

Reformas estructurales en el ámbito subnacional: la dinámica de las transformaciones en la provincia de San Juan

Structural reforms at the subnational level: transformation dynamics in San Juan province

Cintia Rodrigo

Cintia Rodrigo es Magister en Investigación Social por la Universidad de Buenos Aires y Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de San Juan. Becaria doctoral del CONICET, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (IIGG/UBA), Argentina.
E-mail: cintia_rod@yahoo.com.ar

resumen

Este artículo analiza la relación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional en el marco del proceso de reformas estructurales iniciado en julio de 1989, durante la primera presidencia de Carlos Menem. Más específicamente, trabaja sobre las características que asumieron dichas relaciones en la provincia de San Juan en tal período de transformaciones. El trabajo aborda la primera ola del proceso de reformas, que comprende los años 1989-1991, y que representa, además, el último tramo de gobierno del Partido Bloquista. El análisis fue construido alrededor de cinco dimensiones fundamentales, abordando sucesivamente, la política de privatizaciones, la desregulación de la economía, la dinámica de la coparticipación federal, el proceso de reforma del Estado y las acciones de protesta social. La hipótesis que se sostiene aquí es que las reformas tuvieron efectiva incidencia, y que el gobierno provincial se mantuvo en una tensión permanente entre la aceptación y la resistencia a las políticas nacionales.

palabras clave

reformas estructurales / San Juan / relaciones / gobierno nacional

summary

This article addresses the political relationships between levels of government that took place during the process of structural reforms which started in July 1989. In particular, this paper approaches these processes and relationships focusing in San Juan province during the first wave of reforms, between 1989 and 1991, also the last govern period of Bloquista party. Five dimensions are considered: privatization policy, changes in the economic regulation, the revenue sharing system dynamic, state reform and protest actions. I will argue that these processes had impacted on San Juan province, and the local government remained in tension oscillating between consent and resistance towards national government policies.

keywords

structural reforms / San Juan / relationships / national government

Introducción

En el presente artículo nos ocuparemos de analizar la relación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional, en el marco del proceso de reformas estructurales iniciado en julio de 1989, durante la primera presidencia de Carlos Menem. Trabajaremos en el ámbito de la provincia de San Juan, abordando la “primera ola de reformas”, producidas en el período 1989-1990, y extendiendo el análisis hasta el mes de julio de 1991 inclusive.

Nuestra periodización responde a la dinámica específica de la provincia, ya que en agosto de 1991 se realizaron las primeras elecciones a gobernador luego de la asunción de Carlos Menem como presidente. Para dar cuenta de la importancia de estos comicios, diremos brevemente que significaron la derrota del Partido Bloquista, una organización provincial que había mantenido el control del Ejecutivo por más de una década. El triunfo del justicialismo implicaría además que a partir de ese momento la provincia se incorporara de lleno al proyecto menemista.

La metodología que adoptamos para este trabajo es el análisis de documentos, utilizando como fuente principal el *Diario de Cuyo*, un matutino local que representa la única publicación de circulación diaria en el ámbito provincial durante este período. Para el análisis construimos una muestra aleatoria, recopilando información sobre cada uno de los meses considerados. A partir de la información recabada, y orientados por los trabajos sobre la temática referentes a la escala nacional, hemos construido nuestro análisis alrededor de cinco dimensiones fundamentales, que describiremos por separado.

De modo que el artículo se organiza en cinco apartados, en los cuales trataremos sucesivamente la política de privatizaciones, la desregulación de la economía, la dinámica de la coparticipación federal, el proceso de reforma del Estado y las características de la protesta social en el ámbito de la provincia.

I. La política de privatizaciones en la provincia

Como sostienen diversos autores, dos hitos fundacionales del proceso de reformas estructurales fueron la ley de Emergencia Económica y la ley de Reforma del Estado, las cuales fueron sancionadas casi sin debate en el Congreso de la Nación, en los primeros meses de la gestión menemista (Abeles, 1999). Entre otras cosas, estas normas legales posibilitaron al Poder Ejecutivo Nacional iniciar una política de privatización de empresas estatales, que se convertiría rápidamente en uno de los pilares del plan económico (Abeles, 1999; Schvarzer, 1998). La característica central de este proceso durante el primer período de reformas fue la celeridad con que se llevó a cabo, y, por ello mismo, se ha definido a la dinámica de privatizaciones a nivel nacional como una “política de shock”. No obstante, distintos autores destacan la dualidad de esta política, que aparentemente no se habría llevado adelante con la misma intensidad y ritmo en el ámbito subnacional (Cao y Rubins, 1999; Gerchunoff y Torre, 1996).

En este marco, indagaremos acerca del proceso de privatizaciones en la provincia, a fin de conocer, fundamentalmente, cuales fueron las repercusiones de la política nacional. Para ello, nos ocuparemos de describir la postura que asumieron

los dirigentes provinciales, como así también las medidas que implementaron durante el período.

Con respecto a la postura de los funcionarios provinciales, la gestión bloquista se había alineado absolutamente con el gobierno nacional respecto a la necesidad de las privatizaciones. No obstante, el apoyo a la gestión de Menem no implicaba una renuncia a su iniciativa política, lo cual quedó evidenciado en la actividad que desplegaron las autoridades provinciales durante los primeros meses del nuevo gobierno.

En este sentido, se convocó a una serie de reuniones de gobernadores en la casa de San Juan en Buenos Aires, cuyo resultado fue una declaración conjunta de las provincias, emitida en agosto de 1989. Mediante este documento, se reclamaba a las autoridades centrales que dieran participación a las provincias en el proceso de privatización de la telefonía (una de las primeras empresas estatales en pasar a manos privadas), como así también la devolución de las inversiones provinciales que serían privatizadas por el gobierno nacional (*Diario de Cuyo*, 29/8/89).

En forma paralela, en la provincia se comenzó a discutir, a partir de un proyecto presentado por el gobernador, la entrega de bodegas regionales de propiedad estatal a productores privados. Esta propuesta se vio plasmada en un proyecto de ley que el Poder Ejecutivo provincial remitiera al legislativo en el mes de agosto. Si bien no se avanzó en la política de privatizaciones durante 1989, el gobierno realizó una evaluación minuciosa de las posibilidades que tenía de acoplarse a la dinámica nacional en lo que restaba del año, y en el mes de diciembre realizó nuevos anuncios en la materia. Declaraba el gobernador Gómez Centurión¹:

“El gobierno de San Juan tiene totalmente estudiado y definido lo que se puede privatizar en la provincia, a partir de la sanción reciente de la Ley de Emergencia Administrativa, que acompaña la tónica imperante en materia de privatizaciones que ya se está ejecutando en el orden nacional, el Estado provincial puede disponer –previa autorización del parlamento sanjuanino– la privatización de entes, empresas o establecimientos que le pertenezcan (...) privatizar es darle a la actividad privada el lugar que le corresponde”(*Diario de Cuyo*, 17/12/89).

A pesar de las intenciones del Ejecutivo provincial, quedaba clara la necesidad de contar con el aval legislativo para avanzar en la materia, el cual se vio dilatado en el tiempo. Finalmente, en enero de 1990 se aprobó la Ley de Emergencia Económica 6060, que había sido remitida a la Legislatura provincial seis meses antes por el gobernador, quien pretendía que San Juan fuera una de las primeras provincias que demostrara preocupación por la situación socioeconómica que atravesaba el país, *“dando el ejemplo respecto del manejo de los recursos económicos”* (*Diario de Cuyo*, 7/1/90).

Inmediatamente después de la sanción de la Ley de Emergencia Económica, el Ejecutivo Provincial reafirmó su intención de comenzar con las privatizaciones,

y sólo unos meses después, en abril de 1990, remitió a la Legislatura un pliego donde detallaba los ámbitos afectados y las modalidades a adoptar.

Ellos serían: 1) concesión del Hogar de Ancianos, Institutos de Protección al Menor, Servicio Penitenciario, confitería del estadio cerrado, vigilancia, limpieza y mantenimiento de edificios públicos, terminal de ómnibus, Parque Faunístico Provincial, agua de regadío, mantenimiento y conservación de hospitales; 2) privatización parcial de SES y OSSE, aeronaves, Boletín Oficial e Imprenta del Estado, Dirección de Automotores, mantenimiento de movilidades y; 3) privatización total de Estancia Tucunucco, Parcela Media Agua, Vivero Hilario, Colonia 25 de Mayo, servicio turístico Ischigualasto, perilago de Ullúm, Hostería de Huaco, Bodegas Regionales y Bodegas del Estado, lavandería y servicio alimentario de hospitales, Casino de San Juan (*Diario de Cuyo*, 1/4/90).

La amplitud y detalle de la propuesta evidenciaba, por una parte, un estudio pormenorizado de las empresas y entes en manos del Estado provincial pasibles de ser privatizados y, por otra, una marcada intención del gobierno provincial por incorporarse lo más rápidamente posible a la política nacional.²

En septiembre de 1990 se realizaron nuevos anuncios económicos por parte del gobierno nacional, que instó a las provincias a profundizar medidas de ajuste. Rápidamente, la provincia se hizo eco de este llamado, disponiendo la licitación de tres bodegas regionales. Refiriéndose a esta decisión afirmaba el gobernador:

“El gobierno de San Juan hace tiempo que está encarando la política de privatización de ciertos elementos que tiene en su poder, creo que hemos sido precursores antes de que la Nación impulsara este propósito, marco en el que ya hemos privatizado los hoteles Nogaró y Pismanta, como también los comedores de hospitales como medida inmediata (...) estamos en condiciones de anunciar que vamos a firmar el decreto 0498-E-90 por el que se dispone la licitación para la venta de tres bodegas regionales de las seis que posee el Estado, en el contexto de privatizaciones previsto por el gobierno provincial, que tiende fundamentalmente, a que el Estado deje de intervenir en actividades económicas, consideradas eficientemente explotadas por el sector privado en un sistema de competencia adecuado” (*Diario de Cuyo*, 25/9/90).

En las declaraciones del mandatario no sólo se reitera el apoyo a la política nacional, sino que se observa un elemento nuevo, que es la afirmación del carácter precursor de la provincia en la materia, la cual había realizado privatizaciones aún antes de que se iniciara la política nacional. No vamos a detenernos en este punto, más que para señalar la constante preocupación del gobierno bloquista por mostrar una marca distintiva en su postura, aún cuando coincidiera con la del gobierno nacional.

II. Impacto de la desregulación económica

A partir de la sanción de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, el gobierno contó con instrumentos suficientes para iniciar una política de modificación de los marcos regulatorios para las distintas actividades económicas, la que impactó desigualmente en las provincias argentinas, ya que cada región presentaba características particulares en cuanto a sus esquemas de producción (Azpiazu, 1994). En el caso de San Juan, la política de desregulación iniciada por el gobierno nacional afectó fundamentalmente tres ámbitos: la minería, la actividad vitivinícola y la promoción industrial.

Con respecto a la minería, las medidas implementadas fueron acompañadas por la gestión bloquista, que inclusive participó del diseño de algunas de las reformas introducidas en el marco regulatorio de la actividad, a través de sus legisladores nacionales. Cabe destacar que Leopoldo Bravo, máximo dirigente del Partido Bloquista, presidía la Comisión de Minería del Senado de la Nación, y fue autor del proyecto de reforma del Código Minero. Al respecto, Bravo comentó:

“Es una legislación para presente y futuro: después de casi dos años de estudio de la legislación vigente...decidimos instalar las disposiciones dentro de parámetros que permitan adecuar el código a las reales necesidades: posibilitar la iniciativa privada y el rol subsidiario del Estado” (Diario de Cuyo, 2/9/90).

La política del gobierno provincial fue coherente con este proyecto, ya que concebía a la desregulación minera como una posibilidad, que permitiría la incorporación de un nuevo ámbito a la actividad económica de la provincia, el cual, hasta entonces, se encontraba poco desarrollado. Luego de lograrse la creación del Instituto Minero y la modificación de la legislación vigente, se resolvió rápidamente la transferencia al sector privado de las áreas de reserva con que contaba la provincia. En marzo de 1991 el gobernador dispuso el llamado a licitación, mediante concurso público internacional, de diez áreas de reserva minera para fines de exploración y explotación.

En relación con la vitivinicultura, el panorama fue bastante disímil. Probablemente la postura oficial se vio influida por el hecho de que la actividad vitivinícola ha constituido históricamente la base fundamental de la economía de la provincia (Ruffa y López, 2005). En este ámbito, el gobierno nacional implementó distintas medidas que fueron rechazadas una y otra vez por los legisladores y funcionarios de gobierno, los cuales actuaron de conjunto en defensa de la vitivinicultura provincial, sin importar el color político de las bancadas. En este período, el eje central de la política vitivinícola local se centró en defender la competencia de la provincia en la materia, rechazando de plano la tendencia intervencionista del gobierno nacional.

En octubre de 1989 se comienza a discutir nacionalmente la derogación de la Ley 23.149 de fraccionamiento en origen, política que representaba un claro ataque a la industria provincial, y que fue rechazada tanto por legisladores sanjua-

ninos como por funcionarios del gobierno provincial, e inclusive se opusieron a ella las autoridades del Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV). No obstante, el gobierno nacional continuó con la propuesta desregulatoria, y en junio de 1990 presentó ante el Congreso un proyecto de modificación de la ley 23.149. En esta ocasión se hicieron escuchar nuevamente las voces de los legisladores en defensa de la norma legal, la cual era considerada de fundamental importancia para la economía regional. Representantes de distintos partidos coincidieron en repudiar la propuesta oficial, lamentando que *“una vez más el tema del vino está siendo manoseado en las mas altas esferas gubernamentales”* (Diario de Cuyo, 12/6/90).

Pese a las objeciones, el proyecto nacional continuó latente, a la espera de una nueva oportunidad para ser llevado adelante. Sería hacia fines de marzo de 1991 cuando se replantearía la discusión, a partir de un decreto de intervención del INV dictado por el presidente Menem. En esta ocasión se evidenciaron nuevos choques entre Nación y provincia, de los cuales participaron también funcionarios del gobierno de Mendoza, constituyéndose un bloque regional que denominaron como *“un frente de lucha común para tratar de revertir la incidencia intervencionista del Estado Nacional”* (Diario de Cuyo, 31/3/91). La fuerte oposición de las provincias cuyanas frenó provisoriamente las pretensiones del gobierno nacional, quien dejó en suspenso nuevamente el proyecto desregulatorio.

Los desencuentros entre distintos niveles de gobierno se produjeron también con relación a un tercer aspecto: la disposición nacional de eliminar los regímenes de promoción industrial. En marzo de 1990, en el marco de un paquete de medidas económicas que incluía, entre otras cosas, el cierre del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) e incrementos en impuestos y retenciones, el gobierno dispuso la suspensión de la ley de promoción industrial mediante el decreto 435/90. Ante esta medida, hubo una inmediata reacción de los dirigentes políticos provinciales, quienes trabajaron conjuntamente en la elaboración de un proyecto de ley en su defensa.

A mediados de marzo los legisladores sanjuaninos elevaron al Congreso un proyecto de revisión del decreto presidencial. La importancia de la promoción para la vida industrial de la provincia se evidenció en la actuación conjunta de legisladores de distintos partidos (UCR, PJ, Cruzada Renovadora y Partido Bloquista), quienes funcionaron a modo de un bloque regional en defensa de los beneficios impositivos. Dada la presión ejercida por San Juan y otras provincias promocionadas se logró imponer el tratamiento del proyecto.

No obstante, la eliminación del beneficio era una decisión tomada, y el gobierno nacional siguió adelante con su proyecto, sancionando el decreto 2.284 hacia fines de 1991. Mediante esta norma legal, se eliminaba la mayoría de los regímenes de promoción industrial, exceptuando aquellas jurisdicciones que participaban del acta de reparación histórica, entre las cuales se encontraba San Juan. La decisión de excluir a tales provincias puede comprenderse por la importancia del régimen para sus economías, ya que mediante esta política se habían producido distorsiones que modificaban el perfil de la industria manufacturera y la eliminación de los beneficios conllevaría un enorme costo social (Azpiazu, 1994).

De todos modos esta decisión del gobierno nacional no fue gratuita, en primer lugar, porque fue resultado de una serie de negociaciones que realizaron tanto el gobernador como los legisladores sanjuaninos, quienes lideraron un bloque de provincias promocionadas que accionó contra la Nación. En segundo lugar, porque el gobierno nacional impuso una serie de condicionamientos para la restitución de la promoción industrial, que ocasionaron nuevos enfrentamientos con las autoridades provinciales.

III. La dinámica de la coparticipación federal

Una de las instancias clave en el vínculo Nación-provincia ha sido siempre la coparticipación federal de impuestos, mecanismo de redistribución de los ingresos impositivos recaudados por la Nación a las jurisdicciones subnacionales. Desde su instrumentación en el país en 1935, los criterios de recaudación y distribución han sufrido grandes variaciones, como puede observarse en las sucesivas modificaciones que sufrió la legislación al respecto.⁵ Por otra parte, el sistema de reparto de impuestos y gastos en Argentina se ha visto fuertemente influido por conflictos políticos y un crítico entorno macroeconómico, al menos, durante los últimos tres lustros (Cetrángolo y Jiménez, 1995).

Al asumir Carlos Menem se encontraba en vigencia la ley 23.548, sancionada en 1988, la cual establecía un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. Además de las transferencias pautadas por dicha norma, era una práctica habitual en ese período la transferencia de recursos a las provincias mediante Aportes del Tesoro Nacional (ATN), cuyos montos variaban en función de las necesidades concretas y del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones (Cetrángolo y Jiménez, 1996). En lo que respecta a San Juan, los fondos nacionales recibidos mediante ambos tipos de transferencias representaban la mayor parte de los recursos del presupuesto provincial, aunque las cifras de aportes nacionales variaban constantemente de acuerdo a las circunstancias económicas y políticas imperantes.

Durante los dos primeros meses del gobierno de Menem la situación económica y social impulsó al gobierno nacional a disponer por decreto la asistencia financiera a las provincias mediante adelantos de coparticipación. Esta medida, que fue resultado de gestiones de funcionarios provinciales, apuntaba a resolver el pago de salarios adeudados y evitar posibles estallidos sociales (Cao, 2001). Así las cosas, la provincia recibió asistencia financiera para hacer frente al pago de salarios de los meses de julio y agosto de 1989.

Pero la situación se vio rápidamente modificada hacia septiembre, cuando, una vez sancionada la Ley de Emergencia Económica, se estableció la suspensión de todos los aportes extraordinarios por parte de la Nación. En este marco, el Ministerio de Economía remitió una nota a las carteras de hacienda provinciales informando sobre la decisión, ante la cual las provincias se autoconvocaron para consensuar una respuesta. En San Juan, el ministro de Hacienda y Finanzas, Dr. Conca expresaba: *“Entendemos que la Nación debe continuar asistiéndonos, hasta tanto la transformación económica que intenta implantar el gobier-*

no nacional también pueda ser aplicada en las provincias” (Diario de Cuyo, 3/9/89).

La fuerte reacción provincial modificó parcialmente la disposición del gobierno central, ya que, luego de las primeras reuniones la postura oficial giró hacia un condicionamiento de la ayuda financiera, en función de la adhesión por parte de las provincias a las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica. Con este panorama político, y ante la necesidad de solicitar apoyo financiero adicional, el gobierno provincial tomó la posta, e inició negociaciones con los distintos bloques legislativos, entre los cuales se estableció un fuerte consenso sobre la necesidad de adherir a la Ley de Emergencia Económica, aunque la resolución final del tema llevó más de cuatro meses de debate en la Legislatura Provincial.⁶

De manera paralela, la administración bloquista redobló la apuesta, proponiendo a la Nación la realización de auditorías en las provincias, a fin de conocer “*realmente sus necesidades financieras*” comenzando por San Juan, para justificar así los reclamos de asistencia complementaria del tesoro nacional, que no tenían otro destino que hacer frente a sus obligaciones de política salarial (*Diario de Cuyo, 17/9/89*).

Hacia fines de 1989 los Ministros de Hacienda provinciales realizaron una reunión, en la cual plantearon a la Nación la necesidad de fondos adicionales para afrontar las obligaciones financieras del mes de diciembre. Los representantes de distintas provincias expusieron la preocupación por la baja en la coparticipación, consecuencia de una baja en la recaudación. En ese marco, de regreso de Capital Federal el Ministro provincial recalcaba la necesidad de agilizar el debate en la Legislatura provincial, en clara alusión a los lineamientos nacionales:

“Cada vez que los gobernadores visitan Buenos Aires se pregunta si ya aprobaron las leyes de reforma del Estado y Emergencia Económica, porque a eso está condicionada la distribución de fondos nacionales. San Juan no ha cumplido aún estos requisitos, solo ha aprobado la reforma del Estado, pero la Legislatura aún trata la Emergencia Económica” (Diario de Cuyo, 24/12/89).

La dependencia financiera de la provincia fue una constante durante la administración bloquista, que manifestaba una y otra vez su predisposición a contener el gasto público, pero no dejaba de solicitar asistencia financiera extraordinaria. Esta situación se reiteró en marzo de 1990, cuando el gobernador se entrevistó con el presidente para solicitar ayuda, a fin de hacer frente a los sueldos de estatales y docentes; y en junio cuando la provincia solicitó asistencia por 40.000 millones de australes, para el pago de sueldos y aguinaldos. En los meses siguientes la Nación comenzó a remitir parte de la deuda que tenía por fondos de coparticipación, lo que significó un respiro para las finanzas provinciales. Pero en octubre nuevamente se solicitó un anticipo de coparticipación para el pago de sueldos, por un monto de 12.000 millones de australes (*Diario de Cuyo, 7/10/90*).

La situación de las finanzas provinciales comenzó a mejorar recién en el segundo trimestre de 1991, momento en que las medidas implementadas a partir del

Plan de Convertibilidad comenzaron a traducirse en una estabilización general en la economía (Palermo y Novaro, 1996). A partir de abril de 1991 se registró un incremento sostenido de los ingresos provinciales por recaudación de impuestos, y fue configurándose además una tendencia a la estabilización de los recursos de coparticipación federal. Ambos elementos le permitieron al gobierno provincial comenzar a afrontar puntualmente el pago de las obligaciones salariales con recursos genuinos. Al cumplirse 100 días del Plan de Convertibilidad las autoridades provinciales realizaron una evaluación de su impacto en la economía. Observaron entonces que se produjo una mejora indiscutible en el estado financiero de la provincia, con un incremento de más del 50% en la coparticipación federal (*Diario de Cuyo*, 14/7/91).

No obstante, la provincia siguió dependiendo de los recursos coparticipados, y, por lo tanto, atada a los vaivenes de la recaudación y las políticas nacionales, que muchas veces desconocían las situaciones puntuales de cada provincia, como señaló el gobernador en declaraciones previas a uno de sus viajes a Buenos Aires:

“Llama la atención que el ministro Cavallo haya dicho que todos los bancos provinciales son deudores de la Nación, nosotros sabemos positivamente que el Banco de San Juan no le debe un centavo al BCRA hace muchos años, lo que está demostrando que la información que se maneja no es realmente la exacta” (*Diario de Cuyo*, 16/7/91).

En relación con la transferencia de recursos, es posible caracterizar este período como una negociación permanente, donde la provincia tuvo restricciones financieras reales y condicionamientos para la asistencia nacional, pero también obtuvo réditos por el incremento en los fondos de coparticipación federal.

IV. Déficit fiscal y reforma del Estado provincial

A partir de la sanción de la Ley de Reforma del Estado, el gobierno nacional adoptó rápidamente una política de transformación, que se enmarcó en el discurso de la eficiencia y la modernización del Estado, incluyendo una terminología tecnocrática que planteaba la necesidad de reestructurar y sanear las finanzas del Estado, tanto nacional como provincial.

La postura del gobierno bloquista en este aspecto fue extremadamente coherente, y consistió en sostener la imperiosa necesidad de modificar las estructuras administrativas, para lo cual implementó diversas medidas, algunas en paralelo a disposiciones nacionales, pero otras tantas fueron iniciativas provinciales.

Una clara manifestación de esta postura fue la sanción del decreto 151, en abril de 1990, mediante el cual fueron eliminadas ocho de las trece Secretarías de Estado, medida que redundó en la desaparición de más de cuarenta cargos adicionales de la planta funcional del gobierno de San Juan, e implicó otras reducciones colaterales en el gasto provincial (*Diario de Cuyo*, 1/4/90).

Durante la gestión bloquista se destacó en reiteradas ocasiones el acompañamiento a la política nacional de reestructuración del Estado, como así también el carácter precursor de la provincia, en la implementación de las medidas tendientes a la reducción del gasto público. Como declaraba el gobernador Gómez Centurión:

“San Juan comparte plenamente los objetivos económicos trazados por el gobierno nacional, la demostración más palpable de esto, es todo cuando viene realizando nuestro gobierno para apoyar la política de reducción del gasto público, que ha encarado con firmeza el Dr. Menem (...) sin olvidar que esta política de economía del aparato estatal y de privatización fue iniciada por San Juan antes de que se dictaran las leyes de emergencia económica en el orden nacional” (Diario de Cuyo, 21/10/90).

La postura de la administración provincial en este aspecto fue ratificada en los meses siguientes mediante declaraciones del Ministro de Economía, quien destacó el irrestricto apoyo a la política del gobierno nacional. En sus dichos se traslucieron además ciertos elementos particulares del proceso de reestructuración y los vínculos Nación-provincia. Declaraba el Ministro:

“El presidente aspira o solicita que las provincias hagan sus ajustes correspondientes, hay pautas que recomienda la Nación para poder acceder a cierta ayuda financiera y también a los créditos que va a dar el Banco Mundial para la racionalización del Estado (...) ello no significa que haya que echar gente, en el decreto nacional 1775, que es aceptado por todas las provincias, se determina que hay que respetar las plantas de personal en cantidad a diciembre de 1989, no abonar salario superiores a los de la Nación y asimismo tener un incremento en los impuestos provinciales de alrededor de un 20%, con lo cual San Juan cumple con algunos requisitos, como mantener la planta de personal” (Diario de Cuyo, 11/11/90).

Las medidas de ajuste adoptadas a lo largo de la administración bloquista dieron como resultado una mejoría en la situación fiscal, de acuerdo a las metas fijadas por el gobierno: el Estado provincial redujo el gasto público y mejoró los ingresos sostenidamente desde 1987.⁷ Tales logros implicaron un reconocimiento por parte de la Nación, que ubicó a San Juan entre las cinco provincias con más eficiencia administrativa y mayor transparencia en los actos de gobierno.

V. El sindicalismo provincial ante las reformas

Otro elemento central, para analizar el desarrollo del proceso de reformas estructurales en la provincia, tiene que ver con la dinámica de la protesta social durante este período, aspecto que se encuentra estrechamente relacionado con la posición que asumieron los dirigentes sindicales respecto al gobierno de Carlos Menem. En

este ámbito, los trabajos referidos a la escala nacional señalan que la dirigencia sindical adoptó una actitud general de aceptación de las reformas implementadas, produciéndose una “tregua laboral” (Gerchunoff y Torre, 1996).

Partiendo de este marco común, consideramos relevante conocer como se tradujo la dinámica nacional en el ámbito de la provincia, ya que se ha señalado que una de las características del período fue el desplazamiento de la conflictividad hacia el nivel provincial (Farinetti, 2002). En este sentido, es importante destacar la especificidad del movimiento obrero en regiones periféricas, como es el caso de San Juan, donde la baja industrialización hace que se produzca una preponderancia del sector público y sus respectivas organizaciones sindicales, lo que lo diferencia de las regiones centrales (Farinetti, 1999).

Desde las consideraciones precedentes, no parece extraño que coexistan en el primer período de reformas estructurales dos posturas contrastantes en la actividad sindical en la provincia, las cuales se desarrollaron paralelamente y casi sin modificaciones entre 1989 y 1991: la postura de la CGT local y la de los distintos sindicatos estatales.

En lo que respecta a los dirigentes de la CGT, desde un primer momento expresaron una postura dialoguista, señalando que “*el movimiento obrero no va a manifestar ningún tipo de descontento ya que lo hacen participar de la búsqueda de soluciones*” (*Diario de Cuyo*, 11/7/89). En octubre y noviembre, coherentemente con sus declaraciones, la CGT convocó, conjuntamente con la Federación Económica, a reuniones intersectoriales para analizar la Ley de Emergencia Económica, la coparticipación federal y la promoción industrial en la provincia. En ellas se elaboró un documento común que fue entregado a las autoridades, donde se sostenía la necesidad de promulgación de los proyectos de Ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado, ya que tanto empresarios como trabajadores eran concientes de la necesidad de un ajuste estructural (*Diario de Cuyo*, 14/11/89).

Desligados de las acciones de protesta, en lo que resta del período los dirigentes provinciales organizaron sucesivas reuniones para lograr la unificación de las dos vertientes que coexistían en su seno en la provincia: la CGT propiamente dicha, y la corriente Unidad Gremial.⁸

En búsqueda de la unidad, se registraron intensas negociaciones, de las cuales participaron inclusive funcionarios y dirigentes nacionales, dado que el justicialismo aspiraba a obtener un triunfo electoral, e intentaba estrechar filas para conseguirlo. A pesar de los esfuerzos, la división de la dirigencia provincial se profundizó, y en abril de 1990 el panorama mostraba una fragmentación aún mayor, ya que a las dos corrientes históricas se sumó la creación de la CGT San Martín, y comenzó a vislumbrarse un grupo de “independientes” conformado por ATE, la Federación de Obreros y Empleados de Viñas de la Argentina (FOEVA), la UTA y otros gremios que habían decidido mantenerse al margen en tales disputas (*Diario de Cuyo*, 15/4/90).

Este último agrupamiento no fue casual, ya que la postura de los sindicatos estatales fue más que contrastante en este período. El inicio mismo del gobierno de Menem se dio en medio de un conflicto protagonizado por distintos gremios

de trabajadores estatales, motivado fundamentalmente por la falta de pago de salarios. A fin de julio, y ante la conflictiva situación, el gobierno provincial decidió otorgar un aumento salarial del 150% al sector, medida que se reiteró en el mes de agosto con un aumento del 195%, a lo que se sumó la equiparación de los salarios docentes con la Nación.

A pesar de los incrementos salariales, el conflicto con los gremios estatales fue una constante durante los primeros seis meses del nuevo gobierno provincial, registrándose reiteradas huelgas y manifestaciones de trabajadores de la administración central, municipales, judiciales, de sanidad y docentes. Las demandas fundamentales fueron por recomposición o equiparación salarial con la Nación. Los sectores más combativos fueron por una parte, los docentes provinciales nucleados en la Unión Docentes Agremiados Provinciales (UDAP), quienes llegaron incluso a desconocer una conciliación obligatoria (*Diario de Cuyo*, 7/11/89). Por otra parte, los trabajadores estatales de ATE sostuvieron un enfrentamiento permanente con las autoridades.

También se realizaron medidas conjuntas convocadas por el “Frente Estatal”, un organismo creado *ad hoc* del cual participaban ATE, UPCN, la Intergremial de la salud, UDAP y otros sindicatos menores. Algunas de las protestas más relevantes se sucedieron en el mes de noviembre, cuando se registró tanto una huelga de hambre protagonizada por dirigentes sindicales, como dos huelgas provinciales que estuvieron acompañadas por importantes manifestaciones hacia la Cámara de Diputados.

El nivel de conflictividad creciente provocó reacciones en dirigentes del justicialismo provincial, quienes instaron al gobierno bloquista a buscar soluciones al problema salarial, aduciendo que “*Duhalde está muy preocupado por el problema de los docentes y los estatales*” (*Diario de Cuyo*, 14/11/89). Otra consecuencia colateral de las reiteradas acciones de protesta fue la creación, en diciembre de 1989, de un nuevo gremio estatal: la Asociación de Empleados Estatales Provinciales (ADEEP). Esta iniciativa de jóvenes del Partido Bloquista era definida como un esfuerzo por “*contrarrestar la acción de UPCN, ATE y otros (...) la ADEEP es un sindicato del partido gobernante*” (*Diario de Cuyo*, 10/12/89).

Por otra parte, durante el mes de diciembre el gobernador concedió la equiparación de salarios provinciales con los nacionales, obteniendo una tregua gremial, aunque de todos modos 1989 terminó con medidas de fuerza del Frente Estatal.

El año 1990 también estuvo signado por la protesta, aunque las acciones decrecieron en número e intensidad durante el primer semestre. No obstante, los dirigentes estatales mantuvieron una postura crítica ante la política del gobierno, como se observa en declaraciones del dirigente de ATE, Héctor Sánchez quien manifestaba: “*si no hay reactivación la única arma que nos queda a los trabajadores para hacer frente a esto, es una huelga general*” (*Diario de Cuyo*, 6/3/90).

Los enfrentamientos con autoridades provinciales siguieron presentes durante todo el período, fundamentalmente por parte de ATE y UDAP, quienes sostuvieron un conflicto prolongado durante 1991, debido a la cancelación de la deuda salarial

87/88, respecto de la cual el gobierno ensayó una serie de propuestas que no conformaron a los sindicatos.

Reflexiones finales

La fragmentación con que hemos presentado las distintas dimensiones del proceso de reformas estructurales en la provincia nos invita a reunir, en estas palabras finales, algunos rasgos centrales que nos permitan construir una imagen general de lo sucedido en esta “primera ola” de reformas en San Juan.

En cuanto a la política de privatizaciones, hemos visto que la postura del gobierno provincial fue sumamente proclive a la implementación de este tipo de medidas, desarrollando iniciativas propias en la materia y acompañando en todo momento a la gestión menemista. Pese a ello, se constata aquí una diferencia de ritmo que ha sido apreciada entre las escalas de gobierno nacional y subnacional en estudios anteriores sobre el proceso de privatizaciones. Hemos observado que, consistentemente con la literatura, las medidas implementadas en San Juan no afectaron durante este primer período ningún aspecto neurálgico de la economía. No obstante, el accionar de las autoridades bloquistas contribuyó a construir un sentido común privatizador, sobre el cual descansaría el éxito de posteriores privatizaciones efectuadas por la gestión justicialista, de la mano de Jorge Escobar, las cuales podrían ubicarse dentro de una “segunda ola de reformas” que constituye una materia de análisis pendiente en el ámbito provincial.

Con respecto a la desregulación económica, los impactos de la política fueron tan dispares como las posturas que asumieron las autoridades provinciales al respecto. Las negociaciones permanentes y las concesiones desde el gobierno nacional parecen haber estado permeadas por las necesidades de apoyo político. La importancia de las actividades productivas en la estructura económica de la provincia mantuvo una relación directamente proporcional con el apoyo o enfrentamiento respecto del gobierno central por parte de la administración bloquista. Como hemos destacado, del lado de los apoyos se ubica la política minera, donde la propuesta de modificar la legislación no sólo fue acompañada, sino que fue diseñada por los propios senadores bloquistas. Por el contrario, en cuanto a las políticas vitivinícola y de promoción industrial, las autoridades provinciales adoptaron una postura de enfrentamiento permanente con el gobierno central, liderando en ambos casos bloques regionales que accionaron en contra de la política impulsada por la Nación. Más allá de las resistencias, es importante señalar que dentro de esta “primera ola de reformas” se incluyeron una serie de medidas desregulatorias que impactaron fuertemente en el ámbito provincial.

En cuanto a la Coparticipación Federal, hemos señalado que las autoridades nacionales dispusieron condicionamientos para la asistencia financiera a las provincias, y también hemos destacado la predisposición a respetarlos por parte del gobierno provincial. En este período parecen haber imperado, más que una política consistente y organizada, acciones de “salvataje” que apuntaban a evitar conflictos agudos en la provincia, aunque la restricción financiera hubiera sido anunciada como la pauta general fijada por la Nación. No obstante, queremos destacar aquí

que la dinámica de las transferencias financieras dependió centralmente de la capacidad de negociación de las autoridades provinciales, que fue puesta en juego tanto por los responsables del Ejecutivo como por los legisladores nacionales y senadores por San Juan.

Respecto a la política de Reforma del Estado nos parece relevante destacar que la gestión bloquista se preocupó constantemente por acompañar la política nacional, haciendo propio el discurso neoliberal y aplicando medidas de ajuste y restricción del gasto en la administración pública. En relación con ello, vale resaltar la importancia que mantuvo en la agenda del gobierno provincial la rápida sanción de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado en la Legislatura. La urgencia del gobierno sanjuanino parece haber sido un reflejo directo de la urgencia de la administración menemista, coincidiendo ambas escalas gubernamentales en implementar rápidamente este tipo de políticas. No obstante, las intenciones del gobierno provincial se vieron limitadas tanto por la dilación legislativa para el tratamiento de las normas como por la dinámica que adquirió la protesta social durante el período.

Con relación a este último aspecto hemos destacado la fuerte centralidad de los sindicatos estatales, los cuales protagonizaron múltiples acciones de protesta, en abierto contraste con la postura dialoguista que asumieron las autoridades de la CGT provincial. Las características que se atribuyen tradicionalmente al movimiento obrero en ámbitos periféricos parecen adecuarse al caso sanjuanino, donde el peso de las ramas industriales es claramente menor al de la administración pública dentro del sindicalismo. Estas características coinciden además con la dinámica diferencial que asumió la protesta en la provincia, que se distanció claramente de la “tregua laboral” registrada en la escala nacional. Las reiteradas huelgas y manifestaciones multisectoriales desarrolladas en San Juan permiten constatar el desplazamiento de la protesta al ámbito subnacional durante este período.

Para finalizar diremos brevemente que, durante esta “primera ola de reformas”, la relación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional se fue reconfigurando ante cada iniciativa puntual, manteniéndose una tensión permanente en el vínculo. Las autoridades provinciales fluctuaron entre la aceptación y la resistencia a las medidas adoptadas por la Nación, según su evaluación política del impacto que tendrían en el ámbito provincial. En esa dinámica se jugó la suerte de la administración bloquista, que fue relevada por el justicialismo en 1991, año que marcó un hito fundamental en la política provincial: el final de la era bloquista.



Referencias

1. El Dr. Carlos E. Gómez Centurión fue gobernador de la provincia durante el período 1987-1991, como representante del Partido Bloquista.
2. Es importante observar que este pliego de privatizaciones fue una propuesta que se implementó sólo parcialmente; no obstante, constituye un claro indicador de la postura política del gobierno provincial.

3. Para un análisis detallado de las disposiciones legales y sus modificatorias ver Cetrángolo y Jiménez (1995).
4. Como vimos anteriormente la Ley de Emergencia Económica provincial fue sancionada en enero de 1990.
5. Según un informe de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, la provincia mostraba un crecimiento sostenido en sus ingresos brutos en el período 1987-1990. Las cifras fueron expresadas en millones de dólares de febrero de 1991, y se tomaron en cuenta los índices inflacionarios para medir el crecimiento de los recursos de coparticipación federal y la evolución de la recaudación tributaria provincial.
6. Las corrientes internas de la CGT provincial no constituían una réplica de las divisiones existentes en la esfera nacional, sino que respondían fundamentalmente a diferencias personales entre dirigentes.

Bibliografía

- M. ABELES (1999), “El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa. ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica?”, en *Época. Revista argentina de economía política*, año 1, N° 1.
- D. AZPIAZU (1994), “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la Economía. La creciente polarización del poder económico”, en D. AZPIAZU y H. NOCHTEFF, *El desarrollo ausente*, Buenos Aires, FLACSO.
- P. CANELO (2002), *La construcción de lo posible: identidades y política durante el menemismo. Argentina, 1989-1995*, Buenos Aires, FLACSO.
- H. CAO (2001), “El sistema político subnacional de las áreas de menor desarrollo relativo. Un análisis basado en el caso argentino”, en *Territorios*, N° 6.
- H. CAO y R. RUBINS (1999), “Características de la Reforma del Estado en el Nivel Subnacional de la República Argentina”, en *Convergencia*, año 6, N° 19.
- A. CASTELLANI (2002), “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea”, en M. SCHORR *et al.*, *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América latina*, Buenos Aires, CLACSO-Unesco.
- O. CETRÁNGOLO y J. P. JIMENEZ (1995), “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Primera parte: Antecedentes de la LEY 23.548”, en *Cuadernos del CECE*, Serie de Estudios, N° 9.
- (1996), “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: Desde la ley 23.548 hasta la actualidad”, en *Cuadernos del CECE*, Serie de Estudios, N° 10.
- M. FARINETTI (1999), “¿Que queda del movimiento obrero?”, en *Trabajo y Sociedad*, Vol. I, N° 1.
- (2002), *Los significados de un estallido social: Santiago del Estero en 1993*, Tesis de Maestría. UBA, Buenos Aires. Mimeo.
- P. GERCHUNOFF y J. C. TORRE (1996), “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, N° 143.
- M. NOVARO (1999), “Crisis y renovación de los partidos” en J. C. TORRE *et al.*, *Entre el abismo y la ilusión*, Buenos Aires, Norma.
- (1994), *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina. 1989-1993*, Buenos Aires, Letra Buena.
- V. PALERMO y M. NOVARO (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- A. PUCCIARELLI (2002), *La democracia que tenemos*, Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA.
- J. C. TORRE y V. PALERMO (1994), *A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina*. Mimeo.
- M. RUFFA y C. LÓPEZ (2005), *El sanjuaninazo*, San Juan, El autor.
- J. L. RUSSO y F. CEÑA DELGADO (2000), “Evolución de la convergencia y disparidades provinciales en Argentina”, en *Revista de estudios regionales*, N° 57.
- J. SCHVARZER (1998), *Implantación de un modelo económico: La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires, Editorial AZ.

M. YANNUZZI (1995), *La modernización conservadora. El peronismo de los noventa*, Buenos Aires, Fundación Ross.

Recibido: 01/04/09. Aceptado: 19/05/10.

Cintia Rodrigo, "Reformas estructurales en el ámbito subnacional: la dinámica de las transformaciones en la provincia de San Juan". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 15, número 21, agosto 2011, pp. 107-122.