

*INEQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS NEOLIBERALES:
indicadores de un contexto conflictivo en la argentina reciente
(1989-1991)*

Celia Basconzuelo

Introducción

El estudio de pasados próximos o historia reciente, como comúnmente se denomina a este campo disciplinar, todavía en construcción y en permanente proceso de actualización (Franco y Levín, 2007), interpela a los historiadores con problemas propios y una renovación sobre los sujetos de estudio. Cada vez más la interpenetración entre el Estado y la sociedad se vuelve objeto de indagación y es allí donde las agencias estatales y los actores sociales colectivos, entre otros, intervienen centralmente en los abordajes historiográficos del presente cercano.

Precisamente, los años que transcurren entre 1989-1991 forman parte de un trayecto recorrido por la sociedad argentina en tiempos recientes, no exento de tensiones y conflictos. Una de las manifestaciones más visibles del conflicto social han sido las protestas, respecto de las cuales una significativa producción académica se ha ocupado con particular interés por sus desencadenantes en las grandes metrópolis del litoral y capitalinas del interior, siendo relativamente menor el conocimiento construido desde ciudades intermedias. El estudio de las protestas conduce a un universo de componentes que prefiguran la dinámica contestataria. Es así que deben considerarse los actores, sus demandas, repertorios, articulaciones y tensiones con otros terceros actores y la incidencia protestataria. (Basconzuelo, Quiroga, 2018)

Indagar alrededor de las problemáticas que configuran su trama interna ha dado sus frutos en una cuantiosa bibliografía especializada, de carácter teórico y empírico. Vectores sociales, políticos, han sido ampliamente abordados. Pero se han descuidado algunas dimensiones que, si bien se constituyen desde la exterioridad respecto del actor que protesta, resultan movilizantes, labran el malestar, interpelan los legados, abren incisiones y pueden incidir y atravesar la dimensión temporal, instalándose en la larga duración. Una de ellas es la dimensión contextual.

Abordar los contextos desde la perspectiva histórica implica ocuparse del entorno en que se desenvuelven los acontecimientos, referir las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales, locales y globales, que componen un cuadro de situación no determinante pero sí componedor de tramas que se enlazan y conectan.

El artículo recupera esta dimensión de análisis en el marco de una preocupación por reconstruir la historia social de las movilizaciones contenciosas impulsadas por actores colectivos y comprender, particularmente, las demandas que sostuvieron. En esta línea, el presente trabajo tiene como objetivo resignificar la dimensión contextual para el análisis las protestas y examinar en su configuración uno de los componentes de la arquitectura política, como son las políticas públicas. Por ello, se buscará profundizar teórica y empíricamente en la relación entre las políticas públicas y protestas sociales en la ciudad de Río Cuarto, intentando extraer conclusiones generales acerca del valor explicativo de las políticas trazadas a nivel nacional para la comprensión de las demandas esgrimidas por los sujetos que dinamizaron acciones colectivas contenciosas en los años 1989 a 1991.

Marco teórico

Desde diversos enfoques teóricos se han trabajado las políticas públicas, por lo que existe una gran cantidad de definiciones. Para Roth Deubel (2007) una política pública existe cuando las instituciones estatales asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático. Por lo tanto, el análisis de las políticas públicas se constituye "en una puerta de entrada para la comprensión del Estado y de sus relaciones con la sociedad" (p. 25). En su opinión, una política pública designa la existencia de "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios

o deseables" que deben ser encarados al menos parcialmente "por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (p. 27). Desde esta perspectiva una política pública es una construcción social.

Las políticas públicas se configuran en este análisis como una sub dimensión del contexto histórico de esos años que incidió, aunque no de manera determinante, en la configuración de las demandas que movilizaron a cientos de actores colectivos en el período 1989 a 1991 en la ciudad de Río Cuarto.

El estudio de estas políticas trazadas a nivel nacional se emprende en relación con las demandas que se registraron en una fase del ciclo de protesta social que caracterizó a la ciudad de Río Cuarto; un espacio subnacional de rango intermedio que por esos años congregaba, según el censo de 1980, una población de 110.100 habitantes, para alcanzar 138.850 en 1991, en el marco de actividades predominantemente comerciales y de servicios. No se estaba en presencia pues de una ciudad industrial que tuviese un componente de clase obrera significativo, sino de clase media y trabajadora.

En atención a la articulación analítica que se emprende en este trabajo entre políticas públicas y demandas de actores movilizados, las siguientes preguntas orientan su abordaje: ¿Qué demandas colectivas aparecen con mayor frecuencia en la fase de protesta 1989 a 1991 y cuáles son los actores sociales que las dinamizan? ¿Es posible trazar una conexión entre la fase crítica 1) de las demandas en situación de protesta y la cronología de las políticas públicas más regresivas del neoliberalismo menemista? En el marco de esa fase crítica ¿se redefinieron las demandas? O en su defecto, ¿se mantuvieron las prevaecientes en la situación anterior?

Criterios metodológicos

La investigación es cuali y cuantitativa. El relevamiento de los datos se emprendió a partir del registro periodístico de las protestas en el período 1989-1991, para lo cual se trabajó como fuente única el diario Puntal de la ciudad. La construcción de los datos se realizó considerando a) cronología de las políticas públicas; b) las demandas; c) los actores; d) frecuencia de las demandas. Luego, se sistematizaron los datos al interior de los tres

últimos cuadros temáticos y se establecieron las conexiones en relación con los indicadores seleccionados en el análisis de las políticas públicas.

El trabajo se halla estructurado en tres apartados. Inicialmente, se examina el dispositivo estatal implementado en relación con las políticas públicas. Seguidamente, se analiza la configuración de las demandas en el ciclo de protesta 1989-1991. Allí se identifican los reclamos prevalecientes en el período de la mano de los actores que las hicieron visibles en la opinión pública. Finalmente, se indica la frecuencia de ese registro demandante y se establecen las conexiones con el cuadro de políticas públicas en la búsqueda de una fase crítica de las demandas y de posibles cursos redefinidos de acciones colectivas contenciosas.

Las políticas públicas neoliberales: proyecciones nacionales y tensiones locales

Carlos Menem llegó al poder a través del histórico Partido Justicialista, con el apoyo de un conglomerado de veintitrés grandes empresas, luego beneficiadas por las privatizaciones. No obstante, durante esa campaña electoral de 1989 Menem recuperó, al decir de Alberto Bonnet (2008) "un perfil político nacionalista y populista, ciertamente muy inconsistente, aunque efectivo en el dramático contexto social instaurado por la crisis hiperinflacionaria" (p. 117). El discurso político de ese momento preelectoral se revistió de componentes populistas acompañado de slogans en la misma dirección: prometió un aumento generalizado de los salarios (el salarizado), una reactivación de la economía a la que denominó "revolución productiva" y una actitud firme ante los organismos financieros internacionales que calificó como "moratoria de la deuda". El eslogan de campaña "Sígueme, no los voy a defraudar"

Sin embargo, tras la llegada al poder comenzaron a implementarse políticas públicas que nada condecían, o muy poco, con esas esas promesas de campaña. El lanzamiento de la convertibilidad a comienzos de 1991 señalaría el punto culminante en ese trayecto. Todo ello fue acompañado de una estrategia política que significó, entre otros aspectos, construir un nuevo consenso que se asentó sobre operaciones de disciplinamiento del propio partido junto con una alianza con las clases dominantes y los intereses económicos e ideológicos que las representaban.

La reforma económica estuvo precedida por un discurso político que centraba en una interpretación de los problemas de la Argentina esencialmente económicos, por lo que la solución no podía ser de otra manera que no fuese un cambio estructural a través de la adopción de políticas económicas liberales. Reapareció entonces un discurso liberal, democrático, y que se vio reforzado mediante la vinculación y la inserción en la agencia estatal de importantes figuras del partido tradicionalmente anti peronista de derecha, la Unión del Centro Democrático. En ese contexto se avanzó rápidamente hacia la reducción de la intervención del Estado, la desregulación económica y una política de rápidas y amplias privatizaciones. En términos de Sebastián Barros (2002, p. 158) se produjo una dislocación en relación con las tradiciones identitarias del peronismo que cedieron paso a una nueva rearticulación.

Una batería de políticas públicas era configurada desde el Estado central, con alcance nacional, y terminaban posicionando al peronismo contra el estado, desarticulando áreas de su injerencia y extranjerizando, a la vez, la economía. (Sidicaro, 2002) Ese diseño no es ajeno a la enorme influencia que ejerció por entonces una institución privada cuyo objetivo fue construir hegemonía: la Fundación Mediterránea. Precisamente, la llegada al ministerio de economía de Domingo Cavallo, en febrero de 1991, significó un momento de afirmación de esta fundación, que se afirmó con la incorporación de más de 100 técnicos al equipo que tuvo su cargo la implementación del programa de convertibilidad. (Ramírez, 2000)

Por esos años se decidió entonces la privatización de la mayoría de las empresas públicas, la modificación de la estructura administrativa del estado y se redujo el número de empleados públicos. Se redefinió también las relaciones entre la administración nacional y la de las provincias, se privatizó el sistema de seguridad social y se desregularon las actividades económicas; se liberalizó el mercado de capitales y la reforma de la normativa vigente en materia de relaciones laborales. Los recursos provenientes de la privatización de los activos sirvieron para acumular reservas de divisas en el Banco Central y ello permitió respaldar la paridad fija entre peso y el dólar que estableció el Plan de Convertibilidad a principios de 1991. Esa estabilización macroeconómica se hizo con el apoyo de las instituciones financieras internacionales. (Thwaites Rey y López, 2005)

Las calles y los lugares de trabajo en la resistencia

La ciudad de Río Cuarto posee una superficie de 262,96 Km² de los cuales 64,25 Km² corresponden a un área urbanizada, la que se halla organizada en un damero de 2.965 manzanas. En este marco hubo entre los años 1989 y 1991 un total de 248 protestas.

Las políticas privatizadoras impactaron pues en los espacios subnacionales. Los colectivos se organizaron y expresaron su malestar a través de acciones contenciosas. Al hacerlo, dinamizaron algunos legados clásicos de las movilizaciones: las estructuras sindicales, repertorios huelguísticos. E instalaron demandas. De aquel total computado 198 fueron por reclamos salariales, mientras el resto se reparte por cuestiones de seguridad (5), agrarias (3) políticas económicas (13) y reivindicaciones por desempleo (15) y por políticas educativas (14).

Los trabajadores de la educación, de la salud pública, de la administración y de los servicios asociados al sistema bancario fueron los actores colectivos que registraron mayor número de protestas.

Un campo de tensiones: las políticas públicas de la inequidad

Desde inicios del año 1989 se advertía problemas para estabilizar los precios. En el mes de julio se anunció un shock antiinflacionario que incluyó una devaluación del austral, la liberalización de las tasas de interés, la fijación de un único tipo de cambio y un congelamiento de precios, con fuerte aumento de las tarifas telefónicas de electricidad y de gas y de los precios de combustible. En ese contexto los trabajadores del sector público y de educación plantearon el conjunto mayor de acciones de protesta con 95 acciones contenciosas en total.

En diciembre con el reemplazo del ministerio de economía se liberaron los controles de cambios y los precios en un intento por retener el rebrote hiperinflacionario, lo que fue además acompañado de un recorte de salarios públicos, apertura del comercio exterior y blanqueo de capitales. Estas medidas redujeron la inflación y el déficit fiscal pero su carácter recesivo quedó de manifiesto en la caída del producto bruto interno y del 40% de los salarios del sector público en un aumento del desempleo y subempleo.

Fue una fase crítica de las protestas que reunió un total de 118 a lo largo del año 1990, aunque esa tendencia comenzó a ceder a lo largo del año 1991 con un retroceso que se prolongó hasta 1993.

Conclusiones

Las protestas sociales ameritan un estudio desde la perspectiva de la historia social. Sería relevante para la historia reciente del país contar con una historia social conectada y situada de las expresiones contenciosas, donde una de las dimensiones a considerar sea la contextual. Este artículo ha mostrado la relevancia de analizar en conexión las protestas y uno de los indicadores del marco contextual como fueron las políticas públicas neoliberales, ya que éstas generaron un potencial de inequidad que fue detonante de acciones contenciosas.

Las políticas públicas dictaminadas por leyes sucesivas entre 1989 y 1991 configuraron un contexto de tensión para un conjunto de actores sociales que operaban en el marco de unidades económicas, administrativas y empresariales alcanzadas por las reformas del Estado. Esas políticas desarticulaban tradiciones, anclajes, identidades previas, lesionaron intereses, generaron inequidad social y marcaron una fase crítica dentro del ciclo de protestas de la Argentina reciente.

Notas

1. A partir de la definición propuesta por Sidney Tarrow (1998) sobre ciclo de protesta y teniendo en cuenta el concepto de "coyuntura crítica" de Capoccia y Kelemen (2007), podría definirse la expresión "fase crítica de la protesta" aquel período de tiempo relativamente corto en el marco de un ciclo o proceso, que delimita una intensificación y una tensión respecto de la situación previa que puede generar un posible curso de acción colectiva disruptiva.

Fuentes

Diario Puntal. Río Cuarto. 1989-1991

Referencias

Barros, S. Orden, democracia y estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991. Alción Editora.

- Basconzuelo, C. y Quiroga, M. V. (2018). Hacia un mapeo de la protesta social en ciudades intermedias y agro-universitarias de la provincia de Córdoba. Río Cuarto y Villa María en coyunturas históricas recientes y conflictivas (1989-2003). Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID), Mincyt.
- Bonnet, A. (2007). La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001. Prometeo.
- Capoccia, G. y Kelemen, D. (2007). The study of critical junctures: theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), pp. 341-369. <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/study-of-critical-junctures-theory-narrative-and-counterfactuals-in-historical-institutionalism/BAAE0860F1F641357C29C9AC72A54758>
- Franco, M. y Levín, F. (Comps.). (2007). Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción. Paidós.
- Ramírez, H. (2000). La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder. Ferreyra Editor.
- Roth Deubel, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.
- Tarrow, S. (1998). El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Alianza.
- Sidicaro, R. (2002). Los tres peronismos. Estado y poder económico. Siglo veintiuno editores.
- Thwaites Rey, M. y López, A. (2005). Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Prometeo.