisis ganadera y despoblamiento rural. Una aproximación al estudio de la burguesía tradicional neuquina”, en *Desarrollo Económico*. núm.122, Ides, Buenos Aires, 1991.
- BURZTYN, Marcel *O poder dos donos*, Editora Vozes, Brasil, 1984.
- CAMPIONE, Daniel y MAZZEO, Miguel *Estado y Administración Pública en la Argentina*, Fisyp, Buenos Aires, 1999.
- CAO, Horacio *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*, Tesis de Doctorado, Comisión de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2002.
- CAO, Horacio y VACA, Josefina “La división regional del trabajo en la Argentina: nuevos elementos y tradicionales desequilibrios”, en *Realidad Económica*, núm.202, Iade, Buenos Aires, 2004.
- ELEAZAR, D. *Exploring federalism*, Tuscaloosa and London, U.K., 1987.
- EVERS, Tilman *El estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1987.
- 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”, en *Entrepasados*, núm.9, Buenos Aires, 1995.
- FAVARO, Orietta “Realidades contrapuestas a los estados provinciales. Los territorios nacionales, 1884-1955”, en *Realidad Económica*, núm. 144, Iade, Buenos Aires, 1996.
- IUORNO, Graciela “La historia política en Neuquén. Poder y familias libanesas”, en *Avances del Cesor*, núm.4, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2004.
- KLATT, Hartmut “Bases Conceptuales del Federalismo y la Descentralización”, en *Revista Contribuciones*, Konrad Adenauer Stiftung, Asociación Civil Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

- KYMLICA, Will *Ciudadanía multicultural*, Ediciones Piados Ibérica, Buenos Aires, 1996.
- OSZLAK, Oscar *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*, núm. 3, Cedes, Buenos Aires, 1978.
- PALERMO, Vicente *Neuquén: la creación de una sociedad*, núm.212, Ceal, Buenos Aires, 1988.
- PÍREZ, Pedro *Coparticipación federal y descentralización del Estado*, núm. 165, Ceal, Buenos Aires, 1986.
- RAFART, Gabriel y CAMILO VELA, F “Hacia donde va la Patagonia”, en *Realidad Económica*, núm.195, Iade, Buenos Aires, 2003.
- ROFMAN, Alejandro *Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*, Ediciones SIAP – Planteos, Buenos Aires, 1974.
- ROFMAN, Alejandro *Marco Económico -Social y Político- Administrativo de las Diferenciaciones Regionales*, en Seminario Latinoamericano sobre Administración Regional, Caracas, 1975.
- ROULET, Jorge y SÁBATO, Jorge *Estado y administración pública en Argentina*. Cisea, Buenos Aires, 1985.
- TAYLOR, Peter *Geografía política. Economía - Mundo, Estado Nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994.
- VERGOTTINI, Giuseppe “La distribución territorial del poder político”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 16, Oñati, 1986.
- WARD, Peter y RODRÍGUEZ, Victoria *New federalism and state government in Mexico*, US, Mexican policy studies program, Policy Report, núm 9, The University of Texas at Austin, Texas, EE.UU, 1999.