

V. COORDENADAS HISTÓRICAS DE MAR DEL PLATA: ARGENTINA 1976-2005.

“Puestos a hablar de la política colonial del imperialismo capitalista, es necesario hacer notar que el capital financiero y la política internacional correspondiente, la cual se traduce en la lucha de las grandes potencias por el reparto económico y político del mundo, originan abundantes formas transitorias de dependencia estatal. Para esta época son típicos no sólo los dos grupos fundamentales de países –los que poseen colonias y las colonias- , sino también las formas variadas de países dependientes que desde un punto de vista formal gozan de independencia política, pero que en realidad se hallan envueltos en las redes de la dependencia financiera y diplomática. Una de estas formas, la semicolonias, la hemos indicado ya antes. Modelo de otra forma es, por ejemplo, la Argentina (...) No es difícil imaginarse los fuertes vínculos que se establecen entre el capital financiero –y su fiel ‘amigo’, la diplomacia- de Inglaterra y la burguesía de la Argentina, los círculos dirigentes de toda su vida económica y política” (Lenin, 1974:95).

Para el análisis de la información recogida en el trabajo de campo, hemos considerado que, previamente, hay que encajar Mar del Plata en sus correspondientes coordenadas históricas –económicas, políticas y sociales-¹, ya que el peso de las dependencias históricas constituye un factor de restricción de las opciones realmente disponibles de política pública en un periodo determinado², pues como nos dice un informante “estamos en una sociedad, con la historia de la nuestra, la vieja y la reciente” (Independiente9). Un periodo en el que en diversos sectores de la sociedad argentina se ha abierto un espacio de reflexión crítica en torno al modelo económico de valorización financiera (1976-2005) que reemplazó al modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), ya que es en este contexto de crítica al modelo económico vigente donde se adopta la decisión de elaborar un Plan Estratégico para el desarrollo de Mar del Plata, y donde adquieren plenamente sentido los relatos obtenidos en nuestro trabajo de campo, y que reflejan lo que Boltanski y Chiapello (2002) han denominado el nuevo espíritu del capitalismo que requiere el nuevo capitalismo flexible y globalizado. Un espíritu que constituye un conjunto de dispositivos de legitimación, de convenciones que justifican el compromiso y la adhesión al capitalismo, y que han desarmado a la crítica tornándola inoperativa.

5.1. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones sustituyó al modelo agroexportador (1880-1930) que terminó con la Primera Guerra Mundial, al ponerse de manifiesto su vulnerabilidad por una serie de circunstancias, como los primeros desarrollos de la actividad industrial dirigida al mercado interno y la crisis internacional de los años treinta. Crisis que representó en gran medida un nuevo impulso al proceso de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), ya que la vulnerabilidad de los países subdesarrollados se había puesto en evidencia cuando la Gran Depresión hizo caer

¹ Como nos dice un informante, “de octubre de 2001 a mayo/junio de 2002, en la Argentina se sucedieron varios presidentes, cambio de gobernador, cambiaron todas las reglas del juego de la macroeconomía. La economía doméstica quedó terriblemente resentida. La economía estatal colapsó porque, al haberse destruido la economía doméstica, obviamente los ingresos de la Administración bajaron a niveles insospechados. O sea, pasaron toda una serie de cosas que creo que implicaron que se prestara mucha mayor atención a temas muy de diario, completamente de diario” (Comision5).

drásticamente tanto la demanda externa como los precios de las materias primas. Para conjurar el consiguiente deterioro de los ingresos del comercio exterior, varios países latinoamericanos se habían embarcado en la ISI, procurando producir localmente los bienes de consumo manufacturados, hasta entonces importados en su mayoría³. Por ejemplo, en el marco de la política de estímulo a la producción industrial, ésta creció aceleradamente al 8 % anual acumulativo, entre 1935 y 1945, duplicándose en ese mismo período la ocupación industrial. Esta rápida expansión provocó, con la llegada del peronismo al poder, un proyecto de desarrollo, conteniendo un enfoque radicalmente opuesto al modelo agroexportador y profundizador de la industrialización experimentada en la última década.

A lo largo de la década de 1950, se consolidó el predominio de EE.UU. en la economía mundial, produciéndose una intensa internacionalización de sus capitales, con lo que empresas transnacionales norteamericanas comenzaron a instalar subsidiarias industriales que abastecían los distintos mercados internos de las economías. Hobson (1979) escribió en 1905 que la expansión imperialista norteamericana estuvo subordinada a la fuerza impulsora del factor económico, a la rapidez sin precedentes de la revolución industrial ocurrida en EE.UU. a partir de la década de los ochenta del siglo XIX⁴. La concentración de la industria en monopolios fue resultado de una crisis de sobreproducción, y de la consiguiente disminución de los precios de los bienes manufacturados que hizo que los competidores más débiles tuviesen que cerrar o vender sus empresas. El poder

² Subirats y Gomá (1998).

³ Entre aproximadamente 1940 y 1980, “América Latina vivió un período de ‘crecimiento hacia adentro’, impulsado sobre todo por la ISI, durante el cual los índices económicos y sociales fueron sensiblemente mejores que los conocidos antes o después” (Arocena y Sutz, 2003:147).

⁴ Como indican Duménil y Lévy (2004:8 y 9), “la crisis de los años noventa del siglo XIX introdujo en los Estados Unidos una transformación de las instituciones del capitalismo, hecho que condujo a una revolución en la técnica y en la organización de las empresas”. Esta revolución introdujo “la inversión de la tendencia de la tasa de ganancia –su aumento en lugar de su disminución- a pesar de que la tasa de crecimiento del salario real era en ese momento más alta. Igualmente, otorgó uno de los rasgos fundamentales a la nueva fase en la cual entró el capitalismo durante las primeras décadas del siglo XX: la eficiencia”. Ésta permite “economizar el capital avanzado, hacer mejor el uso (capitalista) posible de este capital, en una forma más continua y más intensa. Igualmente, si este presupuesto se aplica al capital fijo en la producción (y de stocks de materias primas y en curso), él es aplicable a otros componentes del capital: el capital-mercancía (los stocks de productos terminados) y el capital-dinero (la tesorería). Lo que llamamos progreso de gerencia, remite a todas las innovaciones conducentes a una eficiencia superior en estos dominios. Esta tarea histórica alcanzó una amplitud tal, que promovió el desarrollo, a principios de siglo, de medias clases medias asalariadas – ejecutivos y empleados- distintas a las de los trabajadores productivos. Esta primera revolución, la revolución de la gestión, introduciendo a lo que los estadounidenses denominan el *managerial capitalism* (que señalamos en francés por el neologismo *capito-cadrisme*), produjo este desarrollo”.

manufacturero de EE.UU. tuvo un crecimiento tan elevado que excedió las demandas del mercado interno, situación que se agravaba por el mismo proceso de concentración. Los grandes industriales y financieros norteamericanos empezaron a demandar al poder político mercados extranjeros para las manufacturas y las inversiones, demanda que supuestamente fue la responsable de la adopción del imperialismo como una doctrina y una práctica políticas del Partido Republicano al que ellos pertenecían.

De este modo necesitaron el imperialismo porque querían utilizar los recursos públicos de su país para hallar un empleo rentable a su capital que de otro modo sería superfluo. Como los países europeos venían implementando políticas proteccionistas, los grandes fabricantes y financieros se vieron obligados exportar sus manufacturas e inversiones hacia China y el Pacífico y hacia Sudamérica en busca de sus oportunidades más rentables, estableciendo con estos países relaciones políticas espaciales eliminar la competencia de sus competidores europeos. Sin embargo, las mismas necesidades de exportación de capitales existían en éstos, lo que los llevó también, aunque en menor escala, a una estrategia imperialista⁵.

El modelo sustitutivo, en la Argentina de los cincuenta, se presentó bajo dos variantes distintas que estaban relacionadas con propuestas político-sociales contrapuestas y que implicaban necesariamente una política distinta de distribución del ingreso. Una variante es la industrialización basada en la expansión de la producción de los bienes suntuarios, la cual tuvo mayor vigencia, conformándose durante la gestión gubernamental del desarrollismo (1958/62) y persistiendo durante la dictadura militar que derrocó al gobierno radical (1966/72).

⁵ Para Hobson (1979) el imperialismo es el esfuerzo de los grandes controladores de la industria por ampliar el canal por donde fluye su riqueza excedente buscando mercados extranjeros e inversiones extranjeras para colocar de forma rentable los productos y capitales que no pueden vender o usar en su país. Por ello, Hobson sostiene que queda de manifiesto la falacia de la supuesta inevitabilidad de la expansión imperial como un conducto necesario para la industria progresista, pues no es el progreso industrial lo que demanda la apertura de nuevos mercados y áreas de inversión, sino la mala distribución del poder de consumo que impide la absorción de bienes y de capital dentro del país. El ahorro excesivo que constituye la raíz económica del imperialismo se compone de rentas, beneficios monopólicos, y otros elementos de un tipo de ingreso ilegítimo.

El desarrollismo es una de las características más distintivas de la década de los cincuenta, en tanto que la idea moderna de desarrollo, a la que remite la filosofía del desarrollismo, apareció en unas determinadas condiciones históricas que significaron un cambio en las relaciones internacionales y la emergencia de un nuevo orden mundial, por el declive del colonialismo y la consolidación de los Estados-nación, la emergencia de la Guerra Fría, la necesidad del capitalismo de encontrar nuevos mercados, y la confianza en las posibilidades de la aplicación de la ciencia para abordar los problemas de cada una de las sociedades mediante la ingeniería social. La explicación de por qué y cómo el desarrollo se extendió como la idea que orientó las prácticas particulares de los países y, a la vez, articuló sus relaciones internacionales entre los mismos, tiene que ver con la forma en que dicho concepto se ha ido construyendo históricamente: aunque sus significados han ido cambiando, siempre han mantenido una connotación positiva evocando una metáfora de crecimiento orgánico y de evolución, “de realización de una serie de potencialidades contenidas en los organismos, los individuos y las sociedades, potencialidades que pudiendo ser realizadas, debían realizarse: ésta ha sido la misión legitimadora del desarrollo” (Gimeno y Monreal, 1999:7).

Cuando la era del desarrollo en el Tercer Mundo apareció, a fines de los años cuarenta, el sueño de diseñar la sociedad mediante la planificación encontró un suelo aún más fértil, en América Latina y Asia. La creación de una «sociedad en desarrollo» entendida como una civilización basada en la ciudad, caracterizada por el crecimiento, la estabilidad política y crecientes niveles de vida, se convirtió en un objetivo explícito y se diseñaron ambiciosos planes para lograrlo con la ansiosa asistencia de las organizaciones internacionales y de expertos del mundo desarrollado. Entre 1940 y 1980, gran parte de los países latinoamericanos se convirtieron en “semi-industriales” o como países con una “industrialización trunca”. En ella la manufactura pasó de un papel menor a constituirse en el principal propulsor del crecimiento en ese período, pero “sin llegar a basarse sólidamente en actividades endógenas de alto nivel de calificación. Por consiguiente, la industrialización no alcanzó niveles de competitividad que retroalimentaran el proceso, por lo que su avance siguió dependiendo en gran medida de las exportaciones de materias primas con muy poco

valor intelectual agregado y, cada vez más, del financiamiento externo” (Arocena y Sutz, 2003:199).

En el funcionamiento del modelo sustitutivo basado en la expansión del consumo suntuario, el crecimiento industrial estuvo centrado en la producción de bienes de consumo duraderos “demandados por el reducido sector de altos ingresos. Para ello la transferencia de ingresos desde el sector agropecuario hacia los sectores urbanos es acompañada por una redistribución dentro de estos últimos en detrimento del grueso de asalariados, ya que la creciente dispersión de la estructura salarial perjudica a la mayoría del proletariado urbano y atempera estos efectos sólo sobre una parte de los sectores medios” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1987:41). El crecimiento de la producción de bienes de consumo duraderos es acompañado por una creciente remisión de utilidades y pagos por tecnología derivados del predominio extranjero. Sin embargo, el freno de esta expansión viene dado por la irrupción de la crisis en la balanza de pagos y su convergencia con las dificultades que se derivan del creciente conflicto social producido por la acción y movilización de los sectores populares que pretenden una mayor participación económico-social.

La otra variante del modelo sustitutivo es el tipo de industrialización basada en la expansión de la producción de los bienes de consumo masivo, la cual fue “parcialmente aplicada debido a la sistemática interrupción de los procesos democráticos que los pusieron en práctica habiendo sido adoptada, primero, por el gobierno de A. Illia (1963/66) y posteriormente durante el tercer gobierno peronista (1973/75)” (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1987:41). En la dinámica de esta corriente política distribucionista, el aumento del salario real generaba fundamentalmente un incremento en la demanda de los bienes de consumo masivo, tales como las producciones de alimentos o textiles, cuya expansión, por un lado, acarrea una baja demanda de insumos importados y, por otro, un significativo requerimiento de fuerza de trabajo. Pero, esta fase del crecimiento industrial con una distribución progresiva del ingreso se interrumpe por la oposición de los sectores empresariales predominantes en la estructura económica, manifestándose en la retracción de la inversión productiva privada, y en problemas en la balanza de pagos.

Históricamente, el sector industrial registró la mayor rentabilidad relativa durante buena parte del período de industrialización por sustitución de importaciones, pero a partir de los años setenta esta tendencia comienza a revertirse a causa del crecimiento de la rentabilidad del sector financiero y al proceso de desinversión en el sector industrial. En este marco el golpe militar de 1976 impulsó un proyecto de reestructuración productiva que cambió el patrón de acumulación, lo que significó que el denominado modelo de valorización financiera se impusiera a un sector industrial sustitutivo en pleno proceso de desindustrialización, mediante el aniquilamiento de los cuadros intelectuales del campo popular⁶.

5.2. Modelo de valorización financiera.

A partir de la instauración de la dictadura militar las Fuerzas Armadas argentinas modificaron los elementos centrales de la doctrina vigente, al abandonar la concepción de que el crecimiento económico y la inclusión social constituían pilares básicos para superar los conflictos sociales, y la reemplazaron por otra encaminada a disciplinar y controlar a los sectores populares mediante la desindustrialización, la concentración del ingreso y la represión. Además, replantean el contenido y la amplitud de la represión que en la Doctrina de Seguridad Nacional “estaba circunscripta a las vanguardias armadas que surgen a partir de la revolución cubana y del ‘Cordobazo’”. Del golpe militar en adelante, la represión ocupa un lugar central y desconocido, aplicando sobre todos los integrantes de las organizaciones populares, el secuestro, la tortura y el asesinato, que en conjunto definen la trágica figura del ‘desaparecido’. Finalmente, las hipótesis de guerra externa vinculadas a las fronteras nacionales tienden a diluirse, consolidándose la concepción de que, supuestamente, estaba en pleno desarrollo la ‘tercera guerra mundial’ y que, en ese marco, el área de operaciones comprendía, como mínimo, a la región latinoamericana en su conjunto” (Basualdo, 2001b: 34-35).

⁶ Basualdo (2001b).

El nuevo modelo de acumulación se afianzó a finales de los ochenta con el paradigma neoliberal. Concretamente, con el Plan Austral del Secretario de Planificación Juan V. Sourrouille del gobierno radical. A partir de dicho plan se articulan directamente sectores del partido de gobierno con los integrantes de sectores dominantes, poniéndose en marcha no sólo un proceso de cooptación ideológica sino también de negocios políticos y económicos. Se inicia así “en el sistema político y en el resto de la sociedad civil la etapa de 'a'sorción gradual, pero continua' ”e los intelectuales orgánicos del resto de los sectores sociales. es decir, de la decapitación de los sectores subalternos como forma de inmovilizar a los sectores populares” (Basualdo, 2001b:46-47).

El enfoque neoliberal diagnosticó la crisis capitalista de la década de los '70 en la sostenida expansión experimentada por el Estado en la posguerra mundial. Se trataba entonces, en palabras de Basualdo (2003), de redefinir el excesivo intervencionismo estatal que traía aparejado una inmensa ineficiencia en el sistema económico mediante la privatización de empresas estatales y a la desregulación de la economía, dentro de la cual la desestructuración del mercado de trabajo va a tener un papel central. Esta visión tergiversada, e interesada, de la crisis estatal es asumida y difundida por el sistema político argentino e incluso por analistas que se comportan como intelectuales orgánicos del bloque de poder dominante. Asimismo la terminación de la dictadura militar planteó a los sectores dominantes un desafío de notable trascendencia que consistió en la manera de llevar a cabo, ahora bajo un régimen constitucional, un control político que posibilitara el desarrollo del nuevo patrón de acumulación. En este sentido, “todo parece indicar que, agotada la represión e interrumpida la industrialización sustitutiva, la opción de los sectores dominantes fue avanzar en la redefinición del sistema político y de la sociedad civil mediante una estrategia negativa que continúa la tarea dictatorial, pero a través de otros medios. Es negativa, porque no pretende construir consenso sino impedir la organización de los grupos subalternos, inhibiendo su capacidad de cuestionamiento. Sin embargo, ya no se trata de hacerlo mediante la represión y el aniquilamiento sino mediante un proceso de integración de las conducciones políticas y sociales de los sectores populares. De esta manera, los sectores subalternos son inmovilizados no pudiendo generar una alternativa

política y social que cuestione las bases de sustentación del nuevo patrón de acumulación” (Basualdo, 2001b:15-16).

En línea con dicho diagnóstico, la propia crisis de América Latina fue imputada al proceso de sobre intervención estatal que alimentó en la región la estrategia de sustitución de importaciones. La salida propuesta a los “extrangulamientos”, por sobre intervención, a que dio lugar esta estrategia, consistió en la reposición plena de los mecanismos de mercado, los que fueron presentados como los reencauzadores del crecimiento y el desarrollo a mediano y largo plazo. Así, un cuerpo de prestigiosos académicos de origen anglosajón, la mayor parte fuertemente vinculados organismos de financiamiento internacional –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio-, se colocó como vocero visible del diagnóstico anti-intervencionista y la salida remercantilizadora⁷. Dicha reposición de los mecanismos de mercado conllevó un fuerte aliento a las políticas de privatización y desregulación para recuperar mecanismos de competencia, “invadidos” o “desplazados” por la “avalancha sustitutiva” de posguerra. Precisamente, sobre estos dos elementos se montó lo que se denominó el Consenso de Washington. Desde el campo teórico, este “consenso” fue construido en el marco de una verdadera “contra-revolución neoclásica”, que surgió como respuesta a las tres décadas de “avance keynesiano” que dominaron, desde la posguerra, el campo estrictamente académico y los aparatos estatales donde se formulaban las políticas públicas. Los tres principales ejes sobre los que se edificó la contra-revolución neoclásica son: 1) la actividad económica está dada por el intercambio de precios que fija el mercado; 2) el objetivo del intercambio económico es la asignación eficiente de los recursos a partir del ejercicio de las preferencias subjetivas; y 3) el estado natural del sistema es colocarse en un equilibrio estable.

La valorización financiera se refiere a la importancia que gana el sector financiero en la asignación del excedente, pero, también, da cuenta de un proceso más general que estriba en la colocación de excedente en una amplia gama de activos financieros, tanto en el mercado interno como en el internacional⁸. Al respecto, hay que señalar que en 1910 se publicó “El capital financiero” del marxista austríaco Hilferding (1985), obra que, según

⁷ Peet (2005).

Lenin (1974), constituye un análisis teórico extramadamente valioso de la fase contemporánea de desarrollo del capitalismo. Hilferding sitúa en el centro del análisis el papel del desarrollo de las grandes sociedades anónimas en el futuro del sistema capitalista, ya que considera que la separación entre propiedad y dirección, característica de las mismas, tiene efectos importantes en dos direcciones: acrecentar la importancia en el sistema de los bancos como promotores de dichas sociedades a través del mercado de valores, y la separación entre el capital industrial y el financiero, siendo este último el que adquiere el papel fundamental en el control de la producción social. Una parte cada vez mayor del capital industrial no pertenece a los industriales que lo utilizan, ya que pueden disponer del capital únicamente por mediación de la entidad financiera, que representa, con respecto a ellos, a los propietarios de dicho capital. Por otra parte, la entidad financiera también se ve obligado a colocar en la industria una parte cada vez más grande de su capital. Gracias a esto se convierte, en proporciones crecientes, en capitalista industrial. Este capital bancario, que por ese procedimiento se trueca de hecho en capital industrial, es lo que llama Hilferding capital financiero. Éste es el capital que se halla a disposición de los bancos y que utilizan los industriales. Sin embargo, si bien Hilferding hizo mayor hincapié en el auge del capital financiero en una nueva era de monopolio, también utilizó el término imperialismo para referirse a la rivalidad entre los Estados del centro, que implicaba una relación de dominio sobre la periferia.

La valorización financiera irrumpió y se impuso en la economía argentina desde fines de la década de los setenta, por el hecho de que la tasa de interés interna, y la diferencia marcadamente positiva de la misma con respecto a la tasa de interés internacional, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo operó como una masa de excedente valorizable en el mercado interno. La valorización financiera, de este modo, surgió como producto de la transferencia de ingresos internos, fundamentalmente por la pérdida creciente de los ingresos percibidos por los asalariados. La dictadura, mediante los recortes de los salarios, y el congelamiento de los mismos en los años que siguieron, estableció un nuevo nivel salarial real en la Argentina.

⁸ Basualdo (2000; 2003); Astarita (2004).

A partir de la dictadura militar los acreedores externos y el capital concentrado interno – constituido a partir de entonces por los conglomerados extranjeros y los grupos económicos locales- pasan a controlar el proceso económico con base en la sobreexplotación de los trabajadores y una férrea subordinación del Estado a sus intereses particulares. El proceso de acumulación que lideran “se sustenta en la valorización financiera y, por lo tanto, ya no está condicionado por el consumo de los sectores populares ni las fronteras nacionales, impulsando la disolución del capital industrial local que establecía alianzas de diversa índole con los asalariados en la búsqueda de lograr el desarrollo industrial” (Basualdo, 2001b:39). Asimismo, el aumento de la productividad que llevó aparejado se asoció, no a la expansión de la economía, sino a la expulsión de fuerza de trabajo, tal y como se acentuará en la década de los noventa, operando los desocupados como “un ejército industrial de reserva” que, a su vez, genera las condiciones para acentuar la reducción del salario real e incrementar la intensidad del trabajo de quienes permanecen ocupados en la producción industrial⁹. Constatándose, así, la notable profundización de la “revancha clasista” que puso en marcha la dictadura militar en Argentina.

Característicamente, lo novedoso de este nuevo patrón de acumulación, en relación a la etapa sustitutiva, es el endeudamiento privado. De hecho las empresas privadas se endeudaron externamente para obtener grandes beneficios con la valorización financiera, para lo cual debían realizarlas en el exterior vía fuga de capitales. Por otra parte, el endeudamiento externo es un factor fundamental para la instalación de la valorización financiera. Para entender esta relación es necesario analizar, advierte Basualdo (2001b:31), cómo opera la deuda externa del sector privado y del sector público. Los grupos económicos locales y las empresas transnacionales no se endeudan para realizar inversiones productivas sino para obtener renta mediante colocaciones financieras, en tanto la tasa de interés interna supera largamente la tasa de interés internacional, para finalmente remitir los recursos al exterior y reiniciar el ciclo. Por eso en la Argentina la otra cara de la deuda externa es la fuga de capitales locales al exterior. En este proceso, “el papel del Estado es fundamental, por lo menos, por tres motivos: 1) a través del endeudamiento interno

⁹ Basualdo (2003).

mantiene una elevadísima tasa de interés en el sistema financiero local respecto a la vigente en el mercado internacional; 2) mediante la deuda externa es quien provee las divisas que hacen posible la fuga de capitales; 3) asume como propia la deuda externa del sector privado, incorporando una nueva transferencia de recursos existentes que ya comprometían mucho miles de millones de dólares”.

La deuda externa se reflejó externamente en los acreedores externos e internamente en la valorización financiera y en la fuga de capitales¹⁰, por lo cual pasó a ser una variable macroeconómica de central importancia en la economía argentina. Variable que explica la liberalización de la economía argentina, la cual se asentó en una apertura del mercado de bienes y de capitales acelerada y asimétrica (entre diferentes sectores)¹¹, que operó conjuntamente con la aplicación de la Reforma Financiera de 1977. Pero otra característica del modelo de acumulación implantado por la dictadura, fue una disminución importante de los gastos estatales en salud y educación y en un aumento en las transferencias al capital y, por el lado del ingreso, en una acentuada regresividad tributaria¹². Y es que si el Estado definió la distribución del ingreso entre capital y trabajo a partir de 1976, en adelante la distribución del ingreso dentro del capital favoreció a una nueva cúpula empresarial, pues los conglomerados extranjeros se consolidaron como el nuevo bloque de poder económico junto a los grupos económicos locales (aunque estos últimos se van a consolidar durante el transcurso de la década del ochenta). Sin embargo, se trata de agentes que ya actuaban en la Argentina, aunque ahora comparten una comunidad de intereses y desarrollan nuevas estrategias empresariales. Además, irrumpen en un segundo plano los acreedores externos, en un contexto de fuerte endeudamiento.

En los años ochenta, la consolidación de los conglomerados económicos¹³ corrió paralelo a la creciente transferencia de excedente del Estado hacia el poder económico, transferencia

¹⁰ Las grandes firmas tienen activos financieros en pesos en el país (por la alta tasa de interés), mientras que los dólares los tienen en el exterior por la fuga de capitales.

¹¹ Dicha apertura funcionó como un instrumento de política anti-inflacionaria para controlar el nivel de precios y generó transferencias de recursos desde los sectores de bienes transables a los no transables.

¹² Basualdo (2001a; 2003).

¹³ Durante las últimas décadas del siglo XX adquieren una creciente importancia dentro de la producción industrial argentina las actividades que se sustentan sobre la base de ventajas comparativas naturales (como la producción de alimentos y bebidas y, en menor medida, la refinación de petróleo y la industria petroquímica),

en la cual jugó un papel principal la banca acreedora. En este marco se cristalizó la estatización de la deuda externa privada. Esta estatización se llevó a cabo a través de los seguros de cambio implementados desde comienzos de los años ochenta, con lo cual el capital concentrado local se vio altamente beneficiado. Esto duró hasta 1987, momento en el cual tuvo lugar el primer Plan de capitalización de la deuda. Además, en la década de los ochenta, la promoción industrial, como política pública ante el proceso de desinversión de los años ochenta, consistió en un subsidio público a la inversión privada, y que alentó la concentración de capital a través de mecanismos de transferencia de fondos hacia los grandes grupos económicos y las empresas transnacionales¹⁴. De este modo, en los ochenta predominaron las firmas oligopólicas locales y los conglomerados extranjeros, quienes se impusieron a los acreedores externos.

Durante la cesación de pagos de la deuda por parte del gobierno radical en los años 1988-89, se produjo la hiperinflación, como consecuencia de la corrida desencadenada por los bancos extranjeros. La crisis hiperinflacionaria de 1989 se dirigía a remover las restricciones estructurales que impedían el desarrollo y la consolidación del patrón de acumulación, basado en la valorización financiera, que había puesto en marcha la dictadura militar. Y es que la remoción de los escollos estructurales que impedían el despliegue de la valorización financiera era una necesidad imperiosa para los sectores dominantes, pero no era el único objetivo buscado con la crisis de 1989. Tan importante como esa remoción “era redefinir la naturaleza de un sistema político que impedía la convalidación de las reformas estructurales y, por lo tanto, la profundización del proceso en marcha. En consecuencia, su inorganicidad no radica en que el sistema político exprese los intereses y necesidades de los sectores populares, tratando de rectificar el rumbo del proceso mediante la redefinición del patrón de acumulación gestado en la etapa dictatorial. Lo que se pone en evidencia durante la primera gestión constitucional es un profundo desfasaje entre el avance de la valorización financiera y el funcionamiento del sistema político”. Por tanto, la profunda

la producción siderúrgica y la industria automotriz, cuyo notable crecimiento estuvo directamente asociado con el régimen de promoción y protección con el que fue favorecida. Todas estas actividades, que con sus más o sus menos son oligopólicas, congregan, en conjunto, el 65% de la producción industrial de nuestro país y el 75% de las exportaciones sectoriales.

¹⁴ Fue durante la administración de Menem que se eliminaron los programas de promoción industrial y los subsidios del Estado al capital concentrado.

crisis hiperinflacionaria de fines de la década del ochenta “trae como consecuencia un acentuado disciplinamiento en el conjunto social, en tanto instala una nueva relación entre el capital y el trabajo, y, al mismo tiempo, del sistema político” (Basualdo, 2001b:54-55).

En el marco de la hiperinflación, el colapso era la única manera que tenían los acreedores externos para cobrarla, ya que no tenían poder de lobby. La crisis hiperinflacionaria y la reestructuración económica y social que le sucede encuentran su sustento en el conflicto entre el capital concentrado interno y los acreedores extranjeros. Sin embargo las transformaciones posteriores afectaron a los asalariados y a la estructura estatal, en la medida en que las piezas claves para mitigar las contradicciones entre los sectores dominantes (y donde coinciden sus intereses) son la regresividad en la distribución del ingreso y la puesta en marcha de un programa de privatizaciones de las empresas públicas¹⁵. En términos estructurales, el avance del capital sobre el trabajo está directamente vinculado con el proceso de desindustrialización y la privatización de las empresas estatales, deviniendo los trabajadores desocupados en uno de los estratos más dinámicos en los hechos sociales de fines de los noventa e inicios del siglo XXI.

Es indudable que esta situación tiene que ver con las teorías y las prácticas de desarrollo que se van a centrar en el ajuste estructural. Hay que ajustar primero, se dijo, para poder “desarrollar” después; una forma reveladora de definir las prioridades, y que refleja el posicionamiento hegemónico del enfoque neoliberal que asimila el desarrollo al crecimiento¹⁶. Por un lado, el ajuste estructural tendió a restablecer un cierto número de equilibrios contables que se consideraban –especialmente por parte del FMI- necesarios para armonizar el sistema internacional. Frente a la situación monetaria de estos países, había que ajustar las economías y especialmente corregir, según sus recetas, las balanzas de pago. Por otro, parecía claro que las políticas de ajuste daban lugar, en los países que debían someterse a ellas, a consecuencias con frecuencia dramáticas, dado que el rigor presupuestario sumado a la liberalización del mercado llevaba consigo una tala importante

¹⁵ Basualdo (2001b); Boyer (2002); Rapaport (2002).

¹⁶ La subalternización y desaparición del concepto de desarrollo ha sido funcional a una propuesta que se centra selectivamente en la expansión del producto (crecimiento) para diagnosticar la prosperidad por la que atraviesa la dinámica económico social de un país o, más específicamente, de una región y el conjunto de sus actores institucionales.

en el personal de la función pública, las subvenciones de todo tipo, así como las prestaciones sociales en los ámbitos de la educación y la salud. Y es que había que ajustar el bienestar a los “imperativos” de la economía de mercado¹⁷.

Para paliar este nuevo deterioro de las condiciones de vida se inventó el ajuste estructural con rostro humano, destinado a combinar la austeridad exigida por el FMI y las preocupaciones humanitarias de UNICEF. Incluso la coordinación entre el FMI y el Banco Mundial estuvo fuertemente influida por la crisis de la deuda a partir de 1980. La crisis de la deuda confirmará la tendencia de la redefinición de las misiones prioritarias del Fondo, reforzando su papel de asistencia a los países en desarrollo no productores de petróleo, antes de que el FMI se viera llamado a desempeñar un papel clave en la evolución de los países del antiguo bloque del Este. Además los aumentos del precio del crudo de la OPEP “ayudaron a reducir la tasa general de expansión de la economía mundial. Aunque también dejó a los bancos occidentales enormes depósitos de inversión en petrodólares. Los bancos estaban más que deseosos de reciclar estos depósitos en forma de préstamos para el Tercer Mundo” (Duffield, 2004:54).

Hay que subrayar que cuando los préstamos se convirtieron en deudas durante los ochenta, muy pocos de los problemas originales que se habían tratado de arreglar con estos préstamos habían sido verdaderamente solucionados; en realidad, se habían agravado. La posterior crisis supuso una pérdida todavía mayor de soberanía económica a causa de la habilidad de las instituciones financieras internacionales para insistir con los programas de reforma económica y de ajuste estructural. El problema de la deuda reveló que las dificultades en la balanza de pagos de muchos países en desarrollo no se debían solamente a problemas coyunturales, para cuya solución bastaría aplicar unas simples medidas a corto plazo. Se trataba, de hecho, de las consecuencias de ciertas características estructurales de dichas economías: sectores poco productivos, sistemas fiscales y administrativos con poco rendimiento. Y para encontrar remedio a esta situación, el FMI creó las facilidades de ajuste estructural (FAS) e incluso una variante reforzada de éstas (FASR) que son préstamos a mediano plazo obtenidos sobre la base de unos programas concretos de

¹⁷ Peet (2005).

reformas estructurales, por tanto sometidos a diversas condiciones. Al mismo tiempo, el Banco Mundial comprobó que sus proyectos de desarrollo a largo plazo no podían ser coronados por el éxito si no se cumplían las condiciones necesarias para el equilibrio macroeconómico a medio plazo. Por ello “instauró unos préstamos para el ajuste estructural, no directamente ligados con proyectos concretos de inversión, pero sometidos a condiciones de política económica. Por ello, el Fondo y el Banco deben coordinar estrechamente sus análisis y, en consecuencia, las condiciones impuestas a los diversos países sometidos a procedimientos de ajuste estructural. Porque resultaría particularmente incoherente, e imposible de gestionar por los países, que esas condiciones divergieran” (Vernières, 1998:54-55).

Globalmente, los créditos concedidos por el Fondo eran relativamente poco importantes, pero la función de catalizador de otras entregas que representaban los compromisos del FMI explica que más de la mitad de los estados miembros recurrieran a ellos a pesar de la fuerte condicionalidad de la mayor parte de estos préstamos. Sin embargo, la condicionalidad impuesta por las cartas de intención y los documentos marco redactados para la obtención de las facilidades concedidas por el Fondo era muy estricta, ya que se apoyaba, para su evaluación, en toda una serie de criterios de realización controlados por el FMI durante la ejecución de los programas. Criterios que se basan en cierto número de principios casi siempre de inspiración liberal. Se trata, en primer lugar, de la desvinculación del Estado por medio de la reducción de los gastos públicos y la organización de grandes operaciones de privatización. Se exige igualmente la liberalización de los intercambios exteriores, acompañada frecuentemente de una devaluación de la moneda nacional. De este modo, su intervención limitó gravemente la soberanía de esos Estados y, por tanto, la fijación de las grandes orientaciones de la política del FMI y del Banco Mundial constituyó un tema esencial en las relaciones entre los países del Sur y los del Norte.

5.2.1. La década de los noventa.

En 1989 el menemismo asumió anticipadamente el gobierno e implementó nuevas políticas dirigidas a acentuar las reformas estructurales, tales como la desregulación de los mercados, la apertura de la economía y las privatizaciones de empresas públicas, y que impulsaron los organismos financieros internacionales y la fracción dominante local, y la misma forma parte del vasto proceso de destrucción de las funciones básicas y estratégicas del Estado que se implanta durante el periodo menemista¹⁸. En este periodo se despliega una política sistemática, pero con idas y vueltas en función de los diferentes conflictos sociales resultantes, orientada a remover la normativa que modelaba el mercado de trabajo. Es así como a lo largo de esta década se replantean, mediante decretos del Poder Ejecutivo, las normas sobre la determinación salarial (se elimina la indexación salarial, se descentraliza la negociación colectiva y se vinculan las variaciones salariales a la evolución de la productividad); se limita el derecho de huelga; se altera el régimen de vacaciones; se privatiza el sistema de prevención de accidentes de trabajo; se ponen en vigencia diversas formas de contratos temporales que disminuyen el costo para los empresarios (los denominados “contratos basura”); se reducen los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares; disminuyen las indemnizaciones por despido. Todas estas políticas consolidan una notable precariedad en el mercado de trabajo y un salto cualitativo en las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo que es generalizado pero reconoce como epicentro a las grandes empresas oligopólicas, sustento de los sectores dominantes en la Argentina.

El programa de privatizaciones del menemismo se inició en el marco macroeconómico caracterizado, por una parte, por el estancamiento del producto bruto per capita, por la distribución crecientemente regresiva del ingreso, por el incremento de la desocupación abierta y de las distintas formas de subocupación y de trabajo precario. Por otra, se dio un significativo estancamiento de la productividad y transferencias masivas de ingreso, fundamentalmente desde el trabajo al capital y, dentro de éste, desde las pequeñas y medianas empresas hacia las grandes. Incluso la creciente concentración económica se dio paralelamente a un acentuado proceso de desindustrialización. Así uno de los aspectos más

¹⁸ Periodo que coincide con el nuevo capitalismo flexible y globalizado que requiere de un Estado con una autonomía relativa y funcional a un mundo sin fronteras visibles de organización, organizaciones e instituciones.

destacados es el muy elevado nivel de rotación que se manifiesta en el interior de la elite empresaria en la década de los noventa, lo que implica el desplazamiento de un gran número de agentes y el surgimiento de nuevos actores centrales en el desenvolvimiento económico de la Argentina. En esta década, las grandes firmas dedicadas al comercio y la prestación de servicios mejoraron sustancialmente su posicionamiento, en detrimento de aquellas orientadas a la producción de bienes, en particular las industriales. Esta dicotomía refleja el dispar desempeño sectorial en el plano macroeconómico, y las formas que adopta la reconfiguración de las estructuras de precios y rentabilidades relativas en el contexto económico contemporáneo¹⁹.

A las reformas estructurales –apertura de la economía y privatización de empresas públicas– se sumó el régimen cambiario monetario de tipo cambio fijo con currency board. La opción del currency board –anclaje o articulación del peso con el dólar– determina la evolución de la economía argentina en el periodo menemista. Como afirma Boyer (2002), las autoridades argentinas pierden, con el currency board, dos instrumentos de política económica: no solamente el tipo de cambio sino también la tasa de interés, que debe utilizarse para atraer suficientemente a los capitales como para sostener la viabilidad de la balanza de pagos. Entonces, ¿cómo mantener un crecimiento fuerte y al mismo tiempo la credibilidad con un solo instrumento? Es una misión imposible, concluye Boyer.

Sobre el tipo de cambio fijo con currency board se va a basar la resolución de los conflictos entre el capital concentrado y los acreedores externos, plasmado con el ingreso de la Argentina al Plan Brady, y la renegociación de la deuda. Pero, en un plano más general, cabe recordar que la fragilidad externa de la Argentina de los años noventa fue creciente en el marco de una economía mundial con devaluaciones competitivas y con sectores externos sólidos, centrales para el crecimiento. Los ciclos en la Argentina de esta década dependieron directamente del comportamiento comercial externo, que actuó como obstáculo para el crecimiento. El deterioro creciente de la competitividad de la economía se reflejó en el balance comercial deficitario, aunque cabe mencionar el superávit que se alcanzó en 1995, aunque en un contexto depresivo. Otro indicador del deterioro de la

¹⁹ Gerchunoff y Cánovas (1995); Azpiazu (1997); Basualdo (2003).

competitividad es que el único socio comercial de importancia con el que la Argentina tuvo superávit en los noventa fue Brasil²⁰. Superávit basado en las exportaciones argentinas de productos primarios o de primera elaboración de los mismos. Contrariamente, el déficit comercial con el resto del mundo creció constantemente, mucho más de lo que fue el superávit en el MERCOSUR. A esto se sumó la insuficiencia de inversión durante la década y su escasa contribución a la competitividad de la economía argentina²¹.

Con la hiperinflación de 1990 se llegó a un nivel de actividad bajo, pero creció hasta mediados de 1994 debido al “boom” de consumo y de crédito asociados a la estabilización y a la demanda insatisfecha, al inicio de la burbuja de capitales y a la liberalización de su flujo. Durante el periodo 1992-1994, y sobre la base de la sincronía del sistema político y la valorización financiera, se registra un periodo de crecimiento económico en el cual convergen dos procesos complementarios y decisivos: “a) Los sectores dominantes no solamente speran las contradicciones que surgieron en la década anterior, sino que el *establishment* económico adquiere una homogeneidad inédita ya que los grupos económicos, las empresas extranjeras y la banca transnacional constituyen una ‘comunidad de negocios’ sobre la base de su asociación en la propiedad de los consorcios que adquieren las empresas estatales que son privatizadas. b) A partir de la superació de la inflación, del nuevo ciclo de endeudamiento externo y de la expansió del crédito interno, se generaliza en ciclo expansivo del consumo interno que incorpora a vastos sectores sociales, dando lugar a la etapa de mayor consenso social del nuevo modelo de acumulación” (Basualdo, 2001b:66). Por otra parte, la conformación de esa “comunidad de negocios” es un hecho inédito porque en ese momento se altera drásticamente el comportamiento tradicional de las empresas transnacionales en el país. En efecto, pese a que a nivel mundial ese proceso se registra en los años sesenta y setenta, en la Argentina “las empresas extranjeras siguen manteniendo un acentuado grado de control sobre el capital sobre el capital de sus subsidiarias locales. Si bien a partir de la interrupción de la sustitución de importaciones comienza a modificarse este comportamiento, es recién con la privatización de empresas públicas que se consolidan las asociaciones, asumiendo una importancia desconocida hasta ese momento” (Basualdo, 2001b:66-67).

²⁰ Debido al Mercosur y al crecimiento de la economía de ese país.

Las políticas macroeconómicas –conjuntamente con las privatizaciones- son las más importantes en la década del noventa. Los privilegios y subsidios concedidos directa o indirectamente a los grandes conglomerados determinaron una fuerte heterogeneidad entre las empresas líderes y el resto en términos de costos financieros, costos de insumos y bienes de capital y plantas, capacidad de acceso a protecciones y cuasi-reservas de mercado –el caso automotriz- y fijación de precios. Consecuentemente, creció la asimetría en materia de tasas de crecimiento y rentabilidad, competitividad externa, y sensibilidad a los ciclos –las mayores empresas crecieron en ventas y utilidades aun en los períodos recesivos. Esto operó en contra de la formación de una economía de redes y permitió el predominio de las rentas de privilegio y de trabajo económico sobre los demás tipos de rentas –las de innovación, de distrito industrial, o de fuerza de trabajo cualificada²².

Con la liberalización acelerada de las importaciones y la reducción de apoyo a las exportaciones, el déficit comercial creció rápidamente. Dentro de las industrias se dio un proceso de retroceso desde las industrias más intensivas en tecnología y fuerza de trabajo cualificada hacia –con algunas excepciones menores- las que realizan la primera transformación de productos primarios; y una ruptura del tejido entre grandes empresas y medianas y pequeñas. El sesgo importador de la política comercial llevó a que las importaciones aumentaran y las exportaciones cayeran durante la década del '90. Finalmente, cabría agregar que lo significativo de esto es la importancia creciente que han ido asumiendo las privatizaciones como eje en torno al cual se ha ido estructurando la dinámica de acumulación de los principales aglomerados empresarios y del conjunto de la economía argentina²³.

Pero más que contribuir a generar una nueva clase empresarial de características emprendedoras, las privatizaciones de los noventa contribuyeron a consolidar el poder de

²¹ Azpiazu y Basualdo (1995); Verbistky (1993).

²² En la Argentina las empresas no están organizadas en redes de colaboración como pasa con las empresas que actúan en el mercado mundial, sino que, por ejemplo, entre las PYMES se ven firmas aisladas, no organizadas en ninguna red productiva. Además, se ha dado una desintegración de las redes de subcontratación locales, tanto entre el comercio y la industria como dentro de ésta.

mercado de los conglomerados empresariales y a acentuar los procesos de concentración y centralización económica, lo que se vio favorecido también por la redistribución regresiva del ingreso, el reforzamiento del patrón de acumulación y el proceso de liberalización y la redefinición del papel del Estado. Redefinición que supone reducción del sector público en tamaño, recursos, ámbito e influencia. Dicha reducción va de la mano de la privatización y de la desregulación de amplios sectores de la actividad pública, y la idea que guía estos procesos es que el intervencionismo del Estado encorseta a la sociedad mediante la interposición de trabas y requisitos diversos que impiden y lastran la competencia.

En este marco Azpiazu et al. (2001) exponen las siguientes características que presento el desempeño de sector manufacturero argentino durante la década de los noventa²⁴: 1) agudización de los procesos de desindustrialización y reestructuración regresiva de la producción fabril; 2) vigencia de la valorización financiera a la lógica de la acumulación y reproducción del capital de las grandes empresas industriales; 3) consolidación de un perfil sectorial que denota una creciente “simplificación productiva”, ya que las evidencias disponibles indican que en el transcurso del decenio de los noventa se tendió a consolidar una estructura fabril crecientemente estructurada alrededor de un grupo sumamente acotado de actividades. Al indagar acerca de los principales rasgos estructurales de tales actividades se verifica que las mismas se sustentan en la explotación de ventajas comparativas naturales (la mayoría de tipo estático), en la elaboración de ciertos *commodities* industriales de uso difundido, y en el aprovechamiento de regímenes especiales de promoción y protección, y que presentan un claro denominador común: un reducido dinamismo en cuanto a la generación de valor agregado, encadenamientos productivos y puestos de trabajo; 4) crisis organizacional, caída salarial e inequidad distributiva; 5) creciente concentración de la producción industrial, ya que la desindustrialización de la última década “no sólo ha estado articulada con una ostensible redistribución regresiva del ingreso y la consolidación de una

²³ Azpiazu (1997; 1999); Nochteff (1998); Schvarzer (1999); Kulfas y Ramos (1999); Basualdo (2003); Kulfas y Schorr (2000); Heymann (2000); Yoguel (2000).

²⁴ Características cuya génesis histórica se “remonta, en la casi totalidad de los casos, al quiebre del modelo de sustitución de importaciones registrado en el país a mediados de los años setenta como producto de la política económica de la última dictadura militar. En términos proyectivos, la profundización de estos procesos tiende a restringir de modo ostensible las capacidades futuras de crecimiento de la actividad y del conjunto de la economía local, al tiempo que limita severamente las posibilidades de revertir a aguda crisis sectorial que se ha venido registrando en el último cuarto de siglo” (Azpiazu et al., 2001:52-53).

estructura sectorial que denota un alto grado de ‘simplificación productiva’, sino también con un importante aumento en la concentración de la producción. En efecto, el incremento en el nivel de oligopolización de la producción manufacturera local en torno a un grupo reducido de grandes firmas constituye uno de los emergentes más relevantes del desempeño industrial reciente y una de las principales ‘líneas de continuidad’ que cabe identificar en el patrón del comportamiento sectorial registrado desde la interrupción del modelo de acumulación sustitutivo” (Azpiazu et al., 2001:22)²⁵; 6) profundización de la crisis de las pueñas y medianas empresas manufactureras; 7) carácter asimétrico del proceso de apertura comercial, y 8) acceso y costo diferencial del crédito para los distintos actores industriales que resultó “particularmente perjudicial para las firmas de menor tamaño. Sin duda, este último aspecto constituye, junto con el carácter –también asimétrico- que caracterizó a la apertura comercial instrumentada, uno de los factores de mayor relevancia a la hora de explicar la crítica situación por la que debió atravesar en los noventa una parte considerable del espectro manufacturero local, y refuerza la hipótesis de que los contrastantes desempeños registrados por parte de los distintos actores manufactureros remiten mucho más al sentido que adoptó la política de ajuste neoconservador aplicada que al plano de las –más o menos exitosas- conductas microeconómicas” (Azpiazu et al., 2001:43-44).

La llegada al gobierno de la Alianza de la UCR-FREPASO a fines de 1999 abrió un breve paréntesis esperanzador, pero una vez en el gobierno la distancia entre las promesas y la realidad fue el detonante para la protesta social, pues todo parecía conducir a un nuevo callejón sin salida. Concretamente, a la recesión económica –que llevaba más de tres años-, la continua caída del PBI y la profundización del endeudamiento externo se sumaban las políticas de ajuste permanente, que, como una espiral, sólo acentuaban la recesión, la disminución de la recaudación y el déficit fiscal. El gobierno del presidente De la Rúa para salir de la recesión apostó por una profundización del modelo neoliberal con convertibilidad, y es que, desde la perspectiva del Consenso de Washington, los problemas económicos no es consecuencia de un exceso de privatización y desregulación, sino de la insuficiente aplicación de estas medidas. Sin embargo, de acuerdo con Basualdo (2001a),

²⁵ Kulfas y Schorr (2001); Nochteff (2001).

como ocurre recurrentemente con estas políticas de ajuste, la continuidad de las políticas ortodoxas no produjo ninguna de las consecuencias declamadas porque su enfoque, diagnóstico y supuestos acerca del comportamiento económico son entelequias destinadas a proteger los intereses de los sectores dominantes pero que no guardan relación con la realidad económica y social.

En términos específicos hay por lo menos cuatro factores relevantes que impidieron, y lo siguen haciendo, actualmente, la reversión de la crisis más prolongada que se ha registrado en la historia argentina: 1) el origen de la crisis se origina en problemas de demanda y no de oferta como asume el diagnóstico oficial, por lo que su modificación exige revertir la regresividad distributiva vigente en la economía argentina, reconstituyendo la demanda interna y las inanzas públicas; 2) el elevado nivel de concentración económica y centralización del capital que exhibe la economía argentina neutraliza el efecto del ajuste económico sobre la estructura de precios relativos, lo que se debe a que el capital concentrado no transfiere a precios la reducción de costos sino que los mismos engrosan sus ganancias; 3) insuficiencia de introducir una recesión generalizada para lograr una devaluación relativa de la moneda local, y, por el contrario, se requiere una modificación de los precios relativos de alcances más vastos, que incluya, por ejemplo, una disminución relativa de las tarifas de los servicios privatizados respecto al resto de los precios, incluyendo el salario dentro de estos últimos, y 4) resulta ilusorio afirmar que la superación de la crisis puede lograrse sobre la base de la expansión de las exportaciones, excluyendo el consumo interno, cuando las mismas representan solamente alrededor del 8 por ciento del PBI. Más aún cuando, la ampliación de las mismas implica significativos incrementos en las importaciones debido a la notable desintegración productiva que constituye uno de los ejes por los cuales transitó la desindustrialización de las últimas décadas. En realidad el autoproclamado “progresismo” modelado por el transformismo argentino terminó convalidando, nuevamente, una reducción de la participación de los tabajadores en el ingreso en tanto el ajuste económico transitó por una reducción salarial y un incremento de la desocupación. Al respecto cabe destacar que la reducción de los salarios de la administración pública nacional no solucionó la situación fiscal, porque allí no radican los problemas del déficit, pero sí impulsó una nueva reducción generalizada del nivel salarial,

definiendo un nuevo avance de la depresión salarial que puso en marcha el sector privado en los primeros meses de la crisis que se inicia en 1998.

Hay que destacar, también, la constante demanda de que las economías de Japón y de la Europa continental, ambas estancadas desde principios de la década de 1990, adopten reformas radicales de comercio libre que las acerquen más al modelo angloamericano de capitalismo del *laissez-faire* y alcancen, de esta forma, el crecimiento dinámico que supuestamente es una de las propiedades de este modelo. El mismo tipo de razonamiento “fue el que condujo al FMI a pedir a Argentina que respondiera a la crisis económica que la aflige como resultado del descalabro financiero del Asia oriental de 1997-1998 con recortes presupuestarios cada vez más salvajes. Joseph Stiglitz comenta: ‘Se suponía que la austeridad fiscal tenía que restablecer la confianza. Pero las cifras del programa del FMI eran pura ficción; cualquier economista hubiera predicho que las políticas contradictorias producirían un frenazo, que sería imposible alcanzar los objetivos presupuestarios... La confianza raramente se restablece en una economía que se hunde en una profunda recesión y cuya tasa de desempleo alcanza números de dos cifras’. Incluso después de que estas medidas aceleraran el descalabro financiero y precipitaran una extraordinaria rebelión de los parados y de la clase media que acabó con la presidencia de Fernando de la Rúa a finales de diciembre de 2001, el FMI y la hacienda de EE.UU. siguieron buscando nuevos recortes presupuestarios de su sucesor, Eduardo Duhalde. El *Financial Times* señaló con dureza: ‘Argentina ya no puede permitirse mantener su clase media. Los economistas claculan que los salarios reales deberían bajar en un 30 por 100 para que pueda competir con los países de su nivel en todo el mundo’ ” (Callinicos, 2003a:39-40).

Sobre la base de las anteriores medidas de ajuste, los niveles de pobreza crecieron en Argentina de manera alarmante y los sectores de clase media vieron seriamente dañada su capacidad de consumo²⁶. En este sentido, cabe afirmar que la década de los noventa, con el establecimiento del plan de convertibilidad que establecía la paridad del peso con el dólar,

²⁶ Boltanski y Chiapello (2002) afirman, al respecto, que el nuevo capitalismo prospera expandiendo sus capacidades de rentabilidad mientras las sociedades “van francamente mal”. Esta contradicción se debe, para estos autores, a los movimientos del capital hacia una flexibilidad generalizada, y una organización económica, descentralizada y conexionalista o en red.

dio diez años de seguridad a la clase media argentina. Sus cuentas se mantuvieron en dólares y no hubo ni cambio de moneda ni devaluación de la misma. No obstante, en septiembre de 2001 se dictó en Argentina la ley de intangibilidad de los depósitos bancarios. Luego, en diciembre de 2001, el gobierno dictaba el llamado “corralito” que impedía retirar los fondos del sistema financiero: el ministro de economía Cavallo firmó el decreto de congelación de depósitos en un intento de frenar la retirada de las reservas y depósitos del sistema bancario. El 30 de noviembre habían salido de los bancos 1.500 millones de dólares y entre enero y septiembre de 2001 se habían retirado más de 6600 millones. Esta situación y la crisis institucional provocó una profunda hostilidad hacia el sistema político en su conjunto que desembocó en los saqueos que comenzaron a producirse desde el 15 de diciembre, la declaración del estado de sitio el día 19 y la insurrección esa misma noche y el día 20. Y todo ello en un contexto económico en que, por un lado, las tendencias de crecimiento eran cada vez menores, y, por otro, “la relación entre la deuda externa bruta y las exportaciones pasó entre 1994 y 1999 de 5 a 6.12 veces y los pagos financieros externos anuales crecieron del 30.8% de las exportaciones en 1992 a 50.3% en 1999” (Nochteff, 2001:3).

La sombría situación social provocada por el régimen de convertibilidad explica la vorágine en que se sumergió Argentina desde diciembre de 2001, por lo menos hasta mayo de 2002, corralito bancario, resistencia social, estado de sitio, estallido social generalizado, sucesión de presidentes (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saa, Eduardo Caamaño, Eduardo Duhalde), cesación de pagos, devaluación, depresión continuada e inflación. En enero de 2002 se establecía la conversión de todos los depósitos en dólares a pesos a una equivalencia de 1 dólar = 1,40 pesos. Dicha conversión permitía su devolución en una serie de plazos, mientras el dólar en el mercado subía de manera vertiginosa, con lo cual dos millones de clientes bancarios se vieron afectados²⁷.

Los últimos dos años del gobierno de Menem y todo el gobierno de la Alianza estuvieron signados por la pugna entre los distintos sectores dominantes, favorables a la devaluación o a la dolarización. En el último trienio de la convertibilidad (1998-2001), se ponen en

marcha, según Basualdo (2003), dos propuestas alternativas al régimen vigente que profundizan sus diferencias a lo largo del tiempo: 1) la alternativa propuesta por los capitales extranjeros tiene como objetivo profundizar el régimen vigente, reemplazando la Convertibilidad por la dolarización, cambio en la política económica que implicaría que las subsidiarias extranjeras productoras de bienes o prestadoras de servicios en el país, se aseguren que los mismos mantendrán su valor en dólares, evitando sufrir pérdidas patrimoniales sobre los ingentes recursos invertidos localmente y a la banca transnacional radicada en el país, que sus deudas en dólares (depósitos) no se acrecentarán ni sufrirán pérdidas por incobrabilidad por sus préstamos en la misma moneda; 2) la otra propuesta es impulsada por los grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros y tiene como objetivo central salir de la Convertibilidad mediante la devaluación del signo monetario, política económica que terminó implicando, posteriormente, la generación de efectos contrarios respecto a la otra alternativa, infligiéndole pérdidas patrimoniales al capital extranjero y potenciando en la moneda local el poder económico de los grupos económicos locales, ya que sus recursos invertidos en el exterior y los ingresos corrientes de su saldo comercial están dolarizados.

Sin embargo la potencia de esta propuesta que finalmente será la que prevalecerá como alternativa a la Convertibilidad, radica en que no se sustenta únicamente en los intereses particulares de la fracción del capital que la impulsa sino de la oligarquía argentina en su conjunto, porque los efectos redistributivos de una devaluación también la beneficia, y en la notable consolidación del “transformismo argentino” a partir del Pacto de Olivos. De acuerdo con este autor, la importancia de los efectos macroeconómicos de la alternativa devaluacionista radica en que las pérdidas patrimoniales que implican sobre el capital extranjero operan sobre el stock de inversiones que ronda los 120 mil millones de dólares, mientras que las eventuales ganancias de la oligarquía en general y de su fracción diversificada en particular están vinculadas al stock de los capitales invertidos en el exterior por residentes locales que alcanzan, aproximadamente, a 140 mil millones de dólares, así como a los ingresos corrientes derivados del saldo comercial, como se planteó anteriormente. Asimismo, sus efectos sobre los sectores populares son obvios y, dada la

²⁷ Sobre los desmanejos y las miserias de la clase política argentina en la conducción de la crisis, veanse,

experiencia reciente, huelgan los comentarios. La vertiente que propugnó la dolarización reivindicó la necesidad de replantear el “transformismo argentino” y la lucha contra la pobreza para incrementar la incidencia política de los sectores que la sustentan y aseguran la viabilidad de la dominación. Por su parte, los sectores que impulsaban la devaluación enarbolaban la necesidad de reactivar la producción e ignorar la deuda externa, consolidando el “transformismo” para poder ampliar su esfera de influencia en la economía real. Este proceso de apropiación y reprocesamiento de las reivindicaciones populares introduce un alto grado de complejidad y confusión que tiene como objetivo obscurecer el hecho de que ninguna de las propuestas dominantes incorpora, ni siquiera insinúa, algún elemento que indique la voluntad de profundizar el proceso democrático mediante la participación popular y la redistribución progresiva de los ingresos.

5.2.2. Pobreza e indigencia.

El cambio operado durante los 16 meses de gobierno del senador Duhalde distribuyó de otro modo las ganancias que la economía argentina siguió produciendo, pero no mejoró la situación del conjunto de la población que, por el contrario, conoció índices de desempleo y pobreza sin precedentes. A principios de 2003, luego de que el ex presidente Menem renunciara a competir en la segunda vuelta electoral debido a los pronósticos que anunciaban una contundente derrota, asumió la presidencia Kirchner. Durante los dos años que lleva el gobierno de Kirchner en el poder, la recuperación económica sólo ha permitido alcanzar el nivel de actividad logrado en 1998 y se ha registrado una relativa mejora en los principales indicadores sociales: creció el empleo y disminuyó la indigencia.

Hay que destacar que Argentina, en la década de los noventa, igual que la mayoría de los países Latinoamericanos, pasó de una pobreza predominantemente rural a otra de carácter urbano. Esta situación ha posicionado a la ciudad latinoamericana como el principal escenario de la pobreza, “a pesar de su disminución respecto al decenio anterior, en la que el 62 por ciento de los pobres se alojaban en las ciudades en 1997. Se estimaba que para ese

Morales (2001); Kanenguiser (2003); Amadeo (2003); Tenenbaum (2004).

mismo año el 30 por ciento de la población que habita en las ciudades era pobre y un tercio de esos pobres se incluía en la categoría de indigente” (Becerril-Padua y Garcés, 2004:164). Situación que se acentuó en la Argentina a consecuencia del desmantelamiento del sistema de subsidios estatales en el que descansaba la organización territorial argentina y el nivel de vida de sus regiones y ciudades²⁸. Poggiese (2003) ejemplifica esto con algunos casos en Argentina: existen 430 pueblos en Argentina que pueden desaparecer o, como el caso del pueblo de la provincia de Neuquén Los Catutos, pueden ser llevados a remate. O los casos de algunos municipios que discuten la conveniencia ambiental, o se postulan, para recibir residuos nucleares de uranio, rechazados o prohibidos por otras jurisdicciones. O, por último, el hecho de que algunos municipios de la provincia de Buenos Aires, como una solución a la falta de empleo y actividades productivas, hayan pujado por obtener la localización en sus territorios de las cárceles que recibirían a los presos de la cárcel porteña de Caseros.

En el 2003, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) presentó las tasas de pobreza e indigencia para el total de aglomerados urbanos que releva por vía de su Encuesta Permanente de Hogares (EPH)²⁹. Las principales conclusiones (respecto a la pobreza y la indigencia en el 2003) que se extraen del INDEC se refieren a la existencia de una tasa de pobreza del 47,8% de la población y del 20,5% de la tasa de indigencia. Estos datos reiteran que el principal problema de los argentinos es la insuficiencia de ingresos. En números significa que 18.355.445 argentinos son pobres y 7.872.105 son indigentes, es decir el 43% de los pobres viven en condiciones mínimas. Por otra parte, tal y como se observa en las tablas siguientes el impacto de la pobreza y la indigencia es mayor en las regiones del Noreste, del Noroeste y de Cuyo, por el contrario las menos afectadas son las regiones de la Patagonia, la Pampeana y el Gran Buenos Aires. En los aglomerados particulares, Corrientes es la que más afectada está por esta problemática. Tiene el 68,7% de su población pobre y al 41,4% de su población indigente. La cara opuesta es la Ciudad de Buenos Aires donde la pobreza es del 21,5% y la indigencia del 5,8%.

²⁸ Mantobani (2003).

²⁹ Lozano y Raffo (2004).

Tabla 1. Tasas de pobreza e indigencia por Regiones socio – económicas. Segundo Semestre del 2003.

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza	Tasa de Indigencia
Región Gran Buenos Aires	46,2	18,9
Región Cuyo	51,5	19,9
Región Noreste	64,5	33,9
Región Noroeste	60,3	26,2
Región Pampeana	43,3	19,8
Región Patagónica	34,5	14,1
Total Aglomerados	47,8	20,5

Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires y Partidos del Conurbano.

Noroeste (NOA): Gran Catamarca, Gran Tucumán – Taif Viejo, Jujuy – Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero – La Banda.

Noreste (NEA): Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas.

Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis – El Chorrillo.

Pampeana: Bahía Blanca – Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata – Batán, Río Cuarto, Santa Rosa – Toya.

Patagónica: Comodoro Rivadavia – Rada Tilly, Neuquen Plottier, Río Gallegos, Ushuaia – Río Grande

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Tabla 2. Ranking de tasa de pobreza por Aglomerados Urbanos. Segundo semestre del 2003.

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza
Corrientes	68,7
Gran Resistencia	65,5
Jujuy - Palpalá	62,6
Gran Tucumán - Taí Viejo	62,0
Concordia	61,9
Salta	61,7
Posadas	61,2
Formosa	60,4
Santiago del Estero - La Banda	58,7
Gran Catamarca	55,4
Partidos del Conurbano	53,5
Gran Paraná	52,3
Gran San Juan	52,2
La Rioja	51,5
Gran Mendoza	51,4
San Luis - El Chorrillo	50,4
Grán Córdoba	48,4
Gran Rosario	47,9
Total Aglomerados	47,8
Neuquén - Plottier	44,9
Santa Rosa Toay.	40,9

Río Cuarto	40,2
Bahía Blanca	36,9
Gran Santa Fe	36,0
Mar del Plata - Batán	34,8
Gran La Plata	34,1
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	30,5
Ushuaia - Río Grande	24,3
Río Gallegos	23,8
Ciudad de Buenos Aires	21,5

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Tabla 3. Ranking de tasa de indigencia por Aglomerados Urbanos. Segundo semestre del 2003.

Áreas Geográficas	Tasa de Pobreza
Corrientes	41,4
Concordia	32,6
Gran Resistencia	31,5
Formosa	31,1
Posadas	30,5
Santiago del Estero – La Banda	28,4
Salta	27,2
Gran Tucumán – Tafí Viejo	27,1
Jujuy – Palpalá	25,5
Gran Rosario	23,9
Gran Paraná	23,4
Partidos del Conurbano	22,8
Gran Córdoba	21,6
Gran Mendoza	21,0
La Rioja	21,0
Gran Catamarca	20,8
Total Aglomerados	20,5
Neuquén - Plottier	19,7
Gran San Juan	19,1
Santa Rosa Toay.	18,1
Río Cuarto	18,0
Gran Santa Fe	17,1
San Luis – El Chorrillo	16,6
Mar del Plata - Batán	15,5
Gran La Plata	14,3
Bahía Blanca	14,0
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	13,7
Río Gallegos	7,5
Ushuaia - Río Grande	7,0
Ciudad de Buenos Aires	5,8

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Si comparamos el primer y el segundo semestre del 2003 de la pobreza y la indigencia se observa que la pobreza y la indigencia disminuyeron en 6,2 y 7,2 puntos respectivamente, lo que significa que dejaron de ser pobres 2.257.577 personas y dejaron de ser indigentes 2.701.612 personas, y la mayor disminución de la indigencia se debe, tal y como se observa en la tabla siguiente, a las modalidades que asumen el crecimiento del empleo. En tanto el mismo remite en un 70% a empleos de carácter irregular y de bajo niveles de ingreso, su impacto resulta mayor sobre la indigencia. Esto es así porque en los hogares donde más bajos son los recursos, por leve que resulte una mejora asociada con empleo precario, el porcentaje del incremento termina siendo muy importante.

Tabla 4. Estimación de las principales categorías del mercado de trabajo. Total Población Urbana Segundo y Primer Semestre del 2003.

Categorías	2° semestre	1° semestre	Diferencia
Población total	34.630.216	34.386.746	243.470
PEA	15.826.009	15.680.356	145.653
Ocupados	13.367.263	12.688.709	678.554
Desocupados	2.458.745	2.991.647	-532.902
Sobocupados	2.595.465	2.791.103	-195.638

Fuente: INDEC-EPH continua cuarto trimestre 2003 y proyecciones de población. Serie n ° 7. Análisis demográfico. INDEC –1996, en Lozano y Raffo (2004).

Además en Argentina la caída de las tasas de pobreza e indigencia continúa las tendencias (veanse tables 5 y 6) que ya se registraban desde octubre del 2002 (fecha donde se registraron los picos históricos). Esta caída es inferior a la observada durante la estabilización del período de hiperinflación ocurrida en 1991.

Tabla 5. Tasas de pobreza e indigencia. Total Aglomerados. Octubre 2002 y Mayo 2003. EPH puntual.

Personas	(I) = Mayo 2003	(II) = Octubre 2002	(III) = (I) – (II)	(IV) = (III) / (II)
Pobreza	54,7	57,5	-2,8	-4,9%

Indigencia	26,3	27,5	-1,2	-4,4%
------------	------	------	------	-------

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

Tabla 6. Tasas de pobreza e indigencia para personas. Aglomerado Gran Buenos Aires. Octubre 1990 y octubre 1989. EPH puntual.

Personas	Oct-90	Oct-89	(III) = (I) – (II)	(IV) = (III) / (II)
Pobreza	33,7	47,3	-13,6	-28,8%
Indigencia	6,6	16,5	-9,9	-60,0%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual. INDEC, en Lozano y Raffo (2004).

A pesar de que en 1991 la economía creció prácticamente a la misma tasa, y la pobreza era un 40% inferior, el hecho de no intervenir con políticas públicas efectivas en la dinámica de la pobreza y la indigencia conllevó la reproducción de las principales características históricas que asumió este proceso. A saber que el empobrecimiento de la Argentina ha presentado como característica que los saltos de la pobreza e indigencia en los períodos de crisis tuvo como resultado fijar como estructural un nivel de tasas superiores a los años previos, aunque lógicamente inferiores a los años pico. Es decir, de igual manera que la legitimación de la Convertibilidad supuso contrastar los indicadores con los guarismos del 89, es una equivocación buscar legitimar las tendencias económicas actuales comparándolas con los datos del 2001-2002. La pregunta a hacerse es cuál es el nuevo nivel de pobreza que requiere el nuevo patrón de acumulación en ciernes que inaugurara la “salida devaluacionista de la Convertibilidad”. Sin duda alguna será menor que el pico del 2002 pero, muy probablemente, mayor al promedio de los noventa.

Así las cosas, debemos evitar posturas complacientes para hacer un examen riguroso de la situación que Argentina está atravesando, ya que en tanto no se la modifique, la lógica vigente en materia económica, concluyen Lozano y Raffo (2004), se sostiene en una mayor explotación de la fuerza de trabajo. Además deben considerarse las siguientes condiciones de utilización de la fuerza de trabajo: a) la fuerza de trabajo actual está subutilizada en un 30% (suma de desocupados y subocupados), y b) mientras que la desocupación afecta al

19,7% de la misma, la ilegalidad al 45,4% del total de asalariados, y la sobreocupación al 46% de estos, siendo el promedio de sus jornadas laborales de 11 horas. Estas condiciones determinan el bajo precio de la fuerza de trabajo y la razón está en el presente patrón de crecimiento que se asienta predominantemente en la colocación de productos al exterior (materias primas, recursos estratégicos no renovables, manufacturas agroindustriales e industriales pero de escaso valor agregado) conjuntamente con la recomposición de niveles de actividad de sectores altamente concentrados y de bajos requerimientos de la fuerza de trabajo (como la industria papelera, algunas ramas de la metalmecánica), y de sectores donde la ilegalidad en la contratación de la fuerza de trabajo es superior al promedio de la economía (como la construcción y parte importante de la industria textil). Por tanto, el bajo impacto de la reactivación económica sobre el salario es consecuencia de que la reactivación se apoya en una mayor sobreexplotación de la fuerza laboral, tal como lo expresa el hecho de que el escaso nivel de empleo creado es predominantemente irregular, el tiempo que se ha mantenido la sobrejornada laboral y la siniestralidad ha crecido más que el doble del producto³⁰.

Con la reactivación de la economía la política salarial se expresa en un hecho básico: la ampliación de la brecha salarial durante el período diciembre 2001-diciembre 2003. La misma se expandió en un 21.19% en la etapa considerada, tal y como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 7. Brecha salarial. Trabajadores registrados vs. no registrados

Mes	Índice real no registrados (A)	Índice real registrados (B)	Evolución (A-B)
Diciembre 2001	100	100	0
Diciembre 2002	66.77	82.91	-16.14
Diciembre 2003	71.34	92.53	-21.19

Fuente: INDEC, en Lonzano (2004).

Por otra parte, la política salarial oficial excluyó a los trabajadores estatales, lo que redundó en que su caída durante el período es prácticamente similar a la de los no registrados. La excusa gubernamental ha sido siempre que el promedio de los estatales (\$ 1.441 a abril del

³⁰ Lonzano (2004).

2003) superaba al de los privados (\$ 595)³¹. Asimismo toda apreciación sobre la evolución salarial debe acompañarse por la consideración del nivel que hoy exhiben los salarios en la Argentina. En este sentido, los salarios de los trabajadores registrados se ubican en promedio en torno a los \$ 732.36, el de los no registrados asciende a \$ 303.84 y el promedio del conjunto de los asalariados se ubica, para todo el país, en los \$ 534.75. Si vinculamos los montos salariales consignados con los valores actuales de la línea de pobreza (\$ 735.57) y con los que exhibe la línea de indigencia (\$ 344.16) surgen conclusiones importantes. En primer lugar, el promedio de los registrados está en línea con los valores correspondientes a la línea de pobreza, es decir, aún los asalariados de mejor evolución en los últimos años, apenas alcanzan el umbral a partir del cual se define que un hogar esté o no en situación de pobreza. En segundo lugar, el promedio de los no registrados es casi un 12% inferior al valor actual de la línea de indigencia. En tercer lugar, el promedio de ingresos de los asalariados es un 27.3% inferior al valor que tiene hoy la línea de pobreza (ver tabla 8). Esta constatación obliga a señalar que la caída salarial presentada en un comienzo y establecida comparando la evolución de los salarios nominales con el índice de precios al consumidor, debe ser considerada de mínima. La cercanía de los valores salariales con la línea de pobreza y la línea de indigencia exige considerar la evolución de los precios correspondientes a ambas canastas (CBT= pobreza y CBA= indigencia). A diferencia de la evolución que registran los precios al consumidor en el período considerado (46.11%), la canasta básica alimentaria (CBA) creció un 74.93% y la canasta básica total (CBT) aumentó un 55.11% (ver tabla 9). Por lo tanto, la verdadera caída del salario promedio asciende a un 22.36%, la pérdida de los trabajadores registrados asciende al 12.84% y la caída de los estatales supera el 30%. Asimismo, y dado el promedio salarial que exhiben los trabajadores no registrados, estos han tenido una pérdida de poder adquisitivo que supera el 40% hacia finales del año 2003.

³¹ Esta argumentación ocultaba dos cuestiones. En primer término, que el promedio privado incluía a los no registrados hacia los cuales la política salarial, en principio, no se dirigía y sobre los que, en realidad, produjo efectos menores. En segundo término, los destinatarios de la política oficial tienen un promedio salarial más alto (\$ 788 en octubre 2002 y \$ 812 en mayo 2003), y en los estatales la distribución respecto al promedio indica que a abril del 2003 el 40% de los mismos gana menos de \$720 en promedio y que el 4% gana más de \$ 5.000. La excusa oficial apuntó a ocultar el verdadero fundamento de la decisión: las condiciones de ajuste fiscal en las que se mantiene la dinámica del Sector Público Nacional y la decisión adicional de no querer redistribuir la masa salarial. Véase Lozano (2004).

Tabla 8. Salarios, pobreza e indigencia

Tipo de Asalariado	Salario Promedio (A)	Línea de Pobreza (B)	Línea de Indigencia (C)	(A)/(B)	Situación de A respecto a B	(A)/(C)	Situación de A respecto a C
Privado Reg	732.36	735.57	344.16	99.5	-0.5	212	112
Privado no Reg	303.84	735.57	344.16	41.3	-58.7	88.2	-11.72
Total asalariado	534.75	735.57	344.16	72.6	-27.31	155	+55

Fuente: Elaboración Lozano (2004) en base a datos del INDEC.

Tabla 9. IPC, CBA, CBT

Mes	IPC	CBA	CBT
Diciembre 2001	100	100	100
Diciembre 2002	140.95	174.86	155.77
Diciembre 2003	146.11	174.93	155.11

Fuente: Elaboración Lozano (2004) en base a datos del INDEC.

La situación salarial descrita, acompañada por la vigencia de una tasa de desocupación que a finales del año 2003 se ubicó en el 19.7% de la PEA (sin incluir los planes de jefes y jefas) y en un contexto donde el empleo generado sigue siendo predominantemente irregular y de bajos ingresos, configura las razones principales por las cuales el crecimiento del 8,7% no derrama en términos de reducciones significativas de los niveles de pobreza e indigencia. Situación que explica porque la recomposición de la actividad económica no se traduce en una mejora de las condiciones laborales. La jornada laboral se sigue ubicando en torno a las 11 horas y los accidentes laborales más que duplican (17%) el crecimiento de la actividad. Es decir, el crecimiento de la Argentina se sostiene en base a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y con una media salarial inferior a la vigente en las postrimerías de la Convertibilidad. De este modo, por cada \$100 que produce la economía argentina, el 30% más rico apropia \$ 65 y el 70% de la población restante debe arreglarse con apenas \$35.

Las cifras anteriores indican la absoluta relevancia que en el presente contexto adquieren las políticas públicas dirigidas a modificar el patrón de crecimiento resultante de años de neoliberalismo, consolidados por el impacto de la devaluación. Estas políticas públicas

deberían garantizar dos objetivos cruciales: reindustrialización y redistribución progresiva de los ingresos. Sin embargo, lo que se observa es que el salario de los trabajadores registrados sigue, con retraso, la reactivación de la economía. La evolución de los registrados determina (con retraso y con ayuda de la política salarial) la evolución del promedio de las remuneraciones. Si bien los registrados representan el 19% del total de la fuerza de trabajo, son también el 54.5% del total de los asalariados y además, incrementan su importancia en términos de masa salarial pagada ya que exhiben un promedio de ingresos superior a los no registrados. En consecuencia, la política salarial tal cual está planteada, tiene escaso valor para modificar la situación de ingresos que vive la sociedad argentina al tiempo que carece de efectos redistributivos importantes que modifiquen seriamente los niveles de pobreza e indigencia que hoy exhibe la Argentina. Las evidencias presentadas ratifican, señala Lozano (2004), que sólo en base a políticas públicas que garanticen un ingreso mínimo para los hogares en situación de pobreza e indigencia, como se estaría en condiciones de modificar en una dirección positiva las condiciones actuales de reproducción de la fuerza de trabajo.

Sin embargo la política de ingresos del gobierno de Kirchner es errática sobre los sectores formales y de abandono sobre los informales, lo que explica que siga pendiente la mejora en la distribución del ingreso³². Incluso el gran desafío del gobierno actual es cómo se compatibiliza un despegue industrial con una distribución más equitativa de la riqueza y cómo se distribuye el excedente fiscal, es decir, cómo se puede poner en marcha una política de reindustrialización que revierta el proceso de desindustrialización de los últimos treinta años. Y más teniendo en cuenta que la reactivación que se inició en el 2003 se basó fundamentalmente en las exportaciones antes que en la sustitución de importaciones, ayudado también por el fuerte crecimiento del turismo. Las exportaciones argentinas, concentradas en un centenar de empresas, incluyen un elevado coeficiente de importaciones y se concentran en recursos naturales y manufacturas de bajo valor agregado.

Kulfas y Schorr (2000) destacan, acerca de las posibilidades que en la actualidad se presentan en Argentina en relación con la instrumentalización de una estrategia de

³² Basualdo et al. (2002); Arceo (2003a).

desarrollo del sector manufacturero, que vastos sectores del *establishment* político, académico y empresarial remarcan insistentemente que la creciente “extranjerización” de la industria local estaría reflejando, y traería aparejado, un importante proceso de “modernización” del sector y del conjunto de la economía nacional. A este respecto, estos autores advierten que las empresas foráneas ejercen un control oligopólico sobre aquellas ramas de mayor dinamismo del espectro manufacturero local³³, las que, no obstante el importante incremento de su producción que registraron durante los años noventa, han demostrado una significativa incapacidad para “arrastrar” con su crecimiento a otras actividades fabriles, lo cual se refleja en el proceso de estancamiento relativo que experimentó la industria con respecto a otros sectores de la actividad económica durante la década pasada.

De esta manera lejos de promover la “modernización” de la producción manufacturera local, el predominio de esta modalidad de inserción estructural de los capitales extranjeros en el sector tenderá a profundizar los procesos de “desindustrialización”³⁴ y de reestructuración regresiva del sector iniciados en el país a mediados de los años setenta. Además, a partir de los noventa muchas empresas extranjeras, así como las nacionales que fueron adquiridas por capitales foráneos, han tendido a externalizar sus áreas de ingeniería local, reemplazándolas por la incorporación de tecnología importada y prácticamente sin desarrollo local alguno. En este sentido, las evidencias disponibles indican que las empresas foráneas conservan en sus países de origen tanto la fabricación –y la utilización- de bienes de capital de alta tecnología y valor agregado como la casi totalidad de sus gastos en materia de I+D. Cabe destacar, también, que la incorporación de capitales provenientes del exterior al sector manufacturero local fue empleado en forma recurrente por el *establishment* local para resultar la supuesta mayor “confianza” que despertaba la economía nacional en el mercado mundial. Sin embargo, cabe suponer que los efectos (positivos en el corto plazo) derivados del ingreso al sector de una importante masa de capital extranjero, se verán más que compensados en el mediano plazo por las salidas de capitales asociadas a, entre otras cosas, la remisión de utilidades y dividendos por parte de las firmas

³³ Empresas que son herramientas estratégicas de Estados extranjeros, cuyos intereses no coinciden con los argentinos.

³⁴ Entendido como la pérdida de participación relativa de la actividad en el producto bruto total.

transnacionales, el pago de regalías por la compra y el uso de tecnologías, etc. Ello es particularmente importante de resaltar por cuanto se da en el marco de una economía que presenta como una de sus principales restricciones estructurales un nivel de endeudamiento sin precedentes y un saldo de balanza de cuenta corriente crónicamente deficitario, a lo cual cabe adicionar la creciente fuga de capitales locales motorizada especialmente por los grupos económicos y otras fracciones del gran capital doméstico.

Finalmente Kulfas y Schorr subrayan que esta dinámica industrial controlada crecientemente por capitales extranjeros encuentra como principal condición de posibilidad un patrón de distribución del ingreso nacional crecientemente desigual y regresivo. En efecto, la caída del salario real y la concentración de la riqueza resultan plenamente funcionales al esquema actual de funcionamiento del sector (que se caracteriza por el hecho de que una parte cada vez mayor de la producción realizada en el país, en especial por las grandes empresas oligopólicas, se destina al consumo de los sectores de mayores ingresos de la población y a los mercados externos. En definitiva, en las consideraciones precedentes se manifiestan algunas de las principales limitaciones y consecuencias que se derivan de la creciente “extranjerización” de la producción manufacturera local. En tal sentido cabe destacar que, en las actuales condiciones en que se desenvuelve la actividad en la Argentina, la cada vez más marcada y decisiva presencia de factores transnacionales no promoverá ni garantizará la “modernización” del sector, sino que operará muy probablemente profundizando aún más la “desindustrialización”, la brecha tecnológica que separa a la industria argentina de sus similares en los países desarrollados, los déficits externos del sector (y del conjunto de la economía nacional), y la regresividad existente en materia distributiva.

En cierta medida la prioridad que se le da, desde la administración Kirchner, al poder concentrado exportador y los límites tarifarios y las revisiones contractuales que se les impone a las empresas de servicios privatizadas³⁵, es un reflejo de que la matriz de

³⁵ Está abierto el conflicto con las empresas de servicios públicos privatizadas durante la década del noventa. Este conflicto está ligado a la negociación con el FMI, organismo que se caracterizó en los últimos años por reclamar por el aumento tarifario. Sin embargo, aunque se solucione el actual problema de la deuda en manos de los acreedores privados, el actual gobierno seguirá con su política de desendeudamiento con el FMI, el BM y el BID, que implica una transferencia neta de ingresos a esos organismos. Desde este punto de vista, el

distribución en el conjunto de la sociedad no ha cambiado, pues sólo lo ha hecho respecto a la cúpula empresarial. Además, está abierto el conflicto con las empresas de servicios públicos privatizadas durante la década del noventa. Este conflicto está ligado a la negociación con el FMI, organismo que se caracterizó en los últimos años por reclamar por el aumento tarifario. Sin embargo, aunque se solucione el actual problema de la deuda en manos de los acreedores privados, el actual gobierno seguirá con su política de desendeudamiento con el FMI, el BM y el BID, que implica una transferencia neta de ingresos a esos organismos. Desde este punto de vista, el desafío sería encontrar un mecanismo por el cual el país mantenga la autonomía de sus políticas y, al mismo tiempo, evite un drenaje importante de recursos.

A pesar de que se registra en los últimos meses un aumento en la exportación de productos industriales, en particular a otros países de Latinoamérica, Argentina sigue siendo un país primarizado y muy vulnerable a lo que ocurre en los mercados internacionales de commodities. En este contexto de exportaciones de poco valor agregado y concentradas en grandes empresas, no todas las empresas favorecidas por la devaluación están en condiciones de sumarse al proceso exportador, como suele pasar con las pymes³⁶. A ello hay que agregar, desempleo, subempleo y alta precariedad de gran parte de los empleados. Durante los noventa, “la distribución del ingreso empeoró mucho: en 1990 el 20% más rico de la población tenía un ingreso equivalente a 3.4 veces el del 40% más pobre, en 1998 esta relación era de 4.1 veces: un aumento de la desigualdad entre el estrato alto y el bajo del 20.6. en 1993-1997, en las firmas líderes –que forman el núcleo del mercado de trabajo formal y pagan salarios más altos-: el valor agregado creció 37.3% (93-97) y la masa salarial 6%; la relación entre masa de utilidades y masa salarial aumentó un 56.9%; los costos salariales, ajustados por productividad, cayeron un 22%. Respecto a la pobreza, en la zona más rica del país (el Gran Buenos Aires), entre 1992 y 1999, la proporción de hogares bajo la línea de pobreza pasó de 17.8% al 27.0%, y la de hogares bajo la línea de indigencia de 3.2% a 7.7% (incrementos del 51.7% y 140.6%, respectivamente). De acuerdo a

desafío sería encontrar un mecanismo por el cual el país mantenga la autonomía de sus políticas y, al mismo tiempo, evite un drenaje importante de recursos.

³⁶ Nochteff (2001); Schorr (2001); Basualdo (2003); Costa et al. (2004).

estimaciones recientes del Banco Mundial, entre el 31% y el 34% de la población total es pobre” (Nochteff, 2001:4-5).

La modificación de esta situación pasa por la instrumentación de distintas medidas de política que, sobre la base de la mejora en materia de distribución del ingreso, apunten a incrementar el nivel del consumo interno y a conformar un nuevo perfil industrial en el que tengan creciente predominancia aquellas actividades que se encuentran en las últimas etapas de la cadena de valor, “a la vez que sean dinámicas en lo que se relaciona con la creación de empleo y eslabonamientos productivos, o, relacionado con ello, a alterar la dinámica de las fracciones dominantes en el proceso de acumulación y reproducción del capital en el sector, de modo de encarar un proceso de reindustrialización del país sobre la base de una mayor progresividad en términos distributivos y una creciente inclusión económico-social” (Schorr, 2001:22-23). Pero como indica Katz (2004:2), “Kirchner y Lavagna se orientan a emprolijar el modelo privatista. Por eso el estado solo retomó el manejo de una empresa muy salpicada por la corrupción (espectro radioeléctrico) y de otros dos sectores con perspectivas de ganancias inciertas (Dinar-Lapa y Correo). Además, en ambos casos está prevista la reprivatización si los números le cierran a algún empresario. Con los nuevos pliegos del Correo se intenta remover los obstáculos que trabaron el negocio de una actividad que el estado administra en cualquier parte del mundo”.

5.2.3. Ciudades, territorio y gobiernos locales.

Si la década de los sesenta mostró en Argentina, y en América Latina, un florecimiento teórico y práctico de la planificación del desarrollo, el transcurso de los años setenta la sepultó bajo el imperio de gobiernos dictatoriales y políticas económicas regresivas. De este modo, y de acuerdo con Catenazzi y Reese (2001)³⁷, los años sesenta estuvieron influidos por la idea desarrollista de un crecimiento continuo e ilimitado que se extendería

³⁷ Reese fue invitado como espacialista en planificación estratégica en el Primer Encuentro Hacia un Plan Estratégico de Mar del Plata el 19 de septiembre de 2002, dictando la conferencia “La importancia de la Planificación Estratégica para el futuro de Mar del Plata”, e integró en septiembre de 2003, como miembro especialista, la Comisión Asesora del Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición de Asesor metodológico para el Plan Estratégico de Mar del Plata septiembre de 2003.

sobre las siguientes décadas y cuyo resultado sería, presuntamente, la eliminación de la pobreza, la extensión del ocio y el consumo sin fronteras. Este consenso sobre los escenarios del futuro, motivó prácticas de planeamiento que se basaban en el crecimiento autosostenido de los complejos urbanos que justificaba una organización de las actividades productivas orientadas al consumo ilimitado de recursos naturales y materias primas y, sobretodo, con una base energética barata. La crisis de los setenta dio por tierra con estas premisas y con los planes de desarrollo basados en objetivos detalladamente cuantificados en extensas matrices e índices macroeconómicos y en la construcción de grandes obras públicas.

Distintos autores e instituciones internacionales, tal y como hemos descrito en el capítulo tercero, empezaron a revalorizar las funciones de las ciudades y de los gobiernos locales en el desarrollo económico y social, a la par que Europa empezó a experimentar en los años ochenta una tendencia a la revalorización de la ciudad como entidad económico-productiva en un sistema económico globalizado y como un nuevo espacio de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Un nuevo espacio en el que las estructuras claves de la economía mundial están situadas necesariamente en las ciudades globales, y que no son solo puntos nodales de coordinación de procesos, son también “sitios particulares de producción. Son sitios para: 1) la producción de servicios especializados requeridos por organizaciones complejas para dirigir una red de fábricas, oficinas y centros de servicios, espacialmente dispersos; y 2) la producción de innovaciones financieras y la formación de mercados, ambos centrales en la internacionalización y expansión de la actividad financiera. Para entender la estructura de la ciudad global, debemos considerarla ante todo como un lugar donde ciertas formas de trabajo pueden ser realizadas, lo que equivale a decir que debemos ir más allá de la dicotomía entre industria y servicios. Las ‘cosas’ que una ciudad global produce son servicios y bienes financieros” (Sassen, 1999:32).

La ciudad global es consecuencia de la organización de la actividad económica espacialmente dispersa pero a la vez globalmente integrada. La ciudad global, por ejemplo, Nueva York, Londres y Tokio, concentra el control sobre los sectores de las finanzas y los servicios especializados, orientados hacia el mercado internacional y las firmas

transnacionales. Y es que “las grandes tendencias hacia el desarrollo de la industria multilocalizada, de los servicios y de la banca han creado una demanda expandida para una amplia gama de actividades especializadas para gestionar y controlar redes globales de fábricas, centros de servicio y sucursales administrativas. Mientras que en cierto modo estas actividades pueden ser realizadas en la propia firma, ello no ocurre con una gran parte de ellas. Los altos niveles de espacialización, la posibilidad de externalizar la producción de algunos de estos servicios y el aumento de la demanda por parte de las firmas grandes y pequeñas, y de los gobiernos, son todas condiciones que derivan y a la vez promueven el desarrollo de un mercado autónomo de servicios para empresas, que producen los componentes de lo que denomino capacidad de control global” (Sassen, 1999:38).

Los cambios en la geografía y en la composición de la economía global han afectado tanto a la Argentina como a Latinoamérica, aunque en el caso de las megaciudades latinoamericanas aún la reestructuración económica, social y territorial parece estar más vinculada a servicios “que podríamos denominar *banales*, básicamente vinculados al consumo, y no a la producción (shopping centers, super e hipermercados, centros de espectáculo, parques temáticos). Esto se ha verificado sin perjuicio de la expansión paralela, también notable, de la actividad financiera, los servicios a la producción y la proliferación de compañías aseguradoras, administradoras de fondos de inversión y pensión, informática, bienes raíces, y todos los síntomas de los procesos de *gentrificación* descritos por la autora, aunque no existe aún suficiente evidencia empírica de que estas actividades lideren el proceso de reestructuración económica, social y territorial metropolitana” (Ciccolella y Mignaqui, 1999:16)³⁸.

La internacionalización de la actividad financiera en una red de transacciones a escala mundial, juntamente al impacto del ajuste estructural y la reforma administrativa, provoca en Argentina una nueva lógica de la concentración urbana, acentuando las asimetrías regionales, la polarización de la distribución del ingreso y en la distribución ocupacional de los trabajadores. Así, Ciccolella y Magnaqui (1999), para el caso de Buenos Aires, plantean que se trata de una metrópolis que concentra cerca del 35% de la población nacional, pero

casi el 53% del PBI y que contiene en su área nuclear a la ciudad de Buenos Aires donde reside el 8,3% de la población nacional y donde se genera el 25,5% del PBI argentino, con un ingreso per cápita similar al ciudadano francés, mientras que el resto de la población nacional posee un ingreso apenas superior a la de cada ciudadano brasileño. Estas pocas magnitudes permiten dimensionar el grado de fractura socioterritorial en la Argentina y en entre la ciudad nuclear y su entorno metropolitano. Además, la ciudad de Buenos Aires se caracteriza por el alto grado de especialización en las actividades financieras. Está claro, que la explosión de vitalidad económica de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), en los años noventa, está profundamente dissociada de su población, ya que la significativa prosperidad del 10% de los hogares con ingresos superiores a los \$2.000, no alcanza a compensar el empobrecimiento de la mayoría de los estratos restantes. Como en las ciudades descritas por Sassen, la explicación seguramente está en el consumo intermedio, es decir el consumo de las empresas.

Buenos Aires parece seguir de lejos, y probablemente con la agudización de los aspectos más perversos, los cambios en la economía urbana que Sassen registra para Nueva York, Londres y Tokio. En el caso de Buenos Aires, mucho más que en la mayoría de las metrópolis latinoamericanas (quizá con excepción de Santiago de Chile o Montevideo) cabría plantearse la pregunta sobre el significado de la extranjerización del control sobre el espacio urbano y el debilitamiento del control del Estado nacional sobre su ciudad primada, especialmente cuando se trata de una aspiradora que succiona más del 55% del conjunto de la renta de la economía nacional. Por un lado, podría decirse que la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana están viviendo un proceso de expansión material de su espacio *globalizado* y que la ciudad tiene cierta *visibilidad* entre los inversores globales. Podría decirse aún que Buenos Aires vive indudablemente los síntomas de una megaciudad periférica fuertemente marcada por la penetración de la economía global. Sin embargo, por otro lado, también se está verificando la profundización del fenómeno de polarización social, la exclusión y la fragmentación socioterritorial metropolitana. La dualización de la RMBA avanza de este modo a causa de la marcada selectividad territorial de las inversiones de fin de siglo, que están construyendo un nuevo mapa del desarrollo

³⁸ Mignaqui fue una de los profesionales que se presentó al Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y

metropolitano, de microdiferencias territoriales, a diferencia de los mapas con macrodiferencias que conocíamos. En la ciudad de Buenos Aires, con apenas un 5,2% de la población debajo de la línea de pobreza (en el Gran Buenos Aires ese porcentaje llega al 21%), la población residente en *villas miseria* aumentó un 65% entre 1991 y 1998, y curiosamente, si bien existen barrios opulentos y barrios modestos o de clase media baja, la marginalidad, en términos de necesidades básicas insatisfechas, en valores absolutos, tiene tanta o mayor presencia en esos barrios opulentos como en los barrios de clase media baja.

Buenos Aires muestra, pues, una organización fracturada y dual de su espacio urbano. Por una parte los restos del espacio forjado bajo una lógica fordista-taylorista, declinante, degradada y en vías de desestructuración socioterritorial, y por otra parte los nuevos espacios centrales y periféricos que “responden a la lógica y a la forma posfordista, posmoderna y postindustrial. Podría decirse, en síntesis que las transformaciones urbanas de hasta mediados de los años '80 fueron mano de obra o *población intensivas* y durante los últimos quince años, tienden a ser más bien *capital intensivas*. Es decir, dichos dinamismos tienden a independizarse del tamaño de la población, de la demanda de fuerza de trabajo o del consumo masivo. En el caso de que estuvieran apoyados en el consumo, se trataría preferentemente del *consumo intensivo* de los sectores privilegiados y no en el consumo masivo o popular” (Ciccolella y Mignaqui, 1999:17).

Se observa, también, un incremento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia la RMBA. Según distintas fuentes, el monto monto de IED a nivel nacional argentino, ha oscilado en torno a los U\$S 33.000 millones entre 1990 y 1997 y llegaría a los U\$S 60.000 hacia final de la década. La RMBA con alrededor de 20.000 km² y 13 millones y medio de habitantes, concentró alrededor del 25% de la IED total de Argentina entre 1990 y 1997 y se proyecta al 35% de la misma hacia el final de la década, con casi la mitad de las IED totales de Argentina para el período 1998-2000. Estos datos están referidos sólo a formación de capital. Si se consideran “fusiones, adquisiciones, greenfields, privatizaciones y particularmente ampliaciones, el porcentaje supera el 50% de concentración de IED en la RMBA, durante los años noventa. Con más de U\$S 2.000 millones en ampliación de la red

de autopistas, más de U\$S 2.5000 millones en centros de negocios, U\$S 4.000 millones en equipamientos comerciales y de entretenimiento; U\$S 10.000 en barrios privados y torres residenciales con infraestructura; U\$S 1.000 millones en Hotelería Internacional y U\$S 6.5000 en nuevas plantas industriales, la RMBA suma unos U\$S 26.000 millones de inversión directa sólo en estas grandes actividades, durante los años noventa” (Ciccolella y Mignaqui, 1999:18).

Por otra parte, el impacto del ajuste estructural y la reforma administrativa cuestionaron, en la década de los noventa, las prácticas de la planificación tradicional, sufriendo fuertes replanteamientos que fueron más allá del marco puramente formal o metodológico. Como indican Catenazzi y Reese (2001), el aumento de la conciencia del grado de incertidumbre del contexto en el que operó la planificación tuvo que ver, entre otras razones, con la pérdida generalizada de competencias del Estado de bienestar, por lo que la planificación urbana atravesó una fase de evaluación crítica de su legitimidad, de su racionalidad y de su operatividad y, en consecuencia, de revisión de sus instrumentos teóricos y de su marco jurídico. De este modo, los planes estratégicos en Argentina se inscribieron en los procesos de ajuste económico y de reforma administrativa que marcaron desde los años '80 el contexto latinoamericano. Las ideas fuerza de las políticas sociales urbanas durante estos años fueron la focalización de los programas hacia los pobres estructurales, la privatización de los servicios urbanos y la descentralización de funciones desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales y municipales³⁹. Las limitaciones de este tipo de políticas estuvieron dadas por la selectividad del gasto social y por el escenario político en que se asentaron. Un escenario en el que los Estados latinoamericanos fueron los vectores del establecimiento del neoliberalismo.

El deterioro de las instituciones públicas y la crisis fiscal se constituyeron en los '90 en un elemento central en el planteo de la necesidad de modificar el tipo de relaciones existentes entre los niveles centrales y locales. Asimismo, la creciente diversidad de las nuevas demandas sociales y las exigencias de participación política, fueron factores influyentes, junto con la necesidad de encontrar nuevas formas de articular actores públicos y privados,

³⁹ Coraggio (1998).

que dieron lugar al rediseño de las relaciones entre las diferentes escalas jurisdiccionales. En Argentina, la descentralización da cuenta de una tendencia que comprende a varios países de América Latina y se enmarca en programas de modernización del Estado patrocinados fuertemente por las entidades multilaterales de crédito, quienes han puesto énfasis, entre otras cuestiones, en definir un nuevo rol para los municipios. La convergencia de intereses desde diferentes sectores sobre la importancia del ámbito local se manifestó a través de tendencias que favorecieron la descentralización pero orientadas con diferentes intereses. De este modo la propuesta neoliberal justifica la importancia de la desconcentración desde el Estado nacional hacia las jurisdicciones menores con la finalidad de minimizar el gasto público, y restaurar los ingresos y patrimonios de las facciones de las clases dominantes⁴⁰.

Catenazzi y Reese (2001) afirman que este nuevo rol se basa en la premisa de que en la medida que la resolución de las cuestiones locales se acerca a la comunidad, el objetivo de alcanzar una mejor calidad de vida para la población puede transformarse en una alternativa más real de lograr. Fundamentalmente por la cercanía y cotidianeidad entre autoridades y beneficiarios del territorio común. Es así como en toda la región latinoamericana, los Estados nacionales han transferido competencias y atribuciones a las administraciones locales, tanto provinciales como municipales, con el argumento de que estas se transformen en actores y promotores más activos del desarrollo social y económico en sus territorios, y es que, como indica Ceceña (2001), si la tecnología representa uno de los pilares fundamentales de definición de la competencia internacional y de construcción de la hegemonía, otro, de similar envergadura aunque de muy distinta naturaleza, es el territorio. Una vez conformado y generalizado un nuevo paradigma tecnológico y retrazadas las líneas principales de la valorización del capital y de sus mecanismos de dominio, el diseño de una nueva geografía, correspondiente al nuevo momento tecnológico y a sus búsquedas, se ha contituido en el campo privilegiado de disputa. Dilucidar cómo se construye esa nueva geografía y quienes son sus agentes es asunto de la mayor importancia si queremos entender los procesos sociales que subyacen a los movimientos económicos aparentemente

⁴⁰ Duménil y Lévy (2000; 2002; 2004).

impersonales e inapelables, y si queremos recuperar nuestra capacidad de autorganización contribuyendo a una deconstrucción radical del sistema de dominación.

Desde la perspectiva de Ceceña, el proceso de construcción de la hegemonía que emana de las relaciones mismas de competencia y de la expropiación creciente e ilimitada es protagonizado, desde el poder, por un sujeto dicotómico, que se desdobra y se reintegra con dos lógicas y estilos distintos, pero confluyentes: en uno de sus desdoblamientos se manifiesta bajo la figura de los empresarios poseedores del capital y, en el otro, bajo la del estado que formula las estrategias generales de apropiación y dominación y que, en esa medida, los representa, les abre fronteras y los protege. Las estrategias y políticas de reposicionamiento territorial de EE.UU., particularmente en América Latina, responden a las exigencias tanto de crear condiciones más favorables para la competencia que tienen que enfrentar las empresas de origen estadounidense, como a las de control político-territorial de regiones insubordinadas o en proceso de insubordinación, y son abiertamente conducidas por el estado a través de sus agencias de investigación científica, conservación del medio ambiente, control del narcotráfico o policiaco-militares. Es decir, responden a la exigencia de permanente validación y renovación de la capacidad hegemónica del sujeto dominante, a saber: la burguesía originaria asentada en EE.UU.

Este comportamiento desdoblado o esquizofrénico (característico de una sociedad sustentada en el antagonismo), que en las actuales circunstancias concede la dirigencia del proceso al Estado, no desestima la importancia de la injerencia directa y decidida de las empresas, y es que el proceso de establecimiento de la nueva mercados sobre la que se construye la hegemonía estadounidense proviene de una acción combinada entre Estado y empresas, la cual se ha adaptado a las circunstancias particulares. Los ámbitos y posibilidades de acción de las empresas llevan a la promoción de intereses mucho más específicos. El Estado, en cambio, al velar por estos intereses particulares, se encamina hacia el establecimiento de políticas y acuerdos generales que abran brecha para la entrada de capitales o que garanticen un funcionamiento general adecuado a las necesidades de disponibilidad y expansión de su control sobre recursos y territorios que se consideran estratégicos, o de manejo de poblaciones y conflictos.

Finalmente hay que destacar que la desconcentración de funciones y responsabilidades tuvo entonces como uno de sus sustentos la idea de que la identificación de los problemas, las prioridades para abordarlos y la utilización de los recursos disponibles pasara a ser una tarea prioritaria del ámbito local. Para ello se requiere “una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas), para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio” (Albuquerque y Cortés, 2001:12)⁴¹.

5.2.4. Planes estratégicos en Argentina (1993-2005).

En Argentina la introducción de la reforma administrativa en el nivel local ha sido lenta y contradictoria, y la explicación puede encontrarse en la combinación de los siguientes aspectos: 1) la desindustrialización del interior del país; 2) la carencia de fuentes de trabajo; 3) la difícil situación de las economías regionales; 4) la transferencia de prácticamente todos los servicios de educación y salud por parte del Estado central sin el traspaso de los recursos necesarios, y 5) un estilo de acumulación política asociada al caudillismo local⁴². En forma simultánea, el proceso de consolidación democrático argentino y, sobre todo a partir de mediados y finales de los ochenta, las nuevas constituciones provinciales, abrieron el camino a niveles crecientes de autonomía municipal en casi todo el país. Esta tendencia fue confirmada en forma explícita por la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Respecto de los municipios, la reforma constitucional precisa la obligación de las provincias a dictarse su propia constitución, pero asegurando la autonomía municipal y reglamentando el alcance y contenido en el orden constitucional, político, administrativo, económico y financiero, atributos que no habían sido definidos en los textos anteriores.

⁴¹ Camagni (2005); Vázquez Barquero (2005).

⁴² Catenazzi y Reese (2001).

El impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local, que Arroyo (1997) denomina municipalización de la crisis del Estado, ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. De esta forma se generó una nueva visión del papel que les cabe a las ciudades en los nuevos escenarios de apertura de fronteras nacionales, movilidad del capital y énfasis en la productividad como soporte de la competitividad. Así, en la Argentina, los cambios señalados han tenido una fuerte repercusión territorial sobre todo en la Región Metropolitana de Buenos Aires y en las grandes ciudades en la medida que el sistema económico vigente se apoya principalmente en éstas y en las metrópolis para efectivizarse. Mientras tanto, los centros urbanos intermedios han sufrido en general la desaparición de sus tradicionales actividades económicas, la desinversión y el desempleo, salvo los casos particulares de algunas ciudades portuarias y/o de carácter turístico.

En este marco un importante número de gobiernos municipales comenzaron a buscar y ensayar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública que habían llevado a la acción estatal, en las últimas décadas, a un profundo descrédito frente a la sociedad. Dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales de la década de los noventa, reapareció la planificación, herramienta que se había intentado eliminar del instrumental de las políticas públicas. En un contexto de generalización del riesgo en las vidas individuales de los argentinos⁴³ debido a la flexibilización de la economía, proliferaron los planes estratégicos, como reflejo del nuevo sistema de gestión de las conciencias públicas. Aún así, la experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo local tiene todavía una corta trayectoria y comienza a finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba.

En todas las experiencias argentinas los procesos de ajuste macroeconómico no solo han producido la pérdida de actividades productivas y graves deterioros en los niveles de calidad de vida y en la integración comunitaria, especialmente de los sectores más pobres,

⁴³ Como dice Sennet (2000:91), “en la vida real, el riesgo avanza de una manera más elemental llevado por el miedo de dejar de actuar (...) Las nuevas condiciones del mercado obligan a un gran número de personas a asumir riesgos muy pesados aunque los jugadores saben que las posibilidades de recompensa son escasas”.

sino que afectaban la gobernabilidad del propio territorio. De ahí que las autoridades e instituciones locales tomarán conciencia de que con un Estado “en retirada”, tanto de las políticas de fomento de las economías regionales como de las políticas de compensación social, sus economías estaban afectadas gravemente por procesos y decisiones estructurales que estando fuera del alcance de lo local tienen que ocuparse.

Todo ello explica la urgencia con la que algunas ciudades han puesto en marcha proyectos de desarrollo local enmarcados en planes estratégicos de actuación. Monteverde⁴⁴ (2002) afirma que los planes estratégicos se han instalado como un instrumento de gestión en la Argentina desde inicios de los noventa, pero a partir del segundo lustro han tomado un gran impulso. No obstante el punto de partida de cada plan condiciona su concepción, su desarrollo, su apropiación y los resultados concretos de los mismos. A partir de la experiencia en Argentina, Monteverde (2002) especifica los factores que han intervenido en la decisión de iniciar un plan: 1) convencimiento: que corresponde a aquellas gestiones que creen profundamente en la necesidad de modificar el rol del Estado local, por lo que el plan estratégico es considerado una herramienta necesaria para la gestión; 2) aggiornamiento: que corresponde a aquellas gestiones que sin mostrar señales de intentar un cambio profundo en la forma de gestionar la ciudad, sin intentar o evidenciar tareas vinculadas a la modernización de su propia gestión, deciden poner en marcha estos procesos como una manera de expresar o exhibir modernidad, pero descreyendo íntimamente de la misma, y 3) condiciones externas, ya que en algunos casos el municipio o algún actor local calificado ha instalado momentáneamente el tema, el ejecutivo lo trató, insinuó y lo dejó sin cerrar. Es decir quedó como una especie de asignatura pendiente, que en un momento es tomada como reclamo por alguna institución, por la oposición política o por el Concejo Deliberante que reclaman el plan, no tanto por sus convicciones profundas sino como reclamo a una gestión que promete y no hace, o que se ocupa de la coyuntura. Ante estos reclamos y/o presiones el municipio, que nunca descartó totalmente la posibilidad de elaborar un plan, lo pone en marcha. En otros casos las actuales políticas provinciales y nacionales dirigidas a los municipios, alientan la elaboración de planes estratégicos, ofrecen alternativas de

⁴⁴ El arquitecto Roberto Monteverde ganó el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición de Asesor Metodológico para el Plan Estratégico de Mar del Plata.

capacitación técnica y dan posibilidades de acceso a créditos internacionales para financiar estos proyectos.

Con distinta suerte, a nivel de apropiación y de éxito, se vienen desarrollando planes estratégicos en un marco que va de convencimientos profundos en tanto a su utilización, como “nuevo modo” de construcción de ciudad, a otros que se asocian a una especie de *aggiornamento* del gobierno local, adecuándose a una “nueva moda” de gestión territorial, de gestión del conjunto de actividades de un sistema productivo local. En esta nueva instancia, la planificación reaparece como un instrumento orientado a la resolución, evaluación y prospección de diferentes complejidades dentro de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia en escenarios de fuerte incertidumbre socio-económica. Simultáneamente, los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica centrada en su incapacidad para promover los procesos de cambio social. De ahí que, y con la influencia que ejercieron tanto la experiencia europea y norteamericana como algunas agencias de cooperación, el enfoque estratégico y participativo de la planificación creció en “popularidad” entre los agentes del gobierno local. Sin embargo, en la realidad de Argentina, y también de América Latina, el cambio de paradigma, desde una planificación urbana tradicional a una planificación estratégica y participativa, de acuerdo con Mantobani (2003), no sólo no se ha dado definitivamente sino que además aún coexisten rasgos del viejo paradigma con rasgos del paradigma de la planificación estratégica.

Para Monteverde (2002), en la Argentina y a excepción de algunos pocos casos en países del Mercosur, la iniciativa para el lanzamiento de un plan estratégico la ha tenido el gobierno local. Es el municipio el que propone la realización de un plan, el que aporta los recursos económicos y humanos. La decisión de poner en marcha estos procesos se da por una combinación de factores que termina de cerrar el jefe del Ejecutivo local de la localidad cuando se apropia o compra la idea. En algunos casos es el propio intendente local el que introduce el tema en la gestión, en otros es un área o secretaría la que comienza a instalar el tema. Esas áreas suelen ser las tradicionales de planificación urbana, o las nuevas de producción o desarrollo económico, o las vinculadas a programas de modernización del

Estado. Es decir, que estos instrumentos de innovación de gestión ingresan y se sostienen a partir de aquellos sectores más inquietos con respecto a temas de planificación o a aquellas nuevas áreas de la gestión municipal que se han incorporado recientemente a las agendas municipales y que comparten una visión diferente sobre el rol del municipio. Las áreas tradicionales más vinculadas a la prestación de servicios, o al manejo de la hacienda pública son las que menor adhesión muestran a estos proyectos de modernización, concluye Monteverde.

Hay que destacar que las experiencias de planificación estratégica que se han llevado a cabo en diferentes ciudades argentinas se encuentran sujetas a una tensión fundamental: 1) la propia dinámica capitalista supone una lógica de acumulación que implica configuraciones regionales inequitativas determinando la viabilidad de algunos proyectos y la imposibilidad de otros en el nivel local⁴⁵, y 2) la decisión política de los gobiernos locales que, en función de la disputa de los distintos sectores, da lugar a emprender determinado proceso de planificación y gestión del desarrollo⁴⁶. Monteverde (2002) al respecto plantea que los planes deben trabajar en sintonía con un proceso de cambio de gestión que se viene dando o que se debe dar en las gestiones locales y deberá superar contradicciones como las que se detallan a continuación: 1) en la medida en que la mayor parte de los gobiernos locales en Argentina adhiere a formas tradicionales de gestión, los planes son auténticas molestias para aquellos que no quieren cambiar; 2) los planes deben formar parte de la gestión de gobierno en tanto se consolida como proyecto de ciudad, y 3) los acuerdos y los consensos de actores no deben ocultar el conflicto sino resolverlo. Durante este tiempo los esquemas participativos apuntaron principalmente a sumar actores, sin precisar demasiado en los perfiles, intencionalidades, juegos de poder de cada uno. Se priorizaron en todos los casos los consensos por encima de las diferencias. Lo que se consensuaba se llevaba adelante y lo que significaba disenso se bajaba, lo que en alguna medida maquilló u ocultó el conflicto.

⁴⁵ Y es que el partido que se juega no es otro que las relaciones de poder que dependen de las luchas por la apropiación privada del excedente.

⁴⁶ Catenazzi y Reese (2001).

En la práctica argentina, a pesar de las diferencias entre las distintas ciudades, los planes estratégicos tienen las siguientes características comunes: 1) en la formulación de los planes estratégicos se plantea una tensión fundamental derivada de la estructura político-institucional argentina. Por un lado, la necesidad de los agentes del desarrollo local de una mayor autonomía para decidir y gestionar localmente los procesos de desarrollo y, por el otro, la escasa autonomía municipal existente, sobre todo de carácter política y financiera, situación paradójica si se tiene en cuenta la descentralización de responsabilidades de los últimos años; 2) la planificación fue asumida por los agentes locales como una herramienta a partir de la cual poder reflexionar, calcular y construir nuevas estrategias “desde lo local”; 3) los planes urbanos argentinos tienen una particularidad derivada del modelo “tecnológico” vigente que se caracteriza conjuntamente por conformar una elite empresarial dinámica y por su carácter excluyente de amplios sectores sociales. Por esto en los planes se expresan en forma simultánea, contradictoria y en el mismo orden de prioridad, tanto medidas de corte compensatorio que atienden las urgencias sociales existentes como una serie de políticas de promoción del desarrollo de mediano y largo plazo que se enmarcan en las “aspiraciones” de insertar a la ciudad y la región en el contexto de la economía “globalizada” moderna. Por ejemplo, los defensores del modelo de desarrollo económico local establecen que hay dos grandes diferencias entre los países desarrollados y los de América Latina en lo concerniente al diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial y al enfoque dado a la descentralización. En los primeros, el diseño de las políticas de fomento productivo e innovación empresarial incorpora un enfoque de competitividad sistémica territorial, en lugar del anterior enfoque orientado hacia las empresas. Por otra parte, la descentralización política y el fortalecimiento de los gobiernos locales son considerados herramientas fundamentales para otorgar a éstos nuevos roles como animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fomento del desarrollo económico local⁴⁷; 4) el liderazgo del Gobierno

⁴⁷ La nueva ingeniería de fomento de la competitividad sistémica territorial por medio del desarrollo económico local debe, pues, entender la necesidad de levantar estas infraestructuras institucionales y sociales en cada ámbito territorial, lo cual en América Latina no es atendido aún de forma adecuada ni por los denominados fondos de inversión social (que tienen una perspectiva básicamente asistencial), ni por los planteamientos centralistas, verticalistas y sectoriales de la política económica convencional. Y es que lo que la visión del desarrollo económico local “postula es que para atender adecuadamente y a largo plazo los desafíos de la mayor competitividad en los mercados derivada de la apertura externa y la globalización creciente de las economías, hay que asegurar la introducción de innovaciones (tecnológicas, de gestión,

municipal en el proceso de elaboración y ejecución del Plan aparece como ineludible para garantizar la equidad y la complementariedad de las políticas concertadas; 5) la situación de debilidad estructural en la que se encuentran los gobiernos municipales y los agentes locales se ha hecho crítica en la medida que se amplió la brecha entre las cada vez más extensas competencias que se le asignan y las capacidades reales con las que cuentan para llevarlas a la práctica⁴⁸; 6) el proceso de elaboración de los planes con enfoque participativo y estratégico significó también, la oportunidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión de algunos municipios argentinos y adicionalmente, romper la visión técnica sectorial que se tenía sobre los procesos territoriales, produciendo lentas pero sostenidas mejoras en las pautas de funcionamiento del aparato público municipal y en su relación con los agentes locales de la sociedad, y 7) los planes estratégicos en la Argentina han adoptado para su formulación y puesta en marcha escenarios participativos de consenso donde la particularidad está dada por la masividad y heterogeneidad de la convocatoria en la búsqueda de involucrar en el proceso a la casi totalidad de las instituciones locales.

No obstante, los actores locales no desarrollan la misma lógica, al tener perspectivas diferentes e intereses dispares⁴⁹:

1) Hasta el momento se ha logrado percibir un papel de protagonismo relativo de los sectores empresariales en estos procesos. Más precisamente se ha notado una adhesión importante en las etapas de puesta en marcha de estos procesos pero escaso entusiasmo a la hora de liderar o llevar adelante proyectos, que impliquen un compromiso o riesgo empresarial. Una cierta conducta especulativa sigue esperando que el Estado realice los primeros movimientos y asuma los mayores riesgos. Pero, a partir de la definición de estos espacios seguros el sector privado comienza a tener un papel algo más protagónico. Por

sociales e institucionales) en los sistemas productivos locales. De este modo, la visión del desarrollo local considera que la agenda del ajuste estructural debe conceder mayor importancia a las políticas de nivel microeconómico definidas territorialmente, así como a las adaptaciones a nivel mesoeconómico para el desarrollo institucional y la creación de capacidad de intermediación, que aseguren la introducción de las innovaciones en la base productiva y el tejido empresarial de cada ámbito territorial” (Alburquerque, 2001:15-16). Veanse Vázquez Barquero (1993; 2000; 2002; 2005); Pyke y Sengenberger (1992); Sforzi (1999b); Camagni (2005).

⁴⁸ La experiencia y la capacidad de gestión de políticas y programas complejos en los municipios argentinos es escasa y esto explica, en parte, el lento desarrollo que han tenido los mismos hasta el momento.

⁴⁹ Monteverde (2002). Vease, al respecto, Arocena (1995).

otra parte estos sectores empresarios, si bien acompañan y animan los procesos de planificación, en pocos casos han aportado económicamente para sostener los mismos, dejándolo todo en manos del gobierno local. En las etapas de implementación y gestión estratégica se observa cierto agrupamiento de estos sectores alrededor de los proyectos que más interesan desde un punto de vista corporativo.

2) Las actitudes de la gestión con respecto al plan varían de acuerdo a la etapa de desarrollo en que se encuentre el mismo. Desde la adhesión total en los inicios con un nivel importante de descreimiento en la medida que los temas del plan avanzan sobre las formas tradicionales de gestión y sobre temáticas específicas que fueron parte de los cotos de caza de estas áreas. El proceso inverso lo recorren aquellas áreas de la gestión vinculadas a la innovación que en la medida que el plan avanza visualizan a un nuevo actor con el que dialogar y sostener mejor las instancias de cambios en el modo de gestión municipal. Además, la situación particular de los planes en cuanto a su vinculación con la gestión de gobierno dificulta la percepción de los actores. Los planes estratégicos no son el plan del gobierno local, pero se realizan por su iniciativa y sostenido por sus recursos. Los planes estratégicos intentan ser el plan de la ciudad, pero la ciudad no lo sostiene ni tiene a su cargo los equipos técnicos operativos. De este cruce surge una lectura a veces confusa, ya que para algunas áreas de la gestión el plan esta más afuera que adentro, no opera como un incondicional, es más, en ocasiones acuerda con los “supuestos enemigos” de la misma. Mientras tanto para afuera, si bien es aceptado como un intento de construcción del plan de la ciudad, está presente la idea de que en última instancia el plan operará funcionalmente a la gestión. En este punto radica su fortaleza y su debilidad, que de acuerdo a cada coyuntura opera en uno u otro sentido.

3) Los equipos técnicos se forman a partir de combinar recursos propios del municipio con recursos externos, lo que permite tejer una forma de trabajo alejado de las rigideces de la administración pero que no desconoce las reglas y códigos de la misma. Sin embargo tras el segundo o tercer año de trabajo se suele poner en riesgo la continuidad de estos equipos por razones diversas, que se pueden sintetizar en: a) precariedad de la relación contractual; b) desarrollo de profesionales con un perfil “requerido” para la gestión, es decir, profesionales

que se han desarrollado dentro de los equipos técnicos del plan terminan cubriendo áreas de gabinete, secretarías y subsecretarías, lo que termina atentando contra los recursos humanos del mismo, y c) desarrollo de profesionales con un perfil “temido” para la gestión municipal tradicional, esto es, bajo una mirada política tradicional y temerosa se visualizan riesgos para la gestión política, tanto más grande cuanto mayor independencia tengan esos profesionales, situación que sostenida en el tiempo se termina resolviendo con cambios en la composición de los equipos técnicos.

Pero no basta la participación del municipio, del sector privado y del Equipo técnico. Un plan estratégico necesita de la participación amplia y activa de la sociedad civil, pues se trata, tal y como hemos expuesto en la parte primera de este estudio, de actores sociales imprescindibles cuya participación no debe limitarse a que la convoquen para “decidir” algo que ya fue decidido de antemano ni para priorizar “paquetes” de escenarios u objetivos de actuación ya establecidos técnicamente. Un plan estratégico que no es participativo, desde su organización hasta su formulación, implementación y seguimiento, no es otra cosa que una oportunidad de las empresas para hacer más negocios, una apuesta voluntarista del partido oficialista para acumular más poder y una forma de hacer más currículo para los técnicos y funcionarios a cargo⁵⁰.

Monteverde (2002) afirma que cuando se habla de participación en los planes estratégicos se está planteando la representación de carácter institucional con las ventajas y los inconvenientes que ello supone. De este modo en los planes estratégicos en Argentina se recurre a la confección de un inventario institucional el cual se suele organizar en dos bloques. Un primer grupo que reúne lo más representativo de la ciudad y los que tienen mayor capacidad de transformación de la ciudad y, en un segundo bloque, el conjunto de las instituciones de la ciudad. Se reúnen en el grupo más reducido a las instituciones con incidencia en la opinión pública, las de mayor poder, las que tienen intervención directa en los proyectos o emprendimientos más significativos de la ciudad. Estas instituciones suelen constituir los grupos de lanzamiento de los planes aumentando el soporte institucional del proyecto. Grupos, Consejos o Juntas Promotoras son las formas que toman estos grupos.

⁵⁰ Mantobani (2003).

Creados por acuerdos o por ordenanzas son los socios principales del municipio para el emprendimiento y convocan luego a sumarse a la totalidad de las instituciones de la ciudad, a través de consejos, asambleas o acuerdos ciudadanos. Además, según Catenazzi y Reese (2001), es importante remarcar que la participación de los diferentes sectores sociales en los procesos de elaboración y ejecución de los planes estratégicos ha sido heterogénea, debido a la capacidad estructuralmente diferente que tienen los sectores de alta capacidad económica para imponer su agenda de intereses frente a los sectores más pobres de la sociedad y a la inorganicidad que tienen algunos sectores sociales que no constituyen sujetos organizados en términos de un escenario de concertación institucional.

La modalidad que vienen llevando adelante los planes son talleres o mesas de trabajo. Según Monteverde (2002), estas técnicas de trabajo intentan abrir espacios de debate y apropiación a partir de documentos de base que son propuestos por los equipos técnicos. Una cuestión crítica que deben resolver los planes es la amplitud que deben tener estos espacios, es decir, 1) trabajar con un nivel muy amplio de representación institucional que permita sostener un alto nivel participativo en el desarrollo del plan, lo que significa prever tiempos algo más dilatados para la elaboración de acuerdos, o 2) trabajar en espacios más reducidos con posibilidades de acortar tiempos, obtener resultados en un plazo menor y con esos resultados obtenidos ampliar la base de sustentación de los mismos. Para este autor, se trata de un problema difícil de resolver, ya que hay elementos válidos en ambos caminos. Es cierto que los tiempos para poder llegar a resultados concretos son cada vez más breves, planes que no tengan posibilidades de lograr algo parecido a algún éxito o producto satisfactorio, genera descreimiento, debilita los niveles de participación y no se legitima ante la sociedad y ante la misma gestión que lo sostiene. Por otra parte procesos de planificación que plantean la necesidad de niveles alto de participación, asignan un papel diferente a uno u otro grupo de instituciones genera dudas. Algunos planes están intentando resolver estas cuestiones tratando de alcanzar rápidamente acuerdos con un grupo más reducido de actores para luego ampliar y focalizar la participación institucional en el diseño e implementación de los proyectos concretos. No obstante, las preocupaciones y búsquedas para mejorar los espacios de participación y sostener los niveles de la misma es un asunto recurrente en los planes. Tareas específicamente diseñadas, con asignación de tiempos, de

recursos, son puestas en marcha para concretar la participación efectiva de personas e instituciones. Más allá de las demandas generalizadas de ausencia de espacios participativos, la apertura de los mismos no significa una movilización generalizada de los ciudadanos e instituciones. En términos numéricos apenas tentativo se estima que la convocatoria a estas actividades, como promedio en diferentes ciudades alcanza a un 25 a 30% de los convocados.

Ante la conjunción de situaciones que tenían que ver con la construcción de espacios participativos, los equipos de trabajo están intentado diseñar una serie de alternativas que mejoren esta cuestión. Entre estas búsquedas se plantean: 1) la articulación de espacios de participación; 2) la representación territorial, y 3) la representación ciudadana aleatoria. Y los ejes principales de trabajo, para Monteverde (2002), están vinculados a contar con espacios más específicos de participación de acuerdo a las expectativas de cada sector social. Esto suponen contar con ámbitos que aborden temas de mediano y largo plazo (planes estratégicos), con otros vinculado al tratamiento de cuestiones coyunturales de corto plazo (a cargo de las áreas de gobierno: planeamiento urbano, promoción social, servicios públicos). El contar con estos canales de participación ciudadana permite canalizar expectativas y dar respuestas acordes a los intereses de cada persona. Esto supone un alto nivel de coordinación y acuerdo con la gestión de gobierno. En la medida que se trabaja con problemática y proyectos concretos, posibles de ser ubicados geográficamente, es posible incorporar a sectores más amplios de la sociedad a través de la representación de carácter territorial, haciendo un rastreo de las formas de organización social de esa parte de la ciudad para poder ampliar las bases participativas del proyecto. Otra modalidad que se está incorporando en las distintas etapas del proceso, es la invitación aleatoria tomada de padrones electorales de manera de intentar incluir la opinión de los que no se sienten representados en los diferentes tipos de institución, incorporando la mirada del famoso “vecino común”.

Monteverde (2002), al referirse a los planes estratégicos en Argentina, considera que la propuesta misma de estos modos diferentes de gestión de ciudad constituyen un logro en sí mismo, ya que más allá del éxito efectivo que los planes puedan obtener, son experiencias

positivas que se van acumulando en la cultura local. Como logros más específicos de estos procesos menciona los siguientes: 1) incorporar una visión amplia de lo urbano; 2) colaborar en la elaboración de un discurso local acerca del presente y del futuro de la ciudad; 3) fijar nuevos estándares de trabajo para lo público; 4) introduce nuevos temas y nuevos instrumentos de gestión urbano territorial; constituyen una carta de presentación de la ciudad, y 5) incuban y/o desarrollan importantes proyectos urbanos. Y como asignaturas pendientes de dichos planes, este autor menciona los siguientes: 1) consolidarse como herramienta de gestión urbana, esto es, que los municipios incorporen la planificación como forma de trabajo, que se gestione cotidianamente lo que se planifica estratégicamente, co-gestionar proyectos con el sector privado y superar los cambios de gestión; 2) ampliar la base de sustentación del plan, más concretamente, incorporar a los sectores excluidos de la sociedad, a los sectores juveniles y cuotas de mayor decisión social en la gestión de proyectos, y 3) definir el perfil de los planes luego de la formulación, pues se trata de la etapa más crítica y aún no resuelta de los planes, aunque se perfilan como formatos aquellos que gestionan proyectos, aunque desdibujan su perfil de planificador, evaluador y verificador de tendencias, y los que siguen planificando, pero pierden visibilidad y presencia al no operar sobre la coyuntura y al no tener logros concretos para mostrar como resultado de su propia gestión. En definitiva, para Monteverde el rumbo que en Argentina ha seguido el proceso de redefinición de las funciones del Estado, sumado al avance del mercado sobre la sociedad civil, ha obstaculizado un cambio pleno de paradigma, desde el tradicional al estratégico y participativo. Además, la forma de hacer política, comprometida con prácticas clientelísticas, y las crisis de representatividad y de participación, constituyen otros de los factores que aún mantienen la transición de un paradigma a otro. Por ello esta realidad es uno más de los principales desafíos de las ciudades argentinas que intentan impulsar procesos de planificación estratégica y participativa⁵¹.

⁵¹ Mantobani (2003).