

NEOLIBERALISMO EN SANTIAGO DEL ESTERO O LA CONTRA-REFORMA EN LA PERIFERIA DE LA PERIFERIA

José Vezzosi (CONICET)

Resumen

Durante la última década del siglo XX la República Argentina sufrió un proceso que se dio en llamar "Reforma del Estado", un conjunto de políticas basadas en principios neoclásicos postulados como la única salida posible a la crisis en la que se encontraba el país –y la región– desde mediados de los '80. Sin embargo, teniendo en cuenta su contenido ideológico y consecuencias sociales antes que de una *reforma*, ¿no deberíamos hablar de un proceso reaccionario, de una contra-reforma?

En el presente trabajo nos proponemos analizar cómo esa "contra-reforma" ha sido implementada en Santiago del Estero, una Provincia periférica de un país periférico. Por un lado adentrándonos en la descripción y análisis de las vicisitudes y los modos en que se introdujeron las políticas neoliberales en la Provincia, vinculados con un contexto de fuerte crisis política, económica y financiera; por otro, y a partir de la constatación de que la "contra-reforma" del Estado santiagueño ha sido implementada por un gobierno de excepción (una Intervención Federal) y su continuidad estuvo asegurada por uno de tinte autoritario –el juarismo–, plantearemos la discusión acerca de la relación entre democracia y capitalismo.

Palabras clave: Neoliberalismo periférico. Santiago del Estero. "Contra-reforma". Democracia. Capitalismo.

Abstract

During the last decade of the twentieth century in Argentina suffered a process that became known as "State Reform", a set of policies based on neoclassical principles postulated as the only possible solution to the crisis that was the country-and the region since the mid-'80s. However, given its ideological content and social consequences rather than reform, should not we talk about reactionary process, a counter-reformation? In this paper we analyze how this "counter-reform" was implemented in Santiago del Estero, a peripheral province of a peripheral country. On the one

hand deep into the description and analysis of the vicissitudes and the ways in which neoliberal policies were introduced in the province, linked to a crisis context of strong political, economic and financial, on the other, and from the observation that "counter-reform" santiagueño State has been implemented by a government of exception (Federal Intervention) and its continuity was assured by a dyc-authoritarian Juarism going to bring the discussion about the relationship between democracy and capitalism.

Key words: Neoliberalism peripheral. Santiago del Estero. "Counter-reform". Democracy. Capitalism

Introducción

Durante la última década del siglo XX la República Argentina sufrió un proceso que se dio en llamar "Reforma del Estado", un conjunto de políticas basadas en principios neoclásicos postulados como la única salida posible a la crisis en la que se encontraba el país –y la región– desde mediados de los '80.

Enmarcado en un proceso más amplio –iniciado en la década del '70–, este *giro a la derecha* implicó la instauración de un nuevo modelo de acumulación capitalista, mucho más regresivo y concentrado, que tuvo entre sus gestores principales a los organismos económico-financieros internacionales.

El peronismo menemista encabezó su implementación en nuestro país llevando adelante vigorosos planes de desregulación, liberalización y achicamiento del Estado. Cediendo a las presiones de las corrientes ideológicas hegemónicas de los organismos internacionales, y renunciando a sus promesas de campaña, Menem "reformó el Estado argentino". Sin embargo, teniendo en cuenta su contenido ideológico y consecuencias sociales antes que de una *reforma*, ¿no deberíamos hablar proceso reaccionario, de una contra-reforma?

En el presente trabajo nos proponemos analizar cómo esa "contra-reforma" ha sido implementada en Santiago del Estero, una Provincia periférica de un país periférico. En una primera parte, nos detenemos en algunos aspectos que nos parecen importantes rescatar en torno al neoliberalismo que servirán de marco para el análisis del caso santiagueño.

Seguidamente nos adentramos en la descripción y análisis de las vicisitudes y los modos en que se introdujeron las políticas neoliberales en la Provincia, vinculados a un contexto de fuerte crisis política, económica y financiera. Por último, y a partir de la

constatación de que la “contra-reforma” del Estado santiaguense ha sido implementada por un gobierno de excepción (una Intervención Federal) y su continuidad estuvo asegurada por uno de tinte autoritario –el juarismo–, nos adentraremos en la discusión acerca de la relación entre democracia y capitalismo.

Desarrollo

El final de los '70 y el inicio de los '80 es un período trascendental en la historia económica y social mundial, puesto que tiene lugar una “contemporánea ofensiva general del capital contra el trabajo bajo todas sus formas, que toma el nombre de neoliberalismo” (Gilly, Gutiérrez y Roux, 2006: 107) o *globalización neoliberal*, que continúa hasta nuestros días a pesar de sus nefastas consecuencias y su crisis actual.

El neoliberalismo aparece así como “una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio” (Harvey, 2007: 6). El rol del Estado se reduce a velar por el normal funcionamiento de dichas prácticas, recurriendo a la coerción cuando fuera necesario.

En función de estas ideas se implementará a sangre y fuego un nuevo orden que pondrá fin a la economía de posguerra keynesiana –para muchos la *edad de oro* del capitalismo– y que dará lugar a un proceso de fuerte internacionalización y valorización financiera posibilitado por la desregulación de los mercados de capitales que implementan Estados Unidos e Inglaterra (Basualdo, 2006: 145).

Desde entonces la expansión del capital no encuentra barreras (ni nacionales, ni jurídicas, ni estatales, ni sociales), y a partir de la utilización de recursos financieros, tecnológicos, científicos e ideológicos consolidan –y pretenden legitimar– lo que Gilly, Gutiérrez y Roux denominan la *utopía perversa neoliberal* (2006: 109).

En un documento emitido en diciembre de 1993, la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial (con sede en Washington) afirmaba que “diez años después de ajustes y reformas económicas, numerosos países latinoamericanos están surgiendo como nuevas fuerzas económicas [...] estos países, que hace unos pocos años parecían un caso perdido, están resultando

cada vez más interesantes para las empresas internacionales". Según el BM esta suerte de *milagro* económico ha sido posible gracias "al profundo proceso de reforma orientada hacia el mercado iniciado en la segunda mitad de los años ochenta" que incluía dentro de sus principales medidas realizar todas las acciones posibles tendientes a la reducción de la capacidad de intervención del Estado.

Este *profundo proceso* ha sido conocido como Reforma del Estado, tal vez intentando ocultar el fuerte contenido reaccionario del mismo. Tal como Atilio Borón señala, "se ha convertido en un lugar común hablar de 'reformas' para referirse a aquello que, en la tradición del pensamiento político occidental, responde mejor a la expresión 'contra-reforma'" (2003: 16). Las políticas implementadas lejos de haber tenido como consecuencias "reformas" (cambios graduales hacia un mayor bienestar social, mayor igualdad y libertad) vinieron a suprimir derechos sociales, reducir el rol y las prestaciones del Estado y consolidar una sociedad "mucho más injusta y desigual que la que existía al comienzo de la etapa 'reformista'" (Ídem).

El *arte de la nomenclatura* es mucho menos inocente de lo que parece. Es sabido que el avance neoliberal a escala planetaria ha sido posible a partir de una contundente victoria en el plano ideológico expresada, entre otras cosas, "por un singular deslizamiento semántico que hace que las palabras pierdan su antiguo significado y adopten otro nuevo y, en algunos casos, como éste, claramente antitético" (Ídem). De modo que en lugar de hablar de reformas, debemos asumir que se trata de contra-reformas ferozmente reaccionarias de los sectores dominantes tanto del centro como de la periferia.

El neoliberalismo y las fases del desarrollo capitalista

El proceso de "contra-reforma" neoclásica se enmarca en un contexto más amplio vinculado con las grandes fases del desarrollo capitalistas. Asumir esta cuestión ayudará a entender la naturaleza y consecuencias de los cambios introducidos en la vida política, social, cultural y económica de los habitantes del mundo, a la vez que entender cómo los coletazos de las fases capitalistas llegan a la periferia de la periferia.

Tal como sostiene Osvaldo Sunkel (1993), se asiste a un proceso de múltiples transformaciones simultáneas que están alterando la naturaleza de las relaciones humanas, pero que forma parte de un

proceso más amplio del cual es tributario, y al cual condiciona. En el largo plazo capitalista existieron dos períodos de alto crecimiento y bajo desempleo (1879-1913 / 1950-1973) y dos etapas de crecimiento lento y alto desempleo (1913-1950 / 1973 a la fecha). De modo que el surgimiento e implementación de políticas neoliberales aparecen como una nueva fase de desarrollo de la economía mundial “caracterizada por una internacionalización de las finanzas y de los procesos productivos cuyas víctimas han sido los trabajadores y las políticas de desarrollo de los países periféricos” (Arceo, 2006: 29).

La liberalización comercial-financiera implica básicamente dos aspectos: la eliminación de las políticas de desarrollo puestas en marcha en la periferia intentando un mayor grado de autonomía y la conformación del mundo como un campo de lucha competitiva global. En definitiva, “los efectos de este proceso de reestructuración de las relaciones capitalistas de producción han sido una desaceleración de la tasa de crecimiento a nivel mundial y un notorio aumento de la desigualdad dentro de los países y entre los países” (Arceo, 2006: 31).

Un nuevo Estado para un nuevo orden

La “contra-reforma” impone al Estado un rol harto distinto al que poseía durante el capitalismo keynesiano. “El liberalismo monetarista pretende fundar un nuevo orden burgués, apoyado en un Estado empequeñecido en su base social pero burocráticamente eficaz para servir al capital” (Borón, 2003: 149).

El empequeñecimiento estatal no sólo pasa por el abandono de funciones y la venta de empresas públicas sino también por las limitaciones a sus facultades a la hora de manejar las variables macroeconómicas. Esto termina dando lugar a un cambio de la relación de fuerzas a favor del capital cuya principal consecuencia será “[...] el abandono del pleno empleo como objetivo de la política monetaria y fiscal” (Arceo, 2006: 30), provocando una fuerte erosión del Estado de Bienestar en los países centrales y de la implementación de políticas sociales en la periferia. Se privatiza gran parte del patrimonio público y lo que otrora eran derechos sociales, se transforman en mercancías.

A partir de la premisa de que el desarrollo sólo es sustentable y eficiente en la medida en que se apoya en la acción eficiente y espontánea del mercado se llega a la falsa contradicción entre Estado y

mercado; olvidando la idea del Estado como instrumento al servicio de las clases dominantes “y la del mercado como un mecanismo que opera condicionado por esa dominación y que posibilita su propia reproducción” (Arceo y Basualdo, 2006: 10)¹.

El carácter clasista del Estado no está dado en la extracción social de sus cuadros, gobernantes o clase dominante “sino en la estructura interna del aparato estatal que, en su funcionamiento, pone en evidencia la selectividad clasista de sus políticas públicas” (Borón, 2003: 277). De modo que los ataques contra el Estado tienen como objetivo la rearticulación del mismo con un nuevo modo de acumulación capitalista basado en la valoración financiera.

Orden Económico Internacional, periferia y dependencia

El nuevo modo de acumulación capitalista (valoración financiera) implica la instalación de un esquema que no hace más que reproducir la dependencia de los países periféricos. Tal como afirma Prebisch “El capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla” (1981). En este sentido los planteos *teoría de la dependencia* vuelven a cobrar vigencia².

El desarrollo del capitalismo “no es otra cosa que el desarrollo de sus contradicciones específicas, es decir, de un conjunto de desigualdades presentes en todos los niveles de la estructura social” (Cueva, 1998), situación que se transfiere al plano internacional. Este proyecto de transnacionalización irrestricta del capital tiene muchas similitudes con el que provocó la expansión del mercado mundial capitalista a fines del siglo XIX y principios del XX; con la diferencia de que el capital transnacional ya no busca el acceso a alimentos y materia primas baratas, sino el control estratégico de recursos vitales (agua por ejemplo) y el acceso a reservas de mano de obra de bajo costo y disciplinadas.

Estamos entonces frente a “una nueva división internacional del

¹ Sobre esta cuestión volveremos más adelante, cuando –junto con Borón– mostremos que las incompatibilidades no son necesariamente entre Estado y mercado sino entre democracia y mercado.

² No desarrollaremos esta cuestión ahora, para un mayor desarrollo ver: Cardoso, Fernando H. (1994); Dos Santos, Theotonio (1974).

trabajo asimétrica, en la cual la capacidad de desarrollo tecnológico y de orientación de las fuerzas productivas no queda ya radicada en el centro en virtud de su monopolio de la actividad industrial, sino por el control que ejercen las grandes empresas transnacionales sobre las redes productivas internacionales y la desintegración de la estructura industrial en la mayoría de los países periféricos” (Arceo y Basualdo, 2006: 20). Esto trae aparejado fuertes limitaciones a la capacidad de decidir de los estados periféricos respecto de la implementación de políticas de desarrollo, a la vez que permite la existencia de “una transferencia masiva del excedente social creado por los asalariados y los pequeños productores del Sur hacia las clases dominantes de los países industrializados y de los países del Tercer Mundo” (Toussaint, 2004).

Una de las formas que asume esa transferencia es el mecanismo de reembolso de la deuda³ que opera como “una verdadera bomba de agua que extrae una parte del excedente social de los trabajadores del Sur y dirige este flujo de riquezas hacia los poseedores de capitales del Norte, cobrando, de paso, las clases dominantes del Sur, su comisión” (Toussaint, 2004).

La implementación de la “contra-reforma” ha implicado una estrecha ligazón entre las políticas adoptadas por los países centrales en los ‘80, la relación de dependencia de los países periféricos en el orden internacional, la crisis de la deuda y las políticas de ajuste recomendadas por las instituciones de Bretton Woods.

La aventura *reformista* que los países latinoamericanos emprendieron a partir de los ‘90 ha sido tributaria de aquella ligazón. “Estos se vieron fuertemente impulsados desde afuera por las humillantes ‘condicionalidades’ de los préstamos y los programas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional encaminados a garantizar, antes que ninguna otra cosa, el pago de la deuda” (Borón, 2000). Dichas condicionalidades significaban un conjunto de medidas destinadas a achicar el aparato estatal “populista”, fuertes programas de desmantelamiento del sector público, recortes presupuestarios y despidos masivos presentados a la opinión pública como símbolos de la nueva eficiencia y racionalidad estatal (Borón, 2000)⁴.

³ Al respecto todo el libro de Toussaint (2004) es ilustrativo, al igual que los trabajos de Borón incluidos en el libro *Estado, capitalismo y democracia* (2003).

⁴ Tal como el propio Borón relata, a la vez que América Latina se achicaba el

El fruto de esa *reconfiguración* ha sido un Estado latinoamericano débil en relación a empresas, mercados, y Estados centrales, y que abandona muchas de sus históricas responsabilidades. “Los Estados latinoamericanos han desertado de sus responsabilidades fundamentales en ciertas áreas críticas de su gestión tales como el bienestar general, el desarrollo económico, la seguridad y la administración de justicia” (Borón, 2000).

Salud, educación, trabajo ya no son derechos, no son obligaciones supremas del Estado, sino que están subordinados a la meta prioritaria: “la conquista y preservación de la ‘confianza de los mercados’, objetivo que requiere el puntual pago de la deuda externa, superávit fiscal y estabilidad monetaria”. (Borón, 2000).

Los viejos derechos se convirtieron en mercancías cuyo disfrute lejos de ser una responsabilidad de los gobiernos pasó a depender –gracias a las desregulaciones y privatizaciones– de los bolsillos de los ciudadanos.

Tango neoliberal

Argentina no estuvo exenta de la tónica del continente, y a pesar de no ser uno de los pioneros en la implementación de las “reformas”⁵, en los primeros años de los ‘90 pasó a ser uno de los modelos de éxito de las políticas neoclásicas.

Pero la raíz de la modificación del modelo de desarrollo y el desmantelamiento del Estado argentino no fue un tema exclusivo del gobierno menemista. De hecho el debate entre modelos de desarrollo *hacia fuera* o *hacia adentro* es una disputa constante a lo largo de la historia económica y social del país⁶.

Estado y se disminuía el gasto público –y por ende la participación del Estado en el PBI–, los Estados del primer mundo aumentaron la participación del gasto público sobre el PBI y acrecentó su déficit fiscal y deuda pública, con la “honrosa” excepción de la Gran Bretaña.

⁵ El ya citado informe del Banco Mundial de 1993 habla de los *pioneros* y los de *reformas recientes*. En el primer grupo estarían países como México y Chile que son mostrados como ejemplos; Argentina estaría dentro del segundo grupo, aunque también es un ejemplo por la celeridad y profundidad con que se implementaron las medidas.

⁶ Cf. Eduardo Basualdo y Enrique Arceo (comp.): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires, CLACSO: 2006.

Promediando la década del '70 el proceso de industrialización argentino –que se había venido desarrollando con altibajos desde la década del '30 – exhibía índices de consolidación. La expansión de las exportaciones industriales “preanunciaba la posibilidad cierta de poder superar la tradicional capacidad de veto de la oligarquía agropecuaria pampeana al crecimiento industrial” (Basualdo, 2006: 126). Empero en marzo de 1976, un golpe militar dio inicio a la dictadura más sangrienta de la historia argentina que además introdujo “un giro en el funcionamiento económico tan profundo que implicó un cambio en el régimen social de acumulación” (Ídem). El cambio de modelo en nuestro país no se dio a partir del agotamiento de un tipo de acumulación de capital –tal los argumentos de la derecha– sino que fue tributario de una interrupción forzada cuando la industrialización estaba empezándose a consolidar.

El proceso de desindustrialización argentino abarca tres décadas, y va a implicar altísimas tasas de desempleo, la desintegración de la producción local (acentuada a partir de la implementación de la Convertibilidad) y la creciente importancia de la producción de bienes en los que se tiene ventaja comparativa, pero que requieren de escasa mano de obra.

Desde la dictadura militar se introduce un nuevo régimen social de acumulación cuyo eje central es la valorización financiera del capital, “[...] un proceso en el cual las fracciones del capital dominante contrajeron deuda externa para luego realizar con esos recursos colocaciones de activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior” (Basualdo, 2006: 131). La fuga de capitales fue inmensa y estuvo vinculada al endeudamiento externo que constituyó un instrumento para obtener renta financiera antes que una forma de financiamiento de la producción.

Dicho proceso fue posible gracias a la modificación de la naturaleza del Estado. Por otro lado, el deterioro del salario real y los altos índices de desocupación y subocupación “trajeron aparejada desde la dictadura militar en adelante una inédita reducción de la participación de los asalariados en el ingreso” (Basualdo, 2006: 133).

Es en la última década del siglo XX en la que se acentúan las medidas de la contra-reforma, a partir de la adopción concreta y directa de políticas de desregulación, privatización y descentralización

política y administrativa, postuladas como la única salida posible frente a la crisis hiperinflacionaria de finales de los '80.

El gobierno de Carlos Menem, con la sanción de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica de 1991, dio inicio a la etapa más fuerte del proceso, dando continuidad y celeridad a los cambios forzados en el modelo de acumulación y naturaleza del Estado que habían implementado los militares.

Chacarera Neoliberal o la contra-reforma en la periferia de la periferia⁷

La exigencia de implementación de medidas de corte neoliberal por parte de los organismos internacionales no se limitaba al ámbito nacional, sino que debía trasladarse a las Provincias e inclusive Municipios. Las dispares estructuras políticas, sociales y económicas hicieron de la implementación de las "nuevas" políticas un proceso sujeto a las situaciones y circunstancias particulares de cada Provincia.

Centraremos nuestro análisis en lo acontecido en Santiago del Estero, Provincia situada en la región Noroeste, en la *periferia de la periferia*: en el contexto de una nación periférica, Santiago aparece como una de las más atrasadas en términos económicos, políticos y sociales.

Desde la vuelta a la democracia en 1983 Santiago era gobernada por Carlos Juárez⁸ quien al cumplir su mandato se ve en la obligación de designar algún delfín político que le permitiera gobernar desde las sombras⁹. El elegido fue César Iturre (su por entonces ministro de Gobierno), quien una vez en el poder rompe con el juarismo fundando una línea interna en el PJ (Corriente Renovadora) que gobernará la Provincia hasta 1993 (Iturre: 1987-1991 y Mujica 1991-1993).

⁷ Este apartado está basado en el trabajo La década de los 90 en Santiago: condicionamientos, características y consecuencias de la Reforma del Estado (Vezzosi, 2009), y en el libro La reforma del Estado santiagueño. La gestión política en los 90 de Mercedes Tenti (2005).

⁸ Caudillo justicialista, electo cinco veces gobernador la Provincia y durante trece años Senador Nacional. Para ahondar en las características del juarismo ver: Salas, 2002; y Tenti, 2005.

⁹ El juarismo había promovido la Reforma de la Constitución Provincial con el objeto de modificar la cláusula que impedía la reelección del gobernador. Pero en las elecciones a convencionales se imponen los candidatos de la UCR, quienes no aceptan la modificación.

Los gobiernos de la Corriente Renovadora se caracterizarán por las designaciones por acomodo, las prebendas y los constantes casos de corrupción. A principio de los '90 la Provincia comienza a sufrir una fuerte desfinanciación provocada en gran medida por el recorte en los fondos enviados desde la Nación¹⁰, situación que se irá agudizando hasta llegar a su punto cúlmine a fines de 1993.

Hacia 1993, el caso Santiago era el caballo de batalla de los discursos neoliberales respecto del "mal del Estado" y las necesidades de "reformas" en las Provincias: déficit mensual que llegaba a los 20 millones de pesos, la salud y la educación casi no prestaban servicios por falta de pago de sueldos, los servicios del IOSEP¹¹ interrumpidos (Tenti, 2005: 81), a la vez que continuaba la lluvia de designaciones de funcionarios de alto rango, el nepotismo y los casos de corrupción.

En medio de una fuerte crisis de legitimidad¹², acuciado por la situación social, por la crisis económico-financiera, las presiones del gobierno central por implementar las "reformas" y por los juicios políticos iniciados en su contra, el gobernador Mujica renuncia (octubre de 1993). En su lugar asume el vicegobernador Lobo a tratar de poner paños fríos a una situación colapsada¹³. La manera de enfriar la situación interna era consiguiendo fondos de la Nación para pagar los sueldos adeudados, para lo cual debía conseguir la sanción de una ley que implicaba la reducción de sueldos y echar a muchos empleados públicos, situación que lejos de apaciguar la situación arrojaría nafta al fuego.

Lobo consiguió la sanción de la Ley (conocida como Ley Ómni-

¹⁰ Lo que significa un hecho alarmante para las arcas provinciales en la medida en que se estima que el 90% de los recursos provienen de fondos coparticipables (Tenti, 2005: 66).

¹¹ Instituto de Obra Social de los Empleados Provinciales, nuclea a la mayoría de los empleados públicos y es la pieza más importante del sistema sanitario provincial.

¹² Llegó a la gobernación gracias a la Ley de Lemas (la sumatoria de sublemas peronistas era mayor que la de sublemas radicales, pero quien en términos absolutos había conseguido más votos era el radical Zavalía) y en medio de denuncias de fraudes.

¹³ La situación además de la cesación de pagos existía una cadena de morosidad instalada a raíz de la falta del pago a la administración pública; el sistema de salud y educación estaban parados; los gremios, comerciantes y profesionales en constante paro y movilización; los poderes judiciales y legislativo muy cuestionados y deslegitimados.

bus) pero los fondos nacionales nunca llegaron, y en diciembre de 1993 se produce el mayor levantamiento popular en la historia de Santiago: el "santiagueñazo"¹⁴.

Durante los gobiernos de Iturre y Mujica se intentaron llevar adelante procesos de "reforma" que no llegaron a concretarse, tal vez allí esté la clave de porqué el menemismo no confió en Lobo para implementar las "reformas"¹⁵. En 1990, en su discurso de apertura de sesiones de la Legislatura el gobernador Iturre sostenía:

"Padecemos una crisis sin precedentes y nos ha tocado en suerte administrar una provincia que carece de grandes recursos financieros. Con un presupuesto en donde sólo un 8 % promedio proviene de los impuestos provinciales, toda disminución de los fondos coparticipables nos ha afectado sensiblemente. Si a ello sumamos la disminución de los fondos específicos establecida por la ley nacional de Emergencia Económica, tendremos una idea de la difícil situación económico-financiera en la que debimos desenvolvernos" (en Tenti, 2005: 69).

Por lo tanto, la "Reforma del Estado" exigida por el gobierno nacional aparecía como la única solución posible. Al efecto la Cámara de Diputados sanciona en 1991 una ley de Emergencia económica y administrativa, que nunca llega a implementarse. Parecía sólo un intento de congraciarse con el gobierno nacional y conseguir los fondos para salir del desfinanciamiento.

En 1993, al borde del abismo, se realiza un nuevo intento de Reforma. Mujica firma un decreto de Emergencia administrativa y económica del Estado provincial¹⁶ que venía a reglamentar la ley sancionada por el gobierno de Iturre (¡dos años después!). Preveía un feroz ajuste en la administración pública, *racionalizando estructuras* y disminuyendo el número de personal (Tenti, 2005:83); pero

¹⁴ Una rebelión popular en la que se produjo la quema de la sede de los tres poderes provinciales y de la casa de muchos funcionarios y legisladores, que puso fin al interregno de Lobo y fue causal de Intervención Federal a la Provincia.

¹⁵ Al igual que en todo el país, los primeros antecedentes de "Reforma del Estado" se dan durante el gobierno de la última dictadura militar cuando se transfieren los servicios de salud, OSN y de la educación primaria a las escuelas provinciales (Tenti, 2005: 63).

¹⁶ Sería interesante analizar la utilización de términos alarmantes en los instrumentos legales de aplicación de políticas neoliberales, como la palabra *emergencia*.

este intento también fracasa, el gobierno no contaba con el capital político ni con los medios para aplicar ninguna medida.

Los fracasos de realización de la “reforma” en Santiago hablan de la falta de convicción de la clase política local en dar lugar a un proceso de achicamiento del aparato estatal. El temor a implementar las “reformas” estaba dado no por las consecuencias sociales, económicas y políticas que acarrearía sino por el costo político a pagar, y la posibilidad de restringir el botín de recursos simbólicos y económicos que el aparato estatal significa en Santiago (fuente de designaciones, casas, subsidios, etc.) desde el cual se concibe la única forma de construir lazos de poder (Salas, 2002)

Luego del santiagueño, el 17 de diciembre de 1993, el gobierno de Menem decide la Intervención Federal a la Provincia, designando a Juan Schiaretta -hoy gobernador de Córdoba, por entonces muy vinculado a Domingo Cavallo- al frente de la administración, quien será el encargado de implementar las políticas neoliberales.

La contra-reforma en Santiago del Estero se produce de manera vehemente, vertical y en un lapsus temporal pequeño -tal el modelo que recomendaban los *think tank* neoliberales y gobierno nacional-: desde fines de 1993 a mediados de 1995. “La concreción de los principios neoliberales respecto del rol del Estado se darían a partir de la sanción de la Ley Provincial N° 5986 (denominada Ley Ómnibus del 13 de Noviembre de 1993) y de su aplicación por parte del gobierno de la Intervención Federal que había llegado a la Provincia en diciembre de ese año” (Vezzosi, 2009).

La Ley “Ómnibus” implicaba la adhesión de la Provincia a los lineamientos. Basada en los conceptos de desregulación, descentralización, privatización y delegación de facultades legislativas al Ejecutivo adoptaba todas las medidas necesarias para llevar adelante la liberalización y privatización de la economía y el achicamiento del Estado provincial¹⁷.

Será un gobierno de excepción, que no había sido elegido por el voto ciudadano¹⁸ el que “con una importante inyección de dinero,

¹⁷ Por un tratamiento más extenso de la Ley Ómnibus ver Tenti, 2005 y Vezzosi, 2009.

¹⁸ En efecto, todavía queda abierta la reflexión en torno a cuál ha sido el rol jugado por el gobierno nacional en el “santiagueño”. Porque, a pesar de que la dirigencia política local aparece como la única y absoluta responsable, la administración central tuvo un papel muy ambiguo, y quedó la sensación

puso en marcha el andamiaje para llevar efectivamente a cabo la reforma del Estado a través de la cuestionada ley ómnibus” (Tenti, 2005: 109). Santiago fue el laboratorio en el que se probaron y *demonstraron* las políticas, la Intervención contaba con las condiciones necesarias: poseía la suma del poder público (se habían intervenido los tres poderes del Estado); el apoyo político, técnico y financiero del gobierno nacional; y la *legitimidad* que el neoliberalismo había adquirido gracias a su aparato propagandístico.

Las medidas se implementaron con celeridad: se aplicó la Ley Ómnibus, se transfirieron algunos servicios a los municipios, se redujo considerablemente el número de empleados públicos, se concretaron las desregulaciones, pasaron a manos privadas el servicio energía eléctrica, el matadero provincial, los casinos, y hasta el otorgamiento de licencias médicas por enfermedad a los docentes de la Provincia (Tenti, 2005: 117).

Al fin, sin pagar el costo político de las medidas, la Intervención pudo lograr sus principales metas reformistas. Sin embargo el *trabajo* no estaba terminado, quedaban aún por privatizar, entre otras cosas, el Banco Provincia.

En 1995 asume el gobierno Carlos Arturo Juárez¹⁹, quien durante la Intervención había manifestado un discurso²⁰ que hacía suponer que la “reforma” –al menos– iba a detenerse. Por el contrario, durante sus mandatos se produce su agudización: se lleva adelante la privatización del Banco Provincia, del servicio de aguas y cloacas, y –a pesar del notable aumento en la cantidad de empleados públicos en relación al gobierno interventor– los ajustes de personal y de gastos²¹.

de que a Lobo lo dejaron solo luego de haberle hecho pagar el costo político de la sanción legal de la reforma. El envío de fondos prometido no se concretó pre-intervención sino pos-intervención. Se podría colegir que es mucho más fácil implementar una reforma como la efectuada bajo las condiciones de un gobierno de Intervención a los tres poderes: Poder Ejecutivo que responde directamente al Presidente de la República, Poder Legislativo en manos del Interventor y Poder Judicial en Comisión.

¹⁹ Por cuarta vez en su vida, derrotando al candidato de la Intervención Enrique Bertolino por menos de mil votos.

²⁰ Se manifestaba en contra de las privatizaciones, cesantías y retiros voluntarios.

²¹ En lo que sí se dio marcha atrás es en la delegación de facultades a los municipios, cabe aclarar que las dos comunas más grandes de la Provincia (Capital y La Banda) se encontraban gobernadas por intendentes radicales.

Junto con la profundización de la implementación de políticas neoliberales, se reconfigura el campo de poder en la Provincia a partir de la discrecionalidad con que se efectúan las privatizaciones a favor de grupos económicos aliados. Además de la modificación de las alianzas estratégicas sobre las que se apoyaba el juarismo –históricamente asentado sobre bases rurales, populares y marginales, y sobre elites económicas vinculadas a la construcción– se cambiará la forma de hacer negocios con el Estado; ya no se trata de conseguir las bendiciones políticas para ganar un llamado a licitación de obra pública, sino que se trata de conseguir las mayores ventajas a la hora de adquirir empresas estatales y de conseguir la legalización de los monopolios.

Una de las consecuencias²² que la “contra-reforma” tuvo en la Provincia fue el altísimo costo social que pagó una población que depende en un gran porcentaje –directa o indirectamente– del empleo público. Otra –y no menos importante– es lo acontecido en relación a la reconfiguración de actores del campo de poder (Bourdieu y Wacquant, 2005) santiagueño durante la década juarista (1995-2004). El viejo caudillo le imprimirá otro perfil al proceso de reforma, las nuevas privatizaciones que se realizaron “condujeron, por lo general, al otorgamiento de beneficios a sectores de la burguesía local, íntimamente ligados al gobierno” (Tenti, 2005: 172) produciéndose un proceso de concentración económica en manos de un grupo empresario aliado que prácticamente acaparó gran parte de la actividad económica del tercer sector en la Provincia²³.

²² En anteriores trabajos dimos cuenta de cómo los modos en los que se llevó adelante la “reforma” en la Provincia se encuentran vinculados con una serie de condicionamientos estructurales y coyunturales. Con los primeros hacemos alusión a falencias que aparecen como constantes en la historia provincial, tales como los déficits del sistema político y la falta de independencia económica respecto del gobierno nacional. Junto con estos aparecen otros propios de los 90 (los coyunturales) que serán determinantes en la implementación de la “reforma”. Un ejemplo constituye la situación política de desgobierno y crisis de legitimidad en la que los gobiernos de la Corriente Renovadora habían caído hechos que vinieron a desprestigiar la práctica política como tal, y a justificar el discurso técnico economicista (Vezzosi, 2009).

²³ A partir de la segunda mitad de los 90 el grupo Ick adquirió: el monopolio del manejo del juego, la licitación de la privatización del Banco Santiago del Estero, la cobertura de los seguros de vida obligatorios de los empleados provinciales a través de su compañía Hamburgo, el edificio del ex Grand Hotel

La estrecha relación entre la elite económica y el gobierno no se circunscribe a los beneficios y facilidades para sus "inversiones", sino que además esta cúpula empresarial comenzará a desarrollar actividades desde el propio Estado (Tenti, 2005), serán estos quienes aporten los técnicos y asesores al ministerio de economía de la Provincia, y quienes diseñen y lleven a cabo las reformas previstas desde el gobierno nacional.

Este reajuste expondrá una virtual alianza entre los actores hegemónicos del campo político y los del económico sobre la cual se erigirá la estructura de dominación en la Provincia, que en gran medida se encuentra vigente hasta la actualidad.

Neoliberalismo y Democracia

En Santiago del Estero las políticas neoliberales, lejos de haber sido acogidas por la clase política y el pueblo de la Provincia, encontraron fuertes resistencias. En el caso de la clase política porque implicaría nuevos desafíos a la hora de la construcción del poder y porque debían pagar un costo político que no estaban dispuestos; pero en el caso de la ciudadanía por un consciente rechazo de las consecuencias e implicancias que dichas medidas tendrían. Paradigmática en ese sentido es la lucha de los gremios docentes y de las asociaciones de profesionales.

Esa resistencia, ese no-acuerdo, lejos de haber sido tenido en cuenta fue pasado por alto y se recurrió a otros mecanismos que posibilitaron la acogida del "nuevo proceso". En efecto en Santiago del Estero las ideas neoliberales fueron implementadas por un gobierno de excepción -la Intervención Federal-, y se consolidaron durante un gobierno de claro tinte autoritario -el juarismo-.

Esta cuestión no es algo novedoso en la historia del desarrollo capitalista, en particular si analizamos el caso latinoamericano. "Nos enfrentamos pues ante una aparente paradoja [...]: los avances del capitalismo parecen reposar sobre las consistentes violaciones de la institucionalidad e ideología políticas que aquél reclama como el

(el hotel más grande de la Provincia, con muchas facilidades y exenciones impositivas otorgadas por ley ad hoc). Además es propietario -entre otras empresas- del grupo multimedia más importante que incluye: acciones en TIC (empresa de TV por cable), el único canal de aire en la Provincia, radios FM, diario digital, canal de cable y la reciente adquisición del diario más importante de la Provincia, El Liberal. www.grupoick.com.ar

producto más genuino de su "espíritu" (Borón, 2003: 85). El liberalismo económico requiere y genera despotismo político, generando una oposición imposible de salvar entre el tipo de Estado que requiere la expansión capitalista y una institucionalidad pro democrática.

En otras palabras, "se trata de ver cómo ante la ineludible urgencia de reorganizarse que experimenta el capitalismo a escala mundial [...] se torna necesario redefinir y acotar los alcances de las concepciones democráticas que antaño fueron reivindicadas como excelsas aportaciones de la burguesía a la constitución de la sociedad moderna" (Borón, 2003: 86).

De modo que lo que aparentan ser meras reglas para mejorar la eficiencia económica anidan la causa y la consecuencia del despotismo político; tal el caso de Santiago, fue necesaria la interrupción institucional –sin desconocer que la situación política, económica y financiera hacia 1993 era insostenible– para implementar el neoliberalismo, a la vez que el proceso devino en el retorno de un gobierno autoritario que garantizó el enriquecimiento de los sectores dominantes. En definitiva "el programa de ajuste requerido para enfrentar desde la derecha a la crisis debe imponerse aún a pesar de los reclamos y opiniones en contrario de la gran masa de la población que se verá afectada por sus secuelas: recesión, desempleo y toda suerte de penurias físicas y morales" (Borón, 2003: 150).

Los ataques desde los *think tank* neoliberales no son en contra del Estado en sí mismo considerado, son ataques contra el *Estado democrático* que ha otorgado derechos sociales y económicos que impiden la maximización extrema de ganancias a las clases dominantes. La contradicción entonces no es entre mercado y Estado, sino entre mercado y democracia, entre libertades económicas y libertades políticas.

Es cierto que desde la década del '80 en adelante América Latina ha entrado en un proceso de *democratización* ininterrumpido hasta la fecha²⁴, fenómeno que no es incongruente con lo que se sostiene, ya que el precio que los pueblos latinoamericanos han debido pagar para poder elegir a sus gobernantes ha sido el de vaciar la democracia de contenido ético, y reducirla a su esfera meramente formal.

La democracia, que presenta desde su conceptualización en la Grecia clásica de una fuerte carga social, ha quedado reducida a

²⁴ Con la reciente y repudiable novedad del golpe de Estado en Honduras.

un conjunto de normas procedimentales. No estamos negando que la democracia implique un conjunto de reglas de juego que institucionalizan el conflicto social, sino que afirmamos que no puede ni debe agotarse allí. Debe asumir un contenido ético y un principio teleológico basado en la igualdad y la libertad como fórmulas de realización colectiva.

Parece difícil que pueda abandonarse una concepción minimalista de democracia en el marco del capitalismo actual, sobre todo por las fuertes e irreconciliables contradicciones entre democracia y mercado (Borón, 2000: 104).

Conclusión

A partir de la década del '70 el mundo es testigo de un feroz avance reaccionario que se traduce en la implementación de políticas neoclásicas en la mayoría de los países. Su principal objetivo será la expansión del capital sin ningún tipo de control ni restricción, dejando de lado el modelo económico keynesiano e implementando en su lugar uno basado en la valorización financiera.

Dicho cambio aparece como una fase más dentro del largo desarrollo capitalista caracterizada por la desaceleración de las tasas de crecimiento a nivel mundial y un notorio aumento de la desigualdad dentro de los países y entre los países. Producto de esto se consolida un orden económico internacional que acentúa las asimetrías y la dependencia centro-periferia.

Esta "contra-reforma" económica ha sido posible gracias a una profunda modificación de la naturaleza del Estado –en particular el latinoamericano– que ha ido abandonando sus responsabilidades más básicas en aras de conquistas macroeconómicas que le permitan mantener la confianza de los mercados: superávit fiscal, pago de la deuda externa usuraria y estabilidad monetaria.

En el caso argentino, la génesis de la modificación de la estructura estatal y del cambio de modelo de acumulación ha sido implementada por la sangrienta dictadura de 1976. A partir de una estratégica alianza con la oligarquía terrateniente y el capital financiero internacional, los militares desarticulan el proceso de industrialización que –no sin esfuerzos– intentaba consolidarse en el país.

En la década del '90 será el gobierno peronista de Menem el encargado de profundizar la implementación de los designios

neoliberales, desmantelando el Estado y acentuando la desindustrialización.

Como consecuencia de estas políticas muchas Provincias se vieron enormemente perjudicadas, ya que en nombre de la *descentralización* de funciones se les transfirieron funciones (como salud y educación) sin la correspondiente asignación de recursos.

El "nuevo" rumbo del gobierno federal tuvo para Santiago del Estero, consecuencias más graves que en otras Provincias a raíz su alto grado de dependencia económica respecto de la Nación. No obstante, la solución a la crisis instituida a raíz de la "contra-reforma" nacional fue la instauración de la "contra-reforma" en la Provincia.

En parte por la resistencia del pueblo en contra de las políticas, en parte por el mamarracho en el que se había convertido la clase política local, fue una Intervención Federal la encargada de adecuar a Santiago a los lineamientos neoliberales.

La continuidad de la "contra-reforma" en la Provincia estuvo dada por la vuelta al poder de un gobierno de neto tinte autoritario que además de aumentar la pobreza y la desigualdad, posibilitará el enriquecimiento de algunos sectores de la *burguesía* local que son favorecidos por el proceso privatizador.

El análisis del caso de Santiago del Estero resulta útil ya que para la implementación de la "contra-reforma" en la Provincia se necesitó de un gobierno de excepción y de un autoritario para su consolidación política y social. Cuestión que no es nueva en relación al desarrollo del capitalismo sino que nos introduce al tema de los límites que el liberalismo económico impone al proceso democrático invocando su desarrollo.

En efecto, consideramos que los ataques contra el Estado democrático encierran la concepción negativa que el neoliberalismo tiene de la democracia, mucho más si esta pretende escapar de una concepción meramente procedimental. No es el Estado lo que hay que suprimir, sino su contenido democrático. La "contra-reforma" desmantela al Estado buscando su rearticulación con el nuevo esquema de acumulación capitalista.

Bibliografía

- Arceo, Enrique (2006): Los cambios en los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo. La problemática propuesta en Basualdo, E. y Arceo, E. (comp.): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (comp.) (2006): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO.
- Basualdo, Eduardo (2006): *La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera* en Basualdo, E. y Arceo, E. (comp.): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO.
- Banco Mundial (1993): *América Latina y el Caribe. Diez años después*, Washington, D.C. World Bank.
- Boron, Atilio (2000): *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*, Buenos Aires: FCE.
- Boron, Atilio (2000): *América Latina: crisis sin fin o fin de la crisis* en LÓPEZ y Filmus (comp.): *América Latina 2020. Escenarios, alternativas y estrategias*, Buenos Aires: UNESCO-FLACSO-Temas Grupo Editorial.
- Boron, Atilio (2003): *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2005): *Una invitación a la Sociología Reflexiva*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cardoso, Fernando (1994): ¿Teoría de la dependencia o análisis concreto de situaciones de dependencia? en *Revista Política y Sociedad* N° 17, Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Cueva, Agustín (1998): *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Dos Santos, Theotonio (1974): *La estructura de la dependencia en Realidad nacional latinoamericana*, Lima: Editorial del Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Gilly, Adolfo, Gutiérrez, Raquel y Roux, Rina (2006): *América Latina: mutación epocal y mundos de la vida* en Basualdo, E. y Arceo, E. (comp.): *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires: CLACSO.
- Harvey, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Prebisch, Raúl (1981): *Capitalismo Periférico: crisis y transformación*, México: FCE.

JOSÉ VEZZOSI

- Salas, Norma Mercedes (2002): *Carlos Juárez: Poder, política y clientela en Santiago del Estero a fines del Siglo XX*, Santiago del Estero: edición de la autora.
- Sunkel, Osvaldo (1993): *El marco histórico de la reforma económica contemporánea* en *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política* N° 22-23 *Las Reformas Económicas Contemporáneas. Experiencias Comparadas*. Tomo I. Julio 1992-Junio 1993, Madrid: Sociedad Estatal Quinto Centenario.
- Tenti, María Mercedes (2005): *La Reforma del Estado Santiagueño. La gestión política en los 90*, Santiago del Estero: UCSE.
- Toussaint, Eric (2004): *La bolsa o la vida. La finanza contra los pueblos* (Buenos Aires: CLACSO).
- Vezzosi, José Vicente (2009): "La década de los '90 en Santiago: condicionamientos, características y consecuencias de la Reforma del Estado" en Llairó y Díaz (comp.) *Neoliberalismo y crisis del Estado en la Argentina de los '90*, Buenos Aires: UBA.