



36
24

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES**

**"MOVIMIENTOS SOCIALES Y CAMBIOS
POLITICOS EN LA ARGENTINA DE
FIN DE SIGLO"**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN SOCIOLOGIA**

P R E S E N T A:

ANGELICA MONTELLANO GARCIA



ASESORA: DR. RAQUEL SOSA ELIZAGA

MEXICO, D. F. A 3 DE NOVIEMBRE DE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres por respetarme, intentar comprenderme y apoyarme en mis decisiones. Esta tesis es producto de estas decisiones y también parte de mis padres.

Agradecimiento a:

Raquel Sosa Elzaga por ser mi guía en el camino de esta investigación y por su apoyo moral;

Martha Selser por abrirme las puertas de su acervo bibliográfico;

Sergio Bagü Bejarana por sus pláticas que despejaron mis dudas sobre Argentina.

Movimientos sociales y cambios políticos en la Argentina de fin de siglo

Introducción	1
--------------------	---

Capítulo 1

El desarrollo de América Latina dentro del modelo capitalista: su inserción, situación actual y repercusiones

Índice

1.1 El papel de América Latina dentro del sistema capitalista	4
1.1.1 La instalación del modelo primario exportador en América Latina	5
1.1.2 El impacto del sistema capitalista en la estructura regional de los países dependientes	9
1.2 América Latina en el modelo desarrollista de la CEPAL	12
1.2.1 El modelo teórico del desarrollismo.....	13
1.2.2 Aplicación del modelo sustitutivo de importaciones en América Latina	16
1.2.3 Fin del modelo sustitutivo y de la teoría cepalina	18
1.3 El modelo neoliberal, nuevo patrón de acumulación capitalista en América Latina	20
1.3.1 El modelo teórico neoliberal	20
1.3.2 La inserción de América Latina en el modelo neoliberal	22
1.3.3 Modalidades del neoliberalismo latinoamericano	23

Capítulo 2
Regiones y desigualdades regionales: el caso argentino

Indice

2.1 Regionalización y desigualdad regional	28
2.1.1 Configuración espacial y configuración regional	28
2.1.2 Las desigualdades regionales	31
2.2 El desarrollo regional en Argentina	32
2.2.1 Los orígenes de la regionalización en Argentina	35
2.2.2 Nueva regionalización argentina en el modelo sustitutivo de importaciones	41

Capítulo 3
La implantación del neoliberalismo y sus impactos en la estructura regional argentina

Indice

3.1 La política económica y social de la dictadura	52
3.1.1 Restructuración económica	52
3.1.2 La nueva política social de los militares	57
3.1.3 Los impactos del ajuste neoliberal en la estructura regional	62
3.1.4 Crisis de la dictadura militar	67
3.2 El retorno de la democracia	68
3.2.1 Alfonsín al gobierno: el gran desafío de la estabilización económica.....	69
3.2.2 La política social del gobierno democrático	71
3.2.3 Los impactos del régimen democrático en las regiones argentinas.....	74
3.2.3.1 Provincias desarrolladas	76
3.2.3.2 Provincias de desarrollo intermedio	76

3.2.3.3 Provincias rezagadas	76
3.2.3.4 Provincias patagónicas	77
3.2.4 Saldos del gobierno de Alfonsín	79

Capítulo 4

Los saldos del neoliberalismo en Argentina

Índice

4.1 La política económica del Presidente Menem	81
4.1.1 El plan de Convertibilidad	82
4.1.2 La política social del plan de Convertibilidad	84
4.1.2.1 Privatizaciones	84
4.1.2.2 Racionalización del sector público	85
4.1.2.3 Disminución del gasto social público	85
4.1.2.4 Incremento de la recaudación fiscal	86
4.2 Efectos del plan de Convertibilidad en las economías regionales	86
4.2.1 Provincias rezagadas	87
4.2.2 Provincias intermedias	92
4.2.3 Provincias patagónicas	96
4.2.4 Provincias desarrolladas	100
4.3 Cambios políticos a partir del plan de Convertibilidad	108
4.3.1 La reforma constitucional	110
4.3.2 Elecciones presidenciales de 1995	112
Conclusiones	117
Bibliografía	121

INTRODUCCIÓN

La presente investigación es el resultado de una inquietud personal motivada por algunas materias sobre estudios latinoamericanos. En una de ellas, impartida por la doctora Raquel Sosa, comencé un trabajo sobre un país latinoamericano. Este país fue Argentina, mi trabajo incluía la revisión periódica de noticias; ahí encontré la pauta que dio pie a esta investigación.

En diciembre de 1993 *La Jornada* publicó una noticia sobre los estallidos sociales en una provincia argentina: Santiago del Estero. La noticia encabezó por varios días las portadas del periódico y por las transmisiones televisadas parecía que era el inicio de un gran movimiento social que tendría impacto sobre la nación y traería transformaciones a su actual modelo económico. La forma violenta y en apariencia desordenada que adoptaron estas manifestaciones llamaron la atención a mi curiosidad sociológica; su actualidad y el impacto que ellas pudieran tener a futuro sobre la sociedad hacían de este fenómeno un objeto de estudio interesante y novedoso. Además, en función de las características que comparte con otros países de la región había una veta de investigación para el resto de las sociedades latinoamericanas.

De esta forma dio inicio mi investigación, teniendo como base la siguiente tesis: demostrar que el modelo neoliberal, sobre todo en el sexenio del Presidente Menem, había producido cambios drásticos en la estructura económica argentina, afectando el nivel de vida de la población. Las rebeliones regionales iniciadas en Santiago del Estero eran una expresión del malestar de la población hacia este modelo económico, en función de lo cual, resulta imperioso conocer sus alcances y limitaciones.

Para demostrar esta tesis me planteé dos objetivos: el primero, conocer el origen y las causas de este fenómeno; y el segundo (derivado del primero), realizar una investigación que me permitiera adquirir un conocimiento básico sobre la conformación y desarrollo de la estructura económica, social y regional de Argentina a lo largo del presente siglo.

Para conocer el origen de estas manifestaciones, decidí investigar las características económicas y sociales de Santiago del Estero y del resto de las provincias argentinas. Las causas de estas rebeliones las encontré en los elementos que componen la actual coyuntura histórica: a) la instalación de un modelo que privilegia la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, b) caída del nivel de vida de la mayor parte de la población y c) aumento de la corrupción estatal. Esto último fue el detonante de la furia de la población, pues mientras sus dirigentes les pedían solidaridad y paciencia para soportar los ajustes "necesarios" para salir de la crisis económica, ellos veían paso a paso deteriorar su situación.

Comencé a estudiar la forma en que se había desarrollado la estructura económica regional a lo largo del sistema capitalista, para entender por qué las reformas económicas había impactado negativamente a las economías provinciales.

Los efectos negativos del modelo económico me dieran la impresión de la urgencia de un cambio profundo en el rumbo de la economía. Sin embargo, las negociaciones entre el gobierno y la población afectada modificaron mi primer impresión, haciéndome ver que aunque el cambio es necesario aún no habían propuestas sólidas por parte de la población para dirigir la economía. La aparición de un nuevo partido: el Frente Grande, formado por disidentes justicialistas que pretendían ser una alternativa, y su sorpresivo triunfo en Buenos Aires en la elección de constituyentes (que debían debatir sobre la reforma constitucional, la cual tenía como punto central la reelección), abrieron una puerta al cambio, a pesar del triunfo del Presidente Menem en las pasadas elecciones de mayo. Considero que las rebeliones provinciales y el surgimiento de un nuevo partido, que no obstante su juventud logró capturar un porcentaje considerable de votos, expresan el malestar de la población con el modelo económico y al mismo tiempo representan, cuando menos en principio, una alternativa para el cambio. Alternativa que necesita tiempo para madurar y consolidarse en propuestas reales.

En esta tesis presento el resultado de mi investigación, la cual está dividida en cuatro capítulos. Los dos primeros capítulos se refieren a la inserción de Argentina al modelo capitalista y a la aclaración de conceptos claves para la investigación. En el primero hago una síntesis del recorrido de América Latina por diferentes modelos de desarrollo capitalista, la forma en que se insertó a este sistema, las características que adoptó su territorio bajo este sistema y los cambios y continuidades que registró al pasar de un modelo a otro; así como los presupuestos teóricos en que se fundan cada uno de estos modelos. El segundo capítulo, inicia con los conceptos de región y desigualdades regionales. Intento explicar, de forma sintética, las condiciones históricas bajo las cuales Argentina se insertó al modelo capitalista y las consecuencias de esta inserción sobre la conformación de su estructura regional. Desde mi punto de vista, en la década de los treinta, el modelo compuesto por la oligarquía durante el siglo XIX dejó de ser eficiente y fue sustituido por el modelo de sustitución de importaciones, bajo el cual creció y se expandió el sector industrial. Esta nueva política económica modificó la estructura regional.

En los últimos capítulos trato la historia reciente argentina e intento explicar la actual coyuntura política y social. El tercer capítulo trata sobre la implantación de la dictadura militar en 1976, que trajo consigo toda una reestructuración de la sociedad argentina, resaltando los cambios que provocó en la estructura regional. También, hablo sobre la transición a la democracia en 1983 y las consecuencias que tuvo sobre la sociedad y las regiones argentinas. Por último, en el cuarto capítulo me dedico a explicar la política económica y social del primer gobierno del Presidente Menem y los cambios

que ello reporta sobre las economías provinciales. El capítulo concluye con un balance de las pasadas elecciones presidenciales de mayo de 1995.

CAPITULO 1

EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA DENTRO DEL MODELO CAPITALISTA: SU INSERCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL Y REPERCUSIONES

*"La esencia del subdesarrollo, que no es otra cosa que el resultado de un proceso en el cual las burguesías de los estados más poderosos abusan de las naciones económicamente débiles, aprovechando precisamente esa condición a la vez que esos abusos perpetúan y hasta ahondan tal debilidad, reproduciendo en escala ampliada, aunque con modalidades cambiantes los mecanismos básicos de explotación y dominación."*¹

La década de los noventa se ha caracterizado por una reestructuración del sistema económico y político en todos los países del subcontinente. Estos cambios han traído como consecuencia el aumento de las desigualdades entre las diferentes regiones que integran a cada uno de estos países, así como una mayor concentración de la riqueza en unas cuantas manos y el empobrecimiento de la mayor parte de la población. Esta reestructuración ha sido impulsada por el nuevo modelo económico que adoptó esta región: *el neoliberalismo*.

El neoliberalismo es un modelo formulado en los países desarrollados económicamente (específicamente Estados Unidos) y por los organismos financieros internacionales para enfrentar la insolvencia de las economías subdesarrolladas, entre otras las de América Latina, agudizada por la crisis de las décadas setenta y ochenta.

Para entender el por qué se impone en América Latina un modelo como el neoliberal, que trae consigo cambios drásticos en su estructura económica, regional, política y social, iniciaremos este capítulo con la descripción de los principales elementos que caracterizan la inserción de América Latina al modelo de desarrollo capitalista y que aún hoy persisten.

1.1 El papel de América Latina dentro del sistema capitalista

América Latina se insertó al modelo de desarrollo capitalista como proveedor de productos primarios (principalmente materias primas) a los países con mayor grado de desarrollo. Para ello actuó, y sigue actuando, como

¹ Agustín Cueva, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México. Siglo XXI, 1993, p. 11

receptora de inversiones externas localizadas en sectores clave de la actividad productiva y de la infraestructura de apoyo.

Al interior de la sociedad latinoamericana se desarrollaron grupos económicamente poderosos (burgueses y terratenientes) aliados con los inversionistas extranjeros para extraer las mayores ganancias y después repartirlas entre ellos.

Para facilitar esta inserción, el Estado operó como actor principal o condicionante de la estructuración de un sistema social compatible con los objetos de los inversores extranjeros y el proceso de intercambio comercial impuesto. Este tipo de estructura económica provocó un proceso acumulativo histórico de concentración de la riqueza en una reducida élite en el poder.

La formación de este sistema de desarrollo trajo consigo un estado de dependencia y subordinación de América Latina con respecto a los países desarrollados que enviaban sus capitales a esta región, ya que con base en ello se impulsó el desarrollo económico.

El sistema económico capitalista dio lugar a una formación social acorde a él, la que a su vez conformó un determinado sistema regional y un sistema urbano.

"La formación social de un país cualquiera estaría condicionada, para cada momento histórico por factores externos y por su espacio físico.

*La formación social en sí estaría constituida por la interrelación de una estructura cultural-ideológica y una estructura político-jurídica específica, con un aparente predominio de las primeras. Todo esto tiene como efecto, entre otras cosas, un sistema regional."*²

En seguida veremos de forma más explícita el proceso que siguió América Latina para integrarse al modelo capitalista y cómo fueron conformándose esas cadenas de dependencia que ahora la atan y determinan en su desarrollo.

1.1.1 La instalación del modelo primario exportador en América Latina

Con la acumulación originaria se inició en América Latina un complejo proceso de transición, a través del cual el modo de producción capitalista fue supeditando a las formas anteriores de producción a su dinámica e imponiendo a la sociedad latinoamericana su legalidad y funcionamiento. Este proceso se llevó a cabo bajo ciertas condiciones, que estuvieron constituidas por dos hechos: "el que el capitalismo no se instale aquí (América Latina) mediante

² Alejandro Rofman. *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1974. p 15.

una revolución democrático-burguesa que destruya de manera radical los cimientos del antiguo orden, y el que nazca y se desarrolle subordinado a la fase imperialista del capitalismo."³

La división internacional del trabajo que hizo el capitalismo, asignó a Latinoamérica el papel de productora y exportadora de materias primas y productos alimenticios para los países más desarrollados. Se instaló lo que conocemos como modelo primario exportador, dominado por un régimen de servidumbre y caracterizado por un bajísimo nivel de desarrollo en sus fuerzas productivas. América Latina se convirtió en una economía de enclave para los países desarrollados, su característica fundamental (según Agustín Cueva) consiste en que sea por su vinculación íntima con la metrópoli o por su forma misma de funcionamiento, en general no provoca efectos dinamizadores para la economía y la sociedad en su conjunto. Por medio de este proceso, los países latinoamericanos pasaron a constituir un islote de capital monopólico incrustado en una formación económica de base precapitalista, que proporcionaba mano de obra barata sin recibir el más mínimo impulso dinamizador.

Este proceso se vio favorecido por tres factores: la creciente afluencia de capitales extranjeros hacia América Latina, la colaboración de la burguesía nacional para insertarse a este modelo y el papel que jugó el Estado.

A finales del siglo XIX los países con mayor desarrollo como Inglaterra, Alemania y Estados Unidos, llegaron a acumular una enorme masa de capital excedente, el cual decidieron exportar hacia el extranjero. La exportación se dio en dos formas: la primera es en forma de capital de préstamo que se otorgaba a gobiernos o a capitalistas de otros países a cambio de cierto interés. La segunda forma es en capital productivo, que se realizaba cuando los capitalistas invertían en la construcción de empresas dentro de países económicamente atrasados, donde escaseaban los capitales, la tierra era barata, abundaban las materias primas y los salarios eran bajos.

Al contar América Latina con estos requisitos, se convirtió en un punto de atracción para los monopolios que deseaban exportar sus capitales.

*"En el período de 1884 a 1914 el capital imperialista (llega a) controlar los puntos nodales de la economía moderna de América Latina: ferrocarriles, minas, frigoríficos, silos de cereales, ingenios de azúcar, plantaciones y aparato financiero."*⁴

El fenómeno de la penetración de la gran empresa capitalista en economías no desarrolladas estuvo acompañado por la introducción de procesos de dependencia política, cultural, militar, etc., los cuales desencadenaron una situación de subdesarrollo y dominación.

³ Agustín Cueva, *op.cit.* p.79

⁴ *Ibid.* p.97.

El subdesarrollo y la dominación se vieron reforzados por los recursos financieros que aportaban los prestamistas extranjeras, con los cuales se construyó la infraestructura necesaria para el proceso exportador, además que determinó la injerencia de estos organismos en la toma de decisiones importantes dentro del país.

Al interior de cada sistema económico incorporado al capitalismo surgieron sectores clave de la burguesía o del sector terrateniente local -en una primera etapa dedicados al sector comercial y después incorporados al desarrollo industrial- que actuaron como coparticipes del proceso de inversión externa.

Estos sectores nacionales se caracterizaron por invertir en las ramas más productivas del país, donde sus ganancias estaban aseguradas y su capital no corría ningún riesgo. El papel cónmodo que adoptó la oligarquía latinoamericana supeditó su desarrollo a los intereses de los países capitalistas.

Este sistema económico determinó la estructura ideológica y el modelo respectivo de Estado, expresión y representante de las clases coligadas que controlan el poder político.

El último de los tres actores principales que ayudaron a insertar a América Latina al modelo capitalista fue el Estado. Dentro de este apartado no pretendo hacer una crítica a las diferentes teorías que existen sobre el Estado, sólo busco presentar el papel que jugó dentro del proceso de inserción de América Latina al modo de producción capitalista.

El Estado representa la concentración del poder político para asegurar el orden y reproducción de la sociedad. Es concebido como un organismo propio de un grupo destinado a crear las condiciones favorables para la mayor expansión de este grupo, pero al mismo tiempo los intereses de este grupo son coordinados con los intereses generales y la vida estatal es considerada como una constante superación de equilibrios inestables entre los intereses del grupo dominante y del dominado.⁵

En América Latina el Estado se convirtió en el representante de los intereses del bloque dominante (burguesía nacional y extranjera), lo cual no le impidió tomar cierta distancia de él y fijar pautas que ayudaran a superar posibles contradicciones y antagonismos entre el grupo dominante y el dominado, que pudieran interrumpir el desarrollo del sistema. *"De ahí que el Estado vaya asumiendo de forma pendular, formas propias de democracia liberal o de una estructura dictatorial. Este es el caso más típico de la mayoría de las naciones latinoamericanas."*⁶

⁵ Concepto de Antimo Gramsci, obtenido de Juan Carlos Portantiero, "Sociedad civil, Estado y sistema político", en Juan Enrique Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*. México, CIDE, 1984, p. 200

⁶ Alejandro Rofman, *op. cit.*, p. 26.

Las relaciones de explotación que se establecen en la sociedad capitalista se ejercen a través de los propietarios de los medios de producción y de cambio, y de la acción del Estado, agente natural de la clase dominante. Este promueve un sistema de propiedad rígido, de acuerdo con los objetivos de los grupos nacionales dominantes aliados con los extranjeros, amparado por las normas jurídicas que consagran su inviolabilidad y la defienden de modificaciones estructurales.

A lo largo del desarrollo capitalista latinoamericano, se suscitaron cambios en la economía que afectaron las formas de propiedad y tuvieron impactos negativos sobre la sociedad, que reaccionó de forma diferente ante ellos. Hacer una descripción minuciosa de estos cambios y de las manifestaciones de la población nos llevaría más de un capítulo y no es interés de la investigación realizarlo, por ello sólo presentare una breve síntesis que brinde al lector una visión general sobre los cambios estructurales que provocó el modelo capitalista y la forma en que los asimiló la población.

Durante el desarrollo del modelo capitalista se abrió una confrontación entre los campesinos despojados de sus parcelas por los terratenientes locales o lo capitalistas extranjeros que se apropiaron de ellas, ya fuera para cultivar los productos que demandaba el mercado internacional o bien, para instalar en ellas pequeñas industrias que procesaran productos semimanufacturados. Estas confrontaciones se manifestaron de forma violenta y por la vía armada. Ejemplos de ellas hay muchos, entre los que resaltan: el levantamiento armado de México en 1910; en El Salvador, una casi ininterrumpida secuela de luchas, que va de los primeros movimientos de resistencia a la acumulación originaria, en el siglo pasado, hasta el levantamiento popular de 1932; y en Nicaragua, el levantamiento armado encabezado por Sandino en las dos primeras décadas de este siglo.

En general, estos movimientos no expresaron proyectos de desarrollo u organización nacional, su origen estuvo limitado a ciertas demandas inmediatas. Las consecuencias de los mismos fueron importantes en la medida que al no poder ser sofocados, la burguesía y el gobierno comenzaron a negociar con ellos y accedieron a algunas de sus peticiones sin resolver de raíz el problema, puesto que ello implicaría una modificación en la estructura de propiedad que no convenía a sus intereses.

Con respecto a la clase obrera, en esta etapa del desarrollo capitalista en América Latina apenas estaba conformándose como tal. Se ubicaba en los sectores mineros, de transporte y en la incipiente industria manufacturera, se caracterizaban por su aislamiento y disgregación física, lo cual dificultaba la conformación de su conciencia social y su organización política para presentar sus demandas al gobierno.

Por último, hablaremos del problema de las clases medias. En estos países dependientes, estructurado de acuerdo a la gran propiedad dedicada a la exportación, no encontraban condiciones favorables para el ejercicio de funciones productivas autónomas. El sector de servicios del Estado representó

una alternativa para estas clases, actividad dependiente de las vicisitudes por las que atraviesa la economía de exportación.

Las limitaciones que representaba el modelo primario-exportador para el desarrollo de la clase media, impulsó a ésta a buscar un modelo alternativo que satisficiera sus demandas de desarrollo. Ejemplo de este tipo de movimientos los tenemos en el movimiento estudiantil de Córdoba, Argentina, en 1918 que pugnaba por la democratización de la enseñanza. Más de una vez, estas iniciativas de cambio fueron reprimidas por el bloque dominante, no obstante es necesario reconocer que las clases medias jugaron un papel importante en el proceso de desmoronamiento de la sociedad oligárquica, coadyuvando en la organización de un Estado moderno, basado en el desarrollo industrial, pero que logró emprender transformaciones radicales en el agro. Las capas medias prefieren sentar las bases de una industrialización impulsando la transferencia del excedente del sector agrario y primario exportador al sector industrial; al tiempo que se va constituyendo un Estado benefactor, a través del cual intentan convertirse en árbitros reguladores del conflicto social. Esta es a grandes rasgos la historia de la participación social en la constitución de un nuevo modelo de desarrollo, del cual hablaremos en el siguiente apartado.

1.1.2 El impacto del sistema capitalista en la estructura regional de los países dependientes

Como ya lo mencionamos al inicio de este apartado, la instalación de un determinado sistema económico y social trae como resultado la formación de regiones, es decir, de una determinada realidad espacial al interior de un país. Esta es una dimensión que se reajusta permanentemente por influencia de la realidad económico-social y al mismo tiempo la impacta.

El desarrollo del sistema capitalista a escala internacional ha devenido en la formación de dos subsistemas diferenciados, que muestran un distinto nivel de crecimiento de sus respectivas fuerzas productivas. El desarrollo y el subdesarrollo surgen como una dicotomía aceptada, donde la distancia o brecha que separa a tales subconjuntos de países tiende a ensancharse a través del tiempo. Esta afirmación se sustenta en que el sistema capitalista funciona como una unidad a nivel internacional. El subdesarrollo de un subsistema (países en vía de desarrollo) es necesario para otros (países altamente industrializados).⁷

La marginalidad es una de las consecuencias más inmediatas dentro de este proceso de diferenciación entre áreas desarrolladas o centrales y áreas periféricas o subdesarrolladas.

⁷ Esta afirmación fue tomada del libro de Alejandro Rofman, *op. cit.*, p. 21

una alternativa para estas clases, actividad dependiente de las vicisitudes por las que atraviesa la economía de exportación.

Las limitaciones que representaba el modelo primario-exportador para el desarrollo de la clase media, impulsó a ésta a buscar un modelo alternativo que satisficiera sus demandas de desarrollo. Ejemplo de este tipo de movimientos los tenemos en el movimiento estudiantil de Córdoba, Argentina, en 1918 que pugnaba por la democratización de la enseñanza. Más de una vez, estas iniciativas de cambio fueron reprimidas por el bloque dominante, no obstante es necesario reconocer que las clases medias jugaron un papel importante en el proceso de desmoronamiento de la sociedad oligárquica, coadyuvando en la organización de un Estado moderno, basado en el desarrollo industrial, pero que logró emprender transformaciones radicales en el agro. Las capas medias prefieren sentar las bases de una industrialización impulsando la transferencia del excedente del sector agrario y primario exportador al sector industrial; al tiempo que se va constituyendo un Estado benefactor, a través del cual intentan convertirse en árbitros reguladores del conflicto social. Esta es a grandes rasgos la historia de la participación social en la constitución de un nuevo modelo de desarrollo, del cual hablaremos en el siguiente apartado.

1.1.2 El impacto del sistema capitalista en la estructura regional de los países dependientes

Como ya lo mencionamos al inicio de este apartado, la instalación de un determinado sistema económico y social trae como resultado la formación de regiones, es decir, de una determinada realidad espacial al interior de un país. Esta es una dimensión que se reajusta permanentemente por influencia de la realidad económico-social y al mismo tiempo la impacta.

El desarrollo del sistema capitalista a escala internacional ha devenido en la formación de dos subsistemas diferenciados, que muestran un distinto nivel de crecimiento de sus respectivas fuerzas productivas. El desarrollo y el subdesarrollo surgen como una dicotomía aceptada, donde la distancia o brecha que separa a tales subconjuntos de países tiende a ensancharse a través del tiempo. Esta afirmación se sustenta en que el sistema capitalista funciona como una unidad a nivel internacional. El subdesarrollo de un subsistema (países en vía de desarrollo) es necesario para otros (países altamente industrializados).⁷

La marginalidad es una de las consecuencias más inmediatas dentro de este proceso de diferenciación entre áreas desarrolladas o centrales y áreas periféricas o subdesarrolladas.

⁷ Esta afirmación fue tomada del libro de Alejandro Rofman, *op. cit.*, p 21

*"De esta manera el subdesarrollo (y la subsiguiente marginalidad) de los unos, sería condición para el desarrollo (la marginalidad o menor marginalidad) de las otras. Entre la noción de marginalidad como mera exclusión, la de inferioridad y la que percibe el fenómeno como resultado de explotación ... hay más que una diferencia de grado. Se trata de diferencias cualitativas."*⁸

De este modo, puede destacarse la existencia de una zona mundial "centro" conformada por el grupo de países desarrollados, dominantes o imperialistas, en contraste y en posición de explotación con respecto a una zona "periférica", constituida por los países subdesarrollados o dependientes, es decir "marginales" en relación con el sistema internacional mismo, integrado en la cultura, la tecnología y las formas estructurales sociales de tipo moderno.⁹

Del mismo modo la desigualdad a nivel internacional se refleja al interior de los países subdesarrollados.

*"Al nivel nacional, las relaciones existentes entre las diversas regiones que conforman a un patrón común de dominación y dependencia donde, como es bien sabido, las relaciones se caracterizan por una serie de distorsiones. El colonialismo interno es una de tales distorsiones. En esta situación una superregión pone a su servicio a las otras regiones y ejerce el mismo tipo de depresión y de influencia desfavorable que algunos países industrializados sobre los países en desarrollo: transforma a las otras regiones en productoras de materias primas a precios declinantes y en compradores de bienes manufacturados a precios crecientes; además, una proporción considerable de los recursos y el ingreso de las regiones deprimidas o menos desarrolladas se canaliza hacia la superregión."*¹⁰

De la misma forma que el colonialismo internacional se reproduce al interior de los países subdesarrollados, algunas zonas de un mismo territorio sufren la marginación de los centros más desarrollados del país. La marginalidad de que hablamos aparece como situación de exclusión en áreas estratégicas del desarrollo del país: en el ámbito económico, las zonas marginadas no cuentan con apoyo para realizar actividades rentables; en la política, su marginación es evidente por la no intervención en la toma de decisiones que involucran a todo el país.

⁸ Gino Germani. El concepto de marginalidad, Buenos Aires, Nueva Visión, 1980, pp. 15-16

⁹ *Ibid.* p. 16.

¹⁰ Rubén Utría, "Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina", en Antoni Kuklinski (Comp.), Aspectos sociales de la política y de la planificación regional, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 196

Según algunos teóricos, la marginalidad está determinada por ciertas características estructurales de orden económico-social, o por determinadas políticas dentro de un orden económico-social dado; dichas condiciones impedirían o crearían límites insuperables para la absorción de la totalidad del territorio dentro del sistema económico del país.¹¹

Los principales agentes que contribuyen al establecimiento de este tipo de estructura desigual al interior de los países subdesarrollados son los mismos que introdujeron el sistema de desarrollo dependiente. El Estado, el capital extranjero y el capital nacional influyen en la conformación de una estructura espacial desigual dentro del capitalismo dependiente.

La presencia de la empresa monopólica, que desplaza a sus competidores y relega el modelo inicial de funcionamiento del sistema capitalista basado en la multiplicidad de pequeñas empresas operando bajo condiciones de libre competencia, adquiere un papel fundamental como protagonista en la toma de decisiones vinculadas a la localización de actividades generadoras de bienes y servicios dentro del área latinoamericana y como agente destacado del proceso de centralización y concentración económica.

Ésta, en colaboración con la burguesía industrial y terrateniente de los países subdesarrollados, influye por medio de sus decisiones en la conformación de la estructura espacial este tipo de países.

Cuando una empresa de capital extranjero desea invertir su capital en un país no desarrollado económicamente, escoge una localización dada, que cubra las expectativas del inversionista. Esta inversión trae consigo cambios, puesto que la creación de nuevas fuentes de empleo, la dotación de mejores vías de comunicación ó la canalización de mayores recursos por parte del Estado tienen como consecuencia alteraciones parciales o totales dentro del área determinada, pero también dentro del resto del sistema, por medio de los canales de vinculación y los flujos que por ellos circulan.

La burguesía nacional siempre busca invertir su capital en los centros o localizaciones que eligió el inversionista extranjero para aprovechar los beneficios que le reporta a sus ganancias.

Por otra parte, el Estado como aliado del bloque económico dominante, en este caso el capital extranjero y la burguesía nacional, se encarga de proveer de todo lo que necesitan, principalmente producción de materias primas y obras de infraestructura. "Esta característica adquiere especial relevancia en su dimensión espacial por cuanto el fenómeno de estructuración urbano-regional resulta un subproducto directo de las decisiones estatales compatibles con el desarrollo histórico del modelo capitalista dependiente."¹²

¹¹ Gino Germani, *op. cit.*, p. 22.

¹² Alejandro Rofman, *op. cit.*, p. 28

Cuando se instaló el modelo de desarrollo dependiente se pensó que esta situación sería transitoria y que después de un tiempo este modelo superaría la dependencia y obtendría su autonomía. Pero, en este apartado hemos podido ver que los mecanismos que sostienen al sistema capitalista se basan en el desarrollo de determinados sectores en detrimento de otros; que esta dicotomía sostiene a dicho sistema, lo cual hace insuperable el subdesarrollo.

Por otro lado, los principales actores económicos no desean cambios al interior de la estructura capitalista, y están encargados de mantener este sistema al precio que sea, porque así conviene a sus intereses.

Todo ello trae graves repercusiones, entre otras cosas, en la estructura espacial del país, en que se reproduce la estructura de dependencia que existe a nivel internacional. En ambos priva una tendencia a beneficiar el desarrollo de unos cuantos centros urbanos en detrimento de la mayor parte de los centros rurales.

*"... la presencia del capital imperialista en nuestro desarrollo implica por lo menos 3 efectos negativos. El primero y más obvio consiste en la desnacionalización de la economía latinoamericana, con todas las derivaciones, incluso políticas, que ello supone. El segundo radica en el hecho de que tales inversiones constituyen elementos más de deformación del aparato productivo local, puesto que se ubican, como es natural, en puntos estratégicos para el desarrollo de las economías metropolitanas y no en los que más interesarían para un desarrollo relativamente cohesionado de los países "anfitriones". Y el tercero, en que tales inversiones son el vehículo más expedito para la succión del excedente económico."*¹³

1.2 América Latina en el modelo desarrollista de la CEPAL

Desde principios de la década de los años treinta y hasta mediados de los cincuenta, una serie de factores externos convulsionaron a América Latina y al mundo entero. El primero de ellos es la crisis económica del 29, después la Segunda Guerra Mundial, y aunado a ello una serie de cambios internos en cada país contribuyeron a un cambio en las relaciones económicas internacionales hasta ese momento mantenidas, para lo cual el anterior modelo de exportaciones de materias primas se había convertido en parcialmente inoperante.

Toda esta serie de cambios hacía urgente una nueva explicación y un modelo de desarrollo para los países subdesarrollados. En este contexto surgió

¹³ Agustín Cueva, *op. cit.*, p. 98.

la Comisión Especial para América Latina (CEPAL), como una preocupación por dar respuesta a estas interrogantes, preocupación no sólo de los países latinoamericanos sino también de los países desarrollados y de los organismos internacionales. Ejemplo de ello es que la iniciativa para fundar un grupo de estudio y apoyo al desarrollo de los países de América Latina proviniera de la organización de las Naciones Unidas en 1947.

1.2.1 El modelo teórico del desarrollismo ¹⁴

La teoría del desarrollo de la CEPAL surgió como una necesidad de dar respuesta a la inquietud e inconformidad manifestadas por las naciones latinoamericanas que emergieron debilitadas de la posguerra. En particular su orientación era explicar y superar las desigualdades que caracterizaban a las relaciones económicas internacionales, que dificultaban la consecución de un verdadero desarrollo de estas naciones.

La crisis mundial de 1929 golpeó duro a las economías latinoamericanas, basadas en la exportación de materias primas, ya que los países desarrollados, los principales mercados de estos productos, no contaban con el dinero para continuar comprando. La economía de los países latinoamericanos se vino abajo frente a esta situación.

Años más tarde, la Segunda Guerra Mundial contribuyó a la agudización de estos problemas. Sus principales manifestaciones fueron la disminución de los impulsos del proceso de acumulación basado en la actividad exportadora, por la quiebra del sistema de intercambio internacional en el mundo capitalista, y la interrupción del flujo marítimo por el bloqueo militar. A pesar de ello, la Segunda Guerra Mundial provocó una coyuntura favorable para que los grupos dominantes internos de los países dependientes intentaran liderar un proceso de transformación limitada de la estructura productiva y produjeran las modificaciones relativas correspondientes en el sistema político.

Ante esta serie de cambios estructurales a nivel mundial, los integrantes de la CEPAL intentaron dar respuesta a las preguntas que se planteaban los países latinoamericanos con respecto al rumbo que debían seguir para su desarrollo. Entre los principales autores de esta corriente encontramos a: Raúl Presbich (argentino), Anibal Pinto (chileno) y Celso Furtado (brasileño).

La aportación teórica más importante de la escuela cepalina fue la introducción de la noción de condición periférica en el análisis económico. Raúl Presbich analizó el comportamiento histórico de las relaciones comerciales de América Latina con Inglaterra y Estados Unidos, llegando a la revolucionaria conclusión de que el fruto del progreso técnico no se distribuye equitativamente entre las naciones del mundo, como era sostenido

¹⁴ La síntesis que se presenta a continuación fue tomada de Estela Gutiérrez Garza, "Economía, teoría e historia: la CEPAL y los estilos de desarrollo", en Ray Mauro Manry y Margarita Millán (Coords.), *La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia*, Tomo II, México, Ediciones el Caballito, 1994, pp. 118-127.

tradicionalmente por los postulados teóricos del esquema de la división internacional del trabajo.

De acuerdo con esa concepción, todo aumento en la productividad implica el descenso de los precios de las mercancías. Como las relaciones comerciales se realizan entre países con diferentes niveles de productividad, aquéllos cuyos niveles son más bajos se verían favorecidos por el descenso de los precios de los países que han logrado mayores incrementos de productividad. Presbich demostró, en cambio, con su estudio que lo que realmente ha sucedido en la historia de América ha sido el proceso inverso. En los países donde el aumento de productividad ha sido mayor, como Estados Unidos e Inglaterra, los precios (reales) han aumentado y en aquéllos donde el aumento de la productividad ha sido menor, los precios han decrecido.

Este fue el paso definitivo en la construcción de una teoría de la economía internacional diferenciada en dos polos, el centro y la periferia, y basada en una relación macroeconómica fundamental: el deterioro de los términos de intercambio para la América Latina. En consecuencia, la condición periférica es el resultado de un rezago estructural del aparato productivo, que hace posible que los beneficios y los salarios se contraigan tendencialmente por debajo del ritmo de crecimiento de su propia productividad, bajo la presión estructural que imponen los países del centro en la relación del intercambio comercial.

Aunado al desequilibrio del intercambio comercial, se encuentran una serie de obstáculos internos que se oponen al desarrollo latinoamericano, según la explicación de la CEPAL. Lo esencial es la existencia de un rezago estructural de la periferia respecto al centro, que al no ser superado da lugar a la continuidad del deterioro de los términos de intercambio y a la permanencia de los efectos negativos asociados a un sistema mundial estructurado sobre la base de las relaciones centro-periferia. Bajo esta perspectiva, algunas de las principales expresiones de dicho rezago serían:¹⁵

- La existencia de una heterogeneidad estructural en las economías de la región, que resulta de una penetración desigual de la tecnología en los distintos sectores y, en particular, en la producción primaria y las actividades artesanales, lo que lleva a que en esos sectores se concentre un sobrante de población que trabaja con muy bajos niveles de productividad.
- La incapacidad de las actividades de exportación para dar ocupación a ese sobrante de población cuyo incremento, además, es empujando por elevados ritmos de crecimiento poblacional.
- El escaso caudal de conocimientos técnicos y de capacidades para aplicarlos a la producción que se da en América Latina, lo cual está vinculado a la

¹⁵ Jaime Estay Remo, "La concepción inicial de Raúl Presbich y sus transformaciones", en Ruy Mauro Marini y Margara Millan, *op. cit.*, p. 30

insuficiente capacidad de ahorro de la región, al mal uso que se hace de ese ahorro y al carácter exógeno de las tecnologías utilizadas.

La industrialización sustitutiva de importaciones se planteó como, una alternativa de desarrollo en América Latina. La CEPAL proponía la sustitución del modelo de crecimiento "hacia afuera" -centrado en la producción de materias primas destinadas a la exportación que, desde la época de la colonia hasta los años de 1930 había caracterizado el desarrollo de América Latina- por otro modelo articulado fundamentalmente por un crecimiento hacia adentro, teniendo como fuerza central la industrialización basada en la sustitución de importaciones.

El modelo de sustitución de importaciones era un modelo para superar la condición periférica. Sin embargo, se trataba de una estrategia a largo plazo. En el corto plazo, las economías latinoamericanas estarían expuestas al desequilibrio de la balanza de pagos por dos vías fundamentales: el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios y el peso originado por la inversión extraordinaria en bienes de equipo y capital importados.

Frente a estos problemas, la CEPAL diseñó tres estrategias: a) asignarle al sector agrícola la función de proveedor de divisas necesarias para financiar las importaciones para el desarrollo industrial, en particular maquinaria e insumos; b) encontrar una solución institucional al problema del deterioro, mediante un acuerdo general internacional de precios preferenciales de materias primas; y c) impulsar en una segunda fase de la industrialización, la exportación de manufacturas.

En relación a la formación del capital la CEPAL partió de la concepción de que la inversión dependía del ahorro interno. A partir de ello se desarrollaron dos teorías que serían básicas en su modelo de desarrollo.

a) La primera giraba en torno al reconocimiento de la insuficiencia del ahorro interno; de esta tesis se desprendió una de sus principales políticas de industrialización: la invitación decidida al capital extranjero a colaborar en el desarrollo económico latinoamericano.

b) La segunda política se centró en torno a la impropia utilización del ahorro interno. La internacionalización del consumo de los países del centro por ciertos sectores en Latinoamérica fue considerada como un obstáculo importante en la formación de capital.

Frente a este proyecto de desarrollo, inmerso en tantas desventajas, la protección se constituyó en uno de los pilares centrales de la política económica. Eran tantos los obstáculos que sólo con la planificación se construiría el entorno favorable al desarrollo económico latinoamericano. Albert Fishlow describe el nuevo papel del Estado de la siguiente forma:

*"El Estado tendría que dirigir la acumulación del capital tanto en la infraestructura como en los amplios proyectos industriales. El Estado tendría que operar empresas públicas en actividades que estuvieran más allá de la capacidad de los empresarios privados. El Estado tendría que recomponer y regular el sector privado."*¹⁶

De acuerdo con esta ideología, la acción estatal debería encaminarse al logro de los siguientes objetivos principales:¹⁷

- La industrialización. Dada la incapacidad de las exportaciones primarias para constituirse en el factor dinamizador de la economía, la industrialización se constituiría en el principal medio para que se incrementaran los niveles de productividad y de ingreso y para la absorción del sobrante de la población.
- La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. Un objetivo central a alcanzar sería que el desarrollo económico no se viera frenado por la menor disponibilidad de divisas que iba resultando del deterioro de los términos del intercambio. Para ello los esfuerzos deberían dirigirse, por un lado, al incremento de las exportaciones industriales; y por el otro, a la producción nacional de los bienes que antes se importaban.
- La protección. Presbich colocó a la protección como un acompañante obligado del desarrollo, ya que sólo a través de ella se evitaría que la menor disponibilidad de capital y los menores niveles de productividad de los países periféricos empujaran a una industrialización lograda a costa del deterioro de los salarios.
- La cooperación internacional. También en el terreno de las relaciones internacionales Presbich postuló la necesidad de modificar el curso espontáneo de la economía, en este caso a través de la cooperación internacional. La cooperación se canalizaría en tres modalidades: las políticas de asistencia técnica, las políticas de cooperación comercial y las políticas de financiamiento.

Este fue, a grandes rasgos, el planteamiento inicial que hizo la CEPAL para impulsar el desarrollo de América Latina.

1.2.2 Aplicación del modelo sustitutivo de importaciones en América Latina

Dos son los procesos más destacados que coinciden para viabilizar el crecimiento de las actividades de sustitución de importaciones de bienes de consumo final juntamente con una tasa de urbanización y metropolización en los países de mayor dimensión en el continente. El primer proceso se dio por la

¹⁶ Estela Gutiérrez Garza, *op. cit.*, p.127.

¹⁷ Jaime Estay Reinos, *op. cit.*, p.31.

actividad exportadora que aportó economías de aglomeración en un conjunto reducido y privilegiado de centros urbanos, los cuales alcanzaron en pocos años una primacía destacada en la red urbana nacional, en especial en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. La fundación de productores urbanos, consumidores de productos importados o nativos y el consiguiente ensanchamiento de la oferta de mano de obra era ya una realidad evidente hacia fines de la década de 1920 en los citados países. El segundo proceso se relacionó con el mecanismo de reacomodación interna y el juego de alianzas entre los grupos sociales recién incorporados, que expresaron la crisis del sistema oligárquico-exportador. La burguesía urbana emergente y las clases obreras se incorporaron al sistema productivo desde los primeros intentos de desarrollo manufacturero y presionaron por una participación creciente en el poder.

Por su parte, el deterioro en los términos de intercambio contribuyó a deteriorar las economías latinoamericanas. Cambios en la demanda, formas monopólicas de control de comercio y el surgimiento de productos sintéticos que provocaron caídas bruscas de precios: estos tres factores supusieron un desensa importante en el valor de venta de los bienes primarios exportados por los países dependientes frente a las manufacturas que se importaban desde los países dominantes.¹⁸ Frente a estos cambios en los precios, los países latinoamericanos tuvieron que afrontar crecientes incrementos de precios de maquinaria, bienes de consumo y bienes intermedios, lo que limitó su capacidad para importar.

Pese a ello, la adopción del modelo de sustitución de importaciones, se realizó en los cinco países del área mencionados, que contaban con las características que el modelo requería. Era necesario, con todo, que sus gobiernos tomaran ciertas decisiones, que consistieron en:

1. Medidas proteccionistas económicas, es decir, control de cambios, regulación interna de los precios de exportación y prohibiciones directas o indirectas para importar bienes de consumo final.
2. Disminución del peso relativo de la inversión extranjera, lo cual se advirtió en la nacionalización de los servicios públicos urbanos, fuentes de energía, recursos mineros, medios de transporte y en la creación de organismos destinados a promover actividades industriales, participando directamente con ahorro estatal en la formación de capital empresarial.
3. Acción estatal directa en el sector productivo mediante la cual el sector pública organizó algunas de las más importantes empresas encargadas específicamente a ofrecer al mercado equipos y productos intermedios. Esta acción no fue generalizada, siendo más notoria en los países de mayor tamaño y nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. A pesar de que el Estado asumió mayores funciones dentro de la economía, continuaron existiendo las empresas extranjeras con el aparato estatal. En general, el Estado no asumió el

¹⁸ Información obtenida de Alejandro Refinan, op. cit. p. 138

control de los sectores productivos que deberían desempeñar una función líder en el proceso de cambio de las relaciones de producción preexistentes.

4. Medidas de fortalecimiento de los sectores sindicales y creación de mecanismos para asegurar la supervivencia de las grandes centrales obreras. Estas medidas marcaron el punto culminante de la alianza temporal entre los sectores nacionalistas internos, representados fundamentalmente por núcleos importantes de los respectivos ejércitos y la burguesía urbana industrial a la que prestaron su apoyo los trabajadores organizados sindicalmente.

La alianza de clases y el apoyo de la clase obrera se instrumentó desde arriba del sistema de poder y descansó en la sanción de una legislación social avanzada y en la redistribución del ingreso nacional en favor de los sectores populares. Ello permitió realizar reajustes internos, que respondieron a la nueva relación de fuerzas de la estructura económica y que se tradujeron en la ampliación del poder adquisitivo popular y en el consiguiente incremento de la ocupación en las áreas urbanas.

5. Las decisiones oficiales tendieron a promover la inversión privada en la actividad manufacturera y a transferir el excedente originado a la actividad agropecuaria exportadora. Las políticas de precios desestimularon una actividad y estimularon otra.

En un principio la aplicación de este modelo a las economías latinoamericanas trajo buenos resultados y se registró un crecimiento en el Producto Interno Bruto de estos países, pero las bondades de este modelo no duraron mucho y en los años sesenta el modelo comenzó a presentar ciertas dificultades hasta que resultó inviable para el desarrollo de América Latina.

*1.2.3 Fin del modelo sustitutivo y crisis de la teoría cepalina*¹⁹

La crisis económica que, al comienzo de la década de 1960, golpea a la mayoría de los países latinoamericanos es una crisis de acumulación y realización de la producción. Ella se manifiesta en dos formas: la primera, por medio del estrangulamiento de la capacidad para importar los elementos materiales necesarios al desenvolvimiento del proceso de producción; y la segunda mediante las restricciones encontradas para realizar esa producción. Ambos fenómenos derivan de que la industrialización se llevó a cabo sobre la base de la vieja economía exportadora, es decir, sin proceder a las reformas estructurales capaces de crear un espacio económico adecuado al crecimiento industrial.

¹⁹ La síntesis que se presenta a continuación fue tomada de Ruy Mauro Marini, "La crisis del desarrollismo", en Ruy Mauro Marini y Margara Millan, *op. cit.*

A diferencia de los países capitalistas avanzados -donde la industrialización se dio de manera orgánica, llevando a que el crecimiento del sector de bienes de consumo generara inmediatamente como contrapartida la expansión de la oferta de bienes de capital, sin que el proceso se hubiera visto bloqueado- en los países latinoamericanos la sustitución de importaciones operó sobre la base de una demanda interna preexistente de bienes de consumo y llevó a que la obtención de bienes de capital reposara fundamentalmente en la importación, conformando un modo de reproducción industrial dependiente del exterior. La continuidad de un proceso puesto en estos términos suponía el crecimiento constante de la capacidad para importar y por consecuencia una masa creciente de divisas.

Estas divisas provinieron, en un primer momento, de la exportación, pero ya que las viejas estructuras productivas se mantuvieron intocables, las exportaciones permanecieron sujetas a la tendencia secular de deterioro de los términos de intercambio y no pudieron financiar las exportaciones. El sector manufacturero no se preocupó por conseguir mercados externos, lo que significó que siguió dependiendo del sector primario para adquirir los bienes intermedios y de capital que la producción demandaba. Por esa vía la industria no hacía sino impulsar la reproducción ampliada de la relación de dependencia de América Latina respecto al mercado mundial.

La segunda fuente de divisas correspondió a la aportación de capitales externos, materializada en inversiones directas, préstamos, financiamientos y donaciones.

Por otro lado, las grandes migraciones del campo a la ciudad se tradujeron en el rápido crecimiento de la oferta urbana de mano de obra, que terminaría en el desempleo abierto o disfrazado. La incapacidad de la industria para crear empleos se añadía a la brutal superexplotación del trabajo, la cual era posibilitada y retroalimentada por la abundante fuerza de trabajo existente.

La reproducción de la industria latinoamericana se basó en una distribución del ingreso inequitativa, que condenó a una inmensa mayoría de la población a niveles de consumo miserables. Con ello se restringió el mercado interno, se limitó la creación de áreas de inversión y se desestimuló la introducción de nuevas técnicas de producción. Para completar el cuadro, la preservación de la vieja estructura agraria y la concentración de las inversiones en la industria provocaron el desequilibrio entre la oferta de alimentos y el crecimiento urbano, impulsando los precios agrícolas hacia arriba y desatando la inflación.

Este cuadro explica la agudización de las luchas sociales en la década de los sesenta, protagonizada, sobre todo, por el campesinado, la clase obrera, y del que participaron también estudiantes, sectores medios y marginados de las ciudades.

Sensible a esta situación, la CEPAL modificó, desde comienzos de la década de los 80, sus planteamientos y, ratificando el enfoque meramente

desarrollista que los caracterizaba, pasó a poner énfasis en nuevas reformas estructurales, en particular, a la suma de productividad y mayor equidad social. Pero era demasiado tarde.

La crisis del desarrollismo significó la pérdida de la posición privilegiada que la CEPAL alcanzara en sus primeras décadas de funcionamiento, cuando fue la agencia ideológica por excelencia de América Latina. A partir de su nueva posición, ella seguiría realizando estudios y produciendo diagnósticos sobre la región, pero el proceso la dejó atrás, dando lugar a nuevas corrientes teóricas y prácticas.

1.3 El modelo neoliberal, nuevo patrón de acumulación capitalista en América Latina

Para comprender los problemas actuales de América Latina es necesario comprender el modelo de acumulación vigente. El apartado anterior nos muestra lo imprescindible de esta contextualización, toda vez que la implantación de dicho modelo trajo como consecuencia una reestructuración del modelo capitalista anterior que impactó de forma negativa a la sociedad.

1.3.1 El modelo teórico neoliberal

La creación del paradigma neoliberal fue llevada a cabo por la Escuela de Chicago en Estados Unidos. Sus principales ideólogos son Frederick Hayek, Ludwig Von Mises y Milton Friedman. Estos personajes forman parte de una élite intelectual que busca una alternativa de desarrollo económico al modelo de bienestar keynesiano (vigente hasta la década de los sesenta), asumiendo que éste ya no responde a las necesidades de la sociedad capitalista, pero sobre todo pone en peligro este modo de producción.

Para los neoliberales, el Estado de bienestar es el espacio donde se generaron todos los males que aquejaron al capitalismo de los años sesenta y provocaron la crisis política y la ingobernabilidad de las democracias. Para estos críticos, los avances sociales y de la democratización en varios ámbitos de la sociedad norteamericana, fueron excesivos para un Estado que no estaba en condiciones de satisfacer dichas demandas. Esto abrió una brecha cada vez más grande entre las estructuras económicas, políticas y sociales.

Como alternativa de desarrollo estos intelectuales se refugiaban en la economía y proponían la vuelta al mercado como único eje aglutinador de todo el proceso económico, político y social.

Las propuestas de este grupo comenzaron a cobrar mayor importancia, por medio de la difusión de sus ideas a través de los medios de comunicación, que los convirtió en un sector influyente al interior de la sociedad norteamericana.

"... estamos ante la reorganización de una ideología cuyo objetivo fue, por una parte, transformar los parámetros ideológicos de las sociedades capitalistas avanzadas para que estas últimas puedan adaptarse a la nueva estrategia social y política que se requiere ante la crisis y, por la otra, crear en sus masas un nuevo sentido común que se ajuste mejor al realismo de las dificultades de la época."²⁰

La principal característica de la escuela neoliberal es que promueve el desarrollo del capitalismo dentro de un esquema despojado de tendencias monopolistas, pero sobre todo, de interferencias estatales; donde exista una completa libertad de acción regida por las leyes del mercado.

El modelo neoliberal reivindica el retorno a la vieja ortodoxia del liberalismo económico clásico basado en la libertad absoluta del mercado. Como heredero del individualismo y del utilitarismo, supone la existencia de categorías abstractas como la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y reduce de ahí formas de comportamiento optimizante de la sociedad. Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, postula la eliminación de las interferencias del Estado.

Para los neoliberales, el Estado debe abdicar no sólo de sus facultades de intervención y regulación del mercado -teórica e históricamente sustento de la economía mixta-, sino que también ha de dejar de lado el catálogo de derechos políticos y sociales que constituyen y fundamentan la libertad política de la democracia.

El principal problema desde la perspectiva neoliberal es la inflación, la cual es provocada por el exceso en la cantidad de circulante, cuyo control está a cargo del Estado. Como solución, se propone una política monetaria contraccionista, y para estabilizar la economía, alcanzar una oferta monetaria que crezca a una tasa fija.

Un supuesto básico para los neoliberales es la ineficiencia del Estado, lo que los lleva a recomendar limitar los gastos gubernamentales. Adjudican al Estado el estancamiento y la baja productividad, ya que las elevadas tasas impositivas impuestas por él frenan la innovación de las empresas y la productividad del trabajador, lo que aunado al exceso de regulaciones del mercado viene a frenar el crecimiento de la oferta agregada de la economía.

En la visión de este grupo cualquier programa para promover la igualdad y combatir la pobreza socava la producción, de la que toda demanda real se deriva; por lo tanto, es inútil el esfuerzo por nivelar el ingreso a través de la intervención estatal.

²⁰ Francisco Javier Rodríguez Piña, Conservadurismo y neoliberalismo, raíces y correspondencia ideológica en el momento actual. Tesis de Maestría, México, FLACSO, 1992, p. 83-84.

En sentido contrario, se supone que el sector privado puede destinar los ingresos a fines más rentables para toda la sociedad, de donde se deriva que deben limitarse los impuestos. Asimismo, como se supone que mediante el libre mercado es posible la óptima asignación de recursos, se concluye que deben ser eliminados los controles de precios y salarios. El argumento se extiende a la esfera internacional, por lo se que proclama el libre comercio. Finalmente, el supuesto de la superioridad moral del mercado se amplía a todo tipo de aspecto inclusive a aquellos relativos al bienestar social, en los que se recomienda eliminar las regulaciones de todos los campos, incluyendo los relativos a la educación y salud.

La conclusión que se obtiene es que el sector público destruye la prosperidad del sistema de libre mercado, por tanto, el Estado debe desaparecer como agente económico, dando paso a un mayor liberalismo económico. El libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional junto con una política monetaria restrictiva y no discrecional son los requisitos para el óptimo funcionamiento del sistema capitalista.

El Estado adquiere un nuevo papel, el de "guardián" o policía, que vigile el funcionamiento de las leyes del mercado.

En suma, los elementos principales de la teoría neoliberal están centrados en los siguientes ocho puntos:

1. La absoluta libertad del mercado;
2. La libertad de empresa;
3. Libre comercio internacional;
4. Contracción de la oferta monetaria;
5. Reducción de las tasas impositivas;
6. Reducción de los gastos sociales;
7. Eliminación de las regulaciones y controles del Estado sobre el mercado.
8. Reducción del tamaño del Estado.²¹

1.3.2 La inserción de América Latina en el modelo neoliberal

En 1971 se hicieron evidentes los problemas de la balanza de pagos de Estados Unidos y se desató una crisis del dólar. Se produjo luego el alza sustancial de los precios del petróleo y de los alimentos entre 1973 y 1984, con las perturbaciones consiguientes en las finanzas internacionales. De esta forma se fue configurando una década caracterizada por una elevada inflación mundial, frecuentes choques inducidos por variaciones en los precios

²¹ *Ibid.* p 92.

externos, menores tasas de crecimiento de los países industrializados, aumento del desempleo e inestabilidad de la balanza de pagos de la mayoría de los países incrementadas por el surgimiento de fuertes tendencias proteccionistas en los países industriales. La economía mundial cambió significativamente. Súbitamente, los países del Norte que habían estado presionando a favor de la reducción de aranceles, empezaron a poner trabas al acceso de exportaciones latinoamericanas a sus mercados internos. Por otra parte, los costos de las materias primas estaban sujetos a fuertes fluctuaciones y a una oferta inestable. Además, el aumento en las tasas de inflación internacional dificultaron el equilibrio interno de los precios.

La recesión en los países industrializados tuvo un efecto indirecto adicional sobre la selección de políticas económicas en América Latina. Los responsables de los gobiernos latinoamericanos perdieron, durante los años sesenta y setenta, el dinamismo del proceso de crecimiento, lo que estuvo acompañado por una inflación en aumento y la inestabilidad económica. Ello provocó una crisis de confianza en el sistema, por parte de los protagonistas claves internos (trabajadores y empresarios) como de los inversionistas foráneos. Los gobiernos trataron de solucionar la estanflación y el desempleo con herramientas convencionales que no resolvieron nada.

Aunado a la crisis económica del sistema creció el temor a una crisis social que colapsara al sistema capitalista. La movilización de sectores populares y el poderío que alcanzaron las organizaciones sindicales produjeron, en los círculos empresariales y en las fuerzas armadas, una sensación de que el orden establecido se encontraba amenazado.

La explicación que se daba en los círculos de derecha a la crisis es que las políticas tradicionales habían fracasado porque no llegaron a ser suficientemente estrictas. Como solución, se propuso la implantación de políticas que promovieran la disciplina fiscal, la contracción de la oferta monetaria y la liberalización del comercio durante un tiempo prolongado para combatir la inflación y la recesión.

Para llevar a cabo estas medidas era necesario un cambio en el régimen político, por lo que se planteó la necesidad de instalar regímenes autoritarios como esquema de reemplazo. Estos significaban conformar una nueva coalición integrada por las fuerzas armadas y el sector más internacionalizado del sector empresarial, así como un nuevo enfoque de políticas económicas, como respuesta a la crisis económica heredada.

1.3.3 Modalidades del neoliberalismo latinoamericano

Las políticas neoliberales que se implantaron en América Latina se caracterizaron por la combinación de enfoques monetaristas de estabilización con concepciones neoliberales en lo que concierne a la organización de la sociedad y la economía y el enfoque estructuralista.

Solucionar el problema inflacionario, eliminar el déficit de la balanza de pagos y restablecer el funcionamiento normal de la producción y el suministro de bienes y servicios exigieron una transformación radical de la economía. Ello implicó cambios estructurales como la reducción del tamaño del sector público, la reorientación del excedente hacia el sector capitalista privado, la apertura de la economía al libre intercambio comercial, la redefinición de la injerencia de la empresa privada frente a las organizaciones laborales en las instancias decisorias, un menor crecimiento de la oferta monetaria, la devaluación de la moneda nacional y una política de liberalización de precios, de manera que el mercado se transformara en el mejor mecanismo de asignación de recursos. De esta manera el problema inflacionario fue proyectado como un síntoma de una crisis generalizada.

Las nuevas políticas aplicadas en la región constituyeron una modalidad del estructuralismo, que utilizó instrumentos ortodoxos que la diferenciaron de sus planteamientos originales. El estructuralismo original concebía de una política a largo plazo que intentara remediar los desajustes estructurales mediante la reasignación de los recursos de la inversión. Este planteamiento, asociado a una concepción política reformista, se aplicó en los setenta para modernizar la economía nacional de los países latinoamericanos mediante su incorporación a la economía mundial y la promoción de políticas de libre mercado.

El enfoque monetarista, introducido en esta política neoliberal tuvo, en cambio, como característica utilizar una estrategia a corto plazo y que apuntara hacia el rápido control del incremento de los precios. Su principal objetivo sería mantener una tasa de inflación igual a cero en el menor tiempo posible. En este sentido, para un monetarista la aplicación de un tratamiento de choque sería más deseable que la búsqueda de una aproximación gradual al equilibrio.

Según Francisco Javier Rodríguez Piña, la aplicación del modelo neoliberal en América Latina está dividida en dos fases más o menos definidas. La primera estuvo acompañada por la implantación de dictaduras militares en la década de los setenta; la segunda, que se desarrolla desde mediados de los ochenta y continúa hasta nuestros días, se desarrolla en todos los países latinoamericanos como proyecto restructurador de las economías.

Las nuevas políticas de estabilización, en la década de los setenta, en América Latina se caracterizan por ser aplicadas por regímenes autoritarios que ponen acento en una profunda transformación de la economía y de las instituciones sociales y políticas, con el objeto de resolver los problemas económicos, dentro de los cuales se da prioridad a la lucha contra la inflación.

Su política radical se encuentra asociada a cuatro factores que la refuerzan. El primero es el desequilibrio de la economía, mucho más grave que el existente en los años setenta. El segundo está dado por la presencia de una crisis política mucho más profunda y extendida. El tercero es que la gravedad de la amenaza planteada por la coalición populista o socialista que antecede a los regímenes militares es visualizada como mucho más seria de la que se

había configurado hasta entonces. Un cuarto factor está en el origen de los cambios suscitados en la economía internacional.

Es importante que la interpretación generalizada que se tuvo sobre tales dictaduras fue conocida como la teoría de la dependencia. Desde esta perspectiva teórica los golpes militares correspondían a una necesidad de impulsar la inserción de los países de América Latina al nuevo patrón de acumulación mundial.

Desde el punto de vista económico y político lo que prevaleció en la primera etapa del neoliberalismo en América Latina fue un proyecto montado sobre mercados libres, estados policías, supresión de partidos, clausura de congresos que reunían a críticos e intelectuales, cancelación de las libertades de reunión y de pensamiento, desocupación masiva, derogación de derecho a huelga y salario a pique en una economía prácticamente en guerra.

En la segunda etapa de aplicación del neoliberalismo, los gobiernos son presionados por los organismos financieros internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes condicionan el otorgamiento de nuevos créditos a la aplicación de una serie de reformas económicas, políticas e institucionales de corte neoliberal, conocidas como programas de ajuste estructural. Estas consisten en las siguientes propuestas.²²

1. Orientación hacia el exterior. Incremento en las exportaciones y sustitución eficiente de importaciones vía mantenimiento del tipo de cambio competitivo, disminución del proteccionismo excesivo de las importaciones y utilización de incentivos aceptables a las exportaciones.

2. Aumento del ahorro interno y a su asignación eficiente a proyectos de inversión. Establecimiento de tasas de interés reales positivas pero no excesivas, política fiscal que aliente el ahorro y no el consumo, reducción de los déficits presupuestarios y entrada de capitales privados extranjeros.

3. Reformas al papel del Estado en la economía. Desreglamentación de los mercados como apoyo al dinamismo empresarial, reducción y privatización de su función en la producción de bienes y servicios, concentración de su acción en la presentación de servicios sociales y en el establecimiento de un marco global estable para su crecimiento.

4. Apoyo internacional al modelo. Compromiso de mantener un nivel de crecimiento económico mundial en niveles no inferiores al 3% anual, adopción de medidas de liberalización del comercio internacional, reducción del déficit presupuestario de los Estados Unidos, disminución de los márgenes de la banca acreedora para que disminuyan las bajas reales de las tasas de interés de los países deudores, nuevos fondos para América Latina provenientes del sector privado, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

²² Ibid. p 19-20

Esta serie de reformas que trajo consigo el modelo neoliberal provocaron cambios radicales al interior de las estructuras de cada país que aplicó este tipo de modelo. En América Latina, los cambios impactaron la estructura económica, política, social y territorial.

El modelo capitalista está fundado sobre una estructura dual: desarrollo/subdesarrollo la cual es indispensable para su funcionamiento y reproducción. Dentro de esta dinámica se insertó América Latina al modelo capitalista; su explotación y dependencia fortalece y ayuda al desarrollo y crecimiento de otros países y al pasar los años se convirtió en una brecha cada vez más difícil de salvar.

Este modelo fue reproducido por los países latinoamericanos en su interior, creando un desarrollo regional dual, donde una región predomina y se desarrolla a costa del subdesarrollo y explotación del resto del territorio. El desarrollo y la concentración de las principales actividades económicas, políticas y sociales en ciertas ciudades de países latinoamericanos, en contraste con el atraso y marginación del resto del territorio nacional con un claro ejemplo.

La estructura dual de desarrollo sobre la que se fundó el capitalismo en América Latina ha sido reproducida por los diferentes modelos de desarrollo económico adoptados por los Estados. Ni siquiera el modelo desarrollista de la CEPAL, que fue realizado por latinoamericanos interesados en lograr la independencia de las naciones latinoamericanas, pudo trastocar esta estructura dual. Es decir, que los diferentes modelos de desarrollo sólo cambian de forma, pero su raíz continúa siendo la misma: la continuación de la estructura desarrollo/dependencia; en tanto no se trastoque esta estructura desde su raíz América Latina no obtendrá su autonomía e independencia, así como tampoco la integración plena de su territorio y el desarrollo íntegro del mismo.

CAPITULO 2

REGIONES Y DESIGUALDADES REGIONALES: EL CASO ARGENTINO

"La gran mayoría de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo adolecen de una concentración espacial de poder, de la población y de la actividad económica.

Generalmente, el subdesarrollo o dependencia se identifican con el estrangulamiento externo, los desequilibrios inflacionarios, el atraso agrícola, la existencia de grupos sociales marginados o desempleados, etc., pero rara vez se identifican con las desigualdades regionales que son ... una alta concentración del poder, de la población y de la economía.

En teoría, esas desigualdades regionales deberían reducirse a medida que el país se desarrolla. Sin embargo paralelamente al desarrollo del país en conjunto, se constata un incremento del desarrollo regional, que es directamente proporcional a la desigualdad económica y marginalidad social, debido sobre todo al incremento vegetativo de la población y a la acumulación de ésta en pocos centros urbanos."²³

La desigualdad interregional es una manifestación más de los procesos característicos del desarrollo capitalista dependiente que afecta la formación social de los países subdesarrollados, a los cuales pertenecen los latinoamericanos. Todo esto fue materia del capítulo anterior, que nos sirve de introducción para analizar el problema de las desigualdades regionales en un país con desarrollo dependiente: Argentina.

En el capítulo anterior también vimos que el modelo neoliberal es una variante más del sistema capitalista y que su aplicación en América Latina trajo como consecuencia cambios drásticos en la estructura económica, social y regional de estos países. Esto nos sirve de referencia para entender el desarrollo de Argentina, como parte de Latinoamérica, dentro del modelo de desarrollo capitalista.

El objetivo de este capítulo es mostrar de forma más detallada el desarrollo de Argentina dentro del modelo capitalista desde su inserción hasta el modelo de sustitución de importaciones, haciendo énfasis en el desarrollo de su estructura regional de acuerdo a los requisitos del modo de producción capitalista.

Pero antes de entrar al desarrollo histórico de Argentina dentro del modelo capitalista es necesario tener claro qué entendemos por región y cómo se desarrollan las desigualdades regionales al interior de un territorio.

²³ Mario Quadri Castillo, *La Argentina descentralizada*, Buenos Aires, EUDEBA, 1986, pp.16-17

2.1 Regionalización y desigualdad regional

El estudio de las desigualdades económicas que tienen lugar entre regiones dentro del territorio de un país determinado exige una previa explicación del objeto de análisis: las regiones.

Por ello es necesario introducirse en el problema a través de una exposición de las principales teorías que abordan este problema y elegir una de éstas, con la cual estemos más de acuerdo, para luego poder desarrollar sin confusiones las relaciones de causalidad de las relaciones socioeconómicas interregionales de un país concreto como Argentina.

A lo largo de este trabajo veremos que la configuración de un territorio no se da de forma arbitraria sino que está estrechamente vinculada con el sistema económico-social que adopta un país. El desarrollo del concepto de configuración espacial nos conducirá a la definición de región. Por último, veremos el desarrollo regional en un país inserto en el modo de producción capitalista, lo cual nos llevará al concepto de desigualdad regional.

2.1.1 Configuración espacial y configuración regional

La región es una parte de la configuración espacial de un sistema nacional, de acuerdo con José Luis Coraggio, la configuración espacial requiere "la particular distribución de un conjunto de objetos físicos, proyectada sobre una cierta superficie continua y homogénea (generalmente plana o esférica)."²⁴ Este mismo autor refiere la configuración territorial a la disposición de los elementos que componen un territorio en áreas o puntos diferenciados sobre la superficie terrestre.

Así, cuando una configuración es sostenida por un proceso social que la refuerza y conserva o cuando es producto de actos voluntarios en función de ciertos objetivos conscientes estaríamos hablando de una organización espacial o territorial, en la que ocurren una serie de fenómenos o procesos sociales. Coraggio considera que un proceso no denota cualquier serie de eventos, "sino una secuencia que constituye un ciclo recurrente, en otras palabras, tal que la fase final de la misma reproduzca las condiciones cualitativas de la primera fase y que haya una conexión necesaria entre las fases consecutivas de cada ciclo. Proceso implica repetición, autorregulación, permanencia de condiciones para un movimiento de ciclo y, por lo tanto estructura y posibilidad de reproducción ... de dicha estructura."²⁵

Para entender en qué consiste el proceso que da origen a una determinada organización territorial recurrimos a Alejandro Rofman, quien desarrolla una teoría de "sistema de centros urbanos y áreas con redes que los

²⁴ José Luis Coraggio, "Sobre la espacialidad social", en José Luis Coraggio, Alberto Federico Sabate y Oscar Colman (Coords.), *La Cuestión en América Latina*, Ciudad, Centro de Investigaciones, 1989, p.78.

²⁵ *Ibid.*, p.79.

vinculan". Esta teoría reconoce que al interior de un sistema nacional se crean centros urbanos que concentran actividades económicas, detentan un mayor poder político y toman las decisiones respecto al desarrollo de la nación. Existe una vinculación estrecha entre las ciudades núcleo y su respectiva área satelizada. Se considera que las ciudades núcleo y las áreas circundantes poseen tamaño y límites que difieren uno del otro, cubriendo así la totalidad del espacio nacional.

"Nuestro enfoque se desarrolla a través de un marco de hipótesis cuyo contenido fundamental queda expresado en los siguientes enunciados:

a) la organización del espacio no es autónoma, casual ni está aislada del contexto económico-social en que se origina e inscribe;

b) la organización así determinada posee efectos recurrentes a dos niveles:

1) sobre el mismo sistema económico-social, condicionándolo y limitando su libre desenvolvimiento a través de las restricciones que surgen de la existencia de un sistema de precios correspondiente a los factores de localización, y 2) sobre la misma organización espacial en su futuro desarrollo, dado el principio de mercadería que es característico en la acumulación temporal de los fenómenos localizados."²⁶

Por otra parte, es importante señalar que suele utilizarse el término de región para referirse a cualquier espacio geográfico de tamaño inferior al de la totalidad del espacio nacional. Esta definición no toma en cuenta los aspectos económicos, sociales, políticos e históricos que conforman una región.

Existen autores que aplican el concepto región a subsistemas sociales, e incluso hablan de formaciones económico-sociales regionales, como término substitutivo de región. Nosotros consideramos, en cambio, que así como no debe confundirse una sociedad nacional con su territorio, tampoco debe asimilarse un subsistema social a las regiones que lo conforman.

Distinguir lo social de lo natural como órdenes diversos no implica, por su parte, que menospreciemos la importancia de los factores físicos, sino otorgarles el lugar que les corresponde al interior mismo de las estructuras y procesos sociales. Ello nos lleva a considerar a la colectividad acentuada en el ámbito definido como región como un complejo socio-natural, donde no sólo hay agentes sociales y sus relaciones, sino que también existen elementos naturales relacionados a través de procesos ecológicos y de un sistema de relaciones sociales de apropiación de los elementos naturales por los elementos de la sociedad.

²⁶ Alejandro Boris Rofman, *Desigualdades regionales y concentración económica: el caso argentino*, Buenos Aires, Ediciones Siap-planteos, 1974, p. 14.

En consecuencia podemos concluir, al igual que lo hizo Coraggio, que *"la región es la forma espacial de un subconjunto social (complejo socio-natural) o, en forma más amplia, que la regionalización es forma espacial de una sociedad."*²⁷

En esta perspectiva, no podemos perder de vista los esquemas y leyes económicas fundamentales que rigen al interior de un determinado modo de producción y que condicionan el comportamiento de los elementos que la integran, tales como la estructura de la demanda, los criterios de inmaximización de los beneficios del productor, el carácter del mercado de mano de obra y su sistema de control, la libre movilidad del capital, etc., que definen el esquema interno de la unión regional.

En el aspecto político, no podemos dejar de reconocer las diferencias que hay al interior de cada región, esto es, reconocer el sistema social en el que la región se inserta y donde deben reconocerse clases sociales, poder político y económico, formas monopólicas u oligopólicas de mercado, sistema de explotación de la tierra y de los recursos naturales, etc. El reconocimiento de estos factores ayuda a comprender los fenómenos que ocurren en la región y que marcan las diferencias substanciales entre uno y otro subespacio y que la región es una parte del sistema nacional.

Por último, no debemos perder de vista el desarrollo histórico, pues de acuerdo al mismo, una región puede fungir como protagonista esencial del desarrollo nacional y sus actores como agentes ligados a una determinada estructura social.

*"Entendemos por unidad regional ... a la apropiación geográfica de los fenómenos económico-sociales que acontecen en toda la formación social. Es preciso ... ubicar históricamente y en un ámbito dado a la formación social de que se trata y, luego, analizar los procesos típicos de la citada formación, que trasladados a un entorno geográfico, ofrecen características tales que los diferencian de los demás."*²⁸

Todo lo anterior nos lleva a la siguiente conclusión: cada sociedad organiza su espacio de acuerdo al modo de producción que elige, dando como resultado una forma específica de configuración. La organización del espacio en una sociedad es la expresión de cómo el hombre se organiza y relaciona entre sí, en donde también se establecen relaciones de dominación, para utilizar los elementos de la naturaleza en función de sus necesidades.

El desarrollo de una sociedad está supeditado a la evolución del mundo. Cuando se gestan cambios, ellos afectan en forma distinta a los sectores y regiones que la integran. La existencia de un sistema de dominación explica los ritmos, grados y formas en que los cambios se implantan a nivel nacional.

²⁷ José Luis Coraggio, *op. cit.*, p. 91.

²⁸ Alejandro Rofman, *op. cit.*, p. 51.

No podemos, por ello, concebir una región como una formación social propia, en donde las estructuras económicas, sociales y políticas que en ella coexisten se comporten de manera independiente a las instancias a escala nacional.

Por ello, las características de una región, de acuerdo con Alejandro Rofman, son:

1. La región no es más una unidad geográfica arbitraria, pues está ligada al proceso nacional de producción, circulación, distribución y consumo.
2. La unidad regional no es vista como un ente estático, sino como una unidad en movimiento, que cambia de acuerdo a las modificaciones en el desarrollo de las fuerzas productivas y a la correspondiente distribución del excedente social.
3. Es importante tomar en cuenta el espacio temporal en que se inscribe la relación entre formación social, regional y nacional, para registrar los cambios que reporta.

Así podemos concluir que, aunque las regiones gocen de cierta autonomía en su estructura económica social y política se ven subsumidas en los rasgos sociales generales y en las características del Estado.

2.1.2 Las desigualdades regionales

En el apartado anterior vimos que un territorio está dividido en regiones y que éstas se desarrollan de manera desigual. "La desigualdad, afirma Rofman, comprende a todos los desajustes estructurales que se observan entre habitantes y regiones de un país."²⁹ Las causas de la desigualdad regional, han sido explicadas, según Rofman, de acuerdo a dos perspectivas contradictorias. La primera postula que las regiones con diferencias en sus niveles de desarrollo, dentro de un territorio nacional, son entidades con comportamiento desigual en el tiempo debido al aislamiento en que se encuentran.

La segunda, en cambio, postula que las desigualdades regionales tienen su explicación en las relaciones económico sociales que se producen entre los ámbitos espaciales que históricamente han presentado desniveles en sus patrones de desarrollo.

Mientras que en la primera opción algunos autores consideran que las desigualdades se explican como parte de un proceso de ajuste, nosotros consideramos, en cambio, que las desigualdades son expresiones de desarrollos económico-sociales espaciales diferenciados, lo cual no supone la no integración del espacio nacional. Por el contrario, asumimos que la integración

²⁹ *Ibid.*, p. 71.

derivada de la división internacional del trabajo -donde se asigna a cada región la producción de determinado bien o servicio para el resto de la nación- da lugar, bajo la producción y dotación de factores distintos, a desarrollos socioeconómicos diferenciados, históricamente determinados y espacialmente específicos.

Así, según Mario Quadri, deberíamos iniciar nuestra búsqueda en torno a las desigualdades regionales, estudiando el modelo de desarrollo adoptado por cada país. En aquellos países subdesarrollados que se encuentran en condiciones de dependencia con respecto a los países desarrollados, son éstos los que imponen los lineamientos del desarrollo de acuerdo a sus intereses y en detrimento de los primeros.

Por su parte, el desarrollo desigual de las fuerzas productivas y las características diferenciales de las fuerzas organizativas dan como resultado estructuras productivas regionales con distinto grado de concentración económica. En la región de mayor nivel de desarrollo relativo de las fuerzas productivas, las grandes unidades industriales se destacan en el conjunto de los establecimientos que elaboran bienes. Un fenómeno contrario ocurre en las regiones que registran niveles menores de crecimiento de las actividades productivas.

Todo este proceso de desigualdad está reforzado por la incidencia del capital extranjero en los sectores claves de la actividad industrial, que beneficia a unas regiones del país en detrimento de otras.

2.2 El desarrollo regional en Argentina

De acuerdo con las concepciones expuestas, intentaremos ahora mostrar la vinculación que existe entre la división regional y el modelo económico que predomina en Argentina.

Con base en la geografía, Argentina se encuentra dividida en cuatro regiones. Según Peter Snow G., éstas son: la región andina, conformada por Jujuy, Salta, La Rioja, Catamarca, San Juan, Mendoza y Tucumán, que abarca aproximadamente una cuarta parte del territorio nacional, y contiene a una séptima parte de la población del país. Los habitantes de esta región están concentrados en unos cuantos valles, cuyos ríos permiten el riego y cultivo de caña de azúcar y frutas. Mendoza es el centro de la producción vitivinícola nacional, en tanto que Tucumán está dedicada casi exclusivamente al cultivo de caña de azúcar y su refinación.

En segundo lugar, la región conocida como la Pampa comprende las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, San Luis, La Pampa y Buenos Aires; ocupa una tercera parte del país y concentra a tres cuartas partes de la población. Las Pampas son una inmensa llanura fértil que se extiende en un semicírculo de unos 800 kilómetros alrededor de la capital del país. El sudeste está dedicado principalmente a la producción ganadera; una franja al oeste se usa sobre todo para alfalfa y trigo; en el noroeste maíz y lino son los cultivos principales. Un cuarto sector, en los alrededores de la ciudad de Buenos Aires

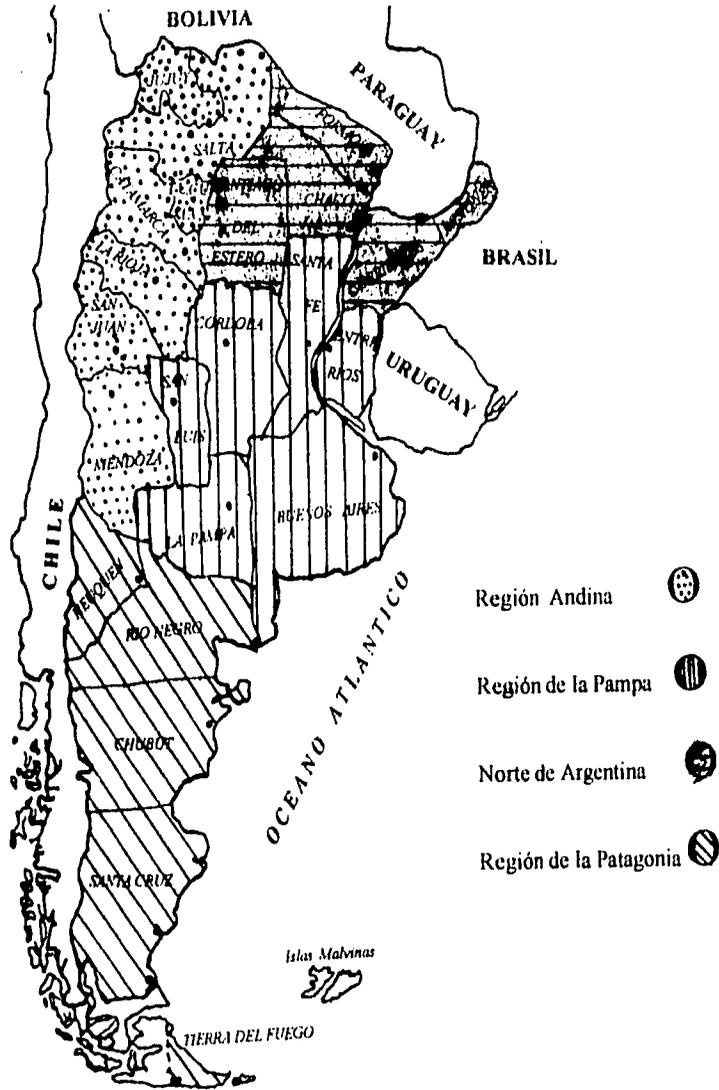
está dedicado al cultivo de frutas, hortalizas y productos lácteos. Las Pampas son también el centro industrial de la nación, cuyo eje se concentra en Buenos Aires.

En tercer lugar, el norte de Argentina, formado por Misiones, Corrientes, Formosa, El Chaco y Santiago del Estero, forma una sexta parte del territorio nacional y contiene a una décima parte de la población. Esta región puede ser subdividida en las llanuras bajas y subtropicales del Chaco y la mesopotamia entre los ríos Paraná y Uruguay. En gran parte del Chaco, la agricultura es imposible y su economía se basa en la producción maderera y de tanino; parte de la región sirve para pastura y una parte cultiva algodón. La parte norte de la mesopotamia tiene un clima tropical y produce un tipo de té llamado yerba mate.

Por último, la Patagonia que abarca las provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra de Fuego. Esta es una de las regiones más amplias de la Argentina. Contiene yacimientos ricos en oro, plata, cobre, hierro, plomo, platino, hulla, carbón y sobre todo petróleo. En los valles y vegas húmedas el clima y la topografía favorecen la agricultura que da buena producción de toda clase de cereales, hortalizas y árboles frutales. (*Ver mapa 1*)

Mapa 1

División geográfica de Argentina



Como veremos la configuración económica a nivel nacional está estrechamente vinculada con las propiedades naturales que posee cada una de las regiones que conforman su territorio. Cada etapa de desarrollo económico ha impuesto a su vez al territorio una determinada configuración.

2.2.1 Los orígenes de la regionalización en Argentina

La concentración espacial de la actividad económica y de la población en Argentina es consecuencia de la herencia colonial de España, primero, y del modelo agroexportador después.

Las cuestiones regionales en Argentina durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras de este tuvieron como ejes de desarrollo: la consolidación de un Estado nacional y la consolidación de una economía capitalista dentro del territorio. El primer proceso consistió en el establecimiento de una autoridad central capaz de mantener el orden político e integrar a la población del país. Para ello, el ejecutivo debía mantener alianzas con las oligarquías regionales, ya que de ellas dependía su legitimidad.

Mientras, el proceso de formación capitalista dentro del país se basó en el fortalecimiento de instituciones económicas capitalistas en todo el territorio nacional. Los recursos económicos para el fortalecimiento de este tipo de crecimiento estaban concentrados en manos de unos cuantos extranjeros, centrados en un área reducida que indiscutiblemente tuvo como centro a Buenos Aires. De parte de estos recursos debió hacer uso el gobierno, para crear la infraestructura necesaria que hiciera posible la inserción de la economía argentina dentro del sistema capitalista mundial.

La diferencia de crecimiento entre Buenos Aires y el interior fue tan grande que era difícil viabilizar el sistema administrativo. Los porteños no deseaban unirse al interior pobre, lo cual creó un gran resentimiento por parte de los provincianos hacia el centro. En tanto, las provincias del interior empobrecieron al paso del tiempo, mientras Buenos Aires crecía volcando su economía al exterior por medio de la política librecambista impuesta por Gran Bretaña.

Como hemos visto, a partir de mediados del siglo pasado se introdujeron importantes cambios en el sistema capitalista mundial. La producción manufacturera de los países centrales creció tanto que requería de una reorganización de la economía mundial. Esta se basó en la especialización funcional de las distintas áreas y en la división internacional del trabajo en función de las necesidades de los países centrales. Como parte de este proceso, se generaron grandes demandas de materias primas, lo que obligó a las economías coloniales a reforzar su tradicional función de exportadores de productos agrarios y consumidoras de manufacturas europeas.

En particular, Argentina se incorporó al sistema mundial como productora de materias primas alimenticias. En torno a su nueva función organizó su configuración regional. La región pampeana, exceptuando a la provincia de San Luis, era la más apta para esta producción y contaba con la población necesaria para esta tarea. Las inversiones extranjeras, principalmente británicas, no se dirigieron a la actividad productiva directa, que quedó a cargo de inversionistas locales, sino a la creación de una infraestructura de transportes (ferrocarriles y puertos), al control del sistema de comercialización y al financiamiento del Estado nacional.

Los ferrocarriles británicos fueron trazados en forma de abanico con vértice en Buenos Aires. (*Ver mapa 2*). Al no estar interconectados impidieron el crecimiento de las economías del interior del país, que no interesaban para nada a Inglaterra. Al tiempo que aseguraba el desarrollo de un modelo agroexportador orientado por los intereses británicos, el ferrocarril se convirtió en el instrumento más poderoso de la hegemonía inglesa hasta 1945; creó zonas privilegiadas, fomentando ciertas regiones y manteniendo el estancamiento de otras; estimuló cultivos y destruyó ciudades otrora florecientes.

Todo esto dio lugar a una formación regional polarizada: por un lado, estaban las provincias desarrolladas con su economía volcada hacia el exterior. Estas provincias estaban conformadas por la región pampeana, ya que ésta contaba con los requisitos naturales, sociales y poblacionales que exigía el mercado mundial para insertar a Argentina en sus relaciones comerciales; por otro lado, estaban las provincias rezagadas, conformadas por el interior del país que abarca la región norte y la andina, las cuales se insertaron al desarrollo nacional de manera subordinada y dependiente a la región pampeana. La región patagónica merece una mención aparte, pues era una región deshabitada y sin ninguna actividad económica trascendente, lo cual la hacía poco atractiva para las inversiones extranjeras y nacionales, manteniéndola al margen del desarrollo e integración nacional.

Así, el crecimiento de las exportaciones ganaderas volcó rápidamente el balance económico y demográfico en favor de las provincias desarrolladas, que a mediados del siglo XIX contrastaban en su desarrollo con las rezagadas. Por ejemplo, la región andina continuó con su economía casera tradicional (producción de artesanías, textiles, yerba mate, azúcar, tabaco, vino y algodón) productos de consumo local.

El desarrollo de la pampa afectó de manera directa el desarrollo del interior. La forma en que el interior se incorporó al desarrollo nacional varió mucho. Algunos centros económicos comenzaron a desaparecer tempranamente frente a la competencia de productos importados. En otros sectores menos eficientes que las exportaciones pampeanas, surgieron exportaciones nuevas aunque siempre estuvieron superadas al desarrollo de las pampeanas y tendieron a destruir recursos no renovables en un corto plazo. Por último, algunas producciones del interior con bases muy primitivas se modernizaron y crecieron rápidamente abasteciendo su mercado interno, especializándose en bienes que la región pampeana no producía, pero cuya demanda aumentaba con la población y los ingresos. Tal fue el caso de Tucumán y Mendoza, que lograron superar la producción local y se expandieron al mercado interno. Tucumán con la producción del azúcar y Mendoza con la producción de la vid, formaron parte de la agricultura moderna. Los grupos dominantes fueron los encargados de impulsar a estos sectores con apoyo del Estado, lo cual se justifica por la necesidad de los sectores terratenientes del litoral para lograr la hegemonía incluyendo de algún modo a los grupos dominantes del interior a los beneficios de la expansión litoral, logrando con ello su apoyo político.

La función de la oligarquía en este período fue organizar al Estado nacional, de modo tal que pudiera operar efectivamente sobre el proceso expansivo que se desarrollaba. El control oligárquico en las provincias, tanto en el interior como en el litoral, se afianzó con la consolidación de la autoridad del gobierno nacional, que se consolidó a partir de 1880. La federalización de la ciudad de Buenos Aires en ese año fue un paso decisivo, ya que desde esta situación el gobierno pudo ejercer su control sobre las situaciones provinciales.

La inversión de los sectores locales se orientó entonces a la adquisición de tierras. Hasta 1880, el Estado expandió la frontera y la ocupó militarmente, permitiendo que ésta pasara a manos de los ya terratenientes, evitando su dispersión entre pequeños propietarios. Se aseguró así la existencia del latifundio.

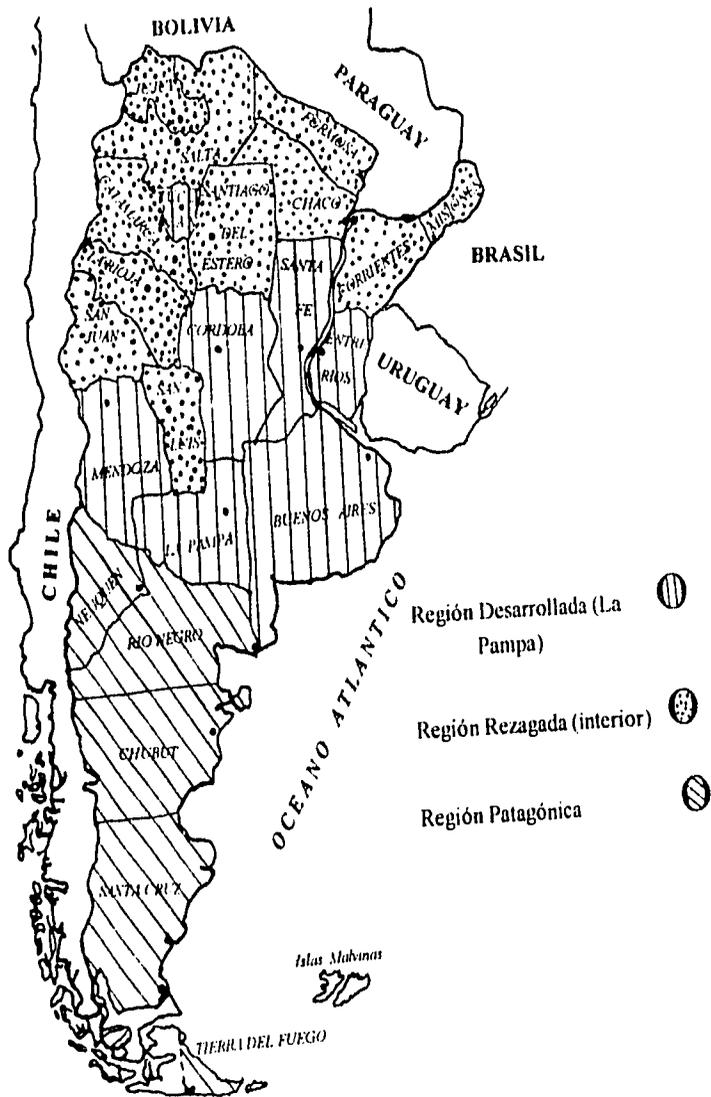
"La posición de las burguesías provinciales dentro del sistema político de dominación oligárquica permitió a algunas expresar por canales internos a éste las demanda en favor de sus intereses, que en líneas generales fueron apoyadas desde el gobierno nacional."¹⁰

A inicios del siglo XX, la producción del litoral varió un poco, dedicándose a la cría de ovinos y a la producción de trigo. Con el establecimiento de frigoríficos se revaloró la cría de ganado; a este fin se destinaron los mejores pastos de Buenos Aires. (Ver mapa 3)

¹⁰ Jorge Balán, "Una cuestión regional en Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador" en José Luis Coraggio, Alberto Federico Sabate y Oscar Colman (Coords.) *op. cit.*, p. 463.

Mapa 3

División regional argentina en su inserción al capitalismo



Los beneficios económicos producidos en la pampa se concentraron en el exterior o en Buenos Aires, y consistían sobre todo en servicio de la deuda externa, remisión de utilidades a empresas ferroviarias, frigoríficos, pagos a compañías de transporte, seguros, etc. El crecimiento de Buenos Aires, como el de otros centros urbanos, condujo a la creación de variadas actividades administrativas que la parte comercial y financiera de la economía exportadora y el propio aparato burocrático de la administración pública necesitaban. Se expandieron así los sectores secundarios y terciarios.

Este proceso de desarrollo desigual en la nación argentina dio como consecuencia una dualidad, es decir, el nacimiento de dos países distintos: uno orientado al exterior en la economía, la cultura y la sociedad (la Pampa); y otro detenido en sus raíces casi coloniales, representado por el resto del territorio nacional.

2.2.2 Nueva regionalización argentina en el modelo sustitutivo de importaciones

La crisis de la economía mundial de 1929 dañó el sistema económico argentino, basado en la producción agropecuaria y exportable, modificando su vinculación con el exterior.

"La Depresión, que se venía manifestando desde 1928, persistió hasta 1932, golpeando duramente a lo que ... era hasta entonces una economía abierta. Cesó el flujo de capitales, que tradicionalmente la había alimentado, y muchos incluso retornaron a sus lugares de origen. Los precios internacionales de los productos agrícolas cayeron fuertemente ... y, aunque el volumen de las exportaciones no descendió, los ingresos del sector agrario y de la economía toda se contrajeron fuertemente."³¹

Dentro de esta crisis a nivel internacional, los países centrales utilizaron su poder de compra para defender sus mercados, asegurar el pago de las deudas y proteger las inversiones. Gran Bretaña, por ejemplo, se refugió en el proteccionismo comercial y estructuró una serie de medidas más estrictas para el control de su moneda. Esta política fue adoptada por otros países como Alemania, Francia y con posterioridad Estados Unidos.

El creciente deterioro de la economía de los países centrales con la consecuente elevación de los aranceles y la escasez de divisas crearon ciertas condiciones para sustituir en los países subdesarrollados los bienes importados por otros producidos localmente, sobre todo si su instalación no requería de mucha maquinaria e infraestructura o si ya existía una base fabril ya interna que podía ser readeuada.

³¹ Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de Argentina*, México, FCE, 1994, p. 103

El Estado asumió nuevas tareas en la actividad económica, pasando de la simple regulación de la crisis a la definición de reglas de juego cada vez más amplias.

Así, con la crisis de las economías de los países desarrollados, Argentina debió modificar su estructura interna. Comenzó a valorarse el mercado interno, se produjo una reorganización de la producción.

El contexto en el que se generó este proceso no provocó, sin embargo cambios profundos en el sistema de dominación argentino; por el contrario, la oligarquía terrateniente se adaptó a la nuevas condiciones; consolidó su poder y mantuvo el liderazgo de esta nueva situación.

La sustitución de importaciones ofrecía el atractivo de un mercado existente y cautivo y una ganancia rápida. Los sectores latifundistas se incorporaron fácilmente a él; su técnica era invertir en la rama con mayor demanda. Una vez saturada, pasaban a otra rama sin volver a ocuparse de la anterior. La combinación de un mercado cerrado, protegido por los aranceles impuestos por el Estado y por la regulación del tipo de cambio, y algunas pocas grandes empresas por rama tornó poco relevante la presión por la mayor eficiencia o el menor precio.

La segunda guerra mundial aceleró el proceso de industrialización. El mercado exterior para la producción agropecuaria exportable se expandió con la demanda bélica; se incrementaron los volúmenes de producción y de precio. Esta situación produjo a Argentina grandes ganancias.

El crecimiento económico, así como la creciente industrialización modificaron la estructura social en Argentina. Apareció una clase obrera más grande propiciada por la crisis rural y las migraciones internas del campo a los centros urbanos; una masa de marginales situados en los alrededores de Buenos Aires, conocidos como villas de emergencia o villas miseria; y una clase media más amplia formada por empresarios, profesionales y burócratas.

Con el general Perón al frente del gobierno se organizó una política de apoyo e impulso a la industrialización.

*"Perón había optado por el mercado interno y por la defensa del pleno empleo. Se trataba de una verdadera cadena de felicidad, que pudo financiarse principalmente por la existencia de una abundante reserva de divisas, acumulada durante los prósperos años de la guerra, y que permitió en la posguerra un acelerado, desenfrenado y con frecuencia poco eficiente equipamiento industrial."*³²

Durante el gobierno del general Juan Domingo Perón (1943-1947) el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) se encargó de

³² *Ibid.*, p. 105.

monopolizar el comercio exterior y transfirió al sector industrial y urbano ingresos provenientes del campo, mediante la diferencia entre los precios pagados a los productores y los obtenidos por la venta de las cosechas en el exterior. El sector agrícola fue desplazado de su papel como eje central en el desarrollo económico argentino y su lugar fue ocupado por la industria.

Dentro del gobierno del Presidente Perón la organización de los trabajadores por el Estado fue una de las claves de su política para gobernar.

Perón se hizo cargo primero de la Secretaría de Trabajo y Previsión con la idea de organizar a las bases proletarias y en general a las masas pobres de la ciudad y del campo para lograr la adhesión de éstas al gobierno.

Al asumir la primer magistratura, su política para lograr la adhesión de las masas obreras se valió del aumento en número y potencial dinámico de los trabajadores, y de su carencia de experiencia sindical y política, de la falta de ideología propia y de dirección independiente y eficaz. El movimiento obrero quedó representado por la Confederación General de Trabajadores (CGT), órgano gubernamental. Esta situación predispuso a esta masas al conformismo, la apatía y la aceptación de un paternalismo gubernamental que les brindaba beneficios desde el poder, pero al mismo tiempo esta organización de los obreros les permitió ir conformando un poder decisión como grupo y en función de sus demandas.

El nuevo modelo de sustitución de importaciones no alteró de manera considerable la anterior formación regional, aunque sí suscitó algunos cambios importantes. El primero de ellos fue el impulso que se dio al desarrollo de las provincias patagónicas, las cuales fueron incluidas al desarrollo nacional. Las otras consecuencias que tuvo este modelo fueron más bien a nivel particular, pues afectó a algunas provincias que habían registrado en la etapa anterior un desarrollo regular, tal es el caso de Tucumán y el Chaco; en tanto que fortaleció a otras como Córdoba, que alcanzaron en esta etapa el momento más alto de su desarrollo.

El desarrollo manufacturero se concentró en algunos centros urbanos, especialmente alrededor de Buenos Aires. El crecimiento del cinturón suburbano del Gran Buenos Aires fue el hecho más significativo del desarrollo industrial.

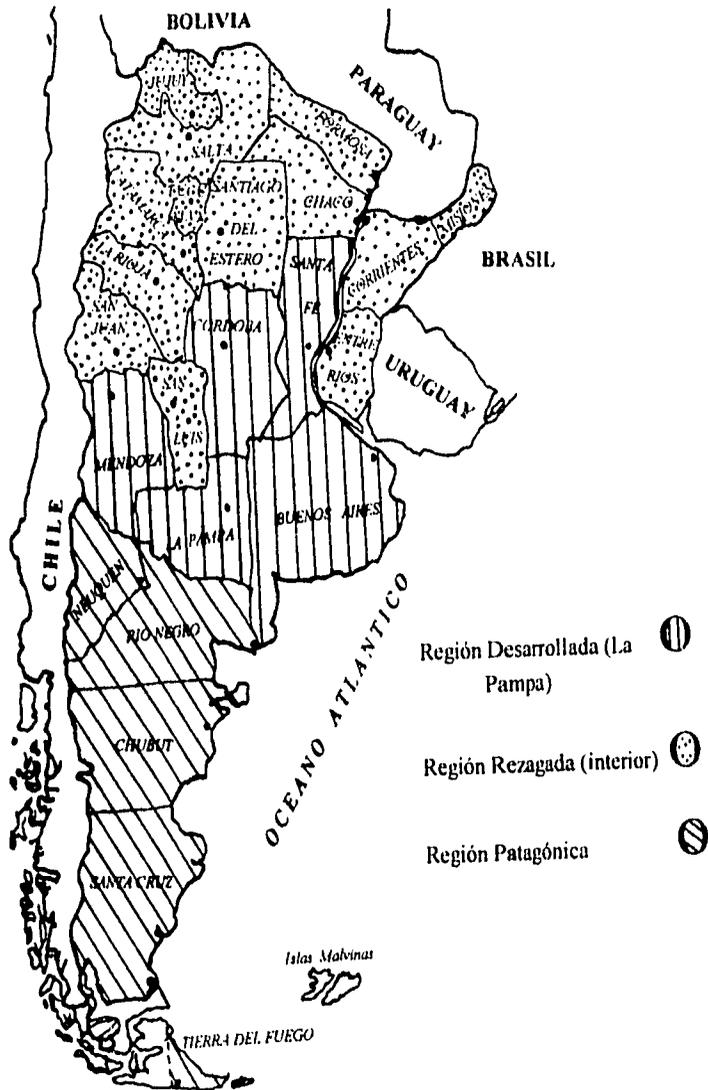
Las principales razones por las que fue elegida esta región son: 1) porque ya existía en Buenos Aires y sus alrededores una base industrial instalada; 2) la región metropolitana de Buenos Aires alojaba una oferta de mano de obra abundante, que aumentó como consecuencia de las migraciones internas; 3) el grueso del mercado para los productos sustituibles se hallaban radicados en Buenos Aires (artículos de consumo, alimentos, vestidos, etc.) y un crecimiento industrial que se orientó hacia una demanda ya existente; 4) la industria se caracterizó por la estrecha dependencia de los insumos externos (maquinaria, productos semiterminados y combustible) que entraban por el puerto de Buenos Aires; y 5) se encontraba instalada la infraestructura de

servicios sobre la cual iba a apoyarse el crecimiento industrial. Allí estaba la mayor producción de energía, el centro de los transportes para la distribución, etc.

La principal rama de expansión en el crecimiento industrial, al principio, fue la textil. Después se incorporaron la industria de alimentos, maquinaria, artefactos eléctricos y la industria del caucho, así como la explotación del petróleo. (*Ver mapa 4*) En estas ramas se concentraron también las inversiones extranjeras.

Mapa 4

Regionalización argentina en el modelo sustitutivo de importaciones



La sustitución de importaciones creó una peculiar estructura productiva, donde coexistían grandes empresas de carácter semimonopólico, con alta concentración y una gran cantidad de pequeña empresas.

La falta de capital en las empresas pequeñas hizo que varias quebraran o se unieran a las grandes empresas. Por otro lado, las grandes empresas preferían gastar sus ganancias en consumo suntuario antes que invertir en la innovación de su tecnología. Por estas razones, la bonanza de esta etapa no duró mucho tiempo y a principios de la década de los cincuenta sufrió un estancamiento.

Las diferencias regionales comenzaron a registrarse por: a) el desequilibrio del ingreso generado por cada provincia, esto es, que unas tenían un mayor producto per cápita respecto de las otras; b) el segundo factor fueron las actividades que realizaban, mientras en unas se daba un acelerado crecimiento industrial, el interior quedó rezagado dedicándose a las actividades de manufactura artesanal y al sector terciario; c) el tercer factor lo representó la concentración poblacional. Mientras la región pampeana registró un acelerado crecimiento por la migración, el interior del país vio disminuida su población a causa de la corriente de migrantes que se registró a lo largo de este periodo.

Por último, el indicador del producto por habitante reveló la existencia de 3 conjuntos diferenciables de zonas geográficas con distinto comportamiento, el cual está explicado en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Nueva regionalización argentina durante el período de sustitución de importaciones (de acuerdo con el producto por habitante).

GRUPOS	CARACTERÍSTICAS
<p>PRIMERO</p> <p>Provincias patagónicas: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra de Fuego.</p>	<p>Presenta valores de producto per capita muy elevados, incluso duplicando la media nacional. Su población es reducida, lo cual eleva el índice del producto per capita. Especialización en la producción de actividades mineras extractivas, con alto valor agregado. Inversión de empresas estatales, que no revierten el excedente económico, sino parcialmente por medio de regalías, las cuales son asignadas a obras públicas o al mantenimiento del aparato burocrático.</p>
<p>SEGUNDO</p> <p>Provincias desarrolladas: La Pampa, Córdoba, Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe.</p>	<p>Estas provincias presentan un valor promedio de producto por habitante cercano a la media nacional. De estas provincias la capital federal presenta un índice mucho más elevado. Con excepción de la Pampa que posee un valor significativo, en lo fundamental por el reducido número de habitantes, y Mendoza, las otras tres jurisdicciones de comportamiento aceptable están localizadas en la región litoral pampeana. El caso de Mendoza es destacable, pues sigue exhibiendo valores superiores al resto de las provincias del interior, por sus características productivas y la capacidad de maniobra de su burguesía local.</p>
<p>TERCERO</p> <p>Provincias rezagadas (interior argentino): San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones y Entre Ríos.</p>	<p>Estas provincias mantienen un comportamiento marginal. Su rezago se debe a que el sector industrial no alcanza una buena expansión. Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja, Corrientes y Misiones son provincias que no alcanzan el nivel del 50% del nivel nacional. Ante la falta de empleo la participación del sector público se incrementa. El aparato estatal suplir las carencias de la estructura económica y ofrece ocupaciones administrativas oficiales.</p>

FUENTE: Alejandro Boris Rofman, Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, pp. 176-181.

La apropiación del ingreso global generado en el interior de las regiones se distribuyó internamente en distinta proporción, de acuerdo con la estructura de clases propia del sistema capitalista.

En el periodo que va de 1952 a 1970, las inversiones extranjeras vuelven a jugar un papel primordial en la economía argentina. Estas inversiones se localizaron en las ramas de petroquímica, industria automotriz, la siderurgia y la electrónica, sectores que dirigían el crecimiento industrial y cuyo desarrollo permitió superar el proceso de estancamiento del proceso de sustitución de importaciones.

Las inversiones extranjeras acentuaron la dependencia general del sistema nacional, que vio sensiblemente disminuida su frontera frente a los centros mundiales.

Dentro de esta política se liquidaron zonas cuya producción era ineficiente, como el Chaco algodonero y el Tucumán azucarero, donde el cierre de ingenios no fue compensado con una real política de industrialización.

Mientras, otras provincias fueron estimuladas. Tal es el caso de Córdoba, que atrajo primordialmente inversiones a la rama de productos metálicos y material de transporte. La región patagónica, por su parte, y en especial Chubut, fue destinataria de inversiones en la rama química, petroquímica, de productos metálicos y de material de transporte.

Las regiones urbanizadas, como Buenos Aires y Santa Fe, presentaron un crecimiento de producción y valor agregado. Las actividades químicas y petroquímicas registraron un aumento en su productividad. Fueron sustituidas las empresas medianas y pequeñas por grandes establecimientos. La inversión externa es la responsable de este comportamiento.

Todo esto contribuyó a la creación de un macrocefalismo industrial, político y demográfico argentino y a reafirmar el dinamismo y liderazgo del área metropolitano-pampeana. Lo novedoso en este periodo es la creciente participación estatal en la distribución del excedente agropecuario, orientándolo al fomento de la industria abastecedora del mercado interno y al crecimiento del aparato burocrático del Estado.

Pero esta situación no duró por mucho tiempo y a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta el modelo comenzaba a tener serios problemas. La crisis económica inició una década antes (cincuenta), en estos años los principales compradores de carne y alimentos a Argentina (Gran Bretaña, Alemania y Francia) comenzaron a producirlos en su país, de este modo Argentina perdió una de sus principales fuentes de ingresos. Ello la obligó a buscar nuevos mercados en Asia y África; también entabló relaciones comerciales con la URSS. Sin embargo, la situación no cambió mucho y sus ingresos por esa vía se vieron mermados.

A partir del decenio de los sesenta la economía internacional sufrió nuevos cambios. Se produjo un creciente dinamismo de los movimientos internacionales de capital financiero. En una primera etapa, estos cambios estuvieron asociados a la evolución de los intercambios de bienes y al auge de la inversión extranjera directa. El movimiento obrero y popular había crecido en tal magnitud que representaba una amenaza importante para la estabilidad gubernamental. El creciente flujo de capital externo ponía como condición para realizar su inversión un estado de seguridad social que asegurase el desarrollo normal de su capital, por lo cual diversos Estados latinoamericanos, incluyendo al argentino, decidieron tomar sus precauciones e implementaron una política de represión congruente con el nuevo modelo de desarrollo que adoptarían.

"El Estado Burocrático Autoritario (la dictadura militar de los setenta) emerge como respuesta de exclusión del sector popular ante la crisis en que desembocan el populismo y sus epígonos desarrollistas. A su vez, esa exclusión es requisito para el logro y para la garantía del futuro mantenimiento de un "orden" social y de una estabilidad socioeconómica, que a su turno son condición necesaria para atraer, en la cantidad y continuidad necesarias, al capital internacional."³³

Paralelamente, la economía nacional argentina había entrado en crisis. Se habían creado una serie de cuellos de botella a causa de un crecimiento industrial que se sustentaba en el aumento de las importaciones (de insumos industriales y tecnología) y la caída de las exportaciones, los cuales tendieron recurrentemente a resolverse con recesión industrial y caída del salario real (permitiendo corregir los déficits de la balanza de pagos por medio de la disminución de las importaciones industriales y el aumento de las exportaciones agropecuarias por el excedente que generaba la baja del consumo doméstico de alimentos). La fortaleza de los trabajadores organizados, en combinación con los intereses de la burguesía industrial, había resultado exitosa en la adopción del crecimiento industrial y el mejoramiento del salario real una vez alcanzada una situación manejable con respecto a la balanza de pagos, por lo que los ciclos de crecimiento/recesión se sucedieron sistemáticamente. Para superar estos ciclos, la burguesía optó por defender sus ganancias frente al sector obrero, otorgándole de un aumento nominal a los salarios, mientras que trasladó esos costos al consumidor por medio del aumento de precios.

El resultado de esta situación fue que el empate en la distribución de los recursos que caracterizó a Argentina por décadas no fue estable ni acordado. Por el contrario, fue un equilibrio políticamente inestable en el que los promedios de crecimiento escondían fuertes altibajos y transferencias de recursos entre los sectores en pugna, y en el que la creciente inflación era

³³ Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado Burocrático Autoritario." en *La militarización del Estado latinoamericano (algunas interpretaciones)*. México, UAM-I, 1986, p. 128.

producto de una burguesía incapaz de sostener su tasa de ganancias con una dominación política eficiente sobre una clase trabajadora poderosa.³⁴

El modelo de sustitución de importaciones fue sustituido, así, a mediados de la década de los setenta por el neoliberalismo, el cual fue impulsado por un régimen de gobierno dictatorial, que impuso una política social totalmente opuesta a la seguida hasta ese momento.

En síntesis, a partir de que Argentina se insertó al desarrollo capitalista organizó su territorio de acuerdo con las demandas del mercado internacional. Se conformó así una determinada regionalización, que estableció marcadas diferencias entre provincias desarrolladas y provincias rezagadas. Las primeras se encontraban estrechamente relacionadas con el exterior y contaban con los mayores beneficios, además que en ella se concentraban todas las actividades sociales, económicas y políticas del país; en tanto que en las segundas privaba una marcada dependencia y subordinación hacia las provincias desarrolladas en todos los ámbitos de la vida argentina.

La instalación del modelo de sustitución de importaciones no varió mucho la estructura regional argentina. El nuevo modelo de desarrollo impulsó la industrialización del país y en función de ello se incentivaron a aquellas provincias que contaban con mejor infraestructura para llevar a cabo este proyecto, las mismas que recibieron apoyo durante el anterior período.

Lo expuesto muestra la incongruencia del modelo regional argentino, pues el hombre no decide libremente su relación con la naturaleza, sino que es impuesta de acuerdo con los intereses económicos dominantes al territorio en su conjunto. Esto trae como resultado una disfuncionalidad regional observada en el desarrollo y atraso de las provincias que componen el territorio.

³⁴ Toda esta información fue obtenida del artículo de Carlos H. Acuña, "Argentina hacia un nuevo modelo" en Nueva Sociedad, No. 126, julio-agosto de 1993.

CAPÍTULO 3

LA IMPLANTACIÓN DEL NEOLIBERALISMO Y SUS IMPACTOS EN LA ESTRUCTURA REGIONAL ARGENTINA.

"La década del 70 implica el fin de una etapa para las sociedades latinoamericanas. La reorganización del mundo capitalista, el reequilibrio con que las grandes potencias proyectan culminar la crisis larga del sistema obliga a las grandes burguesías a reacomodar sus políticas para no perder aceleradamente posiciones en el orden mundial ... Esa reorganización estatal ... está signado políticamente por la emergencia de nuevos autoritarismos brutales, despiadados, pero no necesariamente restauradores del orden anterior, sino dinamizadores de la nueva manera en que las grandes burguesías locales entienden su recolocación en el esquema mundial en curso."³⁵

En la década de los setenta la economía mundial comenzaba a sufrir cambios; el capital financiero comenzaba a cobrar mayor importancia dejando de lado la producción industrial.

En el orden económico internacional se estaba gestando una nueva división internacional del trabajo y era necesario, para la producción de los países desarrollados que las economías en desarrollo se dedicaran a la producción de materias primas y de alimentos. Es por ello que las economías latinoamericanas necesitaban una restructuración, pues hasta ese momento habían llevado a cabo un modelo de sustitución de importaciones, dedicándose más al sector industrial y cerrando sus puertas al mercado internacional, como lo mencionamos en el capítulo anterior.

Desde los años treinta y cincuenta los países latinoamericanos habían respondido a la crisis con el aislamiento; en los setenta, la respuesta a la crisis fue la apertura de la economía.

Para ajustarse a esta restructuración, Argentina comenzó a realizar una serie de reajustes en el terreno económico, político e ideológico mediante la implantación de la dictadura militar en 1976. Ésta produjo una remodelación orgánica del conjunto de la sociedad argentina y tuvo repercusiones amplísimas.

El cambio de política económica y social afectó de manera muy especial a las economías regionales, las cuales sufrieron una restructuración de acuerdo

³⁵ Juan Carlos Portantiero, "La internacionalización de la política y la ideología en América del Sur", en Juan Carlos Portantiero, Luis Maira y Liliana de Riz, *América Latina, proyectos de recambio y fuerzas internacionales en los 80*, México, Edicol-UILA, 1989, pp. 17-18.

con las exigencias del mercado mundial. Esta serie de cambios se reflejaron en la disminución del nivel de vida de la población. La desarticulación de los organismos sociales (principalmente sindicatos y partidos) trajo consecuencias negativas en la organización de la sociedad para manifestar sus demandas ante el gobierno e influir en la política social y económica.

Las reformas realizadas por la dictadura militar fueron llevadas a fondo, afectando la estructura política, social y económica de Argentina. Al ser reinstalado el régimen democrático, el gobierno intentó realizar algunos cambios, pero muy pronto fue presa de los guardianes del statu quo (empresarios nacionales y extranjeros así como algunos organismos internacionales) que impidieron la alteración del esquema económico vigente.

En una primera etapa, el gobierno de Raúl Alfonsín intentó enfrentarse a estos "guardianes", pero en poco tiempo se percató de que esta lucha desataría una serie de conflictos nacionales e internacionales que no estaba dispuesto a asumir. Así, dejándose llevar por la inercia continuó con la misma política económica y terminó poniéndose bajo las órdenes de estos guardianes, aceptando todas sus condiciones. La segunda etapa del gobierno de Alfonsín fue una segunda fase del proceso restructurador iniciado por la dictadura.

3.1 La política económica y social de la dictadura

La instalación de una dictadura militar en 1976 tenía como finalidad la consecución de dos objetivos inmediatos: la lucha contra la subversión y la restructuración de la economía. Por una parte, se trataba de desplegar una lógica contrarrevolucionaria para aniquilar al "enemigo interno" (cualquier grupo o persona que cuestionara el orden capitalista) en nombre de la seguridad nacional; por la otra, se buscaba la restructuración económica, dejando el antiguo modelo de industrialización para abrirse al mercado internacional con la exportación de alimentos y materias primas. Ambos objetivos respondían a las necesidades del orden capitalista imperante. Según Daniel Campione e Irene Muñoz, "la dictadura resolvió tareas históricas, tanto en el terreno de lo económico como en el político e ideológico. Produjo una remodelación orgánica del conjunto de la sociedad argentina."³⁶

3.1.1 Restructuración económica

La política llevada a cabo por los militares no es coyuntural, destinada a transferir ingresos a los sectores privilegiados, como fue el caso en experiencias anteriores. El carácter fundamental de esta política era producir transformaciones profundas en la estructura económica argentina.

Previo al golpe de Estado, se encontraba instalado el gobierno de María Estela Martínez de Perón, que sustituyó al general Perón (1974) después de su

³⁶ Daniel Campione e Irene Muñoz, "Concentración capitalista y sistema político," en *Realidad económica*, IADE, No. 121, enero-febrero de 1994, p. 121.

muerte. Pese a que la nueva presidenta intentó parodiar los gestos y fórmulas del líder muerto, su política se apartó de lo que Perón había trazado en los últimos años. María Estela Martínez se propuso homogeneizar el gobierno, colocando a amigos e incondicionales en los puestos claves y rompiendo una a una las alianzas que había tejido Perón con militares y empresarios.

En 1975 se desató una crisis económica, que urgía al gobierno a tomar medidas drásticas: los problemas de la balanza de pagos eran muy graves, la inflación estaba desatada, la puja distributiva era encarnizada y el Estado estaba totalmente desbordado.

A la crisis económica se sumó una crisis política. La aparición de grupos armados guerrilleros (los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo, ERP) desestabilizó aún más el gobierno. Los Montoneros se dedicaron a eliminar personajes importantes en la estrategia del peronismo, como los sindicalistas. Ejemplo de ello fue José Rucci, secretario general de la CGT, asesinado pocos días después de la elección plebiscitaria de Perón. A esto se sumaron una serie de asesinatos y secuestros para mejorar sus finanzas, su intervención en conflictos sindicales, donde la fuerza armada era usada para volcar en favor de los trabajadores las negociaciones con los patrones, y acciones militares de envergadura, pero fracasadas. En este camino los siguió el ERP. Contra ambos se constituyó un terrorismo paraestatal que operaba con el nombre de Acción Anticomunista Argentina, mejor conocida como la triple A. Los asesinatos se multiplicaron y cobraron víctimas en personas relativamente ajenas al combate (intelectuales, estudiantes, obreros y militantes de villas o barrios). En febrero de 1975, el Ejército, convocado por la Presidenta, asumió la tarea de combatir a la guerrilla.

Por otro lado, las medidas económicas tomadas por el gabinete habían desatado una crisis económica mayor, incontrolable hasta el final del gobierno. La crisis económica preparó la crisis política. En julio de 1975, ni las Fuerzas Armadas ni los empresarios hicieron nada para respaldar a la Presidenta. Ambos esperaron a que el gobierno terminase de derrumbarse. El Ejército, por su parte, esperó que la crisis económica y política sumadas consumaran el deterioro del gobierno, para reemplazarlo por medio de un golpe de Estado. El 24 de marzo de 1976 los comandantes militares, encabezados por el general Videla, depusieron y arrestaron a María Estela Martínez de Perón y se inició la nueva dictadura militar.

La dictadura militar adoptó el nuevo modelo de desarrollo impuesto por el capitalismo internacional: el neoliberalismo. Este modelo planteaba una restructuración total del antiguo régimen económico.

La declaración del ministro de Economía de la dictadura militar (1976), Martínez de Hoz, es muy explícita en cuanto a los objetivos que persigue este nuevo régimen en Argentina.

*"El mundo se debate en lo que llama la crisis mundial de los alimentos y de la energía. Poseemos una potencialidad de producción alimenticia que nos da una fuerza extraordinaria. Esto puede colocar a nuestro país en una posición privilegiada en el mundo, gracias a la importancia que se le dará a la producción de alimentos en un futuro próximo."*³⁷

Se buscó, así convertir a Argentina en un país productor de alimentos baratos. Este modelo se fundaba en la competitividad internacional, y requería de la compresión de los salarios y la concentración del ingreso en sectores estratégicos, tales como la burguesía agraria y los monopolios agroalimentarios y financieros. Los datos presentados en el cuadro 2 ejemplifican esta política.

³⁷ Liliana de Riz, "Militares y política en la sociedad argentina (1976-1978)," en Juan Carlos Portantiero, Luis Maira y Liliana de Riz, *op.cit.*, p.73.

Cuadro 2
Redistribución sectorial, 1970-1987
(en puntos porcentuales del producto)

I. Ganan peso		
Total	8.7	100
1. Agropecuario	1.8	20.7
2. Minería, electricidad, gas y agua	2.9	33.3
3. Servicios públicos	1.3	14.9
4. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0.2	2.3
5. Servicios financieros a las empresas	0.5	5.7
6. Industria: productos químicos, caucho, plásticos	1.2	13.8
7. Servicios personales, sociales y comunales privados	0.8	9.2
II. Pierden peso		
Total	8.7	100
1. Construcción pública	1.4	16.1
2. Comercio y restaurantes-hoteles	0.5	5.7
3. Industria: alimentos, bebidas y tabaco	1.5	17.2
4. Industria: metalmecánica	0.7	8.0
5. Otras ramas industriales*	2.8	32.2
6. Industrias: textiles, prendas de vestir, cuero y calzado	0.6	6.9
7. Construcción privada	1.2	13.8

* Papel e imprenta, madera y muebles, minerales no metálicos, otros.

Fuente: Banco Central, citado por Luis Beccaria y Alvaro Obatti, "Argentina 1975-1988: las nuevas condiciones distributivas desde la crisis," en Revista del CIDE, No 18-19, 1989, p.68.

Las reformas arancelarias y financieras de Martínez de Hoz se orientaron a cambiar la dirección de las nuevas inversiones en favor de las industrias de suministro o complementarias de la agricultura.

De acuerdo con esta política económica (neoliberal) el gobierno militar inició un proceso de desindustrialización que desarticuló el proceso productivo, lo que se acentuó en 1978. La depresión del mercado interno para

bienes de consumo popular, la brusca apertura a las importaciones, el tipo de cambio muy sobrevaluado y la elevada tasa de interés contribuyeron a acelerar este proceso. De esta forma, las mercancías extranjeras inundaron el mercado nacional, ayudadas por la baja de aranceles.

La antindustrialización argentina trajo consigo la caída de la producción y del empleo industrial, el cierre de fábricas y la liquidación del pasivo de los industriales, lo cual significó un aumento real del índice de precios al consumidor de 434% entre diciembre de 1982 y 1983.³⁸

El Estado adquirió un papel diferente al que había tenido en gobiernos anteriores. La dictadura inició una política de transferencia de parte del poder del Estado a los organismos internacionales de los cuales dependía financieramente; con ello, se acentuaron y articularon los fenómenos de subdesarrollo, desigualdad y autoritarismo en las relaciones laborales y con los pequeños productores pobres.

El modelo de desarrollo económico buscaba la modernización, concebida como transnacionalización del Estado y la sociedad. Se abandonó la idea de independencia nacional y de desarrollo económico y social existente en la etapa anterior.

"El fin del Estado nacional y el Estado social se convierten en exigencia y práctica de la transnacionalización asociada, que con el adelgazamiento del Estado-nación, la privatización de las empresas, la desnacionalización de las industrias básicas y la venta de tierras y recursos naturales a pago de la deuda dan fin al proyecto histórico de la independencia política y económica de las naciones y al desarrollo económico y social equilibrado."³⁹

Otra característica de la dictadura militar fue el crecimiento de la deuda externa, la cual aumentó 49,000 millones de dólares entre 1975 y 1988, llegando así a los 56,800 millones de dólares. El aumento de la deuda en tales proporciones se debió, por un lado, a la expansión de crédito ofrecido en grandes cantidades y atractivas condiciones por la banca privada de los países desarrollados, y por otro, a los enormes préstamos que en conjunto solicitaron los países en desarrollo, los cuales no se destinaron para impulsar el desarrollo económico ni para aumentar los recursos económicos de cada país (ya que al final se pagó más de lo que se recibió). En particular, en Argentina, la deuda sirvió para financiar la evasión de capitales (alrededor de 30,000 millones de dólares) y para realizar importaciones no registradas del orden de los 10,000 millones de dólares.⁴⁰

³⁸ Eric Calcagno, *Argentina hacia el 200: desafíos y opciones*, Buenos Aires, Nueva Sociedad, 1989, p.19-20.

³⁹ Pablo González Casanova, *América Latina hoy*, México, Siglo XXI, 1990, p. 66

⁴⁰ Eric Calcagno, *op. cit.*, p. 15-16.

Durante este periodo, la intensa fluctuación de los precios relativos redujo significativamente la disponibilidad de señales adecuadas para el largo plazo en lo que respecta a rentabilidad o inversión. Todos los indicadores sugieren que ni siquiera en los sectores oligopólicos se mantuvieron los precios y la rentabilidad empresarial a mediano plazo. En consecuencia, disminuyeron drásticamente los incentivos a la inversión productiva. Por esa misma razón, se generó una fuerte preferencia por el corto plazo. Los empresarios optaron por el manejo de stocks, dinero y otras variables económicas fácilmente transformables en el momento deseado, con referencia sobre las inversiones fijas, que planteaban grandes riesgos a mediano plazo.

Se redujo así, significativamente la demanda de moneda, por lo que los agentes económicos optaron por la tendencia de divisas -para conservar el valor de sus activos- lo que equivalía a dolarizar la economía y estimular la denominada fuga de capitales.

Argentina contrajo la deuda en dos etapas diferenciales y perceptibles. En la primera, el sector privado se endeudó para obtener beneficios financieros en el mercado local. Esto está relacionado con la dolarización de la economía anteriormente expuesta; en la segunda etapa, el sector público se endeudó para financiar la fuga de divisas al exterior. Es así como el gobierno argentino contrajo la más grande de las deudas públicas externas para saldar las deudas privadas y la fuga de capitales (que el Banco Mundial calcula en casi 20,000 millones de dólares).⁴¹

Algunas de las principales consecuencias que tuvo la instalación del neoliberalismo en la economía y la sociedad argentina fueron, en primer lugar, la acumulación de una enorme deuda externa, acompañada de gran fuga de capitales; en segundo lugar, el retroceso en los avances que había registrado Argentina en la exportación de nuevas manufacturas, volviendo a concentrar sus exportaciones en bienes agrícolas; y en tercer lugar, el deterioro del nivel de vida de los sectores populares, ocasionado por la inflación, el desempleo y subempleo.

3.1.2 La nueva política social de los militares

La sociedad sufrió una remodelación que fue requerida por el nuevo modelo económico. Se buscaba una sustitución de las antiguas instituciones sociales por la normatividad militar. Para llevar a cabo estas reformas sin obstáculos, era necesario someter a cualquier organismo social capaz de cuestionar e influir en las decisiones del gobierno. Este fue uno de los principales objetivos de la dictadura.

En 1976, los militares se enfrentaron a fuerzas sociales que pugnaban por un cambio radical en el control y el destino de los recursos de la sociedad. La aceleración de la política (que planteaba una redistribución de la riqueza) y

⁴¹ *Ibid.*, p. 17-18.

la aparición de la guerrilla permitió a los militares definir la situación nacional como una guerra interna, en la que la sociedad no existía como tal. Lanzados en esta guerra no sólo desmantelaron la guerrilla sino que ejercieron una represión generalizada contra los obreros, los políticos, los intelectuales y cualquier ciudadano que cuestionara al sistema.

Con esta política de represión se pretendió romper con la secuencia de alianzas restauradoras o reformistas que había caracterizado la vida política argentina. Se pretendió transformar la estructura de clases y crear una élite dirigente, soporte del paso a una sociedad transformada. Todo esto significaba un enfrentamiento entre el poder militar y la sociedad civil.

En el nuevo modelo neoliberal el Estado cambió sus funciones. Se redujo el aparato estatal, en especial sus funciones en materia económica. Se trasladaron las empresas que el Estado tenía bajo su mando al sector privado; se redujo sensiblemente la intervención gubernamental en materia económica, se eliminaron los subsidios a empresas particulares y se dejó en manos del mercado internacional el manejo de la economía nacional.

El logro de estos objetivos requería del pleno poder político del gobierno por lo que se optó por la disolución de los partidos; la neutralización del poderoso movimiento sindical, por medio de una legislación represiva; la intervención en los sindicatos y una brutal represión que aniquiló a los cuadros intermedios del movimiento obrero y a organizaciones populares, además de la instalación de un clima de terror generalizado.

A la par de esta política de represión, los salarios de los obreros sufrieron una fuerte reducción, y por su parte, la relación entre obreros y patronos, que mucho tiempo estuvo regulada por el Estado (1943-1976) quedó desregulada a raíz de tres factores: a) el deterioro del nivel de gasto público; b) el abandono de las políticas de asistencia; c) los cambios en la legislación laboral y la seguridad social.

Como parte de la política social del régimen, se dieron marcados descensos en la inversión de los gastos de beneficio general, sobre todo si las comparamos con las erogaciones en armamento, seguridad pública y cuerpos policíacos. El cuadro 3 nos demuestra esta situación. Aunque sólo hace referencia a los últimos años de la dictadura, ello puede generalizarse para el resto del período.

Observando los datos del cuadro podemos ver que se dedicó al Ministerio de Defensa, durante los tres años presentados, la mayor parte del presupuesto nacional; mientras que el Ministerio de Cultura y Educación siempre obtuvo menos de la mitad del presupuesto dedicado a Defensa (apenas se le asignaba un 43% de lo destinado a Defensa en 1980, un 34.8% en 1981 y un 39% en 1982). En cuanto al Ministerio de Salud, vemos que fue el más descuidado en el área de servicios sociales. Todo ello tuvo repercusiones negativas en el nivel de vida de la población.

Cuadro 3

Argentina: Presupuesto de la Administración Nacional, 1980-1982
(Rubros seleccionados en miles de millones de pesos)

JURISDICCIONES	1980	1982	1982 (PRELIMINAR)
Ministerio de Defensa	24,978.9	26,967.1	26,967.1
Ministerio de Industria y Minería	418.9	338.9	447.6
Ministerio de Cultura y Educación	10,752.8	9,385.9	10,655.0
Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente	1,880.4	1,527.3	2,187.3
TOTAL NETO	83,155.4	86,509.0	108,369.4

FUENTE: *La Nación*, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1981, p.16 citado por José Luis Manríquez, *Poder militar y neoliberalismo económico: El caso de Argentina, 1976-1983*, Tesis para Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPyS, 1989, p. 98.

Entre las organizaciones sociales que son disueltas por el régimen militar están la Confederación General de Empresarios, órgano de presión de la pequeña y mediana burguesía industrial; y la Confederación General de Trabajadores (principal organismo obrero).

*"El movimiento sindical recibió duros golpes. La represión afectó a los activistas de base y a muchos dirigentes de primer nivel, que fueron encarcelados. Las principales fábricas fueron ocupadas militarmente, hubo "listas negras", para mantener alejados a los activistas, y control ideológico para los aspirantes a empleo. La CGT y la mayoría de los grandes sindicatos fueron intervenidos, se suprimieron el derecho de huelga y las negociaciones colectivas y los sindicatos fueron separados del manejo de las obras sociales."*⁴²

Los partidos políticos, por su parte, establecieron al inicio un acuerdo donde ni el gobierno extremaba su control sobre ellos, ni los partidos violaban en forma abierta la ley. No obstante, la dictadura prohibió a partir de 1976 su funcionamiento público. La veda política congeló la actividad partidaria al tiempo que prorrogó las dirigencias que, carentes de impulsos vitales, tuvieron una actitud escasamente crítica. Los partidos tradicionales,⁴³ incluyendo al comunista, continuaron fieles a su estrategia de ejercer influencia sobre algún sector de las fuerzas armadas. El peronismo, internamente dividido entre los que levantaban la bandera de una propuesta política propia y los que estaban más dispuestos a afirmar sus relaciones con el gobierno, se mantuvo a la expectativa. El radicalismo esperaba una propuesta política de los militares, ratificando su vieja táctica de servidumbre política.

No sólo organismos sociales tales como los partidos y los sindicatos sufrieron la represión del Estado militar. La sociedad en general se vio sometida a un verdadero régimen de terror que la imposibilitaba para realizar cualquier cuestionamiento al régimen militar y sus reformas.

La represión fue una acción sistemática realizada por el gobierno.

⁴² Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea de Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.338.

⁴³ En Argentina las contiendas electorales se han caracterizado por el enfrentamiento de dos partidos tradicionales, aunque existen otros más, los cuales canalizan la mayor parte de los votos.

La Unión Cívica Radical se formó en 1912 como un partido político con dimensión nacional. Representaba una protesta contra la exclusión política de estratos medios de las decisiones que afectan al país.

El Peronismo, actualmente Partido Justicialista, se formó en 1946 y puede definirse como un movimiento político nacional y popular que representa las lealtades populares. Se establece un verdadero culto a la personalidad del general Juan Domingo Perón.

"Se trató de una acción terrorista, dividida en cuatro momentos principales: el secuestro, la tortura, el confinamiento y la ejecución. Para los secuestros, cada grupo de operaciones - conocida como la "patata"- operaban preferentemente de noche, en los domicilios de las víctimas, a la vista de su familia, que en muchos casos era incluido en la operación. Pero también muchas detenciones fueron realizadas en fábricas o lugares de trabajo, en la calle, y algunas en países vecinos, con la colaboración de las autoridades locales. La operación se realizaba con autos sin patente pero bien conocidos -los fútdicos "Falcon verdes"-, mucho despliegue de hombres y armamento pesado, combinando el anonimato con la ostentación, todo lo cual aumentaba el buscado efecto aterrizador. Al secuestro seguía el saqueo de la vivienda ...

El destino primero del secuestrado era la tortura sistemática y prolongada."⁴⁴

La tortura se utilizaba en un primer momento para arrancar confesiones y obtener la denuncia de compañeros, lugares, operaciones, pero más en general tenía el propósito de quebrar la resistencia del detenido, anular sus defensas, destruir su dignidad y su personalidad. Según Luis Alberto Romero hubo cerca de 340 centros clandestinos de detención (los chupaderos) en esos años. Se encontraban en unidades militares (la Escuela Mecánica de la Armada, Campo de Mayo, los Comandos de Cuerpo) pero generalmente en dependencias policiales y eran conocidos con nombres de macabra fantasía, por ejemplo la Escuelita o el Vesubio.

Las desapariciones se produjeron masivamente durante 1976 y 1978. Se trató de un verdadero genocidio. La Comisión que las investigó, documentó nueve mil casos, pero aclaró que podía haber muchos otros no denunciados, mientras que las organizaciones defensoras de derechos humanos reclamaron 30 mil desaparecidos. La mayoría de los desaparecidos eran personas cuyas edades fluctuaban entre los 15 y los 35 años.⁴⁵ Algunos pertenecían a organizaciones armadas guerrilleras como el ERP y Montoneros. No obstante, cuando la amenaza real de organizaciones guerrilleras cesó, la represión continuó. Cayeron militantes de organizaciones políticas y sociales, dirigentes sindicales de base con actuación en comisiones internas de fábricas, y junto con ellos militantes políticos varios, sacerdotes, intelectuales, abogados relacionados con la defensa de presos políticos, activistas de organizaciones de derechos humanos, y muchos otros, por la sola razón de ser parientes de alguien, figurar en una agenda o haber sido mencionados en una sesión de tortura.

La política social que adoptó la dictadura cumplió con su cometido de terminar con todo activismo, toda protesta social, toda expresión de

⁴⁴ Luis Alberto Romero, *op. cit.*, p. 310.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 312

pensamiento crítico, toda posible dirección política del movimiento popular que se había desarrollado desde mediados de la década de los cincuenta.

"Las víctimas fueron muchas, pero el verdadero objetivo eran los vivos, el conjunto de la sociedad que, antes de emprender su transformación profunda, debía ser controlada y dominada por el terror y la palabra. El Estado se desdobló: una parte, clandestina y terrorista, practicó una represión sin responsables, eximida de responder a los reclamos. La otra, pública, apoyada en un orden jurídico que ella misma estableció, silenciaba cualquier otra voz."⁴⁶

3.1.3 Los impactos del ajuste neoliberal en la estructura regional.

Como ya lo mencionamos al inicio de este apartado, el proyecto militar tuvo como objetivo abrir la economía al exterior y reestructurar el aparato productivo de acuerdo a los requerimientos del capitalismo mundial. De esta forma el gobierno militar comenzó a brindar más apoyo a ciertas actividades económicas y a abandonar a otras que no cumplían con los requerimientos externos. La agricultura fue la actividad más apoyada, mientras que la industria dejó de recibir el apoyo estatal que antes recibía. Varias empresas al verse sin ese apoyo tuvieron que cerrar esa fuente de trabajo. Los militares previeron ese tipo de situaciones y para no provocar conflictos o manifestaciones de rechazo a su política económica optaron por implantar una política de pleno empleo. Esta serie de reformas económicas afectaron la antigua configuración regional e impactaron de manera negativa a la población.

El sector agropecuario fue el que recibió mayor apoyo por parte del gobierno militar, por ser el medio para que Argentina se insertase a la dinámica de la economía mundial.

Las economías regionales con desarrollo intermedio (Tucumán, Catamarca, San Juan, Mendoza, La Pampa y norte de Córdoba) que proveían al mercado interno de alimentos diferentes a la carne y de cereales, así como de diversas materias primas para las ramas industriales concentraban a la mayor parte de la población rural. Todas ellas sufrían un estancamiento como consecuencia de la saturación del mercado, la recesión industrial y los salarios bajos. La explotación de la tierra en ellas no era flexible para adecuarse a las condiciones económicas cambiantes. A estas deficiencias se sumó la inadecuada política de exportaciones, la estructura minifundista de la tenencia de la tierra, la escasa capitalización de las explotaciones y el empleo abundante de mano de obra, lo cual se traducía en una baja productividad.

⁴⁶ *Ibid.* pp. 313-314

En tanto las provincias desarrolladas, (formadas por Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y sur de Córdoba) se dedicó al cultivo de productos para la exportación. Con un área sembrada en 16%, la producción de granos creció un 80%;⁴⁷ ello se debió al mejoramiento de semillas, la introducción de la soja y el aumento de la mecanización. Todo ello repercutió favorablemente en la oferta de granos y oleaginosas, aunque el factor crítico se encontró en la comercialización, porque había condiciones difíciles en el mercado mundial, y la mayor parte de las ventas no llegó a formar parte de un intercambio equilibrado.

En todo el país, la promoción de la industria (sectorial y regional) adquirió connotaciones más explícitas como instrumento de transferencia de recursos desde el sector público hacia grandes grupos económicos (tanto nacionales como extranjeros) para el financiamiento de su reconversión. El objetivo consistía en orientar la inversión hacia determinadas plantas industriales y relocalizar establecimientos de menor complejidad.

"En momentos en que en el mundo se producía un avance tecnológico notable, la brecha que separaba a la Argentina, que se había reducido en las veinte años anteriores, volvió a ensancharse de manera irreversible. Las ramas industriales que crecieron y se beneficiaron con la reestructuración fueron sobre todo las que elaboraban bienes intermedios: celulosa, siderurgia, aluminio, petroquímica, petróleo, cemento, que emplean intensamente recursos naturales -minerales de hierro, carbón, madera- y tienen un efecto dinamizador interno mucho menor que las anteriores."⁴⁸

Por su parte, el proceso de desindustrialización no disminuyó el empleo en valores absolutos, sino que por el contrario, éste registró un leve aumento del 1.21% respecto a 1974.⁴⁹ Ello es el resultado de algunas variaciones regionales y sectoriales. Durante este período, por ejemplo, se produjo un aumento del empleo en las provincias patagónicas, especialmente en aquellas donde a través del régimen de promoción industrial se canalizaron las inversiones realizadas, mientras en las ciudades típicamente industrializadas como el Gran Buenos Aires y Córdoba el empleo se redujo casi un 9% y 2% respectivamente. En Tierra de Fuego se instalaron entre 1973 y 1984, 96 establecimientos que dieron empleo a 5,200 personas que en su gran mayoría se dedicaban al armado de aparatos de radio y televisión con base a insumos importados. Otras provincias que recibían apoyo eran La Rioja, donde aumentó casi un 200% el empleo, San Luis, 122%, y Neuquén, 111%. En resumen, los casi 70,000 puestos de trabajo que se redujeron en el Gran Buenos Aires y Córdoba fueron compensados por los 80,000 puestos de trabajo que se crearon

⁴⁷ Eric Calcagno, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁸ Luis Alberto Romero, *op. cit.*, p. 225.

⁴⁹ Datos obtenidos de Daniel Chudnovsky, "La industria y el desarrollo tecnológico en Argentina" en *Argentina hacia el año 2000. Desafíos y opciones*, *op. cit.*, p. 250.

en el resto del país, de los cuales 16,500 fueron generados en Tierra de Fuego, Neuquén, La Rioja y San Luis.⁵⁰

Las pequeñas y medianas industrias redujeron significativamente su participación económica, mientras las grandes industrias más integradas y diversificadas crecieron verticalmente, a expensas de las especializadas, respondiendo a una actitud de distribuir el riesgo y aprovechar las economías de escala en la comercialización en un marco de alta inestabilidad y de concentración del consumo.

La desindustrialización de algunas regiones del país trajo como consecuencia que algunos obreros se dedicaran al sector servicios: varios desempleados se dedicaron al trabajo por cuenta propia.

El gobierno se embarcó en una serie de grandes proyectos, algunos relacionados con el Campeonato Mundial de Fútbol y otros con el mejoramiento de la infraestructura urbana, como las autopistas de la capital, aprovechando los créditos externos baratos; en estos proyectos se empleó parte de la mano de obra desocupada en las principales áreas urbanas.

Asimismo, los cambios económicos realizados por la dictadura provocaron una crisis permanente en las economías regionales, ya que los ingresos de éstas fueron transferidos a la capital para saldar la fuga de capitales.

La reducción del gasto público tuvo efectos negativos en el nivel de vida de la población, ya que esta reducción afectó la dotación de infraestructura y servicios públicos (como agua, salud, drenaje, etc.) para las regiones no importantes dentro del nuevo esquema de desarrollo económico. El norte de Argentina fue el más afectado en este sentido (*ver mapa 5*).

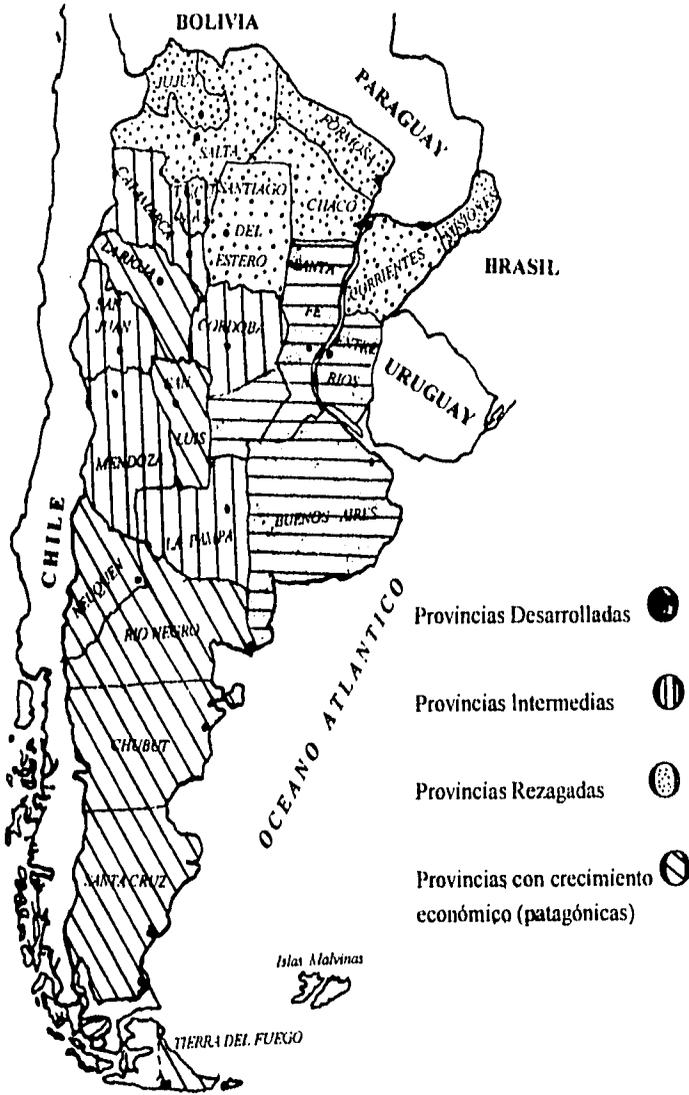
⁵⁰ *Ibid.*

"Con estos datos (el mapa de la pobreza que rebeló el INDEC basado en la información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980) se llegó a determinar que del total nacional de 1,586,697 hogares, el 22.3% tenía por lo menos una necesidad básica insatisfecha, y que dentro de este promedio nacional existía una concentración de la pobreza en el interior del país (ese porcentaje supera el 40% en las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Santiago del Estero) ... prosperaron algunos grupos económicos, en particular los ligados a la actividad petrolera y a los contratos con el Estado, pero sobre todo aquellos dedicados al negocio financiero. El resultado final de la concentración de riqueza se sintetiza en la descomunal cifra, superior a los 20,000 millones de dólares transferidos a cuentas personales o empresariales en los bancos extranjeros, según la estimación del Banco Mundial."⁵¹

⁵¹ Eric Calcagno, *op. cit.*, p. 60.

Mapa 5

Estructura regional en la dictadura militar



3.1.4 Crisis de la dictadura militar

A principios de la década de los ochenta la dictadura militar comenzó a entrar en una etapa de crisis que no pudo superar y la obligó a dejar el gobierno.

Son varios los factores que obligaron a la dictadura a ceder el poder a los civiles. Nuestro interés no es caer en el debate existente sobre cuál de ellos fue determinante para este cambio; sólo mencionaremos los que, según varios autores consultados, son los más importantes. En primer lugar se encuentra la aparición de una nueva crisis económica que la dictadura no pudo superar. El Estado alimentó su propio endeudamiento con el fin de sostener el modelo económico que había adoptado. Como ya señalamos, los fondos no fueron utilizados para inversiones productivas o de infraestructura, sino que alimentaron las cuentas bancarias en el exterior por las fugas de capitales.

Pero no sólo el Estado se endeudó, sino que utilizó la capacidad de endeudamiento de las empresas públicas para fines similares.

Por otro lado, el impacto adverso de la brutal apertura del mercado local a las mercancías internacionales se transmitió a los sectores productores de bienes intermedios y bienes de capital, arrojando como resultado un creciente endeudamiento de dichas empresas, que en muchos casos se sumó a la reducción del mercado interno, provocando la desaparición de muchas pequeñas y medianas empresas. Las aceleraciones inflacionarias obraron una "licuación" de los pasivos externos empresariales; además, se instauraron seguros de cambio, por medio de los cuales el Estado se hizo cargo de la mayor parte de la deuda externa privada.

Asimismo, la nacionalización de la deuda externa privada, la fuga de capitales y el vaciamiento de las empresas públicas, llevaron a una situación en la que los pasivos públicos no tenían ninguna contrapartida productiva. La escasa inversión de reconversión que se hizo con el endeudamiento era de propiedad privada. La deuda externa suponía un enorme capital ficticio.

Otro de los elementos que intervino en el debacle del gobierno militar fue la derrota del ejército argentino en la Guerra de las Malvinas. La posesión del territorio de las islas Malvinas fue la causa de este conflicto internacional librado entre Argentina y Gran Bretaña. La derrota del ejército argentino provocó el malestar de la población, por la estrategia que siguió el gobierno militar. Se mandó al frente del combate a adolescentes mal preparados a enfrentar fuerzas británicas bien preparadas y equipadas.

A la indignación popular se sumó la aparición de movimientos sociales formados por civiles, quienes cansados del régimen de represión y terrorismo comenzaron a luchar contra la dictadura.

Fueron varias las organizaciones civiles que comenzaron esta lucha, entre ellas sobresalen: 1) el Movimiento de las Madres de la Plaza de Mayo, formado el 30 de mayo de 1977. Este movimiento se formó con las madres de personas desaparecidas, quienes acudían a las autoridades en busca de informes sobre sus hijos desaparecidos sin encontrar respuesta a sus peticiones; 2) la Unión Obrera Metalúrgica de Quilmes, que había sido un grupo formado por obreros muy activo durante los años sesenta y setenta, pero al inicio de la dictadura, fue fuertemente reprimido. En 1977 comenzó a reorganizarse en fábricas de la zona que no habían sido muy golpeadas por la represión; y; 3) la Franja Morada de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires que comenzó a formarse con algunos estudiantes que de forma secreta comenzaron a reunirse en asambleas en los años de 1979 y 1980. Esta organización tuvo como origen la intervención militar de la Universidad en 1976, la cual desmanteló el Centro de Estudiantes y reprimió el activismo estudiantil.

De todos estos movimientos, el de las Madres de la Plaza de Mayo fue el de mayor participación en el tránsito a la democracia.

"Al pedir cuentas, combinando lo dolorosamente testimonial con lo ético, en nombre de principios como la maternidad, que los militares no podían cuestionar ni englobar en la "subversión", atacaron (las Madres de la Plaza de Mayo) el centro mismo del discurso represivo y empezaron a conmover la indiferencia de la sociedad."³²

El movimiento de las Madres de Plaza de Mayo fue creciendo y recibió apoyo desde el exterior por la prensa, los gobiernos y las organizaciones de derechos humanos. Ante esta presión exterior, los militares se vieron obligados a dar respuesta las demandas que durante años ignoraron. Abrieron un poco el espacio a la opinión pública, que comenzó a discutir temas como las desapariciones, prohibidos durante años.

Toda esta situación de crisis económica y social dio alientos de vida a los partidos políticos, a quienes el gobierno había controlado y reprimido a lo largo de la dictadura. Comienza así la apertura democrática, y con ella el cuestionamiento de la sociedad hacia los militares. Los partidos políticos fueron ganando credibilidad y adhesión hasta aparecer como los candidatos más viables para la transición a un régimen democrático. Seguramente, la población pensaba que éstos eran más sensibles a las necesidades del pueblo que los militares.

3.2 El retorno de la democracia

La crisis económica de los ochenta apresuró la necesidad de reemplazar los regímenes militares por otros de mayor consenso y legitimidad que fuesen

³² Luis Alberto Romero, *op. cit.*, p. 340.

capaces de contener el profundo malestar y daño con que los pueblos soportaban la dictadura.

En 1983 se organizaron los comicios para elegir Presidente en Argentina y con ello terminó el gobierno de la dictadura militar. El 30 de octubre de 1983, el candidato de la Unión Cívica Radical (UCR) Raúl Alfonsín, en elecciones claras, venció por una cantidad apreciable de votos (7,725,173) a su opositor mayor, el Partido Justicialista (5,994,406).⁵³

Dentro del nuevo régimen político se gestó una configuración política, ya no caracterizada por la supremacía de un solo partido, sino dominada por la interacción de dos partidos: la UCR y el PJ, independientemente del número de partidos legalmente existentes.

En estas elecciones, la UCR tuvo el apoyo de sectores medios y altos, tales como los estudiantes, empleados, vendedores, empresarios y jubilados. Mientras, el PJ obtuvo la adhesión de los sindicatos, de organizaciones campesinas, de los empresarios y de obreros no calificados.

Ambos partidos revestían características pragmáticas más que ideológicas; sus postulados tendían a ser flexibles y adaptables a las circunstancias. Por un lado privilegiaban los valores individualistas, pero al mismo tiempo permanecían imbricados en políticas públicas destinadas a concretar esos fines individuales.

El Presidente Alfonsín tomó posesión del gobierno el 10 de diciembre de 1983. En un principio, los problemas económicos le parecían menos significativos que los políticos: lo fundamental era eliminar el autoritarismo y encontrar los modos auténticos de representación de la voluntad ciudadana, que estuvieron cancelados durante toda la dictadura. Al paso del tiempo, el gobierno del Presidente Alfonsín tuvo que enfrentarse con los problemas económicos, herencia del régimen anterior: una inflación desatada, gran deuda externa y con fuertes vencimientos inmediatos, y un Estado carente de recursos para atender los reclamos variados de la sociedad, desde la educación y la salud hasta los salarios de sus mismos empleados.

3.2.1 Alfonsín al gobierno: el gran desafío de la estabilización económica

El primer reto para el nuevo régimen democrático era la estabilidad económica. Durante el gobierno del Presidente Alfonsín se aplicaron dos planes económicos diferentes para combatir la crisis. La primera etapa de este gobierno se caracterizó por la desorganización que limitaba las posibilidades de instrumentar una política de modo eficaz.

⁵³ Edgardo Raúl Catterberg, "El sistema de partidos políticos y la transición hacia la democracia en Argentina." en Lorenzo Meyer y José Luis Reyna (Coords), *Los procesos democráticos en América Latina*, México, Siglo XXI, 1988, p. 60.

"... a pesar de que el programa económico del radicalismo dejaba margen a interpretaciones equívocas, era suficientemente claro en lo atinente a: 1) la necesidad de recomponer el nivel del ingreso de los sectores populares; 2) la implementación de políticas monetarias y crediticias orientadas a estimular la producción, terminando con los manejos especulativos característicos del sector financiero en la dictadura; 3) la adopción por el Estado de estrategias de desarrollo económico ... Más aún, planteaba que el Estado, en nombre del interés general, tenía la obligación de ejercer un mejor control sobre el desenvolvimiento de las actividades de las grandes empresas."⁵⁴

La implantación de esta política estuvo a cargo del ministro de Economía, Bernardo Grinspun. Sus principales objetivos fueron: mejorar las remuneraciones de los trabajadores, junto con los créditos ágiles a los empresarios medios que sirvió para la reactivación del mercado interno y la movilización de la capacidad ociosa del aparato productivo. Esta política incluía una política estatal del crédito, de mercado de cambios y de precios, y se completaba con importantes medidas de acción social. También entablaba negociaciones de deuda externa con organismos internacionales dispuestos a no aceptar, del todo, las condiciones del FMI y otros organismos financieros imponían a los deudores.

No obstante, a lo largo de los primeros años de gobierno se fue haciendo evidente para los actores políticos y económicos dirigentes, que la dictadura había iniciado un proceso de profunda transformación de la sociedad argentina que no podía ser detenido, así como un proceso de ajuste de la sociedad capitalista periférica argentina a las necesidades del sistema capitalista internacional, que exigía la organización de la economía y la sociedad sobre nuevos patrones.

Esto es confirmado por el enfrentamiento del gobierno con los sindicatos, los organismos internacionales y con la mayoría de corporaciones empresariales en 1984. Los sectores rurales cuestionaban todas las disposiciones del gobierno, que de alguna manera afectaban sus ganancias; el sector industrial se manifestó en contra de la intervención estatal en la economía; las medidas gubernamentales en lo concerniente a la política monetaria y crediticia fueron objetadas por las entidades que manejaban a los bancos; hubo también presiones internacionales por el modo en que el gobierno dilataba sus disposiciones sobre el modo en que pagaría la deuda externa; las iniciativas del gobierno favorables a la democratización de las estructuras sindicales chocaban con los intereses de los dirigentes gremiales que no deseaban un funcionamiento más pluralista de sus organizaciones. En este concepto, el gobierno no logró conseguir ninguno de sus objetivos.

⁵⁴ Jorge Schverzer y Ricardo Sidiáco, "Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en Argentina." en *El bimestre*, No. 35. p.10.

En 1985 fue nombrado ministro de Economía Juan Sourrouille, quien implementó el plan Austral para contener la crisis económica, que se había agudizado en el año anterior (el índice de precios aumentó 688% sólo en 1984).⁵⁵ Este plan buscaba el reordenamiento de la economía y poner fin al proceso inflacionario, pero estos objetivos sólo se lograron en un principio. Pronto terminaron adoptándose las políticas creadas por ideólogos del gran capital. El modelo neoliberal se impuso en las acciones concretas, en lo programático y en el plano discursivo.

Para el plan Austral, lo más importante era detener la inflación y para ello implantó las siguientes medidas.

- 1) Se congelaron simultáneamente precios, salarios y tarifas de servicios públicos.
- 2) Se regularon los cambios y tasas de interés.
- 3) Se suprimió la emisión monetaria para equilibrar el déficit fiscal, lo que suponía suprimir una rígida disciplina en gastos e ingresos.
- 4) Se eliminaron los mecanismos de indexación desarrollados durante la dictadura para combatir la alta inflación.

Con el cambio de ruta en la política del gobierno, las clases dominantes locales y los sectores extranjeros del gran capital aspiraban a una mayor adhesión al sistema político.

Durante este período, el Estado se vio supeditado a la voluntad de la clase dominante. Se inició un proceso de pérdida de autonomía relativa y de capacidad de regulación por parte del Estado. Todo ello dio lugar a un sistema político frágil, de débil posibilidad de legitimación.

Desde comienzos de 1986 el gobierno radical afirmó su propósito de disminuir la intervención estatal en la economía y privatizar total o parcialmente algunas empresas públicas. En este período fueron integradas algunas figuras representativas del empresariado a cargos de decisión en el poder Ejecutivo.

3.2.2 La política social del gobierno democrático

Cuando asumió el gobierno el Presidente Alfonsín contaba con una enorme fuerza social, cuya capacidad era aún una incógnita: la civilidad, identificada con la necesidad de construir un Estado de derecho y con el establecimiento de reglas capaces de librar los conflictos entre los diferentes intereses de los sectores sociales de forma pacífica, ordenada y equitativa. Con estos respaldos, el Presidente debía elegir entre gobernar activamente, tensando al máximo el polo de la civilidad, lo que implicaba la confrontación

⁵⁵ *Ibid.* p. 12.

de intereses establecidos y aún introducir fisuras en su frente de apoyo, o privilegiar las soluciones consensuadas, los acuerdos con los poderes establecidos, lo que implicaba postergar la solución de problemas con definiciones claras.

Al iniciar su gobierno, el Presidente Alfonsín adoptó la primer línea; así lo demuestra la implementación de una política social. En ella se insertó el programa alimentario nacional que proveyó a los sectores más pobres de las necesidades mínimas, así como mejorar la situación de los sectores medios y populares. También se buscaba satisfacer las demandas de justicia y equidad social, que fueron las banderas enarboladas durante la campaña electoral.

Durante esta primera etapa, el gobierno intentó colocar al Estado en una posición de distancia con respecto a los distintos intereses sociales, suponiendo que desde el poder político se podía orientar la economía y resolver la crisis.

En realidad, las reformas que impulsó el gobierno para realizar esta nueva política social no pretendían cambiar a fondo la situación económica del país. Se trató, en cambio, de hacer ajustes graduales y de escasa magnitud, que no supusieran dolores ni conflictos.

Esta política no funcionó por mucho tiempo, pues al igual que el plan económico (liderado por el ministro de Economía Grinspun) que la fundamentaba, comenzó a tener fallas y a provocar las protestas, sobre todo por parte de los grupos económicos importantes, así como el descontento de las clases populares que veían como la inflación e inestabilidad económica volvían a golpear su nivel de vida. Cuando esta situación provocó la agudización de la conflictividad social, el gobierno decidió respaldarse en los grandes grupos corporativos, a los que en un principio había atacado y combatido, y dejar de lado su objetivo del predominio de los intereses públicos para volver a apoyar a los intereses privados.

Con el plan Austral se inició la reestructuración de la superestructura política e ideológica:

- 1) Se reformula el Estado en función de los intereses exclusivos del gran capital local e internacional;
- 2) Se conforma un sistema político estable, plegado hacia la derecha, que asimilara o neutralizara toda política alternativa a la propugnada por las clases dominantes. Los partidos mayoritarios son organizados en favor del bloque dominante.

Mientras, el resto de la sociedad resultó económicamente perjudicada, en el plano inmediato y en sus expectativas a futuro de movilidad social. Degradación social y marginación política conformaron su horizonte inmediato.

A lo largo del gobierno, la asistencia social fue remplazada por acciones parciales cuya cobertura dependió fundamentalmente del clientelismo político: la elegibilidad para programas puntuales de acción social se rigió sobre todo con criterios de cooptación o electoralistas.

Con esta actitud, el Estado perdió su autonomía y poder de movilización. Por un lado, las clases dominantes manejaron la economía a su conveniencia; por otro, las clases obreras fueron marginadas de la participación política.

Cierto es que fueron restauradas las instituciones políticas y sociales que fueron suspendidas en la dictadura. Las Universidades fueron abiertas, sobre todo las de carreras sociales; el sistema legal y de justicia volvió a ser vigente; los sindicatos obreros volvieron a funcionar, y se dio fin al sistema de terror impuesto por los militares. No obstante, estas instituciones no tienen el mismo funcionamiento que antes de la dictadura; ahora están más supeditadas al gobierno y por ende a los intereses de las clases dominantes.

Con respecto a las relaciones gobierno-sindicatos cabe hacer algunas aclaraciones. La derrota del partido justicialista sufrida en las elecciones mermó el poder de los sindicatos (principal base del partido). Esta debilidad fue aprovechada por el gobierno radical, quien intentó democratizar los sindicatos para abrir las puertas a un espectro más amplio de corrientes, buscando desarticular la cerrada dirigencia sindical liderada por peronistas. Se trataba de un desafío frontal, ante el cual se unificaron todas las corrientes del peronismo gremial y político, logrando enfrentar al gobierno, siendo confirmadas las viejas direcciones sindicales.

En este forcejeo entre el gobierno y los sindicatos por tener el dominio de las fuerzas trabajadoras, se dieron una serie de confrontaciones durante 1984-1988. La presión de la CGT fue intensa; se apoyó en las tensiones sociales generadas por la inflación y los comienzos del ajuste del sector estatal, que afectó particularmente a los empleados públicos.

La CGT no rehusó participar en las instancias de concertación que abrió el gobierno, pero lo hizo de forma poco comprometida. Acostumbraba negociar y luego golpear al gobierno, conversar y abandonar las pláticas con un portazo si no se llegaba a conclusiones favorables para ellos. Esto le permitió unir y proteger sus propias fuerzas.

En este período es importante la rebelión del sector sindical, pues cuando el resto de las fuerzas sociales habían perdido su poder de autonomía, los sindicatos aún representaban una vía para que la población manifestara su inconformidad contra la política gubernamental.

3.2.3 Los impactos del régimen democrático en las regiones argentinas

Como ya lo mencionamos en los apartados anteriores, la agudización de la crisis social trajo consigo cambios en la política económica del gobierno. Uno de las principales consecuencias de estos cambios fue la alteración de las relaciones entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal.

El gobierno radical no pudo llevar a cabo la conclusión de la fase de especulación financiera y por eso se mantuvo la vigencia de la denominada patria financiera, que privilegia la especulación en la bolsa de valores. Este proyecto fue obstaculizado por dos elementos, uno de orden económico y el otro de orden político. El primero fue el margen existente para continuar con el anterior modelo económico; el segundo, la incapacidad del gobierno para imponerse sobre los intereses de los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros para cristalizar un modelo que estuviera dotado de mayor estabilidad.

La redefinición del papel empresarial del Estado, la reducción de su aparato burocrático, la desregulación de la economía y la disminución del gasto público se convirtieron en cuestiones que involucraban a todas las jurisdicciones estatales. Todo ello preparó el camino para la aplicación de algunas medidas estructurales tendientes a viabilizar la segunda fase del proceso de restructuración iniciada por la dictadura. Entre ellas, la privatización de empresas estatales, proceso que se inició en 1984 con porciones del aparato estatal de escasa rentabilidad, continuó en 1987 con el intento de privatizar aquellos sectores por los cuales el sector privado se mostraba más interesado.

De lo anterior podemos deducir que la política gubernamental radical no varió mucho respecto a la cuestión económica de su antecesor; por el contrario, se trató de una continuidad de la misma línea de desarrollo. Respecto a la industria, se continuó con la misma política; sólo hacia final del sexenio se procuró tíbilmente poner un límite al desorden fiscal generado por la aprobación indiscriminada de emprendimientos promocionados.

En este período, se afianzó un sector industrial exportador con una clara especialización en la producción de bienes intermedios y manufacturas tradicionales (especializadas en recursos naturales), en detrimento de los productos de mayor elaboración que se producían en el período de sustitución de importaciones. Se trataba de exportaciones con escaso valor agregado que ponían en evidencia la desarticulación del aparato productivo.

Todos estos movimientos en materia económica y social dieron como resultado el siguiente esquema regional.

CUADRO 4
Algunos indicadores de las diferencias interprovinciales en Argentina

	% Población (A)	Densidad Poblacional (B)	Hogares con necesidades insatisfechas (C)	%PIB (D)	Recursos Propios / Recurso total (E)
<i>Provincias Desarrollada</i>					
<i>Cap. Federal</i>	9.1	(*)	8.3	23.6	92.7
<i>Prov. Bs As</i>	38.6	40.9	24.3	35.4	60.2
<i>Santa Fe</i>	8.5	21.0	24.5	9.9	46.8
<i>Córdoba</i>	8.5	16.7	22.4	7.7	41.2
<i>Mendoza</i>	4.3	9.5	24.4	s/d	31.7
<i>Provincias Intermedias</i>					
<i>Entre Ríos</i>	3.1	13.0	32.8	s/d	37.1
<i>Tucumán</i>	3.5	50.7	42.4	3.0	28.0
<i>Salta</i>	2.7	5.6	46.8	1.9	29.6
<i>San Juan</i>	1.6	5.9	30.8	1.0	15.3
<i>San Luis</i>	0.9	3.7	31.9	1.0	17.2
<i>Corrientes</i>	2.3	9.0	46.9	1.7	14.3
<i>Provincias Rezagadas</i>					
<i>Jujuy</i>	1.6	9.7	48.8	1.1	22.8
<i>Misiones</i>	2.4	26.5	45.4	s/d	20.2
<i>Chaco</i>	2.6	8.4	52.1	1.1	16.8
<i>Santiago del Estero</i>	2.1	4.9	51.7	1.0	17.9
<i>Formosa</i>	1.2	5.6	54.4	0.6	8.1
<i>La Rioja</i>	0.7	2.5	36.6	0.7	9.8
<i>Catamarca</i>	0.8	2.6	42.6	0.5	10.3
<i>Provincias Patagónicas</i>					
<i>Santa Cruz</i>	0.5	0.7	26.3	1.1	11.5
<i>Chubut</i>	1.1	1.6	34.8	2.4	20.2
<i>La Pampa</i>	0.8	1.8	21.9	1.2	27.0
<i>Río Negro</i>	1.6	2.5	38.9	s/d	24.5
<i>Neuquén</i>	1.2	4.1	40.4	2.2	20.3
<i>T. del Fuego</i>	0.2	3.2	27.5	0.9	s/d
TOTAL DEL PAÍS	100.0	11.7	27.7	100.0	---

(A) Porcentaje poblacional; (B) Densidad de población (hab./km²); (C) Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); (D) Porcentaje de cada jurisdicción al PIB, durante 1985; (E) Relación recursos propios recursos totales de los gobiernos provinciales, durante 1986. Recursos propios son los recursos que recauda cada administración provincial, por lo que esta relación se puede tomar como indicador del grado de dependencia del Gobierno Federal.

FUENTE: Claudio Tecco, "Federalismo y desarrollo regional en Argentina" en *Administración pública y sociedad*, no. 7, diciembre de 1992, p. 124.

De acuerdo con el cuadro anterior, las provincias argentinas se encuentran divididas en cuatro grupos: desarrolladas, de desarrollo intermedio, rezagadas y patagónicas.⁵⁶

3.2.3.1 Provincias Desarrolladas

Las provincias de Buenos Aires y Santa Fe conforman el cinturón industrial del litoral argentino, integrando un subsistema urbano que aloja a la mayor parte de la población y de las actividades industriales, comerciales y de servicio en la Argentina. Sobresale en esta franja territorial el área metropolitana de Buenos Aires (capital federal y 35 partidos del Gran Buenos Aires) que concentra el 53% del personal ocupado en actividades industriales (INDEC, 1985) y el 75% del valor agregado industrial del país (INDEC, 1975). Asimismo, la mayor parte de la superficie de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y el este y sudeste de Córdoba pertenecen a la región pampeana, que responde por más de dos terceras partes de la producción agraria del país, contando con una red urbana en la que se asientan actividades agroindustriales y de servicios.

La cuarta provincia perteneciente a este grupo es Mendoza, cuya capital es el centro económico de la región del Cuyo. Especializada en la actividad vitivinícola, ha diversificado de manera creciente su producción agrícola e industrial.

3.2.3.2 Provincias de desarrollo intermedio

Los indicadores del nivel de pobreza y de participación del PIB nacional de este grupo de provincias (Entre Ríos, Tucumán, Salta, San Juan, San Luis y Corrientes) muestran un primer salto en relación al de los distritos de mayor desarrollo relativo, diferencia que se refleja en un mayor grado de dependencia financiera de sus gobiernos de los recursos federales.

3.2.3.3 Provincias rezagadas

Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, Formosa, La Rioja y Catamarca conforman el grupo de provincias más pobres del país. Con una escasa participación en la producción nacional, la mitad de su población carece de los ingresos necesarios para la satisfacción de sus necesidades básicas, el sector público es la principal fuente de empleo, estando sus gobiernos en una situación de total dependencia de los subsidios federales.

Son estas provincias las que más afectadas se vieron con la reducción del aparato estatal y la congelación de salarios, aunque no hubo muchos despidos. La desatención a los sectores sociales en vivienda, educación, salud, infraestructura física y de transporte, así como de servicios sanitarios, tareas tradicionalmente realizadas por el gobierno, afectaron de manera especial a estas provincias.

⁵⁶ Esquema obtenido de Claudio Tocco, "Federalismo y desarrollo industrial en Argentina" en *Administración pública y sociedad*, No.7, diciembre de 1992. pp. 125-127.

3.2.3.4 Provincias patagónicas

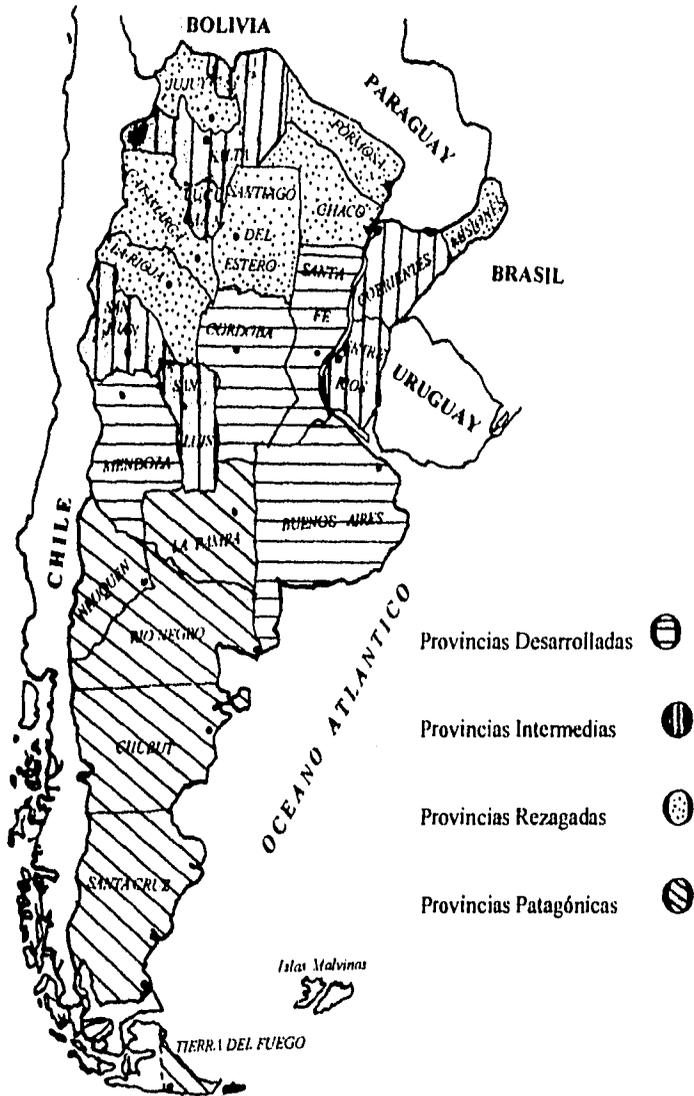
Aunque la provincia de la Pampa no pertenece a esta región se le incluye en razón de las similitudes que comparte con estas provincias. Las seis provincias (Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Río Negro, Neuquén y Tierra del Fuego) son de baja densidad poblacional, la cual se debe a las características del medio físico-biológico y al hecho de ser de colonización reciente.

Los indicadores sociales las ubican en una situación equiparable al de las jurisdicciones más desarrolladas y su participación en el PIB, aunque modesta, resulta significativa si se le compara con su escasa población. Su relativa juventud, así como el hecho de que su desarrollo se deba a programas estatales, ha tenido implicaciones en el tipo de relación provincia-nación que se ha establecido, manteniéndose aún un alto grado de dependencia del financiamiento federal.

Este esquema nos permite concluir que la política económica y social llevada a cabo por el gobierno democrático continuó del proceso restructurador que la dictadura inició (*ver mapa 6*).

Mapa 6

División regional en el gobierno del Presidente Alfonsín



El 6 de febrero de 1989 el gobierno anunció la devaluación del peso e inició un período en el que dólar y los precios subieron vertiginosamente y la economía entró en descontrol. Luego de largos períodos de alta inflación, había llegado la hiperinflación, que destruyó el valor del salario y la moneda misma y afectó la producción y circulación de bienes.

A fines de mayo la hiperinflación tuvo sus primeros efectos dramáticos: se registró un movimiento popular en varias provincias argentinas (iniciado en Córdoba el 24 de mayo, siguió en los días siguientes en Rosario y Buenos Aires). El movimiento se caracterizó por el saqueo de tiendas de comestibles y enfrentamientos entre las personas que dejaron un saldo de 14 muertos, 80 heridos y 550 detenidos.⁵⁷

3.2.4 Saldos del gobierno de Alfonsín

Al final de su mandato, Alfonsín no había logrado la estabilidad económica y una nueva crisis golpeaba fuertemente a su gobierno. Los esfuerzos que había hecho para establecer entre élites estatales, intereses empresarios y sindicatos obreros una concentración corporativa sobre la política macroeconómica, habían fracasado. Sin embargo, cabe apuntar a favor de su gobierno los avances en materia de derechos humanos, mediante el enjuiciamiento de algunos militares que participaron en la represión y desaparición de presos políticos.

En junio de 1989, ya para concluir su período y habiendo sido electo Carlos Saúl Menem como nuevo candidato presidencial (del Partido Justicialista) para sucederlo se registraron hechos violentos causados por una nueva crisis económica.

Estos sucesos apresuraron el cambio de gobierno y después de varias conversaciones entre Alfonsín y Menem se llegó a acuerdo de adelantar la toma de posesión del nuevo Presidente (5 meses), concluyendo así el régimen alfonsinista y quedando Argentina en una de sus crisis más agudas, pero con la esperanza en el nuevo gobernante.

La dictadura militar impuesta en 1976 produjo una serie de reformas en las estructuras sociales, económicas y políticas de Argentina. Dentro de las primeras encontramos la priorización de la agricultura sobre el resto de las actividades productivas, así como el impulso a la especulación financiera y la estatización de la deuda. En la cuestión social, los militares se encargaron del desmantelamiento de organismos sociales y públicos, también impusieron un estado de terror en la sociedad desapareciendo a las personas opuestas al régimen. Dentro del aparato estatal se gestaron algunos cambios, entre ellos

⁵⁷ Ximena Ortúzar, "Tras el caracazo, se espera la ida de Alfonsín: los militares un riesgo," en *Proceso*, México, No 657, 5 de mayo de 1989, p. 45.

encontramos la privatización de algunas empresas paraestatales y la reducción del aparato estatal.

Todo ello tuvo repercusiones importantes en la estructura regional del país. Varias provincias perdieron el desarrollo que habían llevado hasta antes de la dictadura, cierto es que algunas más recibieron ayuda e incentivos para desarrollar su economía. Se dio una polarización en el desarrollo provincial; mientras las provincias desarrolladas crecieron y robustecieron su economía, otras más (las del norte de país) aumentaron su pobreza y marginación.

Los errores en la dirección económica, sumados a las desapariciones y a la derrota en la Guerra de las Malvinas terminaron por deteriorar a la dictadura militar y en 1983 se realizaron elecciones para transitar a la democracia. El nuevo Presidente, Raúl Alfonsín del partido radical, intentó restablecer el equilibrio económico y reinstalar a las organizaciones canceladas durante la dictadura. En este periodo se hizo evidente la dependencia del exterior: el capital financiero y los préstamos fueron los encargados de dirigir a la economía. La reducción del aparato estatal y del gasto social afectó al país en general, pero de manera especial a las provincias donde el Estado era la principal fuente de empleo (provincias rezagadas); la congelación de salarios fue otro elemento que afectó el nivel de vida de los argentinos. La inestabilidad económica tuvo un impacto especial en ciertas regiones del país, muestra de ello es la revuelta en Córdoba y otras provincias con cierto desarrollo industrial en 1989. El desuido a la industria y la inestabilidad económica fueron los detonantes de esta revuelta.

CAPITULO 4

LOS SALDOS DEL NEOLIBERALISMO EN ARGENTINA.

"En los últimos años la Argentina ha sufrido cambios que pueden ser considerados revolucionarios dados la profundidad y velocidad con que han ocurrido. La política socioeconómica implementada por el actual gobierno de Carlos Menem, más allá de su grado de éxito o fracaso en términos de estabilidad y crecimiento sostenido en el tiempo, ya constituye una revolución neoliberal por sus consecuencias de largo plazo tanto para el modelo de acumulación como para el conjunto de relaciones políticas y sociales."⁵⁸

A finales del sexenio del Presidente Alfonsín se registró otra crisis económica que combinada con otros factores conflictivos de orden político y social originaron un clima de ingobernabilidad que obligó al Presidente saliente a adelantar la toma de posesión del nuevo mandatario recién electo.

El Presidente Menem se hizo cargo del gobierno teniendo como objetivo principal la estabilidad económica del país. Para lograr este objetivo el Presidente nombró ministro de Economía a Domingo Cavallo, quien con su plan de convertibilidad logró estabilizar la economía, aunque no resolvió de raíz el problema.

El nuevo plan económico realizó una serie de reformas estructurales en la economía y la sociedad argentina, que a su vez tuvieron efectos sobre la política, las cuales pueden ser consideradas como revolucionarias por la profundidad y velocidad con que ocurrieron.

La serie de ajustes económicos planteados por el plan de Convertibilidad tuvieron una fuerte impacto sobre las economías regionales, trayendo como resultado la agudización de los problemas regionales ya existentes. Los efectos de estos ajustes se manifestaron en el deterioro del nivel de vida de la población, que fue mayor en algunas provincias. Ante estas condiciones la población más golpeada por los ajustes económicos buscó nuevas formas de organización para manifestar su inconformidad al gobierno y de alguna manera detener la embestida de los ajustes económicos.

4.1 La política económica del Presidente Menem

En las elecciones de 1989 Carlos Menem, candidato del Partido Justicialista (PJ) obtuvo el triunfo con el 47% de votos, mientras su oponente

⁵⁸ Carlos H. Acuña, "Argentino hacia un nuevo modelo." en Nueva sociedad, No. 126, julio-agosto de 1993, p. 11.

más cercano de la Unión Cívica Radical (UCR), Eduardo Angeloz, alcanzó el 32%.⁵⁹

Los discursos del Presidente Menem durante su campaña eran muy diferentes del discurso peronista original. Subrayaba su identificación con los pobres, y en el cierre de su campaña sostuvo: "*vamos a llegar a la Casa Rosada de la mano de los olvidados, de los que sufren, de los pobres de toda pobreza.*"⁶⁰ Menem hacía uso de los viejos símbolos del peronismo, la lucha de los "descamisados" y los "cabecitas negras", reivindicación del interior frente a Buenos Aires (el mismo era originario y había sido gobernador de la provincia de la Rioja) y la defensa de lo rural frente a lo urbano.

4.1.1 El plan de convertibilidad

Carlos Menem asumió en 1989, cuando el país atravesaba por una crisis inflacionaria caracterizada por el aumento del desempleo. El nuevo gobierno adoptó como prioridades y metas de su política económica: el combate a la hiperinflación, elevar la producción, alcanzar el equilibrio fiscal, restituir el valor del salario, privatizar empresas del Estado, establecer un marco de competitividad por medio de una mayor apertura comercial y renegociar los pagos de la deuda externa.

Menem advirtió a sus conciudadanos que se prepararan para un duro, costoso y profundo ajuste que requeriría del mayor sacrificio, sólo que olvidó decir quienes serían los más afectados.

El ministro de Economía, Domingo Cavallo, puso en práctica el plan de Convertibilidad para alcanzar los objetivos del Presidente, que establece 11 puntos a cumplir.⁶¹

1. La aceleración de las privatizaciones con su efecto de reducción del déficit fiscal vía eliminación del déficit operativo, ingreso de divisas por la venta y reducción de la deuda por su canje por activos.

2. La desregulación de la economía, por decreto, que repliega al Estado de una serie de funciones de control y participación en los mercados. La primera medida es la eliminación de la promoción industrial y de subsidios por parte del Estado a la industria nacional; la segunda es el abandono de reglas que protegen a la sociedad, tales como protección del medio ambiente, control de las condiciones laborales, controles de calidad, etc., argumentándose la reducción de gastos. La tercera es la supresión de organismos que agrupaban a pequeños productores que protegían al mercado interior. Esta medida tiene como fin abrir el mercado interno a los productos extranjeros. Por último, el

⁵⁹ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁰ Isidoro Cheresky, "*Argentina. Un paso a la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política: elecciones presidenciales con alternancia política*" *Revista Mexicana de sociología*, México, No 4 IIS-UNAM, 1990, p. 57.

⁶¹ Los datos se olvidaron de Carlos H. Acuña, *op. cit.*, pp. 17-18.

cuarto se refiere a la desregulación del mercado de capitales, para viabilizar la entrada masiva de capitales extranjeros.

3. La continuación de la reforma administrativa por medio de la cual se redujo el número de empleados de la administración central.

4. La firma de un stand by con el FMI (mediados de 1991) y el cumplimiento de las metas acordadas, lo que permitió obtener préstamos del propio FMI, del BID y del Banco Mundial, así como la renegociación con los bancos acreedores externos y el ingreso al Plan Brady, por la que el gobierno alcanzó en 1992 una reducción de su deuda externa, lo que amplió los recursos fiscales disponibles a mediano plazo.

5. Un aumento de la captación impositiva, por medio de incrementos en algunos impuestos y de una reducción de la evasión fiscal.

6. La continuidad de la apertura económica, que tenía como objetivos: a) la inserción competitiva de Argentina en los mercados mundiales, b) adecuación de los precios relativos al interior del país con los precios en el mercado externo, c) liberalización en el intercambio de bienes y capitales y d) disminución de aranceles y de formas de protección de la producción nacional.⁶²

7. La flexibilización laboral, que por medio de las nuevas leyes de accidente de trabajo y de empleo, tiende a disminuir los costos laborales imponiendo topes y menores indemnizaciones por despidos injustificados.

8. El decreto 1334/91 que obliga a negociar mejoras salariales en función de incrementos en la productividad, con el objetivo de que no sean trasladadas a precios.

9. Durante 1993 el gobierno impulsa una amplia reforma laboral que incluye desde la ampliación de la jornada laboral de 8 a 10 horas diarias hasta el debilitamiento del poder político-económico de los sindicatos. El gobierno peronista fue el único capaz de lograr desarticular y dominar al sindicalismo, ya que esto sólo era posible de realizar desde dentro del sindicalismo y quién mejor que el peronismo (fundador y organizador de la CGT) para concretar esta intención dibujada desde la dictadura.

10. La redefinición de las leyes de asociaciones profesionales de trabajadores y convencionales colectivas de trabajo, derogando impedimentos para la existencia de más de una CGT y para la constitución de sindicatos de oficio y de empresa, así como reduciendo el papel de las negociaciones de cúpula y fortalecimiento las del nivel de empresa en la definición de salarios y condiciones de trabajo.

⁶² Datos complementarios tomados de Jacob Gorasky, "Acerca del plan de Convertibilidad" en *Realidad económica*, IADE, No. 124, mayo-junio de 1994, p. 49.

11. La nueva ley de obras sociales por la que a) se anularía la obligatoriedad del aporte de los trabajadores a la obra social del sindicato que los representa, b) el Estado unificaría el sistema reemplazando a los sindicatos en la recepción y control de los aportes a las obras sociales, golpeando el tradicional poder económico sindical.

La restructuración económica que pretende el plan de Convertibilidad, fue llevada a cabo bajo la dirección técnica y financiera del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Todas estas medidas económicas están cubiertas por la máscara ideológica de la liberalización económica, detrás de la cual se encuentra la política de las transnacionales que dominan el sistema comercial, financiero, productivo y tecnológico capitalista mundial, con apoyo del Grupo de los Siete países más industrializados y los organismos internacionales mencionados arriba.

Al aplicar esta política, el gobierno no tomó en cuenta los costos sociales, ni la desindustrialización y dependencia externa que trae consigo. Sólo tomó en cuenta la afluencia de capitales que produce este modelo. Tampoco distinguió entre capital productivo y especulativo, siendo este último el de mayor afluencia.

4.1.2 La política social del Plan de Convertibilidad

La restructuración económica que plantea el plan de Convertibilidad afecta al Estado, modificando sus funciones y su política hacia la población en general y los trabajadores. En este apartado presentaremos estas modificaciones y al final plantearemos algunas preguntas respecto al futuro que espera al país bajo esta política.

La reforma del Estado privilegió al mercado como distribuidor de ingresos en la sociedad. El Estado renunciaba a toda política y estrategia industrial y a toda planificación. Para cumplir con este ajuste, el Estado se planteó los siguientes objetivos: a) privatizaciones, b) racionalización al interior del Estado, c) disminución del gasto en la atención de las demandas sociales y d) incremento de la recaudación fiscal hacia las provincias.

4.1.2.1 Privatizaciones

La privatización de empresas gubernamentales se planteó como necesidad para mejorar la eficiencia económica, obtener ingresos fiscales, reducir el gasto público y promover la inversión privada.

Las empresas privatizadas en este gobierno son: ENTel (teléfonos), Aerolíneas Argentinas (transporte aéreo), SEGBA (electricidad), Gas del Estado, SOMISA (siderurgia), Obras Sanitarias (aguas y cloacas), Ferrocarriles Argentinos, YPF (petróleo), Fabricaciones Militares, Hidronor (energía hidroeléctrica) y Agua y Energía. En cada uno de estos casos las empresas

fueron adquiridas por filiales extranjeras con poca participación del capital local.⁶³

La privatización de empresas estatales de servicios y comunicación tuvo las siguientes consecuencias sobre la población. En primer lugar, estimuló la disgregación geográfica, mediante la supresión de ramales ferroviarios troncales (como son las que unían a las provincias del noroeste con el resto del país); la fijación de tarifas prohibitivas para el transporte aéreo y para las comunicaciones telefónicas; y empeoró el sistema postal.

En segundo lugar, al reemplazar el servicio público por la operación comercial, se dañó primero la cobertura y después la calidad de la mayor parte de los servicios públicos.

4.1.2.2 Racionalización del sector público

Dentro de la reorganización del sector público que pretende disminuir a su máximo nivel las actividades del Estado, está como una de sus medidas el reordenamiento de las relaciones Estado nacional-estados provinciales. Como el poder estatal se halla fragmentado en esas instancias el gobierno nacional necesita lograr la sumisión de los estados provinciales a la lógica del ajuste económico.

Para lograr esta sumisión, el estado transfirió a las provincias los gastos en salud, asistencia social, educación y cultura, sin la complementaria descentralización de recursos, lo cual atenta contra la calidad con que se desempeñen las actividades descentralizadas.⁶⁴

Otra medida importante dentro de la racionalización del sector público es la reforma administrativa que tiene como fin jerarquizar la función pública, restablecer la carrera administrativa de los agentes, eliminar y simplificar los organigramas, etc., todo ello con las privatizaciones, incrementó la desocupación a niveles desconocidos.

4.1.2.3 Disminución del gasto social público

Dentro de la perspectiva neoliberal, en la cual se inscribe el plan de convertibilidad, los servicios públicos deben ser operaciones rentables, el interés por el bienestar social se deja de lado y se piensa en términos de beneficio económico. La eficacia es el principal objetivo de las empresas públicas, el mercado es quien decide si la rentabilidad privada atenta contra la unidad nacional, si es así ya se buscará alguna solución.

A través de la ley de Emergencia económica se lograron recortes en los subsidios a las empresas industriales, cierre de repatriaciones oficiales, despido

⁶³ Miguel Alberto Sánchez, "Privatizaciones y extranjerización de la economía argentina" en Realidad económica, IADE, No 16, mayo-junio de 1993, p 35.

⁶⁴ Roberto Pucci, "Ajuste y crisis en el noroeste argentino: el caso de Tucumán" en Realidad económica, No p 102

de millares de trabajadores estatales, supresión de tasas de interés subsidiadas, prórroga en los pagos de las deudas del Estado, parálisis total de obras públicas y de todo tipo de inversión estatal.⁶⁵

4.1.2.4 Incremento de la recaudación fiscal

Durante este período de gobierno se implementaron algunas reformas para atraer más dinero a las arcas de la Tesorería Nacional. Una de las primeras fue el ataque a la evasión de impuestos. Junto a esta medida están el aumento al Impuesto Agregado (IVA) y el impuesto a las ganancias.

A pesar de estas medidas, el superávit de la tesorería de la Nación no era suficiente para pagar la deuda externa, así que el plan económico de Cavallo buscó atraer más dinero ajustando más a las provincias. El ajuste se basó en tres pilares:

- reducción de la coparticipación federal en los impuestos, mediante la firma del Pacto Fiscal en 1992;
- traslado de la mayoría de las erogaciones del gobierno nacional hacia las provincias;
- evitar el incremento e incluso reducir la deuda pública interna.⁶⁶

Todas estas medidas configuran un paso importante para federalizar definitivamente el ajuste, vulnerando gravemente las autonomías provinciales, y afectando negativamente a sus economías.

4.2 Efectos del plan de convertibilidad en las economías regionales

El plan de convertibilidad redujo de forma estrepitosa el nivel de vida de la mayor parte de la población argentina. Vastos sectores sociales pertenecientes a las clases medias y bajas (jubilados, empleados, obreros, maestros, médicos, enfermeras, etc.) vieron cómo sus ingresos reales, su poder de compra y su poder adquisitivo y su capacidad para acceder a necesidades básicas (como salud, alimentación, educación, vivienda, seguridad social, jubilación y recreación) se reducían significativamente.

Las reformas transfirieron las responsabilidades del Estado a la familia. Anteriormente, el Estado era el encargado de cuidar, proteger y educar a la población para mantener y aumentar el nivel de desarrollo del país. Ahora, el salario y los ingresos del trabajador ya no cubren los costos del nacimiento de los hijos ni una correcta alimentación y educación. La salud del trabajador ya no es cubierta a causa de la quiebra de las obras sociales y el deterioro que

⁶⁵ Ibid p.103.

⁶⁶ Ibid

sufren los hospitales. La retribución de los jubilados virtualmente no existe (aunque ellos ya la pagaron durante su vida activa) y ha sido transferida como nueva carga de familia.

Se registra una ausencia de inversiones en el sector público. La generación de electricidad pende de un hilo; faltan reparaciones importantes en las redes de gas; las reglas de obras sanitarias fueron colocadas hace cincuenta años y ya están más que deterioradas. La carencia de nuevos caminos y la reparación de los mismos, convierten a Argentina en uno de los países con mayor número de accidentes de tránsito. La falta de reparación en las vías ferroviarias y la supresión de algunos ramales, ha llevado a la extinción de poblados en zonas rurales, por el corte de comunicación entre éstas y las ciudades (comunicación humana y de mercancías).

El aumento de la delincuencia en las zonas marginadas y la falta de soluciones por parte del Estado, ha orillado a la sociedad civil a recurrir a la protección privada.

En la educación ocurre lo mismo. Carencia de presupuestos, huelgas y mala enseñanza, convirtieron a la educación privada en la única alternativa para una formación seria.

A pesar del deterioro del nivel de vida de la población, ésta no manifestó inconformidad hasta 1993. Ello puede explicarse por la esperanza que albergaba de mejorar y salir de la crisis; veía esta situación como algo pasajero. Pero sobre todo, aún podía sobrevivir.

Los impactos del plan de Convertibilidad no fueron iguales en todas las provincias, pues algunas resultaron más afectadas que otras. De acuerdo con la clasificación de provincias expuesta en el capítulo anterior, Argentina está dividida en provincias con alto desarrollo, provincias con desarrollo intermedio, provincias rezagadas y provincias patagónicas. En este apartado alteraremos la presentación regional, pues nos interesa resaltar los impactos que tuvo el plan económico sobre cada una, en función de lo cual iniciaré por la presentación de las provincias más afectadas y así en orden descendente.

4.2.1 *Provincias rezagadas*

Las provincias que componen esta región son: El Chaco, Formosa, Santiago del Estero, La Rioja, Catamarca, Jujuy y Misiones (*ver mapa 7*).

Estas provincias comparten una característica en común, la pobreza de su población. Además, en ellas el peso del sector público sobre la economía, las finanzas y el empleo ha sido de gran importancia. Sin embargo, esta presencia se limita casi con exclusividad a la burocracia estatal; las administraciones provinciales no actuaron nunca como estados empresarios, pues la falta de superestructura las condenó a recurrir al empleo público como único paliativo para hacer frente a la situación social. La crisis económica en

que esta sumida Argentina desde la década de los ochenta ha provocado un aumento de la dependencia de estas provincias del Estado.

Mapa 7

Provincias rezagadas



*"Entre 1983 y 1992, Catamarca elevó el número de empleados públicos en un 87%. La Rioja (en gran parte de ese período administrada por el Presidente Menem) en un 100%. Santiago del Estero en un 50% ... El Chaco en un 43%."*⁶⁷

Con la puesta en marcha del plan de Convertibilidad se iniciaron una serie de reformas en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, transfiriéndoles mayores gastos sociales al tiempo que les reducía sus recursos económicos. Se transfirieron escuelas y servicios de transporte que por no ser rentables quedaron fuera de la privatización.

La obsesión del gobierno por el cierre de caja del país condujo a la eliminación de los ramales ferroviarios, condenando a la incomunicación a vastas regiones del país. En el transcurso de 1993 se cerraron los ramales que comunicaban a provincias como Jujuy y Santiago del Estero con el resto del país.

⁶⁷ Daniel Muchnik, "Santiago del Estero la fragmentación y las economías regionales." en *Realidad económica*, IADE, No. 121, enero-febrero de 1994, p. 7.

Por último, a finales de 1993 el gobierno central aplicó una reducción en los empleos públicos, sin ofrecer a los trabajadores nuevas fuentes de trabajo, para cumplir con el pacto fiscal. Presionó a las provincias para que aceptaran estas medidas, pues aquellas que se negaran a acatarlas verían disminuidas sus prestaciones, subsidios y su aval para créditos externos. Las provincias rezagadas fueron las que más sufrieron esta medida, pues carecen de un desarrollo industrial o agropecuario lo suficientemente importante para emplear a la población desocupada.

El agravamiento de las condiciones de vida de la población en lo que va del sexenio del Presidente Menem, con sus secuelas de hambre, marginación y pobreza, así como el aumento de la corrupción gubernamental acabaron la paciencia de la población, la cual enfurecida se lanzó a las calles a reclamar a los culpables de su situación una solución a sus problemas.

En diciembre de 1993 se registraron una serie de estallidos sociales, el primero de ellos fue en **La Rioja** el 8 de diciembre, cuando los trabajadores se enteraron que por ser día feriado el gobierno local de Bernabé Arnaudo dispuso un paquete de ajuste que arrojaba a la calle a prácticamente 30,000 trabajadores. Diez mil de ellos quedarían desempleados de inmediato y el resto quedaría a disponibilidad con opciones variables de retiro, pero que también significan cesantía. Estas medidas fueron impuestas por el ministro de Economía, Domingo Cavallo, para cumplir con el pacto fiscal.

Al enterarse los trabajadores de estas medidas 8,000 manifestantes se lanzaron a la calle, donde fueron enfrentados por la policía. El saldo del enfrentamiento fue de más de medio centenar de heridos contusos, entre ellos 16 policías.⁶⁸

La actitud de los obreros es justificable cuando nos damos cuenta que la mayor fuente de trabajo en esta provincia la representa la burocracia estatal.

Ante esta crisis, el gobernador Bernabé Arnaudo viajó a Buenos Aires; luego, la Legislatura provincial derogó por unanimidad la ley y ordenó el inicio de negociaciones con los sectores afectados.

Pero ello no significó un mejoramiento en la situación de los trabajadores del Estado, ya que en las fiestas decembrinas de 1994 se registró una ola de protestas iniciada en la población de Chilecito, La Rioja donde los trabajadores estatales realizaron una huelga de hambre en demanda del pago de salarios atrasados y aguinaldo.

La provincia de **Santiago del Estero** es una de las que concentra un mayor número de habitantes en extrema pobreza. Cuenta con un alto índice de población rural; del campo sale 20% de los recursos fiscales. Pero su principal aporte al PIB es el sector público (32%) y la industria apenas contribuye con el

⁶⁸ *La Jornada*, 10/12/93, p. 60-52.

5%. El 36% de su presupuesto lo absorben los salarios de sus empleados públicos.⁶⁹

La corrupción en el gobierno fue otro de los factores importantes que contribuyeron al agravamiento de la crisis económica. En octubre de 1993, a raíz de los comicios para elegir diputados el gobierno central aumentó los salarios de empleados públicos en esta provincia con el fin de ganar las elecciones. Los aumentos salariales fueron distribuidos de la siguiente forma: el presidente de la Suprema Corte de Justicia ganaba 18,000 pesos mensuales, los legisladores cerca de 15,000, mientras los empleados públicos arañaban apenas 250 pesos que les eran pagados cada tres meses.⁷⁰

En la segunda semana de diciembre de 1993 la gente de Santiago del Estero, sin aparente conducción política incendió los edificios de los tres poderes y las casas de los políticos acusados de corrupción o de abuso de autoridad o de firma de pactos a espaldas de todos. Cuatro mil burócratas fueron quienes encabezaron esta manifestación, la cual se produjo poco después que el gobernador, Fernando Lobo, anunció que solamente se pagarían los salarios correspondientes a noviembre y que se mantenía pendiente la liquidación de los pagos de septiembre y octubre. También anunció un plan de ajuste que preveía el despido de miles de trabajadores.⁷¹

Además de la falta de pago, el gobierno anunció la cesantía de 3 mil maestros, con el argumento de que las planillas estaban sobrecargadas, pero en realidad los maestros no cobraban desde hacía un año, y sólo dictaron clases un par de meses del año lectivo.⁷² Las movilizaciones en Santiago del Estero se prolongaron por lo menos cinco días.

Frente a los disturbios de esta provincia el gobierno central decidió enviar a un interventor, nombrado por el ministro Cavallo, Juan Schiaretti, quien como primera medida dispuso que se comenzaran a pagar los salarios atrasados, aunque puso un límite para los sueldos que se habían autolijado jueces, legisladores y funcionarios.

La provincia de **Formosa** es una de las más pobres de Argentina, ejemplo de ello es su población de Ramón Lista, donde sólo 6 de cada 100 de sus habitantes escapan de la miseria, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).⁷³ A esta situación de pobreza se agrega la falta de pago a empleados públicos, por periodos hasta de cuatro meses.

⁶⁹ Datos obtenidos de Daniel Muchnik. *op. cit.*

⁷⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁷¹ *La Jornada*, 17/12/93, pp. 44-52.

⁷² *La Jornada*, 22/12/93, pp. 48-52.

⁷³ *El Día*, 17/04/94, p. 12.

Esta situación de pobreza provocó que el 17 de diciembre de 1993 los pobladores de esa pequeña localidad de Formosa tomaran la alcaldía local en repudio a los funcionarios y a la crisis económica.

El Chaco es una de las provincias pertenecientes a esta región, aislada del proceso económico que se concentra en Buenos Aires y que contiene a un buen número de habitantes en extrema pobreza.

En esta provincia el 22 de diciembre de 1993 se realizó una marcha contra los intentos de aplicar los ajustes económicos, que significarían el despido casi inmediato de 7 mil empleados públicos, así como la demanda del pago de salarios retrasado desde hacía cuatro meses. Ante la manifestación, el gobierno provincial retiró provisionalmente la ley de la Legislatura.

Pasadas las movilizaciones de diciembre, después de las cuales el gobierno optó por hacer una tregua en sus reformas, en marzo de 1994 se registraron nuevas manifestaciones por el agravamiento de la situación económica.

La pobreza de **Jujuy** es al igual que el resto de estas provincias una de sus constantes. Cuenta con una población de 513 mil habitantes, de los cuales más del 40% habitan en viviendas precarias, la mortalidad infantil es de 37% por cada mil y el analfabetismo supera el 50%.⁷⁴

La corrupción gubernamental es otra variante que agrava las condiciones de vida de la población. En junio el gobierno autorizó el aumento salarial de 159% para altos funcionarios de dependencias estatales, después de haber derogado el aumento del 60% a los salarios de empleados públicos.⁷⁵

La crisis económica sufrida en esta provincia y el país en general durante provocó que en marzo de 1994 trabajadores estatales y docentes arrojaran bombas incendiarias contra la sede del gobierno y apedrearan a policías que se encontraban de guardia. Estos repelieron la agresión disparando gases lacrimógenos y balas de goma.

La manifestación fue un reclamo al gobernador, José Fico seco, para que autorizara un aumento aprobado por la legislatura provincial del 60%. La respuesta del gobierno central, en esta ocasión, fue la intervención policiaca en la provincia y la represión de los manifestantes.

La continuidad de la crisis en los empleos públicos llevó a los trabajadores públicos y maestros a realizar una marcha el 23 de marzo de 1995 en protesta por la reducción de sus salarios. La respuesta del gobierno fue una vez más la represión policiaca.⁷⁶

⁷⁴ *La Jornada*, 21/12/93, p. 26

⁷⁵ *La Jornada*, 8/6/94, p. 58

⁷⁶ *La Jornada*, 23/4/95

En *Catamarca*, el gobierno ratificó el 3 de junio de 1994 la situación de emergencia que vivía la población, a pesar de lo cual el gobernador Arnaldo Castillo propuso rebajar los sueldos de los trabajadores en actividad y de los jubilados.

Las movilizaciones por la crisis no se hicieron esperar y el 16 de junio decenas de trabajadores estatales demandaron en la Casa de Gobierno el pago de salarios atrasados (que era liquidado cada cuatro meses). Los manifestantes intentaron incendiar el recinto oficial; mientras, los maestros de esa provincia realizaban un paro laboral.

Las revueltas de Santiago del Estero marcaron un antes y un después en la historia argentina. Los desmanes, la bronca, la quemazón, los destrozos y el clamor popular fueron la principal característica de la rebelión de Santiago del Estero y aunque en el resto de las provincias no se llegó a un mismo nivel, todas se caracterizaron por la agresión a las sedes de gobierno. La crisis económica y la falta de alternativas provocaron estas manifestaciones. A ello se une la corrupción gubernamental y la ostentación de los altos funcionarios públicos frente a las carencias de la mayor parte de la población.

Los desmanes de la población y su furia contra los funcionarios gubernamentales muestran el reclamo de una sociedad hacia sus dirigentes, en quienes habían depositado su confianza para solucionar los problemas que desde hace años aquejan al país, por las reformas implementadas en el plan económico que afectan su nivel de vida y por la aplicación de ellas inequitativamente, pues mientras la gran parte de la población de esas provincias sufre pobreza y marginación, los altos funcionarios encargados de aplicar dichas medidas gozan de los mejores sueldos y quedan exentos de los ajustes que ellos mismos realizan.

Estos estallidos sociales frenaron los ajustes económicos, aunque no influyeron en un cambio de rumbo en la dirección de la economía.

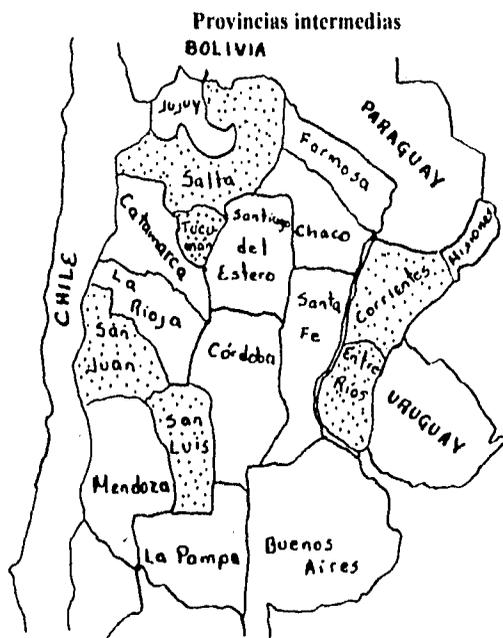
4.2.2 Provincias intermedias

Las provincias de desarrollo intermedio son aquellas que cuentan con cierto desarrollo urbano. Sus principales actividades económicas son la producción de bienes agropecuarios y algunas islas de actividad industrial, combinando estas actividades con el comercio y los servicios. A cargo de esta actividad económica están las pequeñas y medianas empresas, encargadas de abastecer al mercado interno.

Las provincias que componen esta región son: Entre Ríos, Tucumán, Salta, San Juan, San Luis y Corrientes (*ver mapa 8*).

A pesar de las posibilidades económicas que poseen estas provincias su población no cuenta con un buen nivel de vida, su situación es muy similar al de las provincias rezagadas.

Mapa 8



Las reformas económicas del plan de Convertibilidad afectaron de manera importante la economía de estas provincias. El retiro de apoyo económico que brindaba el gobierno a las pequeñas y medianas empresas llevó a varias de ellas a la quiebra. El cierre de las mismas dejó sin trabajo a muchas personas.

En estas provincias, el sector servicios y estatal son ramas que emplean a una gran parte de la población. El adelgazamiento del Estado, impulsado por el plan de Convertibilidad, afectó a este sector dejando sin empleo a los anteriores servidores públicos y clausuró la posibilidad que por años había sido una alternativa para los trabajadores despedidos.

A esta situación de crisis económica se sumó la supresión de ramales ferroviarios durante 1992 que afectó a las provincias de Salta y San Juan, en las cuales el ferrocarril era el medio más barato y eficaz de transporte.

Esta situación de crisis económica generalizada provocó una serie de movilizaciones por parte de los obreros en varias de estas provincias. Los

trabajadores se movilizaron con el fin de defender sus fuentes de trabajo y pedir aumentos salariales. Lo crítico de la situación económica y social puso en alerta a los gobiernos provinciales, aún cuando no se registraron movilizaciones.

La provincia de Salta es una de las que tiene un mayor número de habitantes en extrema pobreza.

El plan de Convertibilidad abrió allí el mercado interno a los productos extranjeros, los cuales comenzaron a desplazar a los productos nacionales. Las pequeñas y medianas empresas entraron en crisis con estas medidas; la falta de ayuda económica por parte del gobierno llevó a la quiebra a la mayoría de ellas.

Los maestros, que sufren parte de la crisis del sector público, organizaron una huelga el 8 de abril de 1994 para demandar aumentos salariales. La manifestación tuvo un final violento cuando los huelguistas asaltaron el edificio de la legislatura provincial.

La policía intervino lanzando gases y balas de goma, resultando heridos un número indeterminado de personas.

Pero los maestros no son los únicos empleados públicos que sufren los ajustes del plan de Convertibilidad. El 5 de enero de 1995 los empleados públicos quemaron y apedrearon la sede municipal en protesta por la falta de pago de sus salarios.⁷⁷

Tucumán se ha caracterizado por su desarrollada agroindustria azucarera, la cual entró desde los noventa en la peor crisis de su historia. Sus directivos confiesan que los precios bajos, excedentes de producción y la falta del apoyo financiero anteriormente proporcionado por el gobierno, sumieron a esta industria en la crisis.

La industria papelera, que también padeció los estragos de una indiscriminada apertura comercial a los productos extranjeros, terminó con un alto endeudamiento, la quiebra y la desnacionalización de numerosas firmas.

Además del sector industrial, el sector público es otra fuente importante de empleos en esta provincia, donde los empleados públicos rebasan los 73,000.⁷⁸ El adelgazamiento del Estado dejó sin empleo a varias personas, registrándose un 25.6% de desempleo en 1993, superior al registrado en años anteriores.

El 18 de marzo de 1994, el despido de unos 200 trabajadores cañeros del ingenio La Florida provocó la invasión de la legislatura y la destrucción de muebles por parte de los trabajadores despedidos, después de lo cual se

⁷⁷ La Jornada, 5/1/1995.

⁷⁸ La Jornada, 21/12/93, p. 26.

dirigieron a la sede gubernamental, contra la cual lanzaron bombas de estruendo en protesta por el cierre del ingenio. La policía intervino para calmar a los manifestantes; el saldo del enfrentamiento fueron 6 heridos.⁷⁹ El gobernador Ramón "Palito" Ortega se vio obligado a recibir a los manifestantes y les ofreció respaldo para la reapertura del ingenio azucarero donde puedan ocuparse.

La Florida era una empresa que había soportado varias quiebras y volvía a abrir, pero esta última vez amenazaba con su cierre definitivo. La quiebra de la empresa fue resultado de la política desregulatoria del Estado.

Al cierre de ingenios azucareros se sumó la protesta de trabajadores estatales por la falta de pago de sus salarios. El 24 de junio de 1995 los empleados quemaron llantas y arrojaron bombas de estruendo en demanda del pago de sus salarios.⁸⁰

En **Corrientes** mantienen un buen nivel de producción sólo aquellas plantas que derivan sus existencias al consumo de centros urbanos en rubros donde aún no hace mella la recesión, por ejemplo la cervecería Quilmes, el establecimiento Las Marias productor de yerba mate y de té o la fábrica cítrica de Bella Vista. Pero otros sectores, como el textil, sufren la competencia de productos extranjeros a bajos precios.

En Corrientes, entre 1983 y 1992 aumentó el número de empleos públicos un 55%.⁸¹ La falta de pago de salarios atrasados a empleados públicos durante diciembre de 1993 hizo suponer a las autoridades de esta provincia la posibilidad de un estallido social, pero el gobierno local tomó sus precauciones y auxiliado por el gobierno central comenzó a pagar salarios atrasados para evitar las manifestaciones de protesta.

De estas movilizaciones podemos sacar las siguientes conclusiones. Dado que estas provincias se han caracterizado por un desarrollo industrial bastante endeble y dependiente del Estado, el plan de Convertibilidad puso en evidencia los errores de este desarrollo.

Por años, el gobierno central se había encargado de apoyar económicamente y proteger arancelariamente a las pequeñas y medianas empresas. El plan de Convertibilidad terminó con estas ayudas y destruyó las bases sobre las que éstas se habían fincado.

Por otro lado, el sector público fue por años el encargado de contener movilizaciones sociales por causa de desempleo. Ahora que el modelo neoliberal termina con esta práctica, los empleados quedan en el aire sin perspectiva alguna.

⁷⁹ *La Jornada*, 18/03/94, p. 60

⁸⁰ *La Jornada*, 24/6/95.

⁸¹ Datos obtenidos de Daniel Muchnik, *op. cit.*, p. 7.

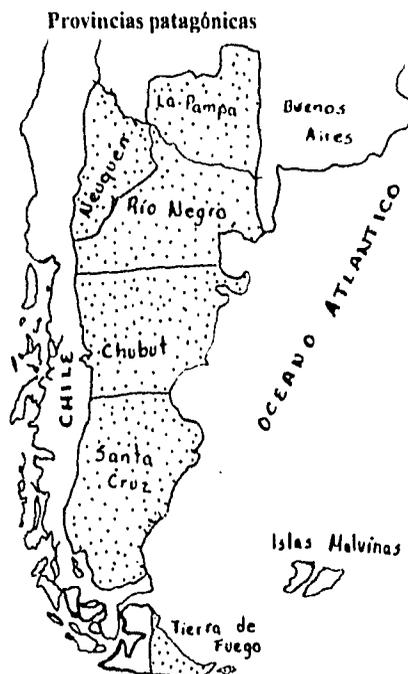
Lo anterior explica porque los movimientos se dieron de forma violenta y en contra del gobierno, pues los trabajadores están conscientes que gran parte de la crisis que viven es resultado de las decisiones tomadas por los representantes gubernamentales y es a ellos a quienes reclaman su solución.

4.2.3 Provincias patagónicas

Las provincias patagónicas son seis: Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Tierra de Fuego (*ver mapa 9*). Estas provincias se caracterizan por su desarrollo industrial, gracias a su riqueza mineral. La agricultura es otra fuente importante de su crecimiento económico. Hasta antes de los ajustes del plan de Convertibilidad estas provincias habían registrado un constante crecimiento económico.

Las reformas económicas realizadas a lo largo del sexenio del Presidente Menem desestabilizaron el crecimiento económico en estas provincias. Algunas empresas dedicadas a la extracción de minerales que no son muy rentables en el mercado mundial, han sufrido la disminución de apoyo gubernamental quedando en algunos casos al borde de la quiebra. Otras más rentables que fueron privatizadas, tal es el caso de Yacimientos petrolíferos, han tenido que someterse a los ajustes de personal que realizan los nuevos dueños.

Por otro lado, la agricultura ha tenido que enfrentarse a la competencia de productos extranjeros, después de la apertura comercial realizada por el gobierno.

Mapa 9

Esta serie de cambios afectó el nivel de vida de la población, registrándose algunas manifestaciones de protesta o huelgas en demanda de mejoras salariales en aquellas provincias que resultaron más afectadas.

En **Neuquén**, la actividad industrial quedó en rojo durante 1993 por la retracción de la demanda. El plan de convertibilidad que abrió el mercado interno a productos extranjeros ahogó a las empresas madereras de esta provincia ante sus competidores brasileños. La privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) impactó negativamente en las pequeñas y medianas empresas, en talleres metalúrgicos, en las tomerías y en todos los locales de servicios.

Río Negro y parte de Neuquén se han caracterizado por su producción frutícola bajo riego, de manzana y pera principalmente. Esta actividad dio impulso original al desarrollo regional, el crecimiento poblacional y pudo cumplir un papel multiplicador respecto al procesamiento y transporte que se generaron en su entorno. La producción se dedicó a la exportación. Los ajustes

económicos del plan de Convertibilidad rompieron el equilibrio económico que había y marginaron de los beneficios de esta actividad a varios sectores de la población (chacareros, peones rurales, pequeños y medianos empacadores y obreros del empaque) quienes engrosaron los bolsones de desempleados. Asimismo, esta política ayudó a la concentración de la producción en unas pocas grandes empresas. Para no desaparecer del mercado los pequeños y medianos empresarios necesitan como nunca antes del apoyo estatal, quien dentro del nuevo plan realiza una desregulación de sus actividades.

Frente a estas medidas que afectan su economía varios miles de fruticultores de Neuquén y Río Negro se manifestaron el 15 de junio de 1994 contra la política económica gubernamental hacia el sector. Los fruticultores marcharon en sus vehículos de trabajo en demanda de la refinanciación de sus deudas, rebajas impositivas, y la refinanciación de sus deudas y la fijación de aranceles a la fruta que llega del exterior. En estas provincias los dirigentes frutícolas consiguieron un subsidio de sus respectivos gobiernos locales, encadenando la suerte de la producción agrícola a la ayuda gubernamental.

El 17 de febrero de 1994 los empleados públicos de Río Negro quemaron la estatua del gobernador y apedrearon la sede municipal por no haber recibido el pago de sus salarios. El gobernador provincial, Horacio Massaccesi, entró en pláticas con el gobierno central para que le facilitara el dinero para pagar a los empleados.

Los ajustes económicos realizados en la **Pampa**, trajeron un desarrollo desigual. Tres empresas se encuentran en aprietos por las demandas de acreedores, pero otras tres plantas procesadoras de carne vacuna para el mercado interno, muestran buen nivel de actividad. Los sectores textil, de plásticos y el complejo metalúrgico (excepto las fundiciones), están en la cuerda floja debido a la competencia externa. En contraste, están los establecimientos como la industria lechera, la producción de miel y la industria conservera de frutas y hortalizas.

En esta provincia, los cambios económicos han tenido algunas repercusiones negativas sobre algunas empresas. A pesar de ello, no se registraron grandes movilizaciones de descontento de la población. Ello se debe a que al tiempo que algunas pequeñas industrias se ven afectadas por la apertura comercial, otras, como la lechera, se dedican al abastecimiento del mercado interno registrando un leve crecimiento, lo que representa algunas fuentes de trabajo.

En **Santa Cruz**, a pesar de la existencia de empresas importantes dedicadas a la extracción de minerales, el empleo público creció ente 1983 y 1992 en un 90%.⁸² Ello supone un desequilibrio económico importante por las medidas de reducción del Estado en todas las provincias argentinas. Sin embargo en este sector no se registró ninguna movilización importante.

⁸² Datos obtenidos de Daniel Muctnik, *op. cit.*, p. 7.

Sólo en la mina de carbón de Río Turbio los mineros tomaron la mina e iniciaron una huelga en demanda de aumentos salariales. La Asociación de Trabajadores del Estado convocó a una movilización en apoyo a los mineros. La huelga se resolvió el 27 de noviembre de 1994 cuando los obreros aceptaron el aumento salarial de 50 pesos sobre su sueldo de 450 pesos, ofrecido por los empresarios.⁸³

Tierra de Fuego se caracteriza por su desarrollo industrial en el ensamble de aparatos electrónicos; es una fuente de empleo de las maquiladoras. Esta situación parecería excluirla de los ajustes económicos, sin embargo también ha sido afectada por los ajustes laborales y el Pacto Fiscal.

Empero las maquiladoras no son el único tipo de empresas dentro de esta región; existen también importantes empresas dedicadas a otro tipo de actividades, por ejemplo las metalúrgicas. En esta rama, específicamente en Usuahia, se registró el 29 de mayo de 1994 el inicio de una huelga de los trabajadores, la cual duró más de 15 días. La huelga se originó cuando la empresa inició el despido de por lo menos 2,500 trabajadores.⁸⁴ A ello se sumó el retraso de prestaciones sociales que sufrían los obreros desde hacía meses. Los obreros ocuparon la fábrica en protesta y fueron desalojados por los elementos de la policía.

En Río Grande, otra región de Tierra de Fuego, se realizaba al mismo tiempo un movimiento de protesta por los trabajadores de servicios, en demanda de mejoras sociales dentro de sus trabajos y de aumentos salariales; en este sector, los trabajadores ganaban al rededor de 300 pesos mensuales cuando la canasta básica estaba en mil pesos.⁸⁵ A las protestas de los trabajadores de ambas ciudades se unieron sus respectivas poblaciones.

El conflicto se resolvió el 4 de junio, cuando los empresarios aceptaron otorgar el aumento salarial y reinstalaron en sus puestos a los empleados despedidos. Los empresarios a su vez arrancaron al Estado la promesa del pago de impuestos que reducían sus ganancias.

El 12 de abril de 1995 se registró una marcha de trabajadores de la empresa Continental Fuegoína de Usuahia, en demanda de indemnización por despido. La respuesta fue la represión policial. A la condena por la represión brutal que sufrieron los trabajadores se sumaron varios organismos obreros, logrando ejercer presión sobre esta empresa para negociar con los trabajadores de Usuahia hasta llegar a un acuerdo.

En estas provincias podemos observar cómo el plan de Convertibilidad hizo más vulnerable al Estado frente a los empresarios por medio de la

⁸³ *La Jornada*, 27/11/94

⁸⁴ *La Jornada*, 1/6/95, p. 49

⁸⁵ *La Jornada*, 2/6/94, p. 55

dependencia que desarrolló el Estado respecto al capital privado, que puede ser nacional o extranjero, para mantener el empleo de los trabajadores.

Asimismo, dejó a los trabajadores a merced de los empresarios privados, que no tienen ningún empacho en realizar recortes de personal y hecharlos a la calle, algunas veces sin previa indemnización.

Cuando los trabajadores realizaron movilizaciones y huelgas para protestar por su situación, la represión policial no se hizo esperar y sólo después de muchas luchas y denuncias ante la opinión pública los empresarios privados aceptaron negociar con los obreros hasta llegar a un acuerdo.

Todo esto es una modalidad más de las consecuencias que trajo a la sociedad argentina la implantación del modelo neoliberal: el fortalecimiento del sector privada.

4.2.4 Provincias desarrolladas

Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza conforman este bloque de provincias (*ver mapa 10*). Todas ellas se caracterizan por su desarrollo económico en la rama industrial. Santa Fe, Buenos Aires y parte de Córdoba conforman el cinturón industrial más importante del país, mientras que Mendoza ha destacado en la agricultura, sobre todo en el cultivo de la vid, siendo así una de las principales productoras de productos agrícolas de exportación.

A partir del plan de Convertibilidad, la producción muestra una recuperación muy importante, aunque los beneficios en cada una de las ramas han sido desiguales e inestable.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta la situación de crisis en la que se encontraba la industria argentina antes de este plan. Ello nos permite afirmar que el salto productivo puede verse más como fruto de una normalización del funcionamiento económico que como una verdadera reactivación.

*"... la producción industrial creció entre abril de 1991 y junio de 1992 un 34,8%, aunque la producción del sector se ubicó un 10% por debajo del nivel promedio alcanzado entre los años 1980 y 1984."*⁸⁶

Las transformaciones de la industria y su crecimiento se han registrado en las ramas más dinámicas: el sector de industrias metálicas básicas (principalmente hierro y acero), el celulósico papelerero, las refinerías de petróleo, químicos y plásticos y el complejo electrónico. En todos estos casos,

⁸⁶ Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios, "Las pequeñas y medianas empresas amenazadas por el plan de Convertibilidad," en *Realidad económica*, No. 110, agosto- septiembre de 1992, p. 42.

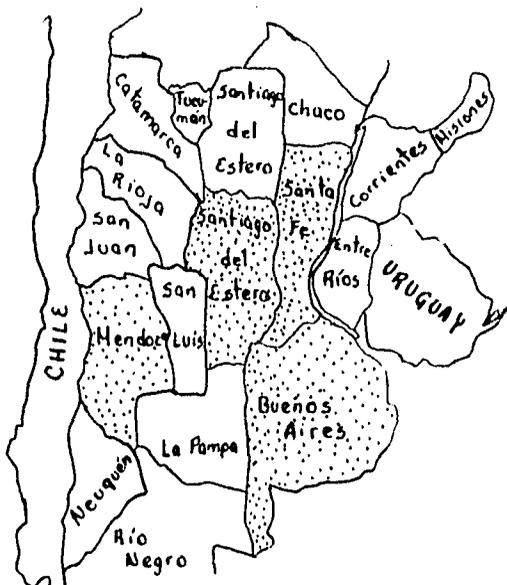
hubo proyectos de inversión importantes, los cuales estuvieron basados sobre fuertes transferencias del sector público a las empresas más concentradas.

Este proceso de reconversión industrial muestra que las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para competir en el mercado surgen de la suspensión de apoyo estatal, anteriormente recibido.

A su vez, ese mismo fenómeno pone en evidencia la falsedad del proceso de desregulación como política equitativa.

Mapa 10

Provincias desarrolladas



La reducción de incentivos estatales para las pequeñas y medianas empresas y la apertura del mercado argentino a productos importados inarginó a la industria argentina de la competencia en el mercado interno, lo cual provocó, en varios casos, el cierre de estas empresas.

El cierre de pequeñas y medianas empresas al igual que el recorte de personal han provocado el creciente aumento de desempleados y personas subocupadas, quienes ante la falta de empleos fijos se ven obligadas a recurrir a empleo eventuales (ver cuadro 5).

El cuentapropismo o sector informal apareció como la única manera de sobrevivir, además el gobierno se encargó de impulsarla para ocupar a los

desempleados. El cuentapropismo se da en la aparición de pequeños comercios (kioscos, tienditas, zaguanes que venden productos de almacén, etc.), en la prestación de servicios (reparaciones varias) y en algunos oficios.

La recesión del salario limitó el poder adquisitivo de la población, lo cual aunado al desempleo masivo muestran una situación bastante crítica para la población (ver cuadro 6).

Cuadro 5

**TASAS DE ACTIVIDAD, DESOCUPACIÓN Y SUBOCUPACIÓN
SEGÚN DATOS DE EMPRESAS ARGENTINAS**

PERIODO	ACTIVIDAD	DESOCUPADOS	SUBOCUPADOS
	%	%	%
1981			
Abril	38.5	4.2	5.0
Octubre	38.3	5.3	6.0
1982			
Abril	38.2	6.0	6.4
Octubre	38.5	4.6	6.4
1983			
Abril	37.4	3.9	5.9
Octubre	37.3	3.9	5.9
1984			
Abril	37.8	4.7	5.4
Octubre	37.9	4.4	5.9
1985			
Abril	37.9	6.3	7.5
Octubre	37.2	5.9	7.1
1986			
Mayo	38.6	5.9	7.7
Octubre	38.7	5.2	7.4
1987			
Mayo	39.5	6.0	8.2
Octubre	38.9	5.7	8.5
1988			
Mayo	38.7	6.5	8.9
Octubre	39.4	6.1	8.0
1989			
Mayo	40.2	8.1	8.6
Octubre	39.3	7.1	8.6
1990			
Junio	39.3	8.6	9.3
Octubre	39.1	6.3	8.9
1991			
Junio	39.5	6.9	6.0
Octubre	39.5	8.6	7.9

FUENTE: INDEC, obtenido de "Las pequeñas y medianas empresas amenazadas por el plan de Convertibilidad." en *Realidad económica*, No. 110, agosto-septiembre de 1992 p. 39.

Cuadro 6
SALARIOS REALES-POR SECTOR ECONÓMICO
ÍNDICE BASE 1986=100

Periodo	SECTOR PRIVADO			SECTOR PÚBLICO		
	Industria	Comercio	Bancos	Adminis. General	Empresas Públicas	Promedio general
1982	76.1	84.3	75.5	124.4	83.8	83.2
1983	89.9	97.5	84.0	129.0	108.4	98.9
1984	114.6	121.1	97.9	150.1	122.5	119.5
1985	104.0	109.3	91.7	117.4	107.7	107.0
1986	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1987	91.7	91.5	98.1	73.8	94.2	92.3
1988	90.9	82.7	92.4	76.9	91.8	92.7
1989	82.9	76.6	88.4	63.8	83.4	84.4
1990	78.7	75.9	80.9	32.1	64.9	76.7
1991	74.7	68.7	76.0	29.5	68.7	72.9

FUENTE: INDEC, obtenidos de "Las pequeñas y medianas empresas amenazadas por el plan de Convertibilidad." en *Realidad económica*, No. 110, agosto, septiembre de 1992 p. 47.

Para seguir manteniendo su nivel de vida muchos trabajadores han tenido que conseguir dos o tres trabajos. Por ejemplo, los maestros en general vieron afectado su nivel de vida, pero aquellos que tienen dos o más turnos siguen satisfaciendo con sus ingresos sus necesidades. Lo mismo sucede con una enfermera que pudo armar una serie de trabajos: un sanatorio, el cuidado de un enfermo particular además del hospital, en comparación con otra que tiene un trabajo normal.

La familia también ha tenido que reorganizarse para solventar sus actuales carencias. Las mujeres cocinan, cosen y reparan los desperfectos del hogar, para ahorrar más dinero. Respecto al cuidado de la salud, los remedios caseros o redes informales de ayuda mutua mitigan la situación. Los jubilados viven a cargo de su familia, pues el monto de sus pensiones no cubren ni siquiera la canasta básica.

Las reformas aplicadas a lo largo del sexenio afectaron el nivel de vida de la población que mientras pudo las soportó, pero en los últimos tres años ellas comenzaron a radicalizarse más y los argentinos comenzaron a mostrar su inconformidad. En este grupo de provincias ninguna escapó a los estragos del ajuste económico.

En Santa Fe, los fabricantes de muebles manifestaron gran preocupación por la invasión de productos extranjeros que compiten con los nacionales en mejores condiciones de precio; las compañías metalúrgicas y de maquinaria agrícola redujeron su personal; el sector agropecuario registra una disminución de su rentabilidad y falta de capital para renovar sus instrumentos de trabajo.

Esta serie reformas económicas afectaron las principales fuentes de trabajo en la provincia; ante esta situación, los trabajadores realizaron el 1º de mayo de 1995 una multitudinaria manifestación en El Rosario, capital de Santa Fe. La protesta fue organizada por el sindicalismo opositor y su objetivo era mostrar su repudio a la política económica del gobierno.

En Córdoba, el sector productor del calzado atraviesa por una crítica situación, para superarla optó por despedir y suspender a su personal. El área de la construcción trabaja al 40% de su capacidad instalada, efecto de la paralización de obras públicas; el rubro productor de cal y piedras presenta una utilización del 60% de su capacidad instalada, con elementos destinados básicamente al mercado de Buenos Aires y la Capital Federal.⁸⁷

Esta situación provocó la realización de un paro general de actividades el 11 de julio de 1994, donde más de 15 mil trabajadores marcharon en rechazo a la política del gobierno nacional, a la desindustrialización del país, a los intentos de flexibilización laboral y a la recesión salarial.⁸⁸ En ella participaron maestros y trabajadores estatales, quienes demandaban una respuesta a su crítica situación laboral.

Las cosas no pararon aquí, pues los ajustes continuaron realizándose en los años siguientes. El 23 de junio de 1995 se registraron en esta provincia una serie de estallidos sociales, provocados por la propuesta gubernamental de proponía pagar los sueldos de los empleados públicos con bonos. Ante esta situación, los empleados se lanzaron a la calle para manifestar su descontento, pero fueron reprimidos por la policía. El 29 del mismo mes, los empleados saquearon tiendas y encolerizados apedrearon vidrieras e invadieron oficinas administrativas.⁸⁹

El caso de **Mendoza** es diferente al de las otras provincias por la rama de productividad, pero al igual que ellas ha sentido los ajustes del plan económico.

La industria procesadora de tomate está en una situación crítica por la falta de apoyo financiero, mientras que la industria vitivinícola así como la de frutas y hortalizas han sido afectadas por factores climáticos y por la apertura del mercado interno a productos agrícolas con menores precios. Todo ello se ha traducido en la reducción de la actividad económica global.

⁸⁷ Datos obtenidos de Daniel Muchnick, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁸ *1.ª Jornada*, 4/3/94, p. 55.

⁸⁹ *1.ª Jornada*, 25/6/95.

La crisis por la que atraviesa el sector agrícola provocó que el 6 de junio de 1994 los agricultores se volcaran a las calles con sus camiones y tractores hacia la sede gubernamental. Los productores frutícolas demandaban la refinanciación de sus deudas, rebajas impositivas y la fijación de aranceles a la fruta que llega del exterior, aduciendo que era imposible competir con productos importados de bajo precio.

Las reformas económicas del modelo neoliberal afectaron el nivel de vida de la población de **Buenos Aires**. La disminución de incentivos estatales para las pequeñas y medianas empresas, así como la apertura comercial del mercado interno trajeron como resultado el cierre de varias fuentes de trabajo en la industria manufacturera. En Buenos Aires, esta disminución fue resarcida con el aumento de empleos en servicios y el comercio.

A las reformas económicas se sumaron las realizadas en el ámbito de servicios sociales. Durante 1993 se sancionó la reforma del régimen jubilatorio, la cual permite la existencia de empresas privadas encargadas de esta tarea anteriormente asumida por el Estado y a las cuales pueden afiliarse los trabajadores. Si los trabajadores deciden continuar con el sistema estatal deberán aceptar el monto de dinero que les asigne el gobierno.

A estas reformas se agregaron los escándalos de corrupción de funcionarios del gobierno. Ejemplo de ello es el caso de Matilde Menéndez, presidenta de Prestaciones Asistenciales Médicas Integrales (PAMI) y amiga cercana de Menem, quien fue llevada a juicio por estafa de cobro de sobreprecios y mordidas exigidas a personas que recurrían a clínicas que trabajaban con el PAMI, lo cual representa millones de dólares.

Resultado de esta situación es la escasa pensión que reciben los jubilados, que apenas llegaba al monto de 145 pesos en 1994, cuando la canasta básica costaba más de 500 pesos.⁹⁰

Aunque esta medida afectó a todas las provincias del país, es en Buenos Aires donde los jubilados optaron por realizar marchas pacíficas en la Plaza de Mayo para manifestar su descontento con el plan económico y pedir aumento a sus pensiones.

A estas demandas el gobierno respondió argumentando que carecía de fondos para aumentar los salarios. Sin embargo, el 3 de junio de 1994 el Presidente Menem decidió por decreto aumentar su salario de 2 mil 200 pesos a 6 mil y el de los ministros pasó de mil 840 a 5 mil 400.⁹¹ Esto vino a dar un mentís a las excusas gubernamentales para no aumentar las pensiones de los jubilados.

⁹⁰ *La Jornada*, 4/3/94, p. 53

⁹¹ *La Jornada*, 4/6/95, p. 55

Esta situación radicalizó las manifestaciones de los jubilados para demandar aumentos a sus pensiones. El 27 de noviembre de 1993, tres jubilados encabezados por una de sus dirigentes, Norma Plá, levantaron el ayuno que mantuvieron durante más de 48 horas frente al Congreso de la Nación en un intento por conmover a los legisladores para que éstos promovieran el aumento de sus pensiones. La respuesta del ministro de Economía fue un no rotundo, y además calificó de irresponsable y demagógico el aumento de pensiones.

Los jubilados no fueron los únicos afectados por las reformas del plan de Convertibilidad; la sociedad en general sufrió estos cambios. La baja en nivel de vida de la población provocó que el 8 de julio de 1994 se realizara una marcha federal que tenía como fin, según sus organizadores, protestar contra la política económica del gobierno, que sólo beneficia a una minoría excluyendo al grueso de la población.

La movilización congregó en Buenos Aires a personas de diferentes puntos del país, quienes tenían como consigna "Una Argentina para todos". En la manifestación participaron indígenas, maestros, estudiantes, pequeños productores arruinados, dirigentes de la Asociación de Trabajadores del Estado, los sindicatos independientes del Congreso de los Trabajadores Argentinos y el Movimiento de los Trabajadores Argentinos.

La Marcha Federal es un importante precedente de las nuevas formas de participación de la sociedad argentina y como en base a consensos básicos varios sectores sociales pueden unirse en la lucha por la concesión de esos objetivos, formando un frente amplio contra el poder del gobierno para contener las reformas económicas que afectan a sus intereses.

Las políticas de ajuste neoliberal afectaron la economía de todas las provincias argentinas. En un primer momento estas provincias pudieron soportar los ajustes económicos porque tenían como alternativa el empleo por cuenta propia. Esto nos ayuda a entender porqué en un principio sólo se dieron marchas de trabajadores realizadas de forma pacífica. La radicalización de estos ajustes económicos sin nuevas alternativas para los trabajadores en ciertas provincias las llevó a adoptar nuevas formas de protesta. En el caso de Córdoba, es claro como la población desesperada se lanzó contra la sede gubernamental en contra de una medida que afectaba directamente a los empleados públicos. No todas las provincias tienen reacciones similares; hay otras, como Buenos Aires, en que se adoptan formas de protesta menos violentas, más de tipo político. El desarrollo de estas nuevas formas de protesta y los cambios que ellas traen al sistema político serán motivo para desarrollar en el siguiente apartado.

4.3 Cambios políticos a partir del plan de Convertibilidad

En el presente apartado analizaremos los cambios políticos que se sucedieron a partir de las reformas económicas impulsadas por el Presidente Menem. Comenzaremos por un recuento de las principales jornadas electorales sucedidas a lo largo de este sexenio, resaltando la aparición de nuevas fuerzas políticas y los cambios que ellas introdujeron en las preferencias políticas de la población.

En 1991 se llevaron a cabo elecciones para renovar parte del Parlamento y algunas gobernaciones, en ellas el Partido Justicialista (PJ) obtuvo 40.3% de los votos y la Unión Cívica Radical (UCR) el 29.9%.⁹² El triunfo del PJ muestra el apoyo de la población hacia el gobierno del Presidente Menem. Ello es justificable, pues el Plan de Convertibilidad, recién puesto en práctica, había logrado contener la hiperinflación argentina. En las elecciones de 1992 para renovar la Cámara de Senadores, el PJ perdió en la capital la renovación de senador; no obstante, ganó en otras provincias una mayoría considerable. La pérdida de apoyo sufrida por el gobierno en la provincia principal argentina evidencia que la población comenzó a darse cuenta de que la "estabilidad económica" había sido pagada con la reducción de su nivel de vida.

En octubre de 1993, se realizaron las segundas elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación, que dieron el triunfo al Partido Justicialista con un 42.3% de los votos contra el 30% obtenido por la UCR,⁹³ pero a diferencia de las anteriores elecciones dos formaciones políticas (una de izquierda y otra de derecha) capturaron un porcentaje mayor de votos al que tradicionalmente captaban los partidos minoritarios. Uno de ellos fue el Frente Grande, que se formó en 1992 con sectores disidentes del justicialismo y de tendencia izquierdista; el otro fue el Modin, de tendencia derechista, y al frente del cual estaba el ex militar carapintada Aldo Rico. Ambos canalizaron el voto de convicción y de protesta social de la población, que comenzaba a sentir los nuevos ajustes del plan económico. El Modin obtuvo el 5.8% y el Frente Grande el 4.7%.⁹⁴

El triunfo reiterado del PJ en estas primeras jornadas electorales se debe a diferentes razones; entre ellas, una de las más importantes es la relativa estabilidad de los precios lograda por el plan de Convertibilidad. La galopante crisis inflacionaria que ha vivido Argentina desde la década pasada, fue un elemento importante en el otorgamiento del voto. La población se inclinó por el plan económico que garantizara, si no un mejoramiento en su nivel de vida, al menos una relativa estabilidad económica nacional.

⁹² Liliana de Riz, "Argentina. el enigma democrático" en *Nueva Sociedad*, No. 147, febrero de 1993, p. 7.

⁹³ *Ibid.* p. 6.

⁹⁴ *Ibid.* p. 7.

" Interpretados en términos del impacto de los altos costos sociales de la política de ajuste impulsada por el gobierno (del Presidente Menem), los resultados refutan toda asociación mecánica entre la severidad del ajuste económico y el descontento social. ... El éxito del peronismo en las urnas se vincula a la certidumbre creada por la relativa estabilidad de los precios. La estabilidad económica aparece como un logro capaz de neutralizar el impacto de la exclusión de la ciudadanía social de sectores crecientes de la población, las acusaciones de corrupción y los escándalos que conmovieron a la Corte Suprema de Justicia en vísperas de las elecciones. La memoria de la hiperinflación militó a favor del gobierno. "95

Empero, la estabilidad económica no fue el único elemento -aunque si uno de los más importantes- que dio el triunfo al PJ. El consenso democrático echó fuertes raíces en la sociedad argentina, la legitimidad y continuidad de las instituciones se colocó fuera de toda duda, y el miedo al retorno de una dictadura siguió presente en la población, todo lo cual abonó en favor del gobierno del Presidente Menem.

Esta coyuntura fue aprovechada por los partidos tradicionales. Hasta 1993 el PJ y la UCR eran quienes se disputaban las preferencias electorales. La UCR se presentaba como la mejor continuadora de los avances económicos hechos por el gobierno, para en una segunda etapa privilegiar el desarrollo y equidad social. El oficialismo por su parte, decía que nadie mejor que él, que había sacado al país de su crisis, podía garantizar que lo hecho continuara y no se diera marcha atrás.

Esta nueva situación planteó nuevas interrogantes a los partidos de izquierda, que se dieron cuenta de que para atraer más votantes no bastaba con criticar al plan económico por su injusticia social o con denunciar la corrupción a nivel estatal, sino que debían presentar propuestas concretas y plantear un plan alternativo y viable al modelo actual, que mantuviera la estabilidad económica. Hasta 1993, la izquierda y la derecha nacionalista se habían encargado de reivindicar a los perjudicados por el plan de Convertibilidad, sin distinguir entre los afectados por la hiperinflación y los afectados por el plan económico. De esta forma, el mensaje no llegaba a aquéllos que no podían distinguir su situación entre esos dos estadios y sólo veían que su situación actual era mejor que antes de la convertibilidad, pues al menos se había detenido el alza de precios constante. Por su parte, la cooptación de los principales organismos sociales (como la CGT y las Cámaras Empresariales) por el gobierno sirvió para que los dirigentes de estos organismo encubrieran las desigualdes sociales y económicas que había traído el plan económico y resaltarán ante los trabajadores sus "logros" respecto a la estabilidad de los precios.

⁹⁵ Ibid, p. 6.

La mayor parte del apoyo a la izquierda en las pasadas elecciones radicó, en cambio, en los sectores medios, que percibieron cómo el plan de Convertibilidad golpeaba su economía familiar y reducía su nivel de vida. Ejemplo de ello es el Frente Grande, que se benefició de la fuga de votos del radicalismo y, en menor medida del peronismo, para colocarse como tercer fuerza política con el 13.6% (después del PJ que obtuvo el 32.5% y de la UCR con un 29.9%)⁹⁶ en la Capital Federal durante las elecciones de octubre de 1993. La Capital Federal se caracteriza por contener una gran parte de los profesionistas, empleados de los servicios públicos y la burocracia argentinos.

El mensaje de la izquierda no sólo se concentró en la clase media, sino que también fue reconocido por la parte de la población efectivamente castigada por las transformaciones en el aparato estatal, particularmente en las empresas públicas que fueron privatizadas, dejando sin trabajo a una gran cantidad de obreros; y por aquéllos que no recibieron ningún apoyo por parte del gobierno para solventar su crítica situación.

4.3.1 La reforma constitucional

Pasadas las elecciones para diputados y después que el PJ ganó, el Presidente Menem, máximo dirigente de este partido, presentó a finales de 1993 un proyecto de reforma constitucional al Senado.

La reforma constitucional tenía como tema central la reelección. De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución, es necesario contar con las dos terceras partes de los miembros del Congreso para declarar la necesidad de la reforma.⁹⁷ Para lograr que la reforma fuese aprobada, el Presidente Menem inició una serie de pláticas con el líder de la UCR, el principal partido opositor, Raúl Alfonsín, ya que el partido justicialista no contaba con el quórum necesario en el Parlamento para lograr la aprobación de la reforma y requería del apoyo de la oposición. Las pláticas concluyeron el 13 de octubre de 1994 con la firma del Pacto de los Olivos, en el cual la UCR se comprometió a apoyar la reforma constitucional.

Los puntos más importantes que contempla este acuerdo son: la inclusión de un ministro coordinador o jefe de gabinete, con responsabilidad ante el Ejecutivo y el Congreso; la reducción del mandato presidencial a 4 años con reelección inmediata por un solo periodo; la elección presidencial directa y por doble vuelta; la reglamentación de la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y de urgencia y la reforma del sistema federal para dotar de mayor autonomía a las provincias.

El Presidente Carlos Menem convocó el 30 de diciembre de 1993 a elecciones para integrar la Asamblea Constituyente encargada de realizar la reforma constitucional. Las elecciones se realizarían el 10 de abril de 1994.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 9.

Los resultados de estos comicios trajeron grandes sorpresas. El Partido Justicialista se impuso en las elecciones constituyentes, lo que prácticamente garantizaba las reformas constitucionales y la posibilidad de reelección presidencial. Por su parte, el centroizquierdista Frente Grande obtuvo una resonante victoria en la Capital Federal, el segundo distrito más importante del país. El PJ se adjudicó el 35% (siete puntos menos que en las elecciones anteriores) contra un 23% de la UCR, mientras que el Frente Grande obtuvo el 16% en todo el país.⁹⁸ El justicialismo se impuso en 18 de los 25 distritos, mientras que el radicalismo sólo lo hizo en Río Negro, Catamarca y Córdoba. En la Capital Federal, el Frente Grande obtuvo 37% de los votos contra 25% del PJ y 15% de la UCR.⁹⁹

En estas elecciones estuvieron presentes diferentes elementos que contribuyeron al triunfo del Frente Grande. Enseguida enumeraremos a los principales. Como primer elemento, podemos mencionar la presencia de candidatos poco confiables para la sociedad dentro del PJ; ejemplo de ello fue la candidatura para constituyente por parte del justicialismo de Matilde Menéndez, ex directora del PAMI, acusada de desvío de fondos para la jubilación mientras estuvo al frente de ese organismo. Otro elemento importante, fue la campaña electoral que realizó el dirigente del Frente Grande, Carlos "Chacho" Alvarez, en la que defendió la justicia social del general Perón y denunció la corrupción gubernamental; al tiempo que proponía un plan económico diferente, que asegurara la estabilidad económica, pero con mayor justicia social. Así lo demuestran sus afirmaciones, cuando reconoció que no tenía una noción muy clara sobre las bondades o deficiencias del programa económico y se declaró partidario de la estabilidad. En cambio centró su discurso en la existencia de una oposición creíble y tomó la bandera contra la reelección, e hizo énfasis en los escándalos de corrupción gubernamental.

"El voto al Frente Grande es un voto por la ética y la moral pública, porque no se puede seguir con estos niveles de protección de la corrupción y la impunidad.

No somos de izquierda. Nos estamos haciendo cargo de problemáticas como la del liberalismo político, la vida institucional, las garantías individuales, la lucha contra la corrupción, todos temas que la izquierda siempre subordinó a la toma del poder, por su confianza en el Estado paternalista...

*La Capital tiene el producto bruto de Austria. No estamos expresando a los golpeados económicamente. Estamos expresando otras demandas. Demandas democráticas, demandas institucionales."*¹⁰⁰

⁹⁸ La Jornada, 11/4/1994, p. 58.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ "Argentina: Situación política" en *Situación latinoamericana*. CEDEAL. Madrid. Año 4. No. 21. 3 trimestre de 1994. p. 36.

Por último, el Frente Grande representaba una posibilidad de representación de la sociedad en la Constituyente, pues no estaba viciado por las viejas prácticas políticas de los partidos tradicionales. La firma del pacto de los Olivos entre la UCR y el PJ fue interpretado por la población como el resultado de la puja entre el poder del justicialismo que ejercía fuerza en los bordes de la legalidad en su búsqueda por perpetuarse, y la oposición (representada por la UCR) que finalmente cedía ante ese empuje renunciando a su rol crítico.

La Constituyente fue inaugurada el 25 de mayo de 1994 en Paraná, Santa Fe, por el Presidente Carlos Menem y en agosto de 1994 la reforma constitucional fue aprobada por los constituyentes en su mayoría oficialistas, pues los miembros de partidos de oposición se retiraron de la mesa de discusión a lo largo de las pláticas por estar en desacuerdo con las decisiones que ahí se tomaban.

4.3.2 Las elecciones presidenciales de 1995

A fines de 1994 se inició la campaña para las elecciones presidenciales, que tendrían lugar el 14 de mayo de 1995. Nueve eran los partidos que contendrían en las elecciones, pero sólo tres de ellos eran los que atraían la atención de la población; así lo demuestran los diferentes sondeos electorales realizados por firmas privadas.

El 18 de octubre de 1994, la firma Julio Aurelio reveló que según una encuesta realizada en provincias clave como la Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Chaco y Río Negro el Presidente Menem, candidato por el PJ contaba con el 43.5% de los votos, el Frente Grande con el 18.9% y la UCR con el 18.9%.¹⁰¹

Meses antes de llevarse a cabo las elecciones, el 19 de diciembre de 1994 se formó un nuevo partido de izquierda conformado por el Frente Grande, que dirigía Carlos "Chacho" Alvarez, y País Solidario dirigido por el senador José Octavio Bordón, ambos disidentes del PJ. La nueva organización se denominó Frente por un País Solidario (FREPASO). A ella se integraron la Unidad Socialista y la Democracia Cristiana.

En el transcurso del último mes de 1994, Argentina se vio sacudida por una nueva crisis económica, que influyó sobre las preferencias electorales. Así lo demuestra una encuesta publicada el 26 de diciembre de 1994 por *La Jornada*, que mostraba que el Presidente Menem continuaba al frente de las preferencias electorales con un 31%, porcentaje menor al registrado en octubre (12.5% menos); mientras el FREPASO y la UCR veían incrementadas sus adhesiones de voto.

El descenso del porcentaje de preferencias electorales del PJ no sólo se debió a una crisis económica sino también al escándalo desatado por el

¹⁰¹ Excelsior, 18/10/94.

Presidente Menem al elogiar el papel de las fuerzas armadas durante la pasada dictadura militar. Esta declaración fue precedida por la aprobación del ascenso de dos oficiales de la Marina de Guerra el 25 de octubre de 1994, Antonio Pernas y Juan Carlos Rolón, cuyos trámites de ascenso estaban detenidos en el Senado por acusaciones de tortura a opositores políticos, además de intimidación pública e instigación al delito. Todo esto vino a enrarecer los ánimos de la población. Además de que se resolviera esta situación apareció un ex capitán de Marina, Adolfo Scilingo, que realizó declaraciones ante los medios masivos de comunicación sobre la forma en que el Ejército torturaba y desaparecía a los presos políticos.¹⁰² Esto volvió a abrir heridas que aún no habían cerrado, lo que se reflejó en el descenso de la preferencia electoral hacia el actual mandatario, ya que su acción al respecto no había sido muy eficaz.

A lo largo de la campaña electoral, el Partido Justicialista se encargó de difundir augurios de crisis, inestabilidad, fuga de capitales, inflación y retroceso si no obtenía el triunfo electoral. A esto debemos agregar que el equipo propagandístico del Presidente Menem utilizó cuantiosos recursos económicos para transmitir, por diferentes medios publicitarios, spots publicitarios con ídolos de diferente índole: actores, deportistas y actores que manifestaban su apoyo a la reelección de Menem. Incluso el exsecretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger reconoció en Menem toda una serie de virtudes y se declaró convencido de que Menem garantizaría el futuro de Argentina.¹⁰³ Por su parte, el Presidente Menem argumentó que su reelección era la única posibilidad para evitar la devaluación y prometió la creación de un "plan Quinquenal" que incluiría planes para adquirir vivienda.

Por su parte, el FREPASO avanzó a pasos agigantados hasta competir estrechamente con la UCR por el segundo lugar, según encuestas. Bordón fue enfático en rebatir el triunfalismo de Menem, poniendo el acento de su crítica en la alta tasa de desempleo actual, calculado en alrededor de 14%,¹⁰⁴ lo que representa el doble de lo que había cuando Menem llegó a la presidencia. No dejó de mencionar el alto grado de corrupción y frivolidad que ha distinguido a la administración menemista, y ofreció justicia, paz social y austeridad administrativa. No rechazó el modelo económico en marcha y se declaró a favor de la estabilidad económica, pero sí reconoció la necesidad de infundirle a la política económica un sentido de mayor equidad para que los beneficios alcancen a todos. Mientras los menemistas argumentaban que el continuismo era la garantía del futuro; los bordonistas, opinaban que el cambio era la única esperanza para mejorar la situación de la población. A los augurios de catastrofismo económico con el cambio de gobierno, el equipo de Bordón respondió que cuando un sistema puede derrumbarse tan súbita y rotundamente

¹⁰² *Excelsior*, 8/3/95.

¹⁰³ Ximena Ortúzar, "La campaña de Menem, empujada por paros, protestas y confesiones de Scilingo", en *Proceso*, No.962, 10 de abril de 1995, p.55.

¹⁰⁴ Ximena Ortúzar, "Con incertidumbre y miedo alimentado por Menem, votó el pueblo argentino," en *Proceso*, No.967, 15 de mayo de 1995, p. 58.

por el cambio de gobierno no es porque sea estable, seguro ni solvente, sino todo lo contrario.

La tercera fuerza política estuvo representada por Horacio Massaccesi, candidato de la UCR. Su campaña se basó en criticar a los candidatos del PJ y del FREPASO, acusándolos de ser "dos caras de la misma moneda". Ofreció corregir todo lo malo y crear todo lo que falta; según los analistas, su posición fue la más cómoda: sin oportunidad de ganar, no tendría que dar cuenta por el incumplimiento de las promesas de su candidato.¹⁰⁵

El 14 de mayo de 1995 se llevaron a cabo las elecciones para Presidente y vicepresidente, la renovación parcial de la Cámara de Diputados, el 70 % de legisladores provinciales, la casi totalidad de los intendentes, 75% de los concejales y 14 gobernaciones. La UCR representada por Horacio Massaccesi obtuvo el 17%; el FREPASO con José Octavio Bardón el 29.4% y Carlos Menem al frente del PJ ganó con 49.6%.¹⁰⁶

El triunfo del justicialismo, a pesar de las desigualdades económicas que trajo su plan económico, y la derrota estrepitosa de la principal fuerza de oposición, la UCR, tienen diferentes explicaciones que intentaré señalar en las siguientes reflexiones. En primer lugar, la derrota de la UCR, principal partido de oposición, es resultado del divisionismo interno que este organismo sufrió a partir de la firma del Pacto de los Olivos, en que el partido se dividió en alfonsínistas y opositores al líder del partido. Ello fue percibido por la población, que optó por retirarles su voto, pero también le impidió formar una oposición articulada a nivel nacional, con capacidad ya no sólo de atraer a nuevos sectores sino de conservar a los propios, y de ofrecer una alternativa frente a la actual administración.

Con la falta de diferenciación entre el oficialismo (PJ) y el principal partido de oposición (UCR), esta última quedó despojada de su carácter de oposición crítica, colocándose en un papel de simple aliada del gobierno. Ello abrió un espacio importante a nuevos partidos, lo que explica en buena parte el segundo lugar obtenido por el FREPASO.

El aumento de la popularidad del FREPASO se debió a dos elementos importantes: en primer lugar, la presentación de un plan económico que proponía mayor justicia social y económica sin descuidar la estabilidad económica; y en segundo lugar, su mensaje dirigido a la conciencia moral de los argentinos, enfatizando el tema de la corrupción, así como la reprobación pública de la reivindicación por el Presidente Menem del papel de las Fuerzas Armadas durante la dictadura.

El voto por el FREPASO puede interpretarse también como un "voto de protesta".¹⁰⁷ Las preferencias electorales en los últimos años estuvieron

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *La Jornada*, 15/5/95

¹⁰⁷ Término obtenido del artículo de Isidoro Cheresky, "Argentina, innovación política" en *Nueva sociedad*, Caracas, No. 123, julio-agosto de 1994.

regidas por los logros del gobierno respecto a la estabilidad económica y la contención de la hiperinflación. Pero al mismo tiempo esta política económica trajo una serie de fuertes ajustes sociales que afectaron a grandes sectores de la población. A ello se sumó la corrupción gubernamental. El voto por el FREPASO significó el voto por una fuerza política reivindicativa de las demandas morales y políticas de la sociedad argentina, referentes a justicia y a una verdadera oposición al gobierno. No obstante, la alternativa que representaba el FREPASO no pudo consolidar su triunfo en las urnas. Ello se debió a diferentes motivos de orden interno, entre los que cabe señalar su juventud e inexperiencia, así como los conflictos internos que se suscitaron al interior entre sus dos representantes principales: Alvarez y Bordón.

Así el triunfo del Presidente Menem obedeció en parte a los problemas internos, que ya señalamos, en los partidos de oposición, pero también a otros factores que enseguida señalaremos. Según analistas políticos el miedo al retorno de la hiperinflación ha sido en las dos últimas elecciones una herramienta proselitista para Menem. Así lo demuestran diferentes encuestas que afirman que "centenares de miles de atemorizados ciudadanos dijeron optar por Menem como 'el mal menor'".¹⁰⁸

A la campaña de miedo impulsada por el Presidente, cabe añadir la capacidad negociadora de su equipo de trabajo. El arribo a acuerdos entre representantes gubernamentales y los trabajadores que se rebelaron en provincias como Santiago del Estero, nos ayuda a entender porqué en provincias con graves problemas económicos como el noroeste del país ganó el PJ. En ellas el problema de la estabilización económica es primordial y en ese sentido el ministro de Economía Domingo Cavallo supo dar respuestas rápidas a problemas urgentes, aunque no los solucionó.

En estas elecciones el Presidente Menem tuvo a su favor la memoria de la hiperinflación que sigue presente en amplios sectores de la población, si bien cabe creer que no es en todos, dado que los costos sociales del proceso de transformación realizados en su sexenio fueron muy altos. Ejemplo de ello son las provincias de Buenos Aires y Santa Fé, donde la población ejerció el voto de protesta por los ajustes económicos que afectaron a gran parte de la población. También pesó el recuerdo de los crímenes de la guerra sucia que el gobierno no ha castigado. La población fue sensible a la necesidad de una oposición que represente un freno efectivo al gobierno. En el pasado estas provincias se caracterizaron por su intensa actividad política; ello explica que el FREPASO haya podido llenar el vacío que dejó la UCR.

En síntesis, podemos afirmar que, enarbolando los símbolos del peronismo y de un régimen democrático, el gobierno del Presidente Menem llevó a su máxima expresión los planteamientos del modelo neoliberal, inaugurado por la dictadura militar. La adopción del discurso peronista le permitió ganarse la confianza de la población para acceder al gobierno; después, la cooptación del movimiento sindical desmanteló cualquier oposición que pudiera existir para

¹⁰⁸ Ximena Ortúzar, "Con incertidumbre y miedo alimentado por Menem, votó el pueblo argentino," en *op.cit.*, p.59.

realizar el plan económico, y por último, la puesta en práctica de una política estabilizadora de la economía le abrió las puertas para realizar las reformas estructurales que plantea el modelo neoliberal sin grandes obstáculos.

Las reformas del modelo neoliberal han sido dictadas desde el exterior, por organismos internacionales financieros, tales como el FMI o el Banco Mundial, los cuales plantean una política que privilegia al capital especulativo y una distribución inequitativa de la riqueza, que se concentra cada vez más en muy pocas manos. Estos organismos no toman en cuenta a la población en general ni a sus necesidades, y las políticas que plantean sólo refuerzan la dependencia histórica de Latinoamérica hacia los países desarrollados. Las reformas que propone este modelo afectaron a la estructura regional de forma dramática, pues provincias como las del nordeste donde la principal fuente de trabajo ha sido el empleo estatal perdieron, con el adelgazamiento del Estado, su forma de vida sin que se les presentara alternativa.

Los ajustes del neoliberalismo también han tenido impacto en la organización de la sociedad. Cuando la sociedad se percató de que los antiguos organismos que la representaban han dejado de hacerlo, se organiza ella misma para manifestar su descontento al gobierno. Ejemplos de estas nuevas formas de organización hay muchos y en este apartado sólo hemos visto algunos de los más significativos. El primero fueron las revueltas iniciadas en Santiago del Estero en 1993 y continuadas en otras provincias a lo largo del sexenio; la formación de nuevas fuerzas políticas como el FREPASO que intentan ser una alternativa a los partidos tradicionales y representar los intereses de la población; y por último el voto de castigo a los partidos tradicionales emitido por la población bonaerense. Todas son diferentes y dependen de la cultura política y organizacional que existe en cada provincia, pero cada una de ellas representa la esperanza de una alternativa que con el tiempo puede convertirse en realidad y modificar la dirección económica que ha impreso en el país el modelo neoliberal.

CONCLUSIONES

En este apartado pretendo concretar los objetivos enunciados en la introducción. En primer lugar, explicar las causas y orígenes de las rebeliones provinciales; delinear sus alcances y limitaciones; analizar la alternativa política que representa el FREPASO; y por último, explicar el triunfo del Presidente Menem en las pasadas elecciones de mayo de 1995.

La tesis central de todo este trabajo ha sido demostrar que las rebeliones iniciadas en Santiago del Estero en 1993 -extendidas a otras provincias durante los últimos años- y el voto de castigo que dio el triunfo al FREPASO en Buenos Aires, representan diferentes expresiones del malestar de la población por las reformas económicas del Plan de Convertibilidad.

Las diferentes formas de manifestación que adoptó la población argentina ante un mismo fenómeno tienen como origen el desarrollo regional desigual que ha existido en Argentina desde la colonia española y que fue reforzado y aumentado por el modelo de desarrollo capitalista. Teniendo en cuenta que el capitalismo funciona como unidad internacional que necesita del subdesarrollo de algunos países para que otros crezcan y se desarrollen, la brecha que separa a unos de otros tiende a ensancharse a través del tiempo.

América Latina se insertó al modelo capitalista como exportadora de materias primas y alimentos, consumiendo manufacturas de países desarrollados; supeditó su desarrollo a las demandas del mercado internacional, en función de lo cual organizó su territorio, brindando mayor apoyo a las regiones que contaban con los recursos naturales importantes para el exterior y marginando al resto del territorio. La instalación de un modelo como éste trajo consigo una serie de distorsiones; entre ellas, el colonialismo interno, caracterizado por la creación de una superregión que pone a su servicio al resto de las regiones que conforman el territorio, al tiempo que ejerce similar depresión e influencia desfavorable a la de los países desarrollados sobre los subdesarrollados.

En Argentina, la reproducción de este modelo trajo como resultado la formación de un macrocefalismo, con sede en Buenos Aires, un país dual: uno desarrollado que busca la "modernidad" volcado hacia el exterior y otro rezagado con una economía casera, marginado y supeditado a la otra parte del país. La dualidad regional continuó a lo largo de la historia capitalista argentina.

El modelo de sustitución de importaciones buscaba alcanzar la independencia económica de América Latina. En Argentina, el Presidente Juan Domingo Perón comenzó a incentivar la actividad industrial y trató de disminuir (aclaro, no desaparecer) las diferencias regionales. Todos estos proyectos fueron financiados por la riqueza obtenida de la exportación de materias primas y alimentos a Europa, durante y después de la Segunda Guerra Mundial; las divisas obtenidas por este concepto alcanzaron para desarrollar

una importante actividad industrial y también para crear nuevas fuentes de trabajo en el sector servicios y dentro del Estado en aquellas provincias con poco o nulo desarrollo económico. Tal es el caso de Santiago del Estero, Jujuy, La Rioja, Salta, Formosa, etc. No obstante, esta política económica ayudó también a reforzar la dependencia de estas provincias hacia el Estado.

En 1976 se instaló en Argentina una dictadura militar que, a diferencia de las anteriores, tenía como objetivo implantar una nueva forma de desarrollo económico en función de la cual debía organizarse la sociedad. En oposición al modelo anterior, la dictadura proponía la inserción de Argentina al mercado mundial como productora de alimentos y materias primas; atribuyó al capital financiero un papel fundamental para impulsar a la economía y se convirtió en receptora de capital financiero especulativo. La estatización de la deuda y los préstamos recibidos del exterior fueron una forma más de afirmar la dependencia económica, lo que demuestra que esta nueva política, lejos de impulsar el desarrollo y crecimiento nacionales sólo ayudó a que la economía argentina se volviera más dependiente y vulnerable hacia exterior.

Para llevar a cabo tales objetivos era necesaria una reestructuración total del país, comenzando por el desmantelamiento del Estado benefactor, realizada mediante la reducción de sus funciones en materia económica y la reducción del gasto público. Estos cambios fueron resentidos por todo el país. Sin embargo, fueron las economías rezagadas las más afectadas, pues su desarrollo dependía del Estado benefactor desmantelado por la dictadura. A pesar de estos cambios, la dictadura intentó mantener en niveles reducidos el desempleo en el país; así mientras cerraban algunas industrias por la falta de apoyo económico estatal, otras eran abiertas en otros lugares del país con apoyo económico de capitales extranjeros. Esta política tenía dos objetivos: por un lado evitar un movimiento social a causa del desempleo y por otro la redistribución de los obreros era una forma de desarticular al poderoso y bien organizado movimiento sindical.

En 1991, el Plan de Convertibilidad radicalizó las reformas económicas iniciadas por la dictadura (bajo el mismo patrón de acumulación capitalista: el neoliberalismo) y provocó las protestas sociales que la dictadura evitó por medios pacíficos como el mantenimiento de una tasa reducida de desempleo, o violentos como la desaparición forzada y el estado de terror que impuso sobre la sociedad. El Plan de Convertibilidad tenía como objetivo detener la hiperinflación al costo que fuera, y en este caso las economías provinciales fueron los blancos para obtener recursos. Algunas de sus principales medidas fueron: la transferencia de los fondos provinciales hacia el centro, dejando sin recursos a los gobiernos provinciales; transferencia de servicios de educación y transporte a las economías provinciales que no eran rentables para privatizarlos. La privatización de empresas públicas y la reducción del aparato estatal dejaron sin trabajo a miles de argentinos y aún a los que continuaban empleados, comenzó a retrasárles el pago. El aumento del "cuentapropismo" fue una alternativa para la población, aunque después de unos años, su aumento sobrepasó la demanda y perdió su eficacia.

La imagen idílica de crecimiento y recuperación económica en Argentina presentada por el Presidente Menem en el extranjero, se rompió en diciembre de 1993, cuando varias provincias del norte del país manifestaron su inconformidad con el modelo de desarrollo. Los estallidos sociales en Santiago del Estero y otras provincias mostraron la verdadera cara del modelo neoliberal que el gobierno intentaba ocultar: el modelo no había traído un desarrollo integral del país: sólo había beneficiado a algunos sectores económicos importantes para el mercado internacional a costa del sacrificio económico y social de la mayor parte de la población. A esta situación económica cabe anexar otra moral, como la corrupción a nivel estatal, que fue otro detonante de los estallidos sociales en Santiago del Estero y otras provincias.

El desmantelamiento y cooptación del sindicalismo, así como la pérdida de representatividad de los partidos políticos provocaron que la población recurriera a otras formas de organización y de lucha para manifestar su inconformidad. Las primeras de ellas se expresaron con los estallidos sociales en Santiago del Estero, que pusieron en evidencia las inequidades del modelo neoliberal ante la opinión internacional. Frente a esta situación, el gobierno optó por negociar con los trabajadores responsables de los estallidos sociales y retrasar o detener las reformas del plan económico así como satisfacer, aunque fuera de forma parcial, las demandas de la población. Entre las principales estaba el pago de salarios atrasados.

Estas rebeliones con organización precaria y desordenada, pero con objetivos bien claros y definidos podemos deducir que sirvieron como muro para contener, aunque de manera momentánea, algunos de los avances de la reforma económica que afectaba a este sector de la población. De las rebeliones provinciales, también puede decirse que fueron reivindicaciones de la autonomía regional frente a la capital, puesto que se opusieron a las reformas venidas del centro e hicieron que el gobierno tomara en cuenta sus demandas y detuviera sus medidas económicas. Esto no sucedió con aquellos sectores más desprotegidos, como los jubilados, quienes no pudieron impedir que se llevaran a cabo las reformas que planteaban el no incremento de pensiones, a pesar del alza de la canasta básica.

El desarrollo dual a nivel regional no sólo tuvo su expresión en la economía, sino también en distintos niveles de la vida social y política. Ejemplo de ello son la menor capacidad de organización social y cultura política de las provincias rezagadas con respecto a las desarrolladas. Una de las características que explican el "voto de castigo" en las provincias desarrolladas, fueron los ajustes del plan de Convertibilidad, que afectó a grandes sectores de la clase media y de los obreros industriales que habitan ellas. La corrupción gubernamental fue otro elemento importante y por último, la gran actividad política que caracterizó a estas provincias las hizo blanco de la represión militar en 1976, por lo que las declaraciones del Presidente Menem elogiando la actividad de las Fuerzas Armadas en la dictadura, y la impunidad de los militares provocaron en ellas mayor rabia contra el régimen de gobierno.

Cuando surge un nuevo partido como el FREPASO, que puso en evidencia la falta de representatividad de los partidos políticos, la corrupción a nivel estatal, las desigualdades del plan económico, etc., la población que buscaba un modelo alternativo, como la de Buenos Aires, otorgó su voto a este partido en las elecciones presidenciales.

Con todo, después de lo expuesto, tal vez resulte difícil entender por qué ganó el Presidente Menem su reelección y a tratar de explicarlo dedicaré esta última parte de mis conclusiones. Ante todo, debemos reconocer la habilidad pragmática del gobierno del Presidente Menem. Habilidad que estuvo presente en las negociaciones con los trabajadores estatales que se rebelaron en Santiago del Estero y otras provincias; habilidad que también se manifiesta en la detención momentánea de ciertas reformas hacia sectores con mayor capacidad de presión política, aunque simultáneamente se implementaran otras en sectores de la población más vulnerables y débiles, como los jubilados. Su campaña política fue otra expresión de su habilidad, al resaltar la estabilidad económica y declarar que cualquier cambio en el gobierno traería el caos, lo cual resulta entendible cuando reflexionamos sobre la hiperinflación que había vivido el pueblo argentino durante casi una década. Esto tuvo un peso importante en aquellas regiones con un desarrollo económico precario y dependientes de la economía estatal, que temen a la incertidumbre del cambio.

Por otro lado, la ostentosa campaña electoral del Presidente Menem se encargó de exaltar por todos los medios los "logros" de su gobierno y difundir entre la población el miedo a un posible cambio en el gobierno que podría causar la inestabilidad económica.

Además de la campaña gubernamental estuvieron presentes otras cuestiones, tales como: la falta de una alternativa viable, pues aunque el FREPASO intentaba serlo, su inexperiencia en el gobierno y sus conflictos internos no daban toda la confianza a la población. Por otro lado, el recuerdo de la pasada dictadura y el miedo a que la inestabilidad social pudiera hacerla de nuevo realidad, fue otro elemento que dio el triunfo a Menem.

El triunfo del Presidente Menem no resta importancia a las rebeliones provinciales y al voto de castigo de algunas provincias. Ambos movimientos representan la búsqueda de una alternativa, aunque todavía no sea muy sólida. La unión de ambos podría producir cambios importantes. Hasta ahora los movimientos sociales se han presentado con demandas concretas y locales. Es necesario que ellas se unifiquen para presentar un frente contra el modelo económico (origen de todas estas demandas); y planteen una alternativa. Por otro lado, está el FREPASO que debe consolidarse como fuerza política; vincularse con los movimientos sociales, no sólo a nivel de protesta, sino de manera más estrecha con las demandas de la población; y ampliar su cobertura a todo el país. La imbricación de ambos movimientos puede dar alternativas viables de cambio, pero es necesario tener paciencia y perseverancia para ver estos resultados. De cualquier forma, tanto las revueltas sociales como el voto de castigo han logrado, aunque sea de forma parcial frenar las reformas más drásticas del plan económico, y eso en sí mismo ya representa un avance.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballivian, Calderón R. El capitalismo en las ideologías económicas contemporáneas. Su presente y su destino según el moderno pensamiento económico. Buenos Aires, Paidós, 1972.
- Calcagno, Eric Alfredo. Argentina hacia el 2000 desafíos y opciones. Buenos Aires, Nueva Sociedad, 1989.
- Catterberg, Edgardo Raúl. "El sistema de partidos políticos y la transición hacia la democracia en Argentina." en Meyer Lorenzo y José Luis Reyna (Coords.) Los procesos democráticos en América Latina. México, Siglo XXI, 1988.
- Cavarozzi, Marcelo y Manuel Antonio Garretón. Muerte y resurrección, los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del cono sur. México, FLACSO, 1989.
- Coraggio, José Luis, Alberto Federico Sabate y Oscar Colman (Coords.) La Cuestión en América Latina. Ciudad, Centro de Investigaciones, 1989.
- Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. México, Siglo XXI, 1993.
- Foxley, Alejandro. Experimentos neoliberales en América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Germani, Gino. El concepto de marginalidad. Buenos Aires, Nueva Visión, 1980.
- González Casanova, Pablo (Comp.) América Latina hoy. México, Siglo XXI, 1990.
- Jeannot, Fernando. Argentina: economía y política de una transición prolongada (1976-1990). México, UAM, 1991.
- Kaplan, Marcos. "50 años de historia argentina (1925-1975): en el laberinto de la frustración." en González Casanova Pablo (Coomp.) América Latina: historia de medio siglo. Tomo I. México, Siglo XXI, 1977.
- Manríquez, José Luis. Poder militar y neoliberalismo económico: El caso de Argentina, 1976-1983. Tesis para Licenciatura en Relaciones Internacionales. México, UNAM-FCPyS, 1989.
- Marini, Ruy Mauro y Margara Millán (Coords.) La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia. Tomo II, México, Ediciones el Caballito, 1994.

- Muchnick, Daniel. Economía y vida cotidiana en la Argentina. Buenos Aires, Legasa, 1991.
- Portantiero, Juan Carlos, Luis Maira y Liliana de Riz. América Latina, proyectos de recambio y fuerzas internacionales en los 80. Mexico, Edicol-UH.A, 1989.
- Quadri, Castillo Mario. La Argentina descentralizada. Buenos Aires, EUDEBA, 1986.
- Rodríguez Piña, Francisco Javier. Conservadurismo y neoliberalismo: raíces y correspondencia ideológica en el momento actual. Tesis de Maestría. México, FLACSO, 1992.
- Rofman, Boris Alejandro. Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina. Buenos Aires, Siglo XXI, 1974.
- Rofman, Boris Alejandro. Desigualdades regionales y concentración económica: el caso argentino. Buenos Aires, Ediciones Siap-planteos, 1974.
- Rofman, Boris Alejandro. Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires, Amorrurtu, 1973.
- Romero, Luis Alberto. Breve historia contemporánea de Argentina. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Rouquié, Alain. Argentina hoy. México, Siglo XXI, 1982.
- Utría, Rubén. "Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina". en Kuklinski Antoni (Comp.) Aspectos sociales de la política y de la planeación regional. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Vega, Juan Enrique (coord.). Teoría y política de América Latina. México, CIDE, 1984.

Hemerografía

- Acuña H., Carlos. "Argentina Hacia un nuevo modelo ." en Nueva sociedad Caracas, No. 126, julio-agosto de 1993.
- Alonso, Ma. Ernestina. "1983-1993: el nuevo poder político." en Realidad económica. IADE, No. 120, noviembre-diciembre de 1993.
- Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios. "Las pequeñas y medianas empresas amenazadas por el Plan de Convertibilidad." en Realidad Económica. IADE, No. 110, agosto-septiembre de 1992.

"Argentina: situación política y social." en Situación Latinoamericana. CIDEAL, Año 4, No.21. 3 trimestre de 1994.

Beccaria, Luis y Alvaro Olsatti. "Argentina 1975-1988: las nuevas condiciones distributivas desde la crisis." en Revista del CIDE. No 18-19, 1989.

Calcagno, Eric. "Confusiones y consecuencias del neoliberalismo vigente." en Realidad Económica, IADE, No 111, octubre-noviembre de 1992.

Campione, Daniel e Irene Muñoz. "Concentración capitalista y sistema político." en Realidad Económica, IADE, No. 121, enero-febrero de 1994.

Cortés, Rosalía. "Regulación institucional y la relación asalariada en el mercado urbano de trabajo Argentina 1980-90." en Realidad económica, IADE, No. 121, enero-febrero de 1994.

Castro Escudero, Alfredo. "Inflación en Argentina: ¿un problema resuelto?." en Comercio exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, No. 10, Vol. 43, octubre de 1993.

CEPAL. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Estudio económico de América Latina y el Caribe 1993, Argentina. Noviembre de 1994.

Cheresky, Isidoro. "Argentina, la innovación política." en Nueva sociedad. No.132, julio-agosto de 1994.

Cheresky, Isidoro. "Argentina. Un paso a la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política." en Revista mexicana de sociología. México, IIS-UNAM, No.4, 1990.

De Riz, Liliana. "Argentina, el enigma democrático" en Nueva sociedad. No. 147, febrero de 1993.

García T., Alfredo. "Tres años de gobierno" en Realidad económica. IADE, No.120, julio-agosto de 1992.

Gorasky, Jacob. "Acerca del Plan de Convertibilidad." en Realidad económica. IADE, No. 124, mayo-junio de 1994.

Gorlier, Juan Carlos. "Democratización en América del sur: una reflexión sobre el potencial de los movimientos sociales en Argentina y Brasil" en Revista mexicana de sociología. México, IIS-UNAM, No.4, 1992.

Lavergne, Néstor. "Argentina 1993: estabilidad económica, democracia y Estado-Nación." en Realidad económica. IADE, No.116, mayo-junio de 1993.

- Muchnik, Daniel. "Santiago del Estero la fragmentación y las economías regionales." en Realidad económica. IADE, No.121, enero-febrero de 1994.
- Pucci, Roberto. "Ajuste y crisis en el NOA: el caso de Tucumán." en Realidad económica. No. 127, octubre-noviembre de 1994.
- Sánchez, Miguel Alberto. "Privatizaciones y extranjerización de la economía argentina." en Realidad económica. IADE, No.116, mayo-junio de 1993.
- Sánchez, Marcelo y Pablo Sirilín. "Elementos para una propuesta transformadora para el desarrollo económico argentino." en Realidad económica. IADE, No.117, julio-agosto de 1993.
- Tecco, Claudio. "Federalismo y desarrollo regional en Argentina." en Administración pública y sociedad. No. 7, diciembre de 1992.
- Ortúzar, Ximena. "tras el caracazo, se espera la ida de Alfonsín; los militares un riesgo." en Proceso. México, No. 657, 5 de mayo de 1989.
- Ortúzar Ximena. "La campaña de Menem, empañada por paros, protestas y confesiones de Scilingo." en Proceso, No.962, 10 de abril de 1995.
- Ortúzar, Ximena. "Con incertidumbre y miedo alimentado por Menem, votó el pueblo argentino." en Proceso, No.967, 15 de mayo de 1995.
- Ortúzar, Ximena. "Con Carlos Menem se reelige en Argentina el neoliberalismo pragmático." en Proceso, No. 968, 22 de mayo de 1995.
- Schwarzer, Jorge y Ricardo Sidicaro. "Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en Argentina." en El bimestre, No. 35.
- La Jornada, 1993-1995.
- Excelsior, 1994-1995.
- El Día, 1993-1995.

Nota: si el lector desea adquirir más información sobre Argentina puede acudir al Centro de Documentación de la señora Martha Selser.