

La estructura de oportunidad política como obstáculo al desarrollo de la Región Centro de la República Argentina *

*M. Consuelo Parmigiani de Barbará ** y
Cristian Altavilla ****

Resumen

Frente a los análisis más usuales, de cuño predominantemente economicista, el presente texto privilegia la “estructura de oportunidad política” para el análisis de la Región Centro de la República Argentina. Esta perspectiva analítica permite advertir cómo factores del sistema político obstaculizan el éxito de la acción colectiva cooperativa, necesaria para la construcción de la región subnacional y conduce a sostener plausiblemente que las diferencias político-partidarias y la “explotación oportunista” de los recursos financieros y políticos se encuentran en el núcleo del pobre desempeño regional hasta la fecha. Para ello, y luego de realizar algunas precisiones teóricas y conceptuales, se describe la formación regional

* El presente trabajo reconoce una versión preliminar, presentada como ponencia inédita en el IX Congreso Nacional de Derecho Político: “*Recuperando la Política y el Derecho*”, organizado por la AADP (Asociación Argentina de Derecho Político), Rosario, Provincia de Santa Fe, 7 y 8 de junio de 2012.

** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales.

*** Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba y PhD Sandwich en el Doctorado de Ciencias Políticas de la Universidad de Bologna (Italia).

Código de referato: SP.163.XXVIII.13.

STUDIA POLITICÆ



Número 28 ~ primavera-verano 2012/2013

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

bajo análisis, su contexto y su dinámica manifestada en las estrategias de actores institucionales centrales.

Palabras claves: región interprovincial – estructura de oportunidad política.

Abstract

In contrast to current economically-centered analysis, the present paper favors a “political opportunity structure” approach to the Central Region of Argentina. With the help of such a perspective, this paper will not only try to reveal how different factors within the political system block cooperative collective action on whose efficiency the successful construction of the sub-region depends; it will also try to make explicit why partisan political differences as well as “opportunistic exploitation” of financial and political resources are at the core of the poor regional performance achieved to date. In order to do this, a descriptive account of the genesis of the region will be given, as well as of its context and dynamics, manifested through the strategies of the main institutional actors.

Keywords: inter-provincial region – political opportunity structure.

I. Introducción

EN el período que transcurre entre el año 1987 y 1999, o sea, en apenas una década, se formalizaron sucesivamente a través de los respectivos tratados cuatro regiones interprovinciales en Argentina: Región del Norte Grande Argentino (con su primer acuerdo en el año 1987 y un segundo tratado en 1999), Región del Nuevo Cuyo (1988), Región Patagónica (1996) y Región Centro de la República Argentina (1998).

No se trata de hechos casuales, sino coherentes con las nuevas racionalidades generadas por la globalización: internacionalmente, la regionalización se impone como necesaria estrategia para posibilitar una prospectiva del desarrollo dentro del contexto de economías cada vez más interrelacionadas y de debilitamiento ya de la soberanía, ya de la autonomía de los estados nacionales. Internamente y en función de los mismos constreñimientos, la regionalización cumple un rol estratégico similar, desenvolviendo y/o afianzando ventajas competitivas, paliando asimetrías intranacionales y coadyuvando al progreso económico y social en general.

La casi totalidad de la geografía del país federal quedó así reordenada en regiones procurando no sólo adaptarse a las oportunidades y amenazas para el desarrollo sustentable que presenta el mundo globalizado, sino también fortalecer a las provincias a través de ese desarrollo, instrumentándolo mediante el denominado “*federalismo de concertación*”. Obsérvese que en el proceso regionalizador interprovincial no quedan incluidas ni la ciudad autónoma de Buenos Aires, ni la Provincia de Buenos Aires, que tienen un peso estructural propio, con indicadores holgadamente superiores al resto de las unidades políticas federadas que patentizan el crónico desequilibrio argentino en la distribución espacial del desarrollo y de los recursos de poder efectivo. No es de extrañar pues que las noticias periodísticas hayan remarcado insistentemente y con discurso hasta emotivo, esa búsqueda de equilibrio interno en los momentos fundacionales de la Región Centro de la República Argentina.¹

Pero más allá de los entusiasmos instituyentes de actores políticos, empresariales y académicos, los datos disponibles a la fecha informan sobre un pobre desempeño institucional de las regiones interprovinciales. Ello obliga a interrogarse: *¿qué es lo que dificulta la coordinación cooperativa que puede posibilitar instituciones regionales más legítimas y eficientes?*; más precisamente, y desde un abordaje neoinstitucionalista centrado en actores (Scharpf, 1997): *¿cuál es la lógica que les obstaculiza a los actores alcanzar equilibrios institucionales que redunden en intereses comunes de largo plazo, frente al predominio del cortoplacismo?*

La revisión de antecedentes que informa al presente trabajo, sugiere que en el marco de las relaciones intergubernamentales multinivel, las diferencias político-partidarias y la “explotación oportunista” de los recursos financieros y políticos desde el nivel supraordenado, permiten explicar ese pobre desempeño. Y que, como se verá, el caso que se analiza de la Región Centro verifica esta hipótesis.

¹ “Con aspiraciones de convertirse en un fuerte bloque económico-político que rompa con la histórica centralización del puerto de Buenos Aires, [...] las provincias de Córdoba y Santa Fe rubricaron el tratado de creación de la Región Central” (Fuente: diario *La Nación*, 22/08/98); “Para constituir un polo alternativo al poder hegemónico de Buenos Aires, [...] Córdoba necesita de la integración...” (Fuente: Diario *La Voz del Interior*, 02/08/98). Hay que advertir que también son asimetrías a remover las internas a la región misma; este aspecto aparece percibido con claridad como beneficio de la constitución de la Región Centro, en tanto a través de ella “...se podrá resolver la integración de las subregiones de ambas provincias. Tanto Santa Fe como Córdoba tienen un norte subdesarrollado y un sur rico y productivo” tal como expresa uno de los actores sobresalientes del proceso y perteneciente al sector no gubernamental (Fuente: diario *La Voz del Interior* 02/08/98).

El anclaje de la cuestión es, pues, político, por lo que no serán considerados otros factores que sin duda han incidido, tales como la debilidad del Mercosur y medidas de política económica, pero se asume con fundamentos tanto teóricos como empíricos, que tales factores están presentes en las percepciones, intereses y valoraciones de los actores de las relaciones intergubernamentales y en sus consecuentes conductas, es decir, en las conductas que sí son materia de análisis.

Este acento en la dimensión política de la regionalización encuentra un creciente aval en la literatura especializada de cuño neoinstitucionalista (Amin y Thrift, 1995; Lowndes y Wilson, 2001), enfatizándose “la importancia de prestar una cuidadosa atención a los factores que forman a la movilización política de actores en las estructuras institucionales asociativas” (Leybovitz, 2003: 2613), y que “las perspectivas institucionales sobre el cambio económico urbano y regional han producido explicaciones económicas, subestimando la importancia de los factores políticos” (Idem).

II. Precisiones teórico-conceptuales

Interesa despejar algunas nociones teórico-conceptuales que vertebran el presente desarrollo, a fin de favorecer su claridad; ellas se refieren a la inteligencia del fenómeno regional en cuanto tal y luego a la consideración de la denominada “estructura de oportunidad política” para su despliegue.

a. La región interprovincial: concepto y caracterización

Como punto de partida, corresponde considerar a la región como “*un sistema de relaciones sociales altamente interdependientes, diferenciadas y/o complementarias y territorialmente organizadas cuyo vigor, en términos de desarrollo de potencialidades y capacidad de persistencia, se asocia a su aptitud para interrelacionarse con otros sistemas sin afectar negativamente su capital sinérgico*” (Parmigiani de Barbará, 2001: 31).

Toda región, en tanto formación social, no es “algo que está ahí”, afuera de los sujetos, sino un sistema de acción social voluntario, intencional que, en consecuencia y a pesar de su articulación con el espacio, no hay que identificar con la geografía. La región subnacional que aquí interesa no es la tradicional región geográfica. Por la misma razón, tampoco es sinónimo de región económica y como tal configurada de modo

causal por ciertas relaciones que tipifican una determinada estructura de mercado, a tenor de indicadores tales como economías de escala, distribución de materias primas, tasa de crecimiento poblacional, etc. Sin duda que las posibilidades que implica la presencia de un determinado “capital económico regional”, como suele denominarse, para la emergencia y desarrollo de la región, son particularmente significativas; pero si su aprovechamiento y maximización no es planteado como estrategia —lo cual depende de preferencias, intereses y recursos de los actores sociales concretos—, la región no se efectiviza.² Finalmente, tampoco resulta relevante para la temática aquí tratada la región “espontánea”³, ya que la regionalización aparece como condensación de un proceso centrípeto, en una dialéctica compensatoria *intencionada* de reducción de la inestabilidad e incertidumbre. En la formulación de la definición inicial, esta noción de intencionalidad se reproduce bajo la idea de la región como sistema de relaciones sociales territorialmente *organizadas*.

Vinculado al carácter intencional de la región, hay que considerar especialmente un concepto: el de coordinación cooperativa. Su fuerza para concretarse como *sistema efectivo de relaciones* procederá del consenso en torno al interés del conjunto.

² En el caso de la Región Centro, por ejemplo, las provincias signatarias del Tratado tienen economías complementarias y similitud en extensión, población y nivel de actividad así como servicios y recursos de infraestructura que permitirían la integración del “corredor de oro bioceánico” (sur de Brasil-puertos chilenos de aguas profundas). Esto constituye su “capital económico regional” a activar intencionalmente, junto a otras potencialidades, como lo expresa el Tratado en sus fundamentos.

³ Es el espacio caracterizado por una común identidad geográfica, cultural, económica, etc. Sin perjuicio de reconocer la importancia que tal homogeneidad tiene para la construcción intencional de la región, no está de más preguntarse si realmente existe tal región espontánea. En lo atinente a la geografía, no hay que olvidar las transformaciones que en ella va produciendo el hombre a lo largo de la historia. En los otros aspectos, que hunden sus raíces en el fondo del pasado de los pueblos, no será sin embargo extraño detectar la presencia de un proyecto de región. Muy ilustrativa a este respecto es la aguda exposición del Dr. J. C. Agulla (1994) sobre la dualización regional argentina (región serrana o andina y región pampeana), de la que remarcamos la siguiente afirmación: “Las regiones argentinas son unidades estructurales que han emergido de determinados procesos políticos, los que han entretelado como en un cañamazo, ciertos caracteres singulares de carácter geográfico, demográfico, económico, antropológico, etc. que le dan homogeneidad y cohesión interna. ...Las regiones argentinas, en consecuencia y dentro de ciertos límites por cierto, han sido objeto de manejo y organización dentro de una política nacional [...] responden a un compromiso político, es decir, a un proyecto nacional”.

Subyace a la perspectiva expuesta la idea de institución como práctica social. Así mirada, la región no es algo definitivo, estático, sino un sistema de relaciones *a construir* que se va realizando dentro de ciertas reglas en parte formalizadas (normas jurídicas) y en parte informales, que proveen incentivos o desincentivos para la concreción de una idea o proyecto de coordinación regional. Esta óptica rescata a la política como momento fundamental, propiamente *constitutivo* y no meramente expresivo de la región y conduce a la noción de la regionalización como una política pública (*política de regionalización o política de desarrollo regional*), con complejos momentos de decisión e implementación; es decir, un verdadero “paquete” de políticas (fiscales, de infraestructura vial, de seguridad, de formación de recursos humanos, de regulación y control de servicios públicos concesionados o privatizados, etc.).

b. La “estructura de oportunidad política” regional

Bien afirma Leybovitz (2003:2638) que “... La evidencia indica que, para que surjan patrones asociativos significativos y sostenidos, es fundamental la necesidad de la *movilización política* —es decir, obtener el apoyo, los recursos y el compromiso— de una serie de actores en una asociación a largo plazo”. Al hilo de la comprensión de la región como política pública y en cuanto tal, como proceso que requiere la movilización de actores, nos parece que resulta totalmente válido y de extrema fertilidad analítica, incorporar el concepto de *estructura de oportunidad política (EOP)*. Este concepto, originado en los estudios sobre movimientos sociales, ha mostrado su fertilidad en otros campos de análisis (Máiz, 1997) y superado el descuido de un conjunto de factores de tanta o mayor importancia que los condicionantes socio-económicos para efectivizar realmente en la acción colectiva el potencial movilizador, a saber: “el contexto político institucional y estratégico..., habida cuenta de que, más allá de la dimensión económica, la competencia entre grupos se desarrolla fundamentalmente en la arena política” (Ibíd.: 186-187).

Sencillamente expresado, la EOP son los elementos del sistema político que intervienen en los procesos de acción social, favoreciendo o limitando la capacidad de movilización y la consecución de sus objetivos. Pero tal como aquí se la asume, ello no implica una concepción estructuralista estática de sus componentes porque en primer lugar, a las reglas formales del sistema deben añadirse las estrategias y prácticas informales de los actores involucrados, en segundo lugar a lo largo del proceso los mismos actores pueden generar modificaciones en la EOP y finalmente, porque hay una dimensión subjetiva de “oportunidades percibidas” derivada de la producción

de sentido que acompaña a la lectura que los actores hacen de los factores políticos (Scharpf, 1997; Máiz, 1997).

En la temática regional, materia del presente artículo, la EOP o “matriz política regional” se localiza fundamentalmente en el campo de las relaciones intergubernamentales, por lo que la institucionalidad formal abarca el amplio espectro de normas de distinta jerarquía (comenzando por la Constitución Nacional) que regulan las relaciones entre la Nación y las Provincias, así como las de éstas entre sí. El régimen legal de los partidos políticos y del sistema electoral y las reglas de representación encuentran también aquí su lugar. La actividad política de actores gubernamentales y no gubernamentales (partidos, grupos de presión, movimientos sociales), con variadas percepciones, intereses, valores y recursos de poder, transcurre dentro de las oportunidades e incentivos que las reglas crean o bien desafían las sanciones que prevén: ya consolidan sus prescripciones, ya las resignifican en la práctica, ya pugnan por su cambio, en juegos estratégicos de conflicto o cooperación.

Resulta pertinente insistir en que al momento de interpretar la conducta de los actores en relaciones de juegos estratégicos hay que atender a la dimensión subjetiva antes señalada y por la que las reglas formales y las informales (prácticas precedentes, acuerdos no formalizados) no se limitan únicamente a contextualizar y restringir el abanico de posibilidades a disposición de los actores, a enmarcar sus intereses e incidir externamente sobre la acción, sino que son *constitutivas* de los actores en relación a sus percepciones y preferencias. Esto genera una tendencia a la *inercia institucional* y abre una rica discusión dentro de las corrientes neoinstitucionalistas acerca de las situaciones que favorecerían el cambio. No es posible detenernos en el presente trabajo sobre este punto ⁴, pero es importante no perderlo de vista, atento el magro cambio logrado en las relaciones intergubernamentales en Argentina a través de la creación formal de las regiones interprovinciales.

b.1 La amenaza de la “explotación oportunista”

En la consideración de la EOP regional corresponde destacar que la misma presenta en Argentina un problema sobre el que la doctrina llama recurrentemente la atención: la dificultad de articular políticas de cooperación en las relaciones intergubernamentales a raíz de reiteradas conductas de “explotación oportunista” (Jordana, 2002).

⁴ Una discusión más extensa de la cuestión, con el contraste de las diversas corrientes neoinstitucionalistas, puede verse en PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C., 2011.

Dichas conductas se dan tanto en materia específica de política fiscal (central en las relaciones verticales en un gobierno multinivel), cuanto de modo más general en el uso de los otros recursos de poder político.

En la primera, manifestaciones usuales son la demora en el envío de fondos coparticipables por los gobiernos centrales y particularmente, el uso de las transferencias discrecionales en forma arbitraria a fin de ganar el favor de los electorados de los respectivos distritos; los gobiernos subnacionales pueden explotar a los centrales contrayendo deudas que luego no pueden devolver y que finalmente deben soportar los gobiernos centrales (lo que la literatura del federalismo fiscal identifica como “problema del riesgo moral”).

Aunque más difícil de medir, existe numerosa evidencia empírica de una extendida explotación oportunista en la discriminación según afinidades políticas, apoyos para cargos políticos, provisión de recursos para las campañas electorales, entre otros —y con frecuencia, por supuesto, al margen o forzando las reglas formales—.

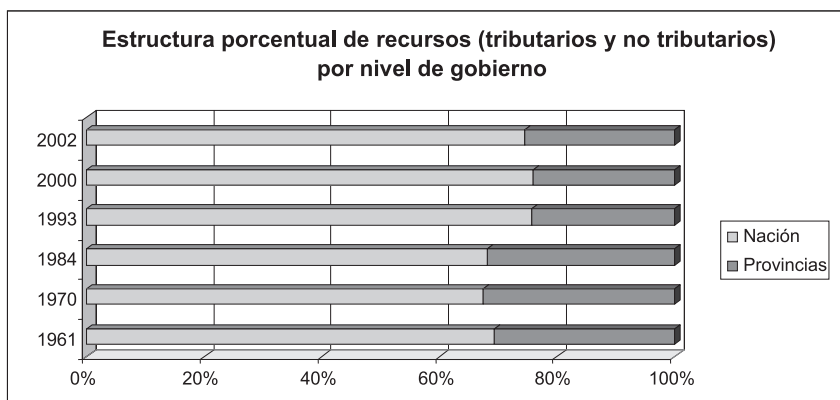
Las conductas descriptas exacerban las diferencias políticas, uno de los componentes de la matriz de oportunidad política que más obstaculiza la cooperación horizontal entre provincias y la vertical con la Nación: es fuente de grandes dilaciones en el proceso de negociación, en que el oportunismo y la desconfianza elevan los costos de transacción hasta hacer abortar con frecuencia los acuerdos o abonar luego conductas de abstención o defección.

b.1.1. Relaciones Nación-provincias y régimen fiscal en Argentina: centralidad y dependencia.

Atento a lo desarrollado en el apartado anterior en punto al federalismo fiscal, conviene incorporar algunos datos sobre la situación argentina.

A partir de la década de 1990, la relación nación-provincias comenzó una nueva fase caracterizada por la concentración de los recursos en manos del gobierno nacional y, al mismo tiempo, por la mayor participación del conjunto de provincias en el gasto público. Debido fundamentalmente a los procesos de transferencias de servicios desde el gobierno nacional hacia las provincias (entre ellos, los servicios de salud y educación), la relación gasto-recursos se vio invertida. Así, mientras la nación concentra más del 80 % de los recursos, las provincias concurren, en conjunto, con poco más del 50 % del gasto público (GRÁFICOS 1 y 2).

GRÁFICO 1. Origen de recursos según nivel de gobierno.



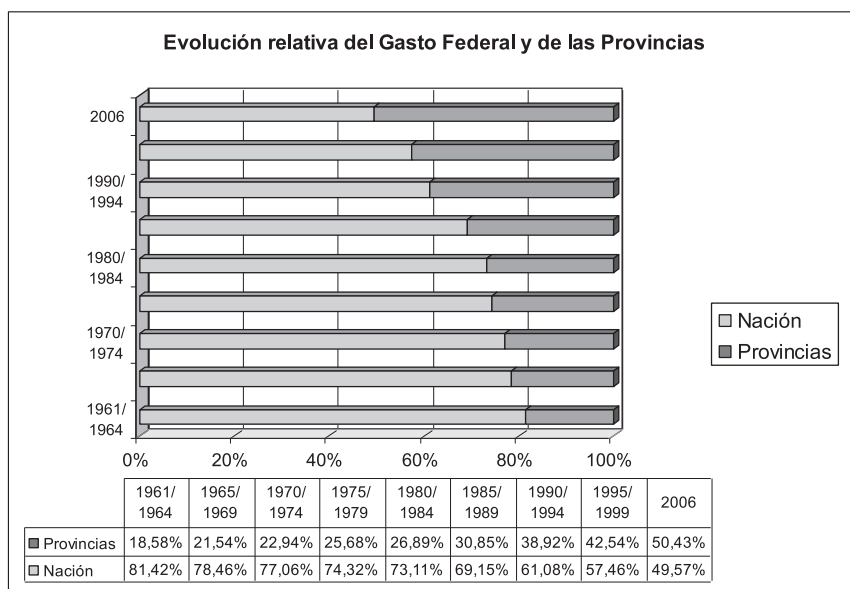
Nota: En el nivel provincial se incluyen municipios. Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Jiménez 2004:122.

Esta tendencia se exacerbó desde mediados de la década de 2000, a partir del nuevo impulso que adquirió la economía nacional, fundamentalmente por la exportación de materias primas tales como soja, maíz y sus derivados. Con estos nuevos recursos, el gobierno nacional experimentó incrementos extraordinarios en sus arcas, pero al no ser coparticipados (art. 75, inc. 1° de la Constitución Nacional), las provincias continuaron en una situación similar a la vivida con anterioridad a esta expansión de la economía nacional, sólo malamente remediada a través de nuevos recursos que el gobierno nacional les envía en concepto de transferencias que se dan por fuera del régimen de coparticipación y la mayoría de las cuales son de carácter discrecional. La dependencia de estos recursos se hizo cada vez más notoria.

Por otra parte, el excesivo gasto público provincial llevó a las provincias a situaciones de déficits que exigieron recurrir al endeudamiento, primero, y a la cesación de pagos después. En este marco, la situación financiera de las provincias se caracterizó en las últimas tres décadas por cíclicos períodos de crisis que cada ocho o diez años eclosionaban, teniendo que ser *rescatadas* por el gobierno nacional.⁵

⁵ Así sucedió hacia finales de la década de los '80 durante la presidencia de Alfonsín (SANGUINETTI, P. 1993; 1994), hacia el año 2000 con la presidencia de De la Rúa y finalmente en el 2008 con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (ALTAVILLA, C.: 2010).

GRÁFICO 2. Evolución relativa del Gasto Federal y de las Provincias.



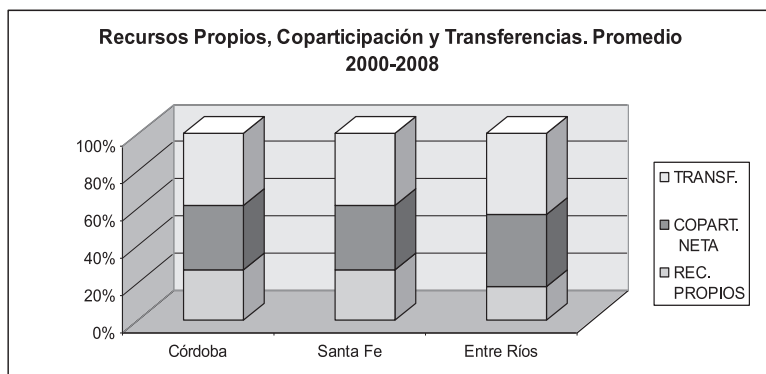
Incluye administración, Empresas Públicas y Sistemas de Seguridad Social).

Fuente: elaboración propia en base a información de Jefatura de Gabinete de Ministros 2003:43 (años 1964 a 1990) e información del Ministerio de Economía (año 2006).

La proliferación de fondos de transferencias (por fuera de la coparticipación) se incrementó al punto de representar el 50 % del total de los fondos que la Nación envía a las provincias. En este cuadro, en promedio cerca del 80% del presupuesto público provincial es financiado con recursos provenientes del nivel nacional. En particular, las provincias de la Región Centro cubren en promedio el 23,87 % de su presupuesto con recursos propios, siendo el restante 76,13 % cubiertos por recursos provenientes del gobierno nacional (el 35,85 % son recursos coparticipables y el 40,28 % en concepto de transferencias) (GRÁFICO 3).

Esto ha llevado a que, en su situación actual, casi ninguna provincia pueda encarar obras de envergadura para el desarrollo sin la asistencia financiera de la nación.

GRÁFICO 3. Finanzas Provincias de la Región Centro: Recursos Propios, Coparticipación y Transferencias. Promedio 2000-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

III. Presentación del caso de la Región Centro

En 1998 los gobernadores de las provincias de Santa Fe y Córdoba suscribieron el Tratado de Integración por el cual se creaba la Región Centro de la República Argentina, sumándose un año más tarde la Provincia de Entre Ríos.

Esta actividad instituyente está constitucionalmente habilitada de modo expreso ya que luego de la reforma del año 1994, la Constitución Nacional establece en su art. 124 la posibilidad de constituir regiones: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...; con conocimiento del Congreso Nacional”.⁶

Existe coincidencia en la doctrina con respecto a que el espíritu de la norma reformada de la Ley Fundamental nacional ha sido contribuir al fortalecimiento del federalismo, estimulando la creación de regiones para un desarrollo más equilibrado del país. Con ese objetivo, formula un enunciado

⁶ Por su parte, las Constituciones de la mayoría de las provincias también la receptan: Catamarca, art. 1; Córdoba, arts. 16 inc. 2 y 144 inc. 4; Chubut, arts. 15 y 99; Formosa, art. 6 inc. 1; Jujuy, art. 3 inc. 2; La Pampa, art. 4; La Rioja, art. 17; Neuquén, art. 236; Río Negro, art. 10; Salta, arts. 3 incs. 2 y 8; Santa Cruz, arts. 47 y 52; Santiago del Estero, art. 58 y Tierra del Fuego, art. 1.

claro y *expreso* pues, en realidad, la posibilidad constitucional de crear regiones ya existía en la Constitución del 53/60, que en su art. 107 preveía los tratados interprovinciales (CN 1994: art.125) “(...) para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal; (...)”.

Los objetivos fundamentales que se plantearon para la creación de la Región Centro estuvieron orientados, de modo amplio, a la promoción del desarrollo económico y social, el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (art. 1º del Tratado).

Pero más específicamente, desde su creación en 1998, pueden identificarse tres objetivos claramente diferenciados: **(a)** Expansión de las fronteras comerciales de las tres provincias a través de la exportación de los productos de sus principales actividades económicas (principalmente de la actividad agrícola —básicamente oleaginosas y cereales— e industria manufacturera); **(b)** Construcción de obras públicas tendientes a mejorar la infraestructura que facilite el intercambio comercial (principalmente la construcción de puertos, caminos y autopistas); y **(c)** La defensa de los intereses regionales a través de distintas instancias, tales como la actividad de los legisladores nacionales (diputados y senadores) de cada provincia y de negociaciones entre el ejecutivo nacional y los ejecutivos provinciales. Este tercer objetivo tiene carácter instrumental con respecto a los dos anteriores.

Los principales esfuerzos estuvieron orientados a abrir y extender el mercado para la localización de la producción agrícola, fundamentalmente, y la industrial, segunda actividad económica en importancia de la región. Así, desde su creación se llevaron a cabo distintas misiones comerciales a países que se mostraban como potenciales mercados receptores de la producción local. Entre las más importantes misiones se pueden contar a China en 2005, a Rusia en 2006, a India en 2007 y más recientemente a Venezuela.

En el año 2007, durante la Quinta Reunión Institucional de la Región los gobernadores Jorge Obeid (Santa Fe), Jorge Busti (Entre Ríos) y José Manuel De la Sota (Córdoba), presentaron formalmente el Plan Estratégico de Desarrollo Regional. Este Plan, que se venía elaborando desde la Tercera Reunión Institucional (celebrada en la ciudad de Colón, provincia de Santa Fe, en el año 2005), contiene las bases de acción para los próximos 20 años. El Plan se concentró fundamentalmente en el desarrollo de obras de infraestructura; entre las más importantes acciones previstas se encuentran la concreción del corredor vial bioceánico, la ejecución de redes de interconexión intrarregional, la recuperación del ferrocarril, el dragado de la hi-

drovía Paraná-Paraguay y el fortalecimiento del sistema de transporte aéreo.⁷ Desde este momento, la realización de obra pública se ubicó claramente entre las acciones prioritarias de la Región.

Estos dos objetivos (comercio exterior e infraestructura) se han constituido, pues, en los principales de la Región Centro, bajo la percepción de que detentan la mayor potencialidad para lograr el crecimiento económico planteado en los fundamentos de su creación.⁸

A los efectos de ponderar la viabilidad de la Región Centro, es importante tener en cuenta con qué tipos de recursos cuentan y que podrían fortalecerlas a la hora de encarar, por ejemplo, negociaciones con el gobierno nacional tendientes a lograr el envío de recursos financieros.

Considerando los recursos de tipo material —esto es recursos de tipo económico, PBI, desarrollo industrial, población, etc.— podemos observar que dos de las tres provincias que componen la región (Córdoba y Santa Fe) integran el grupo de las llamadas provincias “grandes”, es decir, aquellas de mayor desarrollo económico y de mayor densidad poblacional.⁹ A ellas se suma Entre Ríos, de menor desarrollo económico y poblacional que las an-

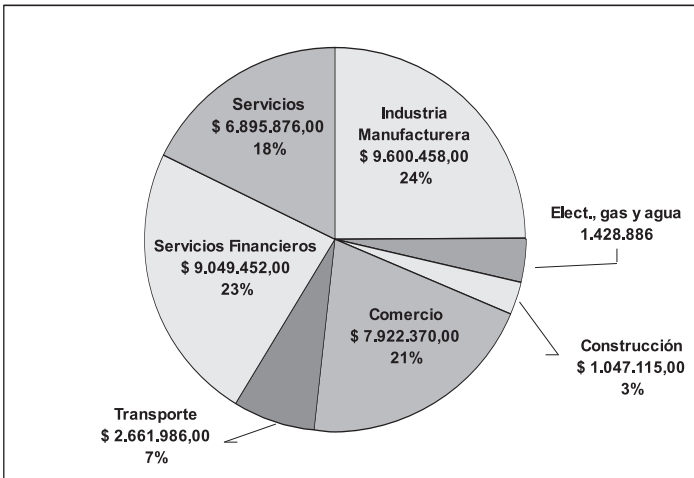
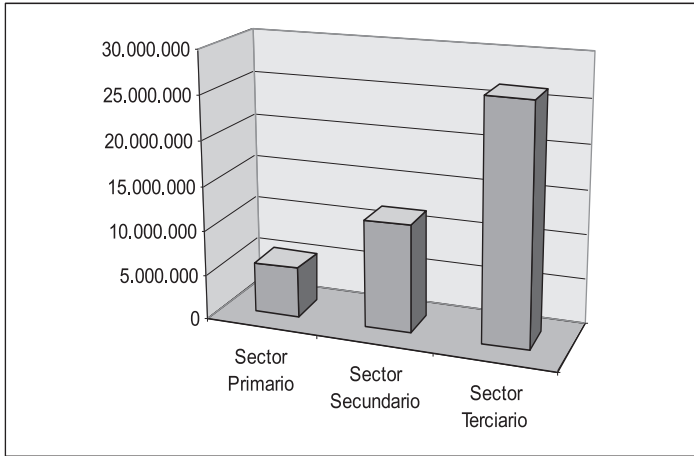
⁷ Diario *Junio*, “Región Centro: presentan el plan estratégico en Rosario”, viernes 26/02/2007.

⁸ En el mes de noviembre de 2005, la Comisión Parlamentaria de la Región Centro emitió las siguientes recomendaciones que agrupaban los cuatro puntos que constituían los intereses primarios de la región, dentro de los cuales cabe destacar dos: “Economía y producción”, donde se sostuvo la necesidad de promocionar las exportaciones mediante la conformación de consorcios y/o cooperativas de exportación de la región, e “Infraestructura y servicios”, poniendo de resalto la necesidad de dirigirse a la Nación y a los legisladores nacionales de las provincias de la región para solicitar un aumento de fondos para la construcción de las obras que se encontraban pendientes de realización, tal como los tramos sin construir de la autopista Córdoba-Rosario (Diario *La Voz del Interior*, “Legisladores pretenden una más efectiva participación”, lunes 12/12/2005).

⁹ La literatura especializada en federalismo fiscal (SAWERS, 1996; JONES, SANGUINETTI y TOMMASI, 1997a y 1997b; GIBSON y CALVO, 2001, entre otros) suele distinguir entre provincias “metropolitanas” o “grandes” y provincias “periféricas” o “chicas”, clasificación que se basa en aspectos de carácter eminentemente económicos. Así, las cinco provincias metropolitanas (Ciudad y Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) tienen en común una gran extensión territorial (no sólo por la extensión de sus tierras, sino también por su calidad y ubicación geográfica, cercana al puerto de Buenos Aires) y envergadura poblacional y económica (principalmente industrial y agropecuaria, que constituyen las principales actividades económicas del país). Concentran en la actualidad, según datos del último censo realizado en el año 2010, el 66,70 % de la población (INDEC, Censo 2010), y el 83,70 % del PGB se origina en ellas. Las provincias periféricas (las 19 provincias restantes) concentran, en cambio, tan sólo el 33,30 % de la población y el 16,30 % del PGB.

teriores, pero por encima del promedio del resto de las provincias argentinas.

GRÁFICO 4 REGIÓN CENTRO: COMPOSICIÓN DE SU PBG según sector y actividad económica (Año 2001). En millones de pesos.



El sector primario incluye agricultura (12,6 %) y Minas y Canteras (20,10 %); El Sector Secundario, incluye Industria Manufacturera (21,7 %), Electricidad, gas y agua (3,2 %) y Construcción (2,4 %); el Sector Terciario incluye Comercio (18 %), Transporte (6 %), Servicios Financieros (20,40 %) y Servicios en general (15,60 %).

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ente de Cooperación Recíproca de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba (<http://www.ente.municipioscba.org.ar/foroUCR.asp?id=12>)

En el contexto federal, las tres provincias la Región representan el 19,29 % de la población total del país y el 16,26 % del PBG se concentra en ellas.¹⁰

Conforman entonces un bloque que se destaca en el conjunto del contexto federal por sus posibilidades de poder económico y político. Sin embargo y como balance general, más allá de las misiones comerciales al exterior —de relativo impacto y realizadas con la colaboración del sector empresarial, auténtico promotor de la Región Centro—, los actores gubernamentales no han concretado hasta la fecha acciones significativas de coordinaciones cooperativas para el logro de los objetivos arriba mencionados. Expresado de otro modo: el tercer objetivo antes calificado como instrumental en relación al comercio exterior y a las obras de infraestructura, esto es, el objetivo del accionar coordinado de los actores gubernamentales en defensa de los intereses comunes de la región, no se ha cumplido. Y para ser más precisos, adviértase que el aludido carácter instrumental no es secundario sino consustancial al sistema de relaciones en que consiste la región, a su construcción y desarrollo identitario.

Falta de una defensa común de los intereses regionales. Débiles concreciones de políticas públicas cuya decisión e implementación es endógena a la región y ausencia de cooperación en los reclamos frente al poder central. Esta impronta que signa a la Región Centro, es expectable a tenor de los componentes de su EOP; ésta, como ya parcialmente se adelantara, acusa importantes diferencias político-partidarias y concentración de recursos de poder político y financieros en el nivel nacional. La consecuencia es una peligrosa labilidad frente a la amenaza de la “explotación oportunista”, la proliferación declamatoria con escasas cristalizaciones en las políticas públicas, el fracaso de las negociaciones y reiteración de conductas de defeción y de “free rider”.

En lo que sigue, se mostrarán cómo se han manifestado estos aspectos, primero en el accionar de actores legislativos, gobernadores y del sector no gubernamental y luego, en dos importantes cuestiones de política pública generadoras de tensión entre los intereses comunes de la región y el gobierno nacional (el incremento de la dependencia de recursos nacionales para ejecutar las obras de infraestructuras planeadas y las retenciones a las exportaciones de la actividad agropecuaria).¹¹

¹⁰ Nótese que aún las tres provincias juntas no llegan a superar a la provincia de Buenos Aires, que por sí sola representa 38,95 % de la población y el 49,76 % del PBG (datos para 2006). Sin embargo, se encuentran muy por encima del promedio nacional.

¹¹ Téngase presente que la Región Centro está formalmente institucionalizada con los siguientes órganos: la Junta de Gobernadores (máxima instancia de decisión ejecutiva), el Comité Ejecutivo (conformado por los Ministros de las distintas áreas, con facultades para proponer proyectos y programas a la Junta de Gobernadores, crear y coordinar gru-

IV. La coordinación regional en la Región Centro: diversas instancias

a. La coordinación a nivel legislativo

La posibilidad de la formación de un interbloque en el Congreso de la Nación, compuesto tanto por diputados como por senadores provenientes de las tres provincias que conforman la región, ha estado presente en los discursos de los actores institucionales y ha sido manifestado como una necesidad en más de una oportunidad.

No obstante, dicha posibilidad se ha visto obstaculizada de modo reiterado. Los datos empíricos muestran conductas oportunistas, tanto de desinterés (defección) cuanto de rechazo explícito (oposición), que se han puesto en evidencia muy particularmente en períodos electorales. Así, en las elecciones legislativas del año 2005, los candidatos de distintos partidos políticos sostuvieron —como plataforma de sus propuestas— el proyecto de crear un *interbloque de la Región Centro*: tras la elección, la iniciativa no tuvo avances. Ya en las elecciones del año 2007 y en neto contraste con la posición anterior, todos los candidatos a diputados nacionales por los distintos partidos (PJ, UCR, Córdoba Nueva, ARI) rechazaron de plano toda posibilidad de formar aquella mentada alianza en la arena política nacional¹², aunque reconocieron que existen varios temas y asuntos que componen una *agenda común*.¹³

pos de trabajo y demás funciones que le fueran delegadas por la referida Junta), la Comisión Parlamentaria Conjunta (con funciones consultivas, deliberativas y de formulación de propuestas) y la Secretaría Administrativa (con funciones de coordinación y sede rotativa, integrada por un funcionario designado por cada provincia). Con ciertas variantes de denominación, el diseño de los órganos guarda una constante en las cuatro regiones interprovinciales argentinas.

¹² Ver Diario *La Voz del Interior*, “Subsidios, impuestos y regalías en la agenda común”, lunes 29/10/2007.

¹³ “En el debate de los candidatos a diputados en la elección de 2005 organizado por este diario, todos los postulantes prometieron que conformarían un interbloque para promover en forma conjunta la Región Centro. La promesa no se cumplió y cada uno de los legisladores siguió el camino marcado por sus jefes partidarios. Los candidatos actuales se manifestaron en contra de la conformación de un interbloque para avanzar en este tema aunque todos prometieron apoyar el desarrollo de la región. Griselda Baldada (Coalición Cívica) expresó su postura de defensa de la región. “Mi compromiso es profundizar el trabajo”, dijo y aclaró: “No tendría sentido estar en un interbloque ya que me parece que el compromiso es buscar consensos”. Heriberto Martínez (UCR) sostuvo que hay que potenciar este espacio. “Tenemos que trabajar por la defensa de los intereses de la provincia sobre una planificación del desarrollo del país. Hay que hacer entender que como están las provincias petroleras que tienen sus beneficios, hay

Hacia el interior regional, el diseño institucional prevé agrupar a los legisladores de cada provincia en una Comisión Parlamentaria (art. 5° del Tratado). En ella participan 20 legisladores provinciales de cada provincia signataria, elegidos por las respectivas Cámaras Legislativas con representación de las minorías; su función consultiva, deliberativa y de formulación de propuestas, no ha logrado movilizar a los órganos ejecutivos y legislativos provinciales.¹⁴

Mientras tanto, desde la sociedad civil —particularmente sectores ligados a la actividad industrial y agrícola— se ha instado y puesto de manifiesto esta necesidad de coordinación, reclamando un mayor compromiso por parte de los legisladores.¹⁵

Sin duda, uno de los factores que con mayor peso ha dificultado la consecución de tal objetivo ha sido la diferente conformación político-partidaria de los miembros integrantes de la Comisión Parlamentaria y de los representantes nacionales de las provincias en el Congreso de la Nación.

En las elecciones legislativas del 2007, los propios legisladores reconocieron ante la opinión pública que la pertenencia partidaria es un impedimen-

que lograrlos para el desarrollo de la Región Centro”, dijo. El radical apuntó: “No se si será a través de un interbloqueo; habrá que consensuar los fines políticos y los objetivos del partido al cual pertenecemos con la defensa de los intereses territoriales de la provincia”, aseveró (Diario *La Voz del Interior*, “Sin interbloqueo por la Región Centro”, Domingo 14 de octubre de 2007).

¹⁴ Ya en los primeros tramos del proceso —que fueron los más dinámicos para el desarrollo regional—, los diputados dieron cuenta de este obstáculo institucional: “El diputado santafecino Kilibarda adelantó que se está intentando proyectar una modificación del tratado interprovincial para que esta Comisión sea “el órgano que tome conocimiento y apruebe los programas de ejecución de la Región Centro que no necesitan ser ratificados por las legislaturas provinciales”. En ese sentido, Aldaz, el representante de Entre Ríos, confirmó que la definición que se avecina es que “más allá de analizar las problemáticas locales, la Comisión Parlamentaria debe tener mayor participación en el nivel de decisión, un mecanismo alternativo que permita tener algún nivel de intervención al momento de la toma de decisiones”, explicó el representante de Entre Ríos”. (Diario *La Voz del Interior*, “Legisladores pretenden una más efectiva participación”, lunes 12/12/2005).

¹⁵ “El senador santafesino Alcides Calvo [...] Admite que las entidades intermedias, sobre todo las vinculadas con la producción, siguen esperando que en los debates del Congreso los legisladores nacionales de las tres provincias tomen posiciones en común en el marco del acuerdo regional. En otras palabras, demandan que alguna vez lleven a la práctica lo que tantas veces sostienen en sus discursos” y que “no ignora que las posiciones regionales rara vez se hacen realidad en el Congreso de la Nación” (Diario *La Voz del Interior*, “Comisión parlamentaria: faltan hechos”, lunes 06/06/2005).

to para la conformación de un interbloque (a pesar de enfatizar la necesidad de profundizar la integración y fortalecer la Región Centro). E incluso importantes representantes de la sociedad civil han denunciado con preocupación esta circunstancia.¹⁶

TABLA 1
DIPUTADOS NACIONALES DE LA REGIÓN CENTRO (2007-2009)

	Partidos Políticos	CBA	ER	SF	TOTAL
1	UCR	4	1	2	7
2	PJ-FpV	6	6	9	21
2	ARI	-	-	1	1
3	Coal. Civ.-ARI-Gen.UTP	1	-	-	1
4	Coalición Cívica	1	-	2	3
5	Concertación Entrerriano	-	1	-	1
6	Enc. Pop. Y Soc.	1	-	-	1
7	Fte. Just. U.y Lib.	1	-	-	1
8	Fte. Prog. Civ. Y social	-	-	1	1
9	P. Socialista	1	1	4	6
10	P.N.C.C.P.H.T.	3	-	-	3
	TOTAL	18	9	19	46

¹⁶ Ercole Felippa, representante de la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, sostuvo que “visiones y posturas políticas diferentes —no sólo a nivel de las provincias que la componen—, hacen que la materialización del sueño de integración esté cada vez más lejana. Estas trabas están impidiendo la sustanciación de lo más importante: el desarrollo del sector productivo y económico, y con ello la mejora en el nivel y calidad de vida de sus habitantes [...] Sostengo que, ante la situación actual en la que la política y el sector público dominan mayoritariamente la gestión de la Región [...] El estancamiento que está experimentando la Región tiene una causa subyacente, que se sustenta en el gran centralismo y concentración de poder que es histórico en Argentina y que en la actualidad no se ha logrado revertir [...] algunas medidas adoptadas desde la órbita nacional que son opuestas al crecimiento exportador (aumento en las retenciones, límites a los cupos de exportación, entre otras), influyen negativamente sobre el trabajo que se ha realizado desde la Región Centro [...] otro punto importante a tener en cuenta son los cambios de los gobiernos pro-

La Tabla 1 detalla la representación en la Cámara de Diputados por provincia y en conjunto. Las tres provincias juntas suman el 17,9 % de las bancas de diputados y el 12,5 % de las de senadores nacionales.

Pero este fuerte peso institucional se ve relativizado por la variable de la pertenencia partidaria. Una de las características de las provincias altamente pobladas (como son especialmente los casos de Santa Fe y Córdoba) es la gran cantidad de partidos políticos efectivamente compitiendo y, en consecuencia, el alto grado de dispersión del voto.

En este sentido, las tres provincias de la Región Centro muestran una alta concurrencia de partidos compitiendo en las elecciones (32 partidos en Santa Fe, 33 en Córdoba y 26 en Entre Ríos en las elecciones de octubre de 2007¹⁷). Si tenemos en cuenta la composición de la Cámara de Diputados por partido y por provincia, podemos observar que Córdoba es la que mayor participación de partidos tiene (TABLA 1): 8 partidos en Córdoba con un total de 18 bancas, seguida por Santa Fe, con 6 partidos y un total de 19 bancas y finalmente 4 partidos en Entre Ríos con un total de 9 bancas.

En cuanto a la Cámara de Senadores no sucede lo mismo, debido al diseño electoral elegido para la elección de sus miembros: la propia Constitución Nacional (art. 54) establece que cada provincia elige, por voto directo, tres senadores, de los cuales dos corresponden al partido con mayor cantidad de votos y el tercero al partido que le sigue en cantidad, es decir, se opta por el sistema de dos tercios.

Sin embargo, al considerar la composición de la Cámara, se advierte que existen senadores provenientes de cuatro partidos políticos distintos (TABLA 2), lo cual torna más complejo formar una alianza.

vinciales. Como los nuevos mandatarios son de diferentes signos políticos, podríamos prever que en función de la identificación que tienen, Córdoba podría coincidir con Entre Ríos, alineando sus visiones” (Diario *La Voz del Interior*, “Integrarse e independizarse”, 05/11/2007).

¹⁷ De los 32 partidos que compitieron en Santa Fe por cargos legislativos, sólo dos consiguieron bancas: el Partido Socialista (5 diputados nacionales) y PJ-FpV (5 diputados). En Córdoba, de los 33 partidos, seis consiguieron bancas en la Cámara Baja: UCR 2; Frente Grande 1; Acción por la República 1; ARI 2; PJ-FpV 2 y Alianza Concertación para una Sociedad Justa (UNA) 1. En Entre Ríos Concurrieron 26 partidos, de los cuales tres consiguieron bancas: PS 1; UCR 1 y PJ-FpV 1.

TABLA 2
SENADORES NACIONALES DE LA REGIÓN CENTRO (2009)

	Partidos Políticos	CBA ^[3] (2009)	ER (2007)	SF (2009)	TOTAL
1	UCR	1	1	-	2
2	PJ-FpV	-	2	-	2
3	Frente Cívico	2	-	-	2
4	Frente Progresista, Cívico y Social ^[1]	-	-	1	1
5	Frente Santa Fe Federal ^[2]	-	-	2	2
	TOTAL	3	3	3	9

^[1] Alianza integrada por el Partido Socialista, Partido Demócrata Progresista, UCR y ARI.

^[2] Alianza integrada por el PJ, MID, Partido Demócrata Cristiano y Partido Conservador Popular.

^[3] Córdoba y Santa Fe renovaron sus tres bancas a senadores en las elecciones legislativas del año 2009, mientras Entre Ríos lo hizo en el 2007.

b. La coordinación a nivel de gobernadores

Algo similar sucedió con los candidatos a gobernador. Todos ellos, de diferentes partidos y vertientes políticas, han sostenido como compromiso profundizar la integración y llevar adelante las obras y proyectos que se vienen formulando desde hace años. Este fue uno de los principales discursos de campaña de los candidatos al cargo de gobernador en las tres provincias.

Mas el objetivo de la defensa común de los intereses regionales no pudo cuajar en la conformación de una alianza de gobernadores frente al gobierno nacional. Pero aquí ha intervenido otro factor, diferenciable de las pujas electorales (aunque no ajeno a ellas, por cierto): se trata de la fuerte dependencia de los recursos de origen nacional, lo que sumado a la situación financiera particular de cada provincia, las coloca en la delicada situación de ser “víctimas” de explotaciones oportunistas.

De todos modos, la pertenencia partidaria interesa, pues se refleja en la fluidez y confianza de las relaciones ¹⁸ y siempre de algún modo en las dis-

¹⁸ “No fue fácil conseguir que el entrerriano Urribarri aceptara compartir en Córdoba la tribuna con Binner —un opositor moderado, pero opositor al fin— y con Schiaretti, quien hasta hace unas semanas tenía las relaciones cortadas con la Casa Rosada” (Diario

tintas estrategias elegidas por cada uno de los gobernadores, frente al gobierno nacional, en momentos de toma de decisiones.

Es útil pues una referencia a la pertenencia partidaria, a cuyo respecto se observa que las tres provincias estuvieron gobernadas por distintos partidos políticos en los últimos tres períodos gubernativos (2003-2007; 2007-2011 y 2011 en adelante). Santa Fe por el PJ primero y por el Partido Socialista en los dos últimos períodos, Córdoba por el PJ-Unión Por Córdoba¹⁹ y Entre Ríos por el PJ primero y por el PJ-FpV en sus dos últimos mandatos.

Los cuadros siguientes esquematizan la característica de la relación con el poder central; en nota a pie se detalla el alineamiento partidario de los gobernadores.²⁰

La Voz del Interior, “Ante un nuevo desafío, con fuertes condicionamientos políticos”, 22/09/2012).

¹⁹ El UPC es una coalición electoral formada en la provincia de Córdoba, que aglutina a distintos partidos políticos (nacionales y provinciales), entre los que se destacan el PJ, la UCD, el APEC, entre otros.

²⁰ Durante el período 2003-2007, las tres provincias estuvieron gobernadas por el PJ, pero los tres gobernadores pertenecían a distintas corrientes dentro del Partido Justicialista que se había fragmentado fuertemente tras la salida del poder de Carlos Menem en 1999. Cada una de estas corrientes, comandadas por líderes locales-provinciales que apuntaban a la presidencia, se mantuvieron independientes y distantes unas de otras: Córdoba, gobernada por el PJ-UPC de De la Sota tuvo una relación de idas y vueltas con el gobierno nacional que definitivamente se rompió hacia finales de su segundo mandato. Santa Fe estuvo gobernada por Jorge Obeid, perteneciente a la rama del PJ que respondía a su coprovinciano Carlos Reutemann —quien se mostró como presidenciable desde 1999, aunque no llegó a ser candidato a presidente— se constituyó en una línea dentro del PJ nacional que se mantuvo distante de la línea justicialista del FpV, en el gobierno nacional desde 2003, convirtiéndose en una línea directamente opositora a partir del 2005, cuando el presidente de la Nación, Néstor Kirchner, rompió su alianza con Eduardo Duhalde, quien intentó, desde las elecciones presidenciales de 2003, unificar las líneas del PJ del FpV y la de Reutemann. Finalmente Entre Ríos estuvo gobernada por otro justicialista, Jorge Busti, quien llegó a la gobernación por tercera vez en 2003 de la mano del ya electo presidente (en mayo de ese año) Néstor Kirchner, siendo aliado al gobierno nacional a lo largo de su gestión. Luego de dejar la gobernación de su provincia, Busti se sumó al sector opositor del Justicialismo.

A partir del 2008 (en torno a los conflictos suscitados por el incremento de las retenciones a las exportaciones de soja) y en vistas a las elecciones presidenciales de 2011, el PJ nacional se había dividido en dos grandes tendencias: la liderada por el propio presidente desde el FpV y la línea “Peronismo disidente”, conformada por sectores descontentos con el gobierno nacional, quienes en las elecciones del 2011 intentaron constituir una alianza denominada “Peronismo Federal”. Este intento de alianza se vio finalmente desbaratado por disputas internas, lo que puso de manifiesto que no fue más que una alianza coyuntural entre líderes partidarios provinciales.

Cuadro 1. Perfil de los gobernadores de la Región Centro con respecto al Gobierno Nacional. Período 2003-2007.				
	Gobernador	Provincia	PP	Afinidad
1	De la Sota, José Manuel	Córdoba	PJ-UPC	Moderado
2	Obeid, Jorge	Santa Fe	PJ	Moderado
3	Busti, Jorge	Entre Ríos	PJ-FpV	Aliado

Cuadro 2. Perfil de los gobernadores de la Región Centro con respecto al Gobierno Nacional. Período 2007-2011.				
	Gobernador	Provincia	PP	Afinidad
1	Schiaretti, Juan	Córdoba	PJ-UPC	Ambivalencia
2	Binner, Hermes	Santa Fe	PS	Moderado
3	Urribari, Sergio	Entre Ríos	PJ-FpV	Aliado

Entre 2007 y 2011, los tres gobernadores volvieron a diferenciarse entre sí respecto del gobierno nacional. El gobernador por Entre Ríos, Sergio Urribari (2007-2011 y 2011 en adelante) formó la nómina de gobernadores aliados al presidente, concurriendo a las elecciones a gobernador por el Frente para la Victoria. Durante sus dos períodos de gestión se mostró como uno de los gobernadores más cercanos al gobierno nacional.

El nuevo gobernador de Córdoba, Juan Schiaretti (2007-2011) comenzó su mandato tras el distanciamiento definitivo del anterior gobernador con el presidente saliente (ya hacia fines de su mandato, el gobernador de la Sota terminó por distanciarse del gobierno nacional, en una relación que venía siendo desde años atrás bastante compleja). Su posición, sin embargo, fue ambivalente a lo largo de los cuatro años de su gestión, incluso en momentos de mayor tensión. Su posición se mostró dubitativa entre dos sectores de los cuales dependía fuertemente y con los cuales se encontraba en deuda: el sector agropecuario local, que fue clave para su triunfo electoral y el gobierno central, cuyos recursos serían esenciales para la futura gobernabilidad de la provincia.

Santa Fe cambiaba su histórico gobierno peronista por el primer gobierno provincial socialista en la historia del país. El nuevo gobernador, Hermes Binner, no fue aliado ni opositor, en una posición más bien moderada frente al gobierno nacional.

En las recientes elecciones de 2011 para gobernador, las tres provincias continuaron siendo gobernadas por el mismo signo político que gobernó en el periodo anterior. En Córdoba, retornaría al poder (para iniciar su tercer mandato) José Manuel de la Sota reemplazando a Juan Schiaretti, ambos del PJ-UPC y las relaciones tenderían a tensarse de modo creciente. En Santa Fe, Hermes Binner entregaría el mando a otro socialista, Antonio Bonfatti y en Entre Ríos sería reelecto Jorge Urribari, del Frente para la Victoria.

Cuadro 3. Perfil de los gobernadores de la Región Centro con respecto al Gobierno Nacional. Período 2011-...				
	Gobernador	Provincia	PP	Afinidad
1	De la Sota, José Manuel	Córdoba	PJ-UPC	Ambivalencia/ Oposición
2	Bonfatti, Antonio	Santa Fe	PS	Moderado
3	Urribari, Sergio	Entre Ríos	PJ-FpV	Aliado

c) *El rol de los actores no gubernamentales*

Toda construcción regional exige la movilización no sólo de actores del sector gubernamental sino también de los más diversos sectores de la sociedad civil (económico —empresarial, sindical, profesional—, cultural, académico, entidades del tercer sector, etc.). En interacción, han de conformar la “red regional” (Parmigiani de Barbará, 2001:46), un “sistema de gobernanza asociativa y colaborativa” (Leibovitz, J. 2003:2614) que permita aunar sinergias para el desarrollo económico y social. De modo consistente con esta comprensión de lo regional, actores no gubernamentales, particularmente del sector empresarial, cumplieron un rol muy destacado en las instancias previas a la formalización de la Región Centro así como en los primeros años de su implementación. De esta circunstancia da cuenta el fuerte peso del sector extragubernamental en la red regional según datos de los años 1990-2000 ²¹, la instauración de espacios formales de interacción y comunicación no previstos en el tratado fundacional, entre los que se destaca el *Consejo de la Sociedad Civil* ²² y

²¹ En el estudio realizado por Parmigiani de Barbará (2001), los datos recogidos mediante cuestionario se organizaron en una base de la que se derivaron diversas matrices sociométricas para el análisis de redes (Programa Structure): por reconocimiento de influencia, en la red regional se localizaron 105 actores, de los cuales el 35.2 % pertenecía al sector gubernamental, el 34.3 % al empresarial, el 17.1 % al profesional, el 10.5 % al académico y el 2.9 % al sindical.

²² Organismo que nuclea a cinco foros, donde encuentran representación distintos sectores de la sociedad civil, tales como el sector profesional, del trabajo, de las universidades, del sector productivo e incluso los propios municipios a través de sus intendentes.

la preocupación por evitar interferencias político-partidarias disfuncionales.²³

Sin embargo, las iniciativas y expectativas fueron languideciendo, pues las propuestas no encontraron una EOP que trasladara este potencial movilizador a la decisión e implementación de políticas públicas. Los intereses partidarios y cortoplacistas y la progresiva centralización del sistema político constituyeron un obstáculo difícil de superar.²⁴

V. La coordinación entre Legisladores-Gobernadores-Presidente: casos de políticas públicas que ilustran estrategias no cooperativas

El análisis de las estrategias asumidas por los actores relevantes de las relaciones federales en el contexto de institucionalización regional en dos sig-

²³ “Según Norberto Nicotra, representante del gobierno santafesino en la Región Centro, los procesos de integración son a largo plazo y tienen que ser a base de permanentes acuerdos y búsqueda de consenso ... “La participación de la sociedad civil es, a mi juicio, un elemento indispensable para que sea un trabajo del conjunto de la sociedad y no un proceso meramente tecnocrático ... Creo que es el reaseguro de que este proceso no se partidice y no esté a expensas de los vaivenes de políticas sectoriales o partidarias”, dijo (Fuente: Diario *La Voz del Interior* “Nicotra y el rol de la sociedad civil”, 13/11/2006).

²⁴ En una entrevista con el economista de la Bolsa de Comercio de Córdoba, Guillermo Acosta, éste sostuvo que “desde el 28 de febrero, cuando se presentó el Plan Estratégico en Rosario, se hizo muy poco” y aunque desde el sector privado “se siguió trabajando para avanzar en el proceso de integración, hace falta la decisión del sector público [...] como privados, avanzamos en algunas cosas en el área de producción. Definimos seis líneas estratégicas y puntualmente sobre la segunda, que era el estudio de encadenamiento de productos regionales, avanzamos e hicimos una recopilación de todo lo que había, independientemente de que no trabajamos con el Consejo Federal de Inversiones (CFI). También estamos avanzando en un proyecto que apunta a financiar los encadenamientos productivos y desarrollar los mercados de capitales regionales [...] Lo primero y esencial para que la Región funcione es que desde el punto de vista institucional sea muy solvente [...] Esperamos con ansias las definiciones institucionales” (Entrevista en Diario *La Voz del Interior*, “Desde febrero se hizo muy poco”, 17/12/2007).

Con una visión igualmente crítica, el co-Secretario General de la Confederación General del Trabajo regional Córdoba (Augusto Varas, dirigente metalúrgico), sostuvo que “más allá de la voluntad de sus integrantes, veo una desconexión entre lo que se sugiere en las reuniones y lo que se decide después en los ejecutivos [...] No se gestiona lo que podría ser una política pública y el trabajo que se ve es muy cortoplacista, sin mirar al futuro” (Diario *La Voz del Interior*, “Disímiles enfoques entre los sectores”, 18/12/2006).

nificativas materias de política pública para los intereses de la Región Centro, permitirá ilustrar bien las dificultades de coordinación cooperativa que presenta el sistema.

a. La obra pública como principal objetivo de los gobernadores de la Región Centro frente a la necesidad de recursos por parte del gobierno nacional

Como se ha puesto de resalto anteriormente, la ejecución de obras públicas de infraestructura para el desarrollo se posicionó como uno de los principales objetivos de la región. Sin embargo, este objetivo se vio fuertemente condicionado por la situación financiera y por la distinta conformación político-partidaria de los actores en juego, ya descriptas.

A la fragmentación política propia del sistema federal de Estado (TOMASSI y SPILLER, 2000), se sumó el agravamiento de la fragmentación que sufrió el Partido Justicialista desde principios de la década del 2000, dentro del más amplio contexto de fragmentación partidaria que sufre en general el sistema de partidos en Argentina. Frente a esto, el principal recurso de acción del presidente en aras a la construcción de poder político y el consiguiente alineamiento de gobernadores y legisladores a la agenda nacional, fue el envío de recursos financieros: la “explotación oportunista” continuó de esta manera como enfermedad crónica de la dinámica de las relaciones intergubernamentales en Argentina.

En este sentido, la Región Centro se vio inmersa en un fuerte dilema entre la aceptación de aquellos recursos desde el nivel nacional necesarios para encarar las obras proyectadas y el consiguiente alineamiento a la agenda nacional y sus particulares pertenencias partidarias.

Frente a esta situación, sin embargo, los gobernadores provinciales no fueron capaces de construir una alianza lo suficientemente estable y fuerte para la defensa de los intereses regionales y dicha posibilidad no trascendió más allá de lo declamatorio y discursivo.

Las principales obras anunciadas por los gobernadores de la Región lo fueron con la reserva de que se harían sólo si el gobierno nacional enviaba los recursos necesarios. En todos los proyectos el gobierno nacional —sea a través del propio presidente o a través de sus agencias y direcciones— se encontró presente.²⁵ Esto ha puesto de manifiesto la falta de autonomía de

²⁵ Así, el proyecto entre Santa Fe y Entre Ríos para llevar adelante obras de infraestructura para la provisión de servicio de energía eléctrica fue consensuado con la Secre-

la región para llevar adelante por sí obras básicas de infraestructura para el desarrollo de su economía.

Finalmente, apuntemos que los tres nuevos gobernadores sostuvieron públicamente que (a) toda obra prevista depende de los fondos del gobierno nacional ²⁶; (b) que no son opositores al gobierno; y (c) *que no van a formar un bloque dentro de la Región Centro para negociar con el gobierno nacional*. Esta vez, la no formación de un bloque fue expresa ²⁷.

taría de Energía de la Nación, el “Plan Circunvalar Rosario” fue consensuado con el ministro de Planificación Federal de la Nación, la autopista Córdoba-Rosario con Vialidad Nacional, etc. La propia presencia del presidente se vio más de una vez en la inauguración de distintas obras (“El presidente Néstor Kirchner anunciará hoy, en una corta visita que hará a Río Cuarto [...] varias obras públicas para el centro y sur de Córdoba. Una de ellas, de alto impacto para toda la región, será la puesta en marcha del proceso para convertir en autovía de cuatro manos la ruta nacional 36, entre Córdoba y Río Cuarto”, Diario *La Voz*, “Kirchner anuncia hoy la autovía y el nuevo desvío para Almafuerde”, 14/12/2006).

²⁶ Véase Diario *La Voz del Interior*, “La Región Centro supedita obras a los fondos de la Nación”, 16/03/2012.

²⁷ Las distintas percepciones y preferencia de los gobernadores de la Región quedaron manifestadas en las diversas reuniones y cumbres celebradas entre estos. Diferencias que reconocen un punto de partida común: las relaciones que cada gobierno provincial mantiene con el gobierno nacional (tanto desde lo fiscal como desde lo partidario). En las reuniones celebradas en septiembre de 2008 tanto el gobernador cordobés (Schiaretti, PJ-UPC) como el santafesino (Binner, PS) insistieron en la idea de fortalecer el federalismo, pero sin fijar pautas concretas, mientras el entrerriano (Urribarri, PJ-FpV) evitó toda mención en su discurso y fue el único en elogiar las políticas impulsadas por el gobierno nacional: “No nos juntamos para conformar un poder contra el poder central. Es un mito esto de que la Región se conformaba como factor de un poder contra el puerto” (Diario *La Voz del Interior*, “Ante un nuevo desafío, con fuertes condicionamientos políticos”, 22/09/2008). Las posturas son claramente comprensibles considerando la relación particular de cada mandatario con el gobierno nacional: mientras Córdoba y Santa Fe —en sus constantes idas y venidas con el gobierno nacional— mantenían una relación fría con la Presidente, Entre Ríos continuaba siendo un fiel aliado. A pesar de estas diferencias, ninguno de los gobernadores manifestó un desacuerdo abierto con las políticas nacionales.

Con la asunción de nuevas autoridades, aunque del mismo signo político, el escenario volvió a repetirse en la cumbre de 2012: nuevamente los gobernadores de Córdoba (De la Sota, PJ-UPC) y Santa Fe (Bonfatti, PS) insistieron con la idea de fortalecer el federalismo, mientras el gobernador de Entre Ríos (el reelecto Urribarri, PJ-FpV) volvió a apoyar la gestión nacional. Sin embargo, esta vez los gobernadores “distanciados” manifestaron expresamente que no utilizarían la Región como frente común ante los reclamos que mantienen con el gobierno nacional, considerando que cada provincia debe actuar independientemente, desplegando las estrategias que cada cual considere más conveniente: “Cada Gobierno provincial aborda la relación con la Nación como cree que es prudente y necesario hacerlo” sostuvo el mandatario santafesino

b. La Retención a las exportaciones

Otro hecho de significativa importancia lo constituyó el proyecto impositivo del gobierno nacional de aumentar las retenciones a las exportaciones agropecuarias²⁸ poniendo a los gobernadores en un nuevo dilema: oponerse al proyecto en alianza con el sector agropecuario o acompañar la propuesta presidencial, en contra de la opinión de aquel sector, que representa la mayor actividad económica de las tres provincias y cuyo apoyo resulta crucial en las elecciones.

Ya desde el inicio de su mandato, el gobernador de Santa Fe, Hermes Binner, se vio presionado por el sector agropecuario local, el cual le solicitó “*mayor acompañamiento ante el Gobierno nacional*”.²⁹ Lo mismo hicieron sus pares cordobeses con el gobernador Schiaretta.

El gobernador de Entre Ríos era del mismo signo político de la presidente y un fuerte aliado de ésta. Por tanto, su posición fue mantenerse dentro de las filas oficialistas desde el inicio del conflicto hasta su resolución. El gobernador de Santa Fe, por su parte, optó por una posición “mediadora” entre ambas partes, ofreciendo soluciones alternativas que dirimieran el conflicto. Finalmente, el gobernador de Córdoba, del mismo partido pero sin ser aliado del gobierno nacional, jugó entre ambos sectores sin tomar una posición definida.

La situación fue finalmente dirimida por el gobierno nacional, quien decidió coparticipar lo recaudado en concepto de coparticipación de la soja con las provincias, creando un fondo denominado Fondo Federal Solidario, integrado por el 30 % de las recaudaciones en concepto de retenciones. A este fondo se adhirieron los 23 gobernadores —incluso los más acérrimos opositores al gobierno nacional, como el gobernador de San Luis, Alberto

(Diario *La Voz del Interior*, “De la Sota y Bonfatti no se quejan de los K”, 27/01/2012), en sintonía con similares declaraciones del gobernador cordobés y como lo venía manifestando hace tiempo el entrerriano.

²⁸ Mediante la sanción de la Resolución del Ministerio de Economía y Producción N° 125, del 10/03/2008, el gobierno nacional buscó incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados a través de una alícuota proporcional que llegaba a cubrir —según el proyecto originario— hasta el 90 % de lo exportado.

²⁹ “La dirigencia agropecuaria santafesina dejará que el gobernador electo y su ministro de la Producción se sienten en sus despachos para presentarles dos pedidos que consideran esenciales: acompañamiento ante el Gobierno nacional en los planteos y obras de infraestructura para garantizar el acceso a los campos y evitar inundaciones como las padecidas este año” (Diario *La Voz del Interior*, “El campo, ante Binner y Cristina Fernández”, 05/11/2007).

Rodríguez Saá, quien lideró la oposición desde el PJ Disidente a partir del estallido del conflicto.

Al acto oficial en el que la presidente anunció la creación de aquel Fondo asistieron todos los gobernadores, con excepción de Schiaretti y Binner, quienes sin embargo se adhirieron al proyecto oficialista. Schiaretti había sostenido que “no enviaré a la Legislatura el proyecto de ley que implique la adhesión [...] hasta tanto no acuerde con la Mesa de Enlace el destino que los representantes agrarios consideran que deben tener esos fondos... ‘Es dinero del campo, ellos tienen que opinar’ tras asegurar que consensuará con los ruralistas qué obras se harán con ese dinero”.³⁰

Estos dos gobernadores no aliados aun cuando ratificaron la propuesta oficial, manifestaron que seguirían insistiendo sobre la reducción de las retenciones a la soja y continuarían la “pelea” por una nueva Ley de Coparticipación Federal.

c. Una lectura de los casos presentados desde la teoría de los juegos

Las dos situaciones presentadas ejemplifican claramente fuertes dilemas para los gobernadores y éstos no supieron o no pudieron trascender sus particulares pertenencias partidarias y posicionarse frente al gobierno nacional cooperativamente como actores de una región y acrecidos por ello en recursos tanto materiales como simbólicos. Cada uno jugó su juego.

En términos de la teoría de juegos, primaron las estrategias individuales, de desertión, con resultados beneficiosos para cada actor considerado individualmente. Pero si los tres gobernadores hubiesen actuado en conjunto, los resultados finales pudieron quizás haber sido óptimos para la región, lo que habría implicado también mayores beneficios individuales al largo plazo. Pero la posibilidad de esta estrategia conjunta, como una acción propia de la construcción regional, en ningún momento se planteó con seriedad y convicción.

La teoría de juegos describe una situación que pareciera amoldarse a la descrita, denominada “juego de seguridad” [“assurance game”]: “El juego es generalmente ilustrado por un escenario atribuido a Jean-Jacques Rousseau: un grupo de cazadores se dispone a atrapar un ciervo. Si ellos se mantienen juntos, todos comerán bien. Pero si uno se separa para cazar un conejo, éste comerá menos y los otros pasarán hambre. En ese caso, es me-

³⁰ Diario *El País*, 23/03/2009.

por para el resto de los cazadores perseguir sus propios conejos también” (SCHARPF, 1997:74).

Este es un juego cuya constelación es bastante similar a un juego de pura coordinación – puesto que si todos cooperan todos alcanzarán su mejor pago posible, a diferencia de otras situaciones, como la descrita por la batalla de los sexos o el dilema del prisionero. Pero termina por transformarse en un juego de *motivación mixta* (en los que se encuentran presente tanto la defección como la cooperación) desde que uno de los jugadores es tentado a desviarse del grupo para cazar una presa menor y, por tanto, más fácil. Abandonando el grupo abandona su mejor resultado (cazar un siervo y proveerse de comida por un buen tiempo) pero deja de lado también una tarea más ardua que cazar un simple conejo. Esto coloca al resto de los jugadores en una situación compleja, porque si optan por cooperar, terminarán con el peor pago posible, por lo que se ven impulsados a desertar, buscando cada cual su presa menor. Así, por la actitud defeccionista de uno solo de los jugadores, la matriz de pagos del juego se transforma y la opción por la deserción para los demás jugadores se constituye en la estrategia dominante.


Este juego nos deja una importante enseñanza: aquella cooperación que se ha escrito al inicio del trabajo como “coordinación cooperativa” depende fuertemente de las percepciones y preferencias de los jugadores, quienes deben actuar en conjunto necesariamente para alcanzar los objetivos comunes planteados; de lo contrario, si uno solo de ellos se aparta del objetivo común, el grupo perderá la posibilidad de lograr el objetivo y si los jugadores restantes persisten en la cooperación, terminarán por encontrarse con el peor resultado posible.³¹

VI. Conclusión

El desarrollo hasta aquí realizado permite concluir que el análisis del caso de la Región Centro de la República Argentina verifica la hipótesis inicial del trabajo de que en un marco de las relaciones intergubernamentales multinivel, las diferencias político-partidarias y la “explotación oportunista” de los recursos financieros y políticos (predominantemente aunque no exclusivamente) desde el nivel supraordenado nacional, generan un pobre desempeño de las organizaciones regionales subnacionales.

³¹ Como sostiene Scharpf, este juego es “un recordatorio de la importancia crucial de las percepciones y de la previsibilidad mutua en las interacciones sociales” (1997:75).

Informan a la “estructura de oportunidad política” (EOP), potencial matriz de una región (en cuanto debiera hacer posible “trasladar” el potencial de movilización regional asentado en elementos geográficos, económicos, sociales, culturales e históricos), reglas formales e informales que, por el contrario, incentivan el particularismo, el oportunismo, la defeción y/o la competencia en lugar de la cooperación. Más específicamente, esas reglas son las que caracterizan al federalismo en la República Argentina (fundamentalmente por la estructura del gasto público y de la recaudación impositiva) y al funcionamiento del fragmentado sistema de partidos.

Y frente a altisonantes discursos participativos, merece una especial advertencia que, por esa misma EOP, se malogró la participación de la sociedad civil que en su momento acompañó con entusiasmo la institucionalización formal de la Región Centro de la República Argentina. 

Bibliografía

- AMIN, A. y THRIFT, N. (1995) “Globalization, institutional ‘thickness’ and the local economy”, en HEALEY et AL., eds., *Managing Cities: The New Urban Context*, Chichester: Wiley, pp. 365-378.
- AGULLA, J. C. (1994) Actas de las “Jornadas sobre Regionalización – Perspectivas Nacional y Provincial”, Consejo de Partidos Políticos, Córdoba.
- ALTAVILLA, C. (2010) “Nuevo Debate sobre la Ley de Coparticipación. Un análisis desde la teoría de juegos”, ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la ALACIP, Buenos Aires, 28-30 de julio.
- . (2011) *Federalismo y Sistema de Partidos en Argentina. Determinantes institucionales en la distribución del poder político*. Saarbrücken: EAE.
- CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J. P. (2004), “Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina”, en *Revista de la CEPAL, N° 84*, diciembre. Santiago de Chile: ONU-CEPAL, pp. 117-134.
- GIBSON, E. y CALVO, E. (2001) “Federalismo y Sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina”, en CALVO, E. y ABAL MEDINA, J. M. (h) (eds), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 179-204.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2003) *Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en la Argentina*, Buenos Aires.
- JONES, M. et AL. (1997a) “Politics, Institutions and Fiscal Performance in the Argentine Provinces”, Serie Seminarios, Economía, Universidad Torcuato Di Tella, Junio.
- . (1997b) “Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces”, Documento de Trabajo N° 17, Universidad de San Andrés, agosto.

- JORDANA, J. (2002) “*Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina - Casos de Argentina y Bolivia*”. Proyecto INDES-Comunidad Europea, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- LEIBOVITZ, J. (2003) “Institutional Barriers to Associative City-region Governance: The Politics of Institution-building and Economic Governance in ‘Canada’s Technology Triangle’” en *Urban Studies*, Vol. 40, N° 13, December, pp. 2613-2642.
- LOWNDES, V.; y WILSON, D. (2001) “Social capital and local governance: exploring the institutional design variable”, *Political Studies*, 49, pp. 629-647.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C. (2001) *Estado, Sociedad y Región. Un análisis neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina*. Ed. Ciencia, Derecho y Sociedad, Universidad Nacional de Córdoba.
- . (2007) “La (re)significación de la autonomía local en el marco de la construcción de las relaciones intergubernamentales bajo formas regionales”, ponencia presenta al 4° Congreso Argentino de Administración Pública, AAEP, Buenos Aires, 22-24 de agosto.
- . (2011) “Una lectura de la cooperación intergubernamental local desde el neoinstitucionalismo”, en *Anuario XII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales —CIJS—, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*, pp. 99-122. Buenos Aires: Ed. La Ley.
- SANGUINETTI, P. (1993) “The Politics of Intergovernmental Transfers and Local Governments Deficits: Theory and Evidence”, en *Estudios Económicos* (México), pp. 87-109.
- . (1994), “Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures: A Game Theoretic Approach” en *Estudios de Economía* (Chile), Vol. 21, N° 2, diciembre, pp. 181-212.
- SCHARPF, F. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- SCHWARTZ, G.; y LIUKSILA, C. (1997) “Argentina” en TER-MINASSIAN, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, pp. 387-422.
- TER-MINASSIAN, T. (1997) “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview” en Ter-Minassian, Teresa, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, pp. 3-24.
- TOMMASI, M.; y SPILLER, P. (2000) *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- SAWERS, L. (1996) *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Boulder: Westview Press.

Fecha de recepción: 01/02/2013.

Fecha de aceptación: 29/08/2013.