
POLITICA Y ECONOMIA EN LA ARGENTINA DE LOS NOVENTA (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)*

Carlos H. Acuña**

INTRODUCCION (1)

El sorpresivo triunfo electoral radical de 1983 implicó un principio de cambio sobre el significado de la democracia en la Argentina. La primera redefinición tuvo que ver, obviamente, con la relación elecciones democráticas/peronismo. La “ley de hierro” que establecía que el peronismo constituía la mayoría ya no tenía vigencia. Además, la continuación del discurso “anticorporativo” que el radicalismo había inaugurado durante la campaña electoral, apuntó a frenar el esperado incremento de los reclamos sindicales. En 1983 democracia dejó de ser sinónimo de gobierno peronista y avance del poder sindical. Sin embargo, al momento de transferirse el poder gubernamental todavía no resultaba claro el rumbo que se seguiría con respecto al papel del Estado y la economía en general.

Como se vio en otros capítulos (2), de 1983 a 1988 el gobierno de Raúl Alfonsín implementó políticas socioeconómicas que resultaron en sucesivos fracasos. Del keynesianismo de Bernardo Grinspun, a la heterodoxia del primer Plan Austral, a la creciente ortodoxia de las fases subsecuentes de este plan y, finalmente, al intento casi desesperado del Plan Primavera, el radicalismo había transitado un camino en el que la creciente intensidad de su diagnóstico sobre la necesidad de un cambio estructural había ido de la mano de una progresiva pérdida de poder político. De esta forma, la crisis socioeconómica se tornó inmanejable para el gobierno.

Hacia finales de 1988 el Plan Primavera había perdido la confianza de actores internos y externos. Inflación, altas

tasas de interés, disminución de la inversión, recesión y devaluación de la divisa norteamericana con una deuda externa creciente, sólo podían desembocar en una crisis de magnitud inimaginable inclusive para la Argentina. Cuando el 6 de febrero de 1989 el Banco Central decretó feriado bancario y decidió suspender su oferta de divisas dada la ausencia de respaldo propio y externo, el “despegue” del dólar y sus efectos sobre los precios fueron arrasadores (3). A finales de febrero de 1989, la UIA y la CAC rompieron su alianza con el gobierno y se consideraron “liberadas” del acuerdo de precios, y los exportadores comenzaron a negarse a liquidar divisas a la tasa de cambio oficial. El 3 de marzo se dio a conocer la suspensión de desembolsos por 350 millones de dólares por parte del Banco Mundial y el último día de ese mes el candidato presidencial radical, Eduardo Angeloz, demandó públicamente la renuncia del equipo de economía. Los dos ministros radicales que sucedieron a Sourrouille poco pudieron aportar para reducir la intensidad de la espiral hiperinflacionaria desatada por la situación. Con un gobierno aislado al punto de no poder contar ni con la simpatía del candidato de su propio partido, la evolución de precios minoristas fue de 33.4% en abril y 78.5% en mayo, mientras que la de los mayoristas fue de 58% y 104,5% y el valor del dólar marginal alcanzó los 79 y 290 en los mismos meses. Los intentos por parte del radicalismo de influir al electorado argumentando que un gobierno peronista podía significar males mayores tuvieron en ese contexto poco alcance. El 15 de mayo el candidato peronista, Carlos Menem, obtenía mayoría en el Colegio Electoral gracias al apoyo del 47% del electorado, mientras que el candidato radical, Eduardo Angeloz, alcanzaba el 32% de los votos.

La Argentina alcanzaba así uno de los tradicionales indicadores para medir la estabilidad del régimen político: por primera vez en su historia un gobierno democráticamente electo transfería por la vía democrática el poder a la oposición. Sin embargo, este proceso político poco tuvo que ver con una democracia eficiente en términos socioeconómi-

* Trabajo publicado en Acuña, Carlos H: (Comp.) (1995): *La nueva matriz política argentina*. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.

** Investigador del CEDES y de la Universidad de Buenos Aires.

1. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Panel “Escenarios Futuros de la Competencia Política” del Congreso *Malestar en la Democracia* organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Huerta Grande, Córdoba, 4 al 7 de noviembre de 1993. Por otra parte, una versión reducida y en inglés fue publicada en el libro de William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra (comps.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America—Argentina, Bolivia, Brazil, Chile & Mexico*, New Brunswick, Transaction, 1994.

2. Especialmente en el capítulo 6, “Intereses Empresarios, Dictadura y Democracia en la Argentina Actual (O sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)”, en el que se presta detalla atención no sólo a la relación empresarios y política sino también a la evolución político-económica durante el periodo de gobierno alfonsinista (1983-1989).

3. Mientras que el dólar oficial se encontraba en enero con una paridad 1 a 13.94, en febrero 14.78 y en marzo 15.82, el mercado marginal mostraba un dólar a 17.72 en enero, 28.20 en febrero y 47.9 en marzo (los datos se refieren a los valores a fin de cada mes y la fuente son diversos diarios). La inflación, por su parte, fue de enero a marzo 8.9%, 9.6% y 17% (precios minoristas —nivel general—, fuente: INDEC).

cos (4). Como cierre de la experiencia del proceso iniciado con el Plan Primavera, la inflación de los precios mayoristas y minoristas fue, respectivamente, de 208.2 y 196.6% en julio, mostrando los datos del INDEC que desde el inicio de su aplicación (en agosto de 1988) hasta fin de julio de 1989, la inflación fue de 3610.2% para los precios minoristas y de 5061.9% para los valores mayoristas.

1. ¿POR QUE EL FUTURO YA NO ES LO QUE SOLIA SER?

“Menem está cambiando todo lo que hizo Perón después de la Segunda Guerra Mundial”.

(Domingo Cavallo)

En el momento de la elección presidencial de mayo de 1989 el peronismo todavía constituía un movimiento impredecible: las propuestas de Carlos Menem durante la campaña presidencial habían sido poco claras, así como sus afirmaciones contradictorias con respecto a la forma de tratar la deuda externa o la relación salario/tasa de ganancia (el significado de sus propuestas de “salariazó” y “revolución productiva” no quedó claro hasta que, una vez en el poder, designó a los responsables del área económica). Las incógnitas se reforzaban al observar en el entorno del candidato grupos que propugnaban una moratoria del pago de la deuda externa y tradicionales fórmulas neokeynesianas. El inesperado nombramiento de un representante de uno de los grupos oligopólicos multinacionales de origen argentino más poderosos al frente del ministerio de Economía (Miguel Roig del grupo Bunge y Born) no dejó lugar a dudas sobre la dirección que asumirían las políticas socioeconómicas (5). Los nombramientos de quienes acompañaban la gestión cubrieron desde asesores de asociaciones como la UIA y la CAC, hasta líderes del principal partido de derecha liberal —Ucedé— que aceptaron el inusual acercamiento al peronismo para apoyar la dirección socioeconómica emprendida. Esta política respondió a la dirección de reforma del modelo de acumulación en la que ya se había

embarcado el radicalismo, aunque con un carácter todavía más ortodoxo (6). Si bien la dirección global de la estrategia económica se marcaba con claridad, el camino que se comenzaba a andar no constituía el resultado de un plan coherente y una clara división del trabajo entre las distintas áreas que componen el gobierno. A la tensión entre objetivos de largo plazo y urgencias coyunturales se sumó un estilo de formulación e implementación de política que reemplazó la ausencia de un plan con una línea de trabajo de ensayo y error. Hasta el nombramiento de Domingo Cavallo como Ministro de Economía (principios de 1991) las políticas gubernamentales sistemáticamente ratificarán y profundizarán la dirección neoliberal a la que apuntaron desde un principio, aunque con una implementación de medidas que resultó errática, poco eficiente, varias veces contradictoria y plagada de luchas de poder dentro del propio Poder Ejecutivo (7). Como veremos, en este contexto el gobierno le asignó particular importancia a algunas señales que —como las privatizaciones, la apertura de la economía y los cambios en política exterior—, más allá de las citadas incoherencias y contradicciones, resultasen en un mensaje contundente frente a los organismos internacionales, Estados Unidos y el empresariado local.

Frente al fallecimiento del Ministro Roig (el 14 de julio de 1989, a sólo 6 días de haber asumido el nuevo gobierno), Menem se preocupó de hacer pública su consulta a la cabeza del grupo —Jorge Born— sobre quién debería reemplazarlo. La legitimidad del entrante Ministro de Economía —Néstor Rapanelli— como la de su antecesor, estuvo basada en ser el representante de la política que el grupo B&B consideraba apropiada para la Argentina. Algunos autores han correctamente apuntado que esta estrategia gubernamental respondía a una tradicional concepción peronista sobre cómo se construye el poder: con la intención de evitar el aislamiento político que sufrió Alfonsín, Menem apuntaba a conformar “un gabinete ‘expresivo’ de todo aquello que existe en la vida política y social del país y no puede ser ignorado sino a un alto costo” (8). Sin embargo, esta estrategia también significaba una ruptura con una parte importante de la concepción peronista sobre la construcción y administración del poder político. La doctrina y práctica histórica del peronismo han mostrado una participación de empresarios en el ministerio de Economía (así como de tra-

4. El período posterior a la elección fue particularmente tenso para el conjunto de la sociedad. Mientras el dólar alcanzaba los 540 australes en el mercado marginal y la inflación de precios minoristas el 114.5%, importantes regiones comenzaron a sufrir desabastecimiento de comestibles. La Argentina, sumida en la peor crisis económica de su historia, cumplía el traspaso de gobierno en una situación con saqueos a supermercados en Córdoba, Rosario, Tucumán y el Gran Buenos Aires por parte de sectores populares sin una conducción orgánica. El contexto de la transición se completó con la imposición del estado de sitio en un marco de declaraciones por parte del Ministro del Interior —Juan C. Pugliese— que calificaban a los hechos de violencia masiva como resultado de un plan orquestado por la “subversión de izquierda”, detenciones de los hasta hacía pocos días candidatos presidenciales de un partido trotskista incapaz de superar el 0.3% de los votos nacionales, el fallido intento presidencial de diseñar una política de transición en conjunto con las autoridades entrantes, así como con la sorpresiva comunicación del presidente Alfonsín al candidato electo (a través de la red nacional de radio y televisión) que, dada su incapacidad de administrar la situación, había decidido adelantar la entrega del gobierno del 10 de diciembre al 30 de junio de 1989.

5. Paradójicamente, y como es sabido, el grupo Bunge & Born que el gobierno presentaba como un ejemplo de éxito, eficiencia y claridad con respecto a la dirección que se debía adoptar para superar la profunda crisis del país, había sido identificado históricamente por el peronismo como el modelo de empresa capitalista cuyos beneficios se contraponían a los intereses mayoritarios o “nacionales.”

6. En el contexto de crisis hiperinflacionaria, las primeras medidas anunciadas el 9 de julio fueron una devaluación de 300% del austral, incrementos de combustibles y tarifas de servicios públicos (entre 200% y 600%), suspensión de subsidios y mantención de retenciones a la exportación (30% para productos agropecuarios y 20% para los manufacturados), eliminación de la emisión monetaria como mecanismo de financiamiento del déficit fiscal, incrementos de salarios y jubilaciones y su posterior congelamiento hasta octubre, el congelamiento de precios por 90 días (retroactivo al 3 de julio), suspensión de restricciones a la inversión extranjera, reducción del gasto público, y el anuncio de la privatización de los servicios públicos, así como de una reforma impositiva que incluiría la extensión del pago del impuesto del valor agregado a la mayoría de las actividades. Las asociaciones empresarias apoyaron la dirección que se tomaba, aunque criticaron el congelamiento de precios y el mantenimiento de retenciones.

7. Para una reconstrucción puntual de esta dinámica véase Palermo, Vicente, “Condicionamientos políticos e institucionales de procesos de reforma económica y estatal: privatizaciones, reforma tributaria y apertura económica en la Argentina.” Informe de Trabajo, mimeo, 1991.

8. La cita es de Juan C. Torre en las notas que sobre el presente trabajo me hizo llegar (sin título ni fecha), y esta línea de argumentación también la desarrolla Vicente Palermo, en “Condicionamientos...”, 1991, ob. cit., pág. 3.

bajadores en el de Trabajo) estrechamente ligada con asociaciones de tercer y cuarto grado organizadas a nivel nacional (como la Confederación General Económica o la Confederación General de la Industria), y caracterizadas por un patrón de comportamiento político de enfrentamiento con las empresas y grupos económicos más poderosos (como, justamente, el conglomerado Bunge & Born), así como con sus asociaciones representativas (como la Unión Industrial Argentina o la Sociedad Rural Argentina) (9). El papel destinado a la CGE o CGI era el de redefinir el poder económico de los grupos concentrados en una representación empresaria que fuese funcional a una acción coordinada entre el Estado, los trabajadores y el empresariado organizados como actores colectivos. El esquema neocorporativo y keynesiano del peronismo se planteó históricamente como un equilibrio tripartito en el que la conducción de las representación empresarial no expresaba en forma lineal o hegemónica los intereses de los grupos económicos más poderosos del país. El nombramiento de un representante de Bunge & Born en el Ministerio de Economía significó dejar de lado el equilibrio entre el Estado y los actores sociales sostenido político-institucionalmente por la presencia de estas confederaciones nacionales de trabajadores y empresarios, por lo que también implicó una importante redefinición en la lógica de construcción y administración gubernamental de poder político. Por ello, esta estrategia del gobierno de Menem marcó tanto continuidades como importantes rupturas con la “política peronista.”

A sólo 2 días de asumir, el 17 de julio, el nuevo Ministro acordó con 350 empresas líderes la estabilización de precios a cambio de mantener estables las tarifas públicas, las tasas de interés y de cambio. Estas medidas tuvieron un breve éxito: el índice de precios al consumidor cayó de 196,6% en julio a 38% en agosto, 9,4% en septiembre y 5,6% en octubre (10). El gobierno era consciente de que no disponía de gran margen de acción dado que, a pesar del éxito de corto plazo en el control inflacionario, los índices referidos significaban un fuerte atraso en los ingresos reales de los asalariados y de aquellos, como los exportadores, cuyo ingreso estaba atado a una tasa de cambio congelada. Con el objetivo de ampliar su margen de acción, y aprovechando su capacidad de presión sobre los congresistas oficialistas, el compromiso de la oposición radical de no trabar la política económica por la gravedad de la crisis y el apoyo empresario a la dirección emprendida por el gobierno, éste obtuvo la aprobación de las leyes de “Reforma del Estado”

9. Para un análisis detallado de esta dinámica de organización y conflictos interempresariales, véase Acuña, Carlos H., “Intereses Empresarios...”, ob. cit., capítulo 6 en este volumen.

10. La caída de la inflación a partir de agosto fue también un éxito porque se daba inmediatamente después de una ronda de negociaciones salariales sin “techo.” Efectivamente, durante el mes de julio el gobierno obtuvo el apoyo sindical a cambio de permitir recomposiciones salariales en negociaciones paritarias con los empleados. La condición gubernamental fue que las concesiones de los empleadores se debían enmarcar dentro del acuerdo global de precios, esto es, que el margen de aumento que superase el 160% no podría ser trasladado a precios. Mientras que la UOM obtuvo un 191% de aumento escalonado (160% por el trimestre y 11,9% por el desfase del mes de junio), los estatales un 175% (también escalonado) y el resto de los acuerdos rondaron el “límite” del 160%, el gobierno expresó su conformidad por el resultado obtenido. En definitiva, los trabajadores mejoraban el salario, aunque sin recomponerlo al nivel previo a la hiperinflación (cf. *La Nación*, 28 y 29 de julio, 1989).

(17 de agosto) y de “Emergencia Económica” (1 de septiembre) (11). Hacia finales de agosto/principios de septiembre la sorpresa inicial del conjunto del empresariado se había transformado en mayoritario apoyo: mientras que en la inauguración de la exposición de la Sociedad Rural, Menem fue ovacionado (12), durante la celebración del “Día de la Industria,” no sólo recibió el apoyo del plan en sus aspectos de reforma del Estado y combate del déficit fiscal, sino específicamente en relación con sus anuncios de la rebaja gradual de derechos a la exportación (de 20% a 0 en 12 meses), la reforma del sistema arancelario, incentivos para aumentar la producción industrial y la reimplantación de la prefinanciación externa (13). La “economía popular de mercado,” como comenzó a identificar el Presidente Menem al rumbo económico que presenta como un *aggiornamento* de la doctrina peronista, gozaba a esta altura con mayor apoyo en las filas empresarias y los partidos de derecha que entre las del partido gobernante y el sindicalismo. En este sentido, y previendo la reacción sindical, el gobierno inició una sistemática estrategia de neutralización de los sindicatos más contestatarios. Aprovechando la conjunción de una serie de factores que se potenciaron mutuamente fortaleciendo la posición relativa del gobierno frente a los sindicatos, desde un principio de su gobierno Menem comenzó a preparar el “asalto” a las posiciones de los sindicatos más combativos: nombró en el Ministerio de Trabajo a sindicalistas pertenecientes al grupo de los “15” cuya disposición a la negociación con el Poder Ejecutivo y sus fluidas relaciones con los empresarios ya los habían colocado en ese puesto durante algunos meses del gobierno de Alfonsín (marzo a septiembre de 1987). Con el control del ministerio por parte de los sindicalistas pro-Menemistas y la intransigencia de la CGT liderada por Ubaldini (particularmente presionado por sindicatos estatales), el 10 de octubre de 1989 el gobierno logra la fractura de la CGT en dos

11. Estas leyes autorizaban al Estado a privatizar parcial o totalmente todas las empresas estatales (fuesen de servicios, productivas o extractivas) y a suspender: subsidios de promoción industrial y minera, el régimen de compra preferencial de bienes de producción local por parte del Estado, contrataciones de personal estatal, así como la estabilidad de los empleos públicos. Las medidas amenazaban fundamentalmente a los intereses de economías regionales, de proveedores del Estado y de empleados públicos.

12. Vale la pena recordar que este tradicional encuentro de las autoridades gubernamentales con la dirigencia y miembros de la más importante asociación de productores agropecuarios, el año anterior —y en el contexto del plan “Primavera”— había terminado en un escándalo en el que el entonces presidente Alfonsín tildó de “fascista” la actitud y abucheos que sufrió por parte del público. Si bien Menem contó con la ventaja de anunciar una rebaja promedio del 20% de las retenciones a las exportaciones agropecuarias y rebajas de entre el 5% y el 10% de los aranceles de importación de los agroquímicos, los “dos minutos de aplausos con algunas vivas” se produjeron al momento del anuncio de la palabra del Presidente, o sea antes de efectuar los anuncios (cf. *La Nación*, 13 de agosto, págs. 1 y 16).

13. Cf. *La Nación*, 2/9/89, pp. 1, 14, 16 y 17. El apoyo de los industriales, sin embargo, estaba cargado de más matices que el de la SRA. Israel Mahler (entonces presidente de Admira y posteriormente —mayo de 1991— elegido presidente de la UIA protagonizando la rutura del dominante Movimiento Industrial Argentino y enfrentando al presidente en ejercicio, Gilberto Montagna) apoyaba la modernización del Estado, la desregulación, la desmonopolización y las privatizaciones, aclarando que “La severa contracción del mercado interno, la paralización de la inversión pública, la suspensión de contratos y bruscos cambios de las variables vinculadas con la exportación configuran en la actualidad un cuadro de situación que para algunos subsectores del quehacer metalúrgico adquiere situaciones límite”, para concluir, criticando implícitamente la exclusión en el proceso de toma de decisiones, que la industria debía ser “convocada” por el gobierno (Clarín, Suplemento Especial por la muestra “Metalurgia’89”, pág. 3, 3/10/89).

sectores: mientras ambos reclaman el derecho a ser la única representante de los trabajadores, la CGT “San Martín” (promenemista) goza del reconocimiento estatal y la CGT “Azopardo” (confrontacionista) cae en un proceso de creciente endurecimiento-aislamiento político. La estrategia gubernamental frente a los sindicatos se constituiría en uno de los ejes para emitir una consistente y poderosa señal al empresariado con respecto a la determinación que subyacía la dirección emprendida.

Si bien con la aprobación de las leyes de reforma del Estado y de Emergencia Económica, así como con la división de la CGT, el gobierno creaba importantes condiciones para conflictivas reformas de mediano-largo plazo, en el corto plazo la tensión hiperinflacionaria seguía latente. El fin de año además mostraba tensiones inesperadas, como la que se generó entre el Ministro Rapanelli y el grupo Bunge & Born por discrepar sobre la necesidad de generalizar el IVA. Rapanelli, en negociaciones con el FMI e influido por las prioridades de la macroeconomía y las cuentas fiscales sobre los intereses del grupo económico que lo había coronado como Ministro, sostuvo la necesidad de ampliar esta presión impositiva, frente a lo que reaccionó el mismo Jorge Born acusando públicamente a su ex-gerente de no contemplar debidamente los intereses empresariales.

Noviembre de 1989 fue un mes donde la reacción de los exportadores a una tasa de cambio estable en un contexto todavía inflacionario se tradujo en una caída de la oferta de dólares (hacia fin de año se calculaban en 2.000 millones los dólares retenidos por el sector exportador). Con una curva inflacionaria creciente (el IPC de noviembre fue de 6,5%), discrepancias dentro del equipo económico sobre cómo actuar con respecto al retraso de las tasas oficiales de cambio e interés, determinaron una serie de renunciadas que incluyeron la del presidente del Banco Central. La crisis y expectativas de nuevo descontrol económico indujeron una puja entre el Estado y las empresas para mantener sus recursos. El Estado, en los días 11 y 12 de diciembre, finalmente concedió una devaluación del austral del 54%, desdobló el mercado cambiario (en oficial y libre) y disminuyó las tarifas de importación (10%). Por otra parte, intentó disminuir el déficit fiscal incrementando los precios de los combustibles, las tarifas públicas (entre 20% y 85%) y los impuestos a la exportación (11%), así como “prorrogando” por dos años los vencimientos de los servicios financieros correspondientes a los bonos estatales que habían acumulado una inmanejable deuda pública interna de corto plazo. En un contexto de reuniones con fuertes empresarios individuales, los presidentes de la UIA, SRA y CGE y las dirigencias de las dos CGT con el objeto de avanzar sobre un improbable “pacto social,” la desestimación por parte del presidente Menem calificando de “charlatanerías” las versiones sobre la renuncia del Ministro de Economía y afirmaciones en el sentido de que las nuevas medidas no eran una “contramarcha, sino un avance”, tensión entre el Ministro y el grupo empresario al que pertenecía y el reinicio de desabastecimiento por la incertidumbre sobre en qué punto se equilibrarían los precios, el 15 de diciembre el Ministro de Economía Néstor Rapanelli fue reemplazado por Antonio Erman González (un demócrata cristiano que se había desempeñado como Ministro de Economía de La Rioja

cuando Menem gobernaba esta provincia) (14). Las nuevas medidas, presentadas como una apuesta al “todo o nada” y como un plan de vuelo en el “que nos embarcamos todos, absolutamente todos, y en este avión —por Dios— no hay paracaídas” (discurso del presidente Menem, *La Nación*, 19/12/89, págs. 1 y 16), fueron la liberación de los precios, unificación del mercado cambiario y liberación del tipo de cambio, eliminación de todas las regulaciones para la compra/venta de divisas, anulación del aumento de las retenciones a la exportación, y, previendo un salto inflacionario, un aumento de salarios de 20.000 australes. Las medidas fueron acompañadas con nombramientos como el de Rodolfo Rossi como presidente del Banco Central, un reconocido economista de postura monetarista y miembro de la Ucedé. Como era de esperar, algunas por la liberación del mercado cambiario y otras por la liberación de los controles de precios, las asociaciones empresarias dieron su apoyo público al plan del nuevo Ministro (15). Y como también era de esperar, las empresas aumentaron sus precios y el resultado de la combinación de las medidas estatales y la reacción empresaria fue que en diciembre los precios al consumidor aumentaron un 40% y el dólar pasó de 960 a 2.000 australes, así como la expectativa que la curva de aumento de precios volviese a alcanzar una tangente hiperinflacionaria hacia principios de 1990. La expectativa se concretó de enero a marzo, cuando los precios al consumidor aumentaron 79,2%, 61,6% y 95,5%. El año electoral donde se había concretado por primera vez en la historia argentina una transferencia democrática de gobierno del oficialismo a la oposición, volvía a colocar a la Argentina en el papel de mostrar récords de dudoso valor: de abril de 1989 a marzo de 1990 la inflación de los precios al consumidor fue de 20.594% (16). En 1989 el IPC había aumentado 4.923,3%, el PBI cayó un 5,1% y la deuda externa creció de 58.000 a 64.000 millones de dólares (fuente: Secretaría de Hacienda).

14. Como ilustración de la nueva distribución del poder en la Argentina, la noticia que titulaba a todo lo ancho de su primera página *Ambito Financiero* era “ENTENDAMOS: EL PAIS ENTRA EN LA ERA DE LOS GOLPES DE MERCADO EN LUGAR DE LOS ANTIGUOS GOLPES DE ESTADO QUE HACIAN LOS MILITARES.” Este importante diario, ligado a los intereses financieros, explicaba en su noticia/editorial, que había sido el mercado y no los militares como en otras épocas, el que le había “achicado” el mandato a Alfonsín, y que por la devaluación y la refinanciación unilateral de la deuda interna, lo mismo le había pasado a Rapanelli y B&B. El diario, en una original redefinición de quién y por qué constituyen el reaseguro de la democracia, afirmaba: “Los sindicalistas y la mayoría de los políticos no creen en la libertad. Como máximo pueden creer —porque además los beneficia— en la ‘libertad política’ y en el ‘voto de las urnas’ pero no en la ‘libertad económica’ y en el ‘voto del mercado.’ Esta Argentina democrática no quiere más golpes militares pero ha adoptado su estrategia para preservarse de las demagogias políticas” (15/12/89, págs. 1 y 2).

15. El “Grupo de los 8” (UIA, SRA, ADEBA, ABRA, Bolsa de Comercio, UAC, CAC, Cámara de la Construcción), que había sufrido una dura crisis interna durante el Plan Primavera, encontró en el carácter revolucionario de las medidas suficiente fundamento como para reunirse y emitir un apoyo conjunto, así como una serie de apoyos puntuales de cada uno de sus componentes. La única asociación empresaria que expresó ciertas dudas fue CRA, la que, juzgando positivas las medidas del gobierno, expresó interrogantes sobre “la forma en que será manejada la deuda interna” (cf. *La Nación*, 19/12/89, pág. 19).

16. La inestabilidad económica constituye un tema que está en el centro de las políticas y el análisis relacionados a los actuales procesos de transición/consolidación democrática y reformas estructurales en América Latina. Sin embargo, muchas veces perdemos noción de la magnitud que ha caracterizado a la inestabilidad argentina: mientras que el IPC varió desde el inicio del plan Austral (junio de 1985) hasta noviembre de 1989 un 104.995,3%, el dólar lo hizo en 88.413% (oficial) y 97.434,9% (libre) —fuente: Instituto de Economía de la UADE.

A diferencia de las marchas y contramarchas que caracterizaron al plan Austral, el gobierno inauguró a partir de diciembre de 1989 una estrategia que, en líneas generales, mantiene hasta la actualidad: frente a las crisis económicas la respuesta ha sido la de profundizar la velocidad y contenido de las reformas. Así, el 1 de enero de 1990 reconvirtió la mayoría de los depósitos bancarios (unos 1.500 millones de dólares con vencimiento en el corto plazo) en deuda dolarizada de largo plazo (17), suspendió la prefinanciación de exportaciones y (por 4 meses) las licitaciones del Estado y se legalizaron los depósitos en dólares. La estrategia gubernamental se centró en frenar el aumento del dólar como precondition para controlar la inflación. La articulación de la hiperinflación con un freno en la emisión de moneda y la suspensión del pago de los depósitos bancarios determinó la caída de la base monetaria, por lo que el coeficiente de liquidez (M2/PBI) cayó del 12% en el último trimestre de 1989 al 6% en el primero de 1990. La triple consecuencia de la caída de la base monetaria fue, primero, el aumento de las tasas de interés (del 38,5% mensual en diciembre al 74% en enero), segundo, una profundización de la recesión (en el primer trimestre de 1990 el PBI cayó un 2,7%, el PB industrial un 14% y la construcción el 34%) y, tercero, las empresas debieron “salir” al mercado a vender sus reservas en dólares para poder obtener australes, por lo que el valor del dólar cayó de 2.500 a 1.300 australes de fin de diciembre a la primera semana de enero (18). Dado que estas medidas afectaban a un gran número de empresas, y frente al tibio (cuando no silencioso) apoyo empresario, el gobierno buscó legitimar el plan con voces de “autoridades” todavía novedosas para la tradición peronista: el asesor presidencial Alvaro Alsogaray (presidente de la Ucedé) dio su apoyo en un discurso por la red nacional de radio y televisión afirmando que el plan “del 18 de diciembre marcará un hito entre dos épocas diferentes” (*La Nación*, 3/1/90, pág. 1) y, en el nuevo marco de radical cambio de política exterior y alineamiento con los EE.UU. (19), el embajador norteamericano

17. El paquete de medidas estableció que los bancos podrían pagar a sus inversionistas los depósitos menores a 500 dólares y que a los ahorristas que tuviesen depósitos superiores a esa cifra se les entregarían BONEX (bonos externos en dólares, serie 89) a cobrar en 10 años con un interés de 6% anual.

18. Datos sobre la base de informes de CEPAL citados en Vacs, Aldo, “Argentina,” mimeo, 1991, pág. 3.

19. Desde la asunción de gobierno en 1989 hasta principios de 1991, el economista Domingo Cavallo estuvo a cargo del ministerio de Relaciones Exteriores. En ese año y medio se inició un proceso de ruptura que se puede considerar histórica en la política exterior argentina: no sólo se restablecieron relaciones diplomáticas con Gran Bretaña (rotas desde la guerra de las Malvinas en 1982), la Argentina no condenó la invasión estadounidense de Panamá, se desafilió al país del Movimiento de No Alineados (en septiembre de 1991 y rompiendo con la vieja tradición peronista de la “tercera posición”), se desmanteló el proyecto del misil Cóndor (de particular interés y preocupación para los EE.UU., Israel y Gran Bretaña), se estableció una alianza político-militar con los EE.UU. (resultando la Argentina el único país latinoamericano que participó militarmente en la fuerza aliada que en la Guerra del Golfo enfrentó a Irak), se abandonó el viejo proyecto de desarrollo de tecnología nuclear con fines bélicos y se firmó conjuntamente con Brasil el acuerdo de Tlatelolco (por el que se acepta la posibilidad de inspección internacional de las instalaciones ligadas a la producción atómica) y se mantiene una línea de apoyo sistemático a las posiciones de los EE.UU. en los foros internacionales. Quien quedó a cargo del ministerio después de que Cavallo pasase al de Economía, Guido Di Tella, describió este proceso como una pieza clave del ingreso de la Argentina al “primer mundo” y, con gran contundencia gráfica, definió su contenido (y consecuencias) como la etapa de las “relaciones carnales con los EE.UU.” Para un profundo análisis de las tendencias históricas de la política exterior argentina y de la revolución que se inicia en 1989, véase Vacs, Aldo, “Vuelta a los Orígenes: Democracia Liberal, Liberalismo Económico y la Redefinición de la Política Exterior Argentina”, capítulo 7 de este volumen.

—Terence Todman— alabó la “valentía” de Menem y afirmó que “La economía puede salir muy bien si se acompaña en este momento al Presidente” (*Nación*, 10/1/90, pág. 1), y el propio Presidente de Estados Unidos, George Bush, envió una carta a Menem expresando que “lo seguiremos alentando” en la reforma económica y apoyando “para el éxito del programa” (*Nación*, 11/1/90, pág. 1). Estos apoyos no fueron suficientes, sin embargo, para evitar la reacción de los bancos privados por la situación en que los colocaba el no contar con suficientes BONEX como para cubrir los depósitos de sus ahorristas. La “solución” a la que se negaba el Banco Central era el canje con los bancos privados de títulos de deuda por BONEX, y el resultado fue el enfrentamiento entre los bancos y el presidente del Banco Central, con su consecuente reemplazo.

Las altas tasas de inflación de diciembre y enero de 1990 retrasaron las tarifas públicas y la iliquidez y recesión determinaron una baja en la captación impositiva. Frente al consecuente aumento del déficit fiscal el gobierno incrementó las tarifas un 90% promedio y generalizó el Impuesto al Valor Agregado a actividades antes exentas (1 de febrero). El empresariado reaccionó con nuevos silencios a nivel de sus organizaciones de tercer grado, mientras que algunas de segundo y primer grado expresaron su “inquietud” por la generalización del IVA y las perspectivas económicas. El acuerdo empresario con respecto a la línea económica “general” que adoptaba el gobierno no necesariamente se traducía en confianza con respecto a los efectos de las medidas que apuntaban al corto plazo. El 4 de marzo el Ministro de Economía anunció un nuevo “paquete” de medidas encaminadas a reducir el déficit fiscal (20). Con estos ajustes fiscales el gobierno mantuvo la tasa de inflación entre el 11% y el 16% entre abril y septiembre de 1990. Frente al incremento de la inflación, el 31 de agosto el Ministro de Economía volvió a anunciar una aceleración del ajuste: recortes de gastos en la administración central y las empresas públicas, despido y jubilación forzosa de empleados estatales, eliminación de exenciones impositivas e indexación de pagos impositivos, y aceleración de las privatizaciones de empresas estatales (*La Nación*, 1/9/90, pág. 1 y Vacs, Aldo, 1991, ob. cit., pág. 4). El resultado fue exitoso: el gobierno logró alcanzar una tasa inflacionaria al consumidor de 4,7% en diciembre de 1990. Dentro de este período, el gobierno aceleró el proceso de privatización de empresas estatales (concluyendo con el referido a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones —8/11/90— y al de Aerolíneas Argentinas —22/11/90— (21), y avanzando sobre la licitación de áreas petroleras, ferrocarriles, del 40% de la red caminera, de empresas químicas y siderúrgicas, de servicios, etc.),

20. Se cerró el Banco Hipotecario, se suprimieron 136 Secretarías y Subsecretarías del Ejecutivo (medidas tendientes a reducir en un 25% los gastos operativo-burocráticos del Estado), se incrementaron en un 5% las retenciones a las exportaciones agropecuarias y en 1,5% el impuesto a los capitales (previendo un incremento de US\$ 600 millones en los ingresos impositivos), se suspendieron por 60 días los pagos a contratistas del Estado, las empresas públicas quedaron obligadas a ahorrar un equivalente al 5% del total de sus ingresos y se prohibió al Banco Central emitir moneda para paliar el déficit fiscal (*La Nación*, 5/3/90, pág. 1).

21. Estas privatizaciones estuvieron plagadas de ineficiencias y denuncias de corrupción. Sin embargo, le permitieron al gobierno alcanzar un importante objetivo político: constituyeron frente al empresariado un nuevo signo de la determinación gubernamental para alcanzar los objetivos de reforma estructural.

reanudó el pago de intereses por la deuda externa (suspendido desde abril de 1988, por lo que se habían acumulado US\$ 5.800 millones de intereses atrasados), se firmaron acuerdos de integración con Brasil que sentaron las bases para el MERCOSUR (6/7/90), y concentró aun mayor poder político con el objeto de neutralizar potenciales escollos al plan económico (22).

Los resultados económicos de 1990 presentaron un equilibrio inestable: si bien la inflación había descendido de los niveles de 1989, la situación todavía era de estanflación con un IPC anual de 1.343,9% y una variación de precios mayoristas de 798,4% (INDEC), caídas del PBI de 3,5%, del PB industrial en 4% y de los salarios reales en 3,5%. Por otra parte, la recesión había determinado un simultáneo aumento de las exportaciones —21%— y caída de las importaciones —4,5%— (Vacs, Aldo, 1991, ob. cit., pág. 5), lo que ayudó para que la balanza de pagos mostrase un superávit de US\$ 8.220 millones. De esta forma, hacia fin de año el nivel de reservas estaba en alrededor de US\$ 3.000 millones, aunque el dólar había sufrido un retraso con respecto a su valor a principios de 1990 del 54%. Con respecto a la situación de los empresarios, la industria y la construcción se hallaban afectadas por la recesión y el aumento de la carga impositiva, y el empresariado agropecuario por esta última y la devaluación del dólar, por lo que la actitud empresarial con respecto a la política económica era de creciente distanciamiento. La combinación de la incertidumbre sobre la capacidad del Estado para controlar el déficit fiscal (23) y el aumento de demanda de dólares característico del fin de año, determinó un aumento del dólar de 5.820 australes a fin de diciembre, a 9.450 a fin de enero, a pesar de lo cual la inflación se mantuvo en un 7,7%. El inesperado incremento del dólar, un escándalo por el que el embajador norteamericano denunció la corrupción de funcionarios cercanos al Presidente que implementaban un tratamiento discriminatorio hacia empresas de ese país con el objeto de forzarlas a pagar “coimas” para concretar trámites de importancia, así como US\$ 200 millones de déficit fiscal previsible para febrero —que sumado a los citados déficit de diciembre y enero constituían un trimestre de sistemática violación de la meta de US\$ 300 millones de superávit operativo acordada con el FMI— desembocaron, esta vez, en la renuncia del ministro González y su reemplazo por Domingo Cavallo.

Si bien el gobierno comenzaba 1991 con problemas económicos, el inicio del año lo mostró fortalecido políti-

camente por la resolución que había logrado imponer al problema “carapintada”. Desde la campaña electoral, Menem estableció un ambiguo diálogo con los “carapintadas” y generó la expectativa de que indultaría a los pocos militares condenados por violaciones a los derechos humanos que no habían sido cubiertos por la ley de “Obediencia Debida” (ex miembros de las juntas, así como algunos generales exjefes de policía o de cuerpos de ejército), así como a los detenidos por su responsabilidad en las rebeliones militares durante el anterior gobierno. Menem decidió un intercambio: su disposición a otorgar el indulto a todos los condenados y acusados tanto por violaciones a los derechos humanos como por los levantamientos a cambio de un compromiso de obediencia militar al poder civil. Sin las obligaciones de Alfonsín en términos de promesas electorales, intentó solucionar el problema militar afianzando al Estado Mayor mientras dialogaba con los “carapintadas.” Sin embargo, el éxito de su estrategia fue parcial: su fracaso fue que los rebeldes se cansaron de escuchar y, a pesar de un primer indulto por el que en 1990 fueron liberados más de 200 detenidos, el 3 de diciembre de ese año los “carapintadas” realizaron una sangrienta acción armada tomando el Estado Mayor de Ejército, el Cuerpo I, el regimiento Patricios, y la fábrica de tanques TAM. Por otra parte, y en oposición a la experiencia de Alfonsín, su logro fue que las fuerzas leales al Estado Mayor cumplieron las órdenes de reprimir dura y exitosamente a los insurrectos, recomponiéndose así la cadena de mandos. La severidad que caracterizó el castigo judicial impuesto a los oficiales que participaron en esta última rebelión completó la redefinición menemista de las reglas de su relación con los militares: perdón para los crímenes cometidos en el pasado y castigo para la desobediencia presente o futura. En enero de 1991, Menem dictó el segundo indulto por el que se liberó a los ex-miembros de las juntas militares y ni la clara preferencia mayoritaria (más del 60%) en contra del indulto, ni la masiva movilización en su repudio ni el costo que su estrategia implicaba para la justicia y los derechos humanos en la Argentina evitaron que Menem iniciase 1991 habiendo mostrado la capacidad de resolver en forma terminante el problema militar que había perseguido a Alfonsín durante la segunda mitad de su gestión.

En este contexto, las estrategias de Cavallo completan un cuadro en el que el gobierno reconstituye y amplía su control sobre el proceso político-económico.

El Cavallazo

La situación fiscal con la que se encontró Cavallo fue más manejable que la de sus predecesores pues, si bien tenía urgencias de corto plazo (como el previsible incremento inflacionario de febrero y marzo), las reservas estaban en un nivel alto. Para enfrentar el corto plazo, el flamante Ministro anunció un nuevo (y severo) plan de ajuste (24) que,

22. Entre las medidas que se destacan está la limitación del derecho de huelga que, al no poder alcanzarse un acuerdo en el Congreso, fue reglamentado por Decreto (paradójicamente, el Decreto 16.936/90 recortando el derecho de huelga fue firmado el 17 de octubre). Por otra parte, y con el objetivo de evitar problemas por la potencial inconstitucionalidad con la forma en que se estaban llevando adelante las privatizaciones o el canje forzoso de títulos de la deuda pública interna y de los plazos fijos por Bonos dolarizados a 10 años, el Ejecutivo logró la aprobación parlamentaria de la ampliación de los miembros de la Corte Suprema de 5 a 9, y nombró jueces afines a sus políticas (ley 23.764). Este desdibujamiento entre los poderes Ejecutivo y Judicial coincide con la tendencia a concentrar el poder por parte del primero, y afectó el grado de democratización del régimen.

23. El problema del déficit fiscal se daba en un contexto de caída en la captación impositiva y aumento de gastos por el pago del medio aguinaldo, por lo que las cuentas fiscales arrojaron déficit operativos de US\$ 100 y 50 millones en diciembre y enero.

24. El plan proponía elevar la tasa del IVA a 16% para los contribuyentes inscritos y a 25% a los no inscritos, duplicar la tasa impositiva sobre los activos (del 1 al

demonstrando la persistencia de las tensiones entre el Ejecutivo y el peronismo, tuvo como *primer* escollo la reacción del propio bloque de diputados peronistas. Con fuertes presiones desde la Presidencia, la nueva estructura impositiva fue aprobada por Diputados y se convirtió en ley cuando alcanzó la aprobación del Senado (17/2/91). El *segundo* escollo enfrentado por Cavallo fue cuando el 5 de febrero de 1991 se inició una huelga ferroviaria por mejoras salariales que paralizó la totalidad del servicio. El gobierno, consistente con la estrategia frente a las huelgas que implementó desde su inauguración en 1989, inmediatamente y haciendo uso de las atribuciones que le otorgaba el decreto/ley que limitaba el derecho de huelga, declaró la huelga ilegal por afectar a un servicio público, avanzó con despidos masivos (21/2/91), intervino al sindicato ferroviario (La Fraternidad, 1/3/91), comenzó el cierre de talleres y de 4 ramales (4/3/91), y aceleró la privatización de ramales (25/3/91), levantándose el paro en un proceso de negociaciones en el que el sindicato a esta altura si demandaba la reincorporación de los cesanteados, aunque no como condición para la suspensión de la medida de fuerza... (29/3/91). Las tensiones que enfrentaba el gobierno no se circunscribían al sector sindical. Las cámaras agropecuarias realizaron una propuesta de acordar un “pacto fiscal” con el gobierno que equilibrase las necesidades fiscales con las de los productores. El gobierno no respondió la propuesta agropecuaria y Cavallo amenazó con enfrentar un no cumplimiento de las obligaciones impositivas por parte de los productores agropecuarios “con la misma firmeza con la que encaró la huelga ferroviaria,” desembocándose en un llamado a un paro de dos días por tres de las principales asociaciones rurales (CONINAGRO, CRA y FAA, no participando la Sociedad Rural). Este tercer escollo que enfrentó el plan económico y demostrando una mayor flexibilidad hacia los empresarios, se superó con la suspensión del paro agropecuario frente al anuncio de una serie de concesiones gubernamentales (eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, refinanciación de pasivos y líneas de créditos específicas para la producción rural, cf. *La Nación*, 17/3/91).

Una vez superados estos problemas, y en un contexto de mayor tranquilidad política para el ministerio de Economía, el 20 de marzo Cavallo anunció un nuevo plan que se presentaba (nuevamente) como una apuesta al “todo o nada.” El plan, que regiría a partir del 1 de abril, cambió el signo monetario al viejo peso (equivalente a 10.000 australes) y abandonó la tradicional flotación sucia estableciendo por ley un valor de 1 peso por dólar. Para asegurar la paridad cambiaria fijó la obligación de que el Banco Central mantuviese la relación entre las reservas y la base monetaria, suspendió toda cláusula indexatoria en contratos o acuerdos

2%) y fijar en un 4% para los activos en los sectores de servicios, aumentar un 33% el componente impositivo en los combustibles, ajustar las tarifas públicas según la incidencia del nuevo valor del dólar (ferrocarriles, correos y el servicio de agua aumentaron un 25%, el gas un 50% y la electricidad un 40% en promedio entre los consumidores industriales —50%— y los particulares —30%—), elevar el impuesto a la compra/venta de divisas, eliminar los derechos específicos de importación y reemplazar por un arancel del 22% (reducido al 11% para los insumos), privatizar la Caja de Ahorro y Seguro y, para compensar la esperable caída del salario, se decidió un aumento de 250.000 australes para el sector público y 200.000 para los jubilados (cf. *La Nación*, 4/2/91, pág. 1).

salariales, y aseguró la desaparición del déficit fiscal a partir de abril, aclarando que en caso de haberlo, éste no podría ser cubierto por emisión sino tomando crédito interno (cf. *La Nación*, 21/3/91). El 27/3/91, con el apoyo de la mayoría —aunque no todos— de los diputados peronistas y los partidos de derecha, el plan de Convertibilidad fue aprobado. El nivel de reservas tornó creíble la posibilidad de sostener la tasa de cambio anunciada y sus efectos en el mercado fueron inmediatos: el 1 de abril las tasas de interés anuales cayeron de un 44 a un 22% y el dólar se mantuvo estable. Mientras que el IPC había sido de 27% en febrero y 11% en marzo, en abril fue 5,5%, en mayo 2,8% y en junio 3,1%. En un contexto donde ya en febrero se había reducido el arancel de importación de insumos al 11%, mayor estabilidad, reaparición del crédito con bajas tasas de interés, negociaciones con cámaras representantes de ramas (automotriz, siderúrgica, alimenticia, etc.) tendentes a intercambiar reducciones impositivas por reducciones de precios, una tendencia alcista en la bolsa, y aumento de la demanda de bienes de consumo, el segundo trimestre del año mostró una importante reactivación industrial con respecto al primero: 221% la electrónica, 107,94% automóviles, 97% metalúrgica, 45% química, 40% vidrio, 28% tractores y 22,7% autopartes (*La Nación*, 15/8/91, pág. 1).

El plan apuntó a completarse con once pasos:

— Con respecto a la redefinición de las cuentas públicas y el papel del Estado,

1) la aceleración de las privatizaciones con su efecto de reducción del déficit fiscal para permitir al Estado, (a) desprenderse de algunas empresas deficitarias, (b) obtener un importante ingreso de divisas por las ventas, más allá del carácter de superávit de algunas de las empresas en proceso de privatización, y (c) reducir de la deuda externa por los bonos de deuda utilizados para pagar parte de las empresas privatizadas (de 1990 a fines de 1992, los ingresos por privatizaciones fueron US\$ 18.000 millones, US\$ 5.900 de los cuales fueron en efectivo y US\$ 12.100 en bonos de la deuda externa —fuente: CEDES, “Argentina. Informe Anual 1992”, mimeo, CEDES, Buenos Aires, 1993, p. 17);

2) la desregulación de la economía, por decreto 2284/91, que repliega al Estado de una serie de funciones de control y participación en los mercados (disolviendo comisiones reguladoras de producción, la Dirección Nacional del Azúcar, las Juntas de Carnes y Nacional de Granos, etc.);

3) la continuación de la reforma administrativa por la que de 1989 a fin de 1991 el número de empleados de la administración central había caído en 147.000 (de 347.000 a 200.000);

4) mediante, (a) la firma de un *stand by* con el FMI (mediados de 1991) y el cumplimiento de las metas acordadas, lo que permitió obtener préstamos del propio FMI y destrabar préstamos ya aprobados por el BID y Banco Mundial, (b) la renegociación con los bancos acreedores externos y el ingreso al Plan Brady, por la que el gobierno alcanzó en diciembre 1992 una quita de alrededor del 20% de la deuda externa estatal y una reducción del peso del pago de los intereses sobre las exportaciones, lo que amplió los recursos fiscales disponibles a mediano plazo (tanto por la reducción del peso del principal y los intereses, como por

el acceso a tasas de interés de mercado hasta ese momento vedadas para el Estado argentino);

5) un aumento de la captación impositiva, (a) por medio de incrementos en el IVA y Ganancias y la anulación de la posibilidad de devengar los quebrantos pasados del impuesto a las ganancias (obligando el pago de este impuesto según el resultado del año fiscal y canjeando el valor de los quebrantos pasados por bonos públicos dolarizados de largo plazo; reformas aprobadas en febrero y marzo de 1992) (25), y (b) por medio de una reducción en la evasión fiscal determinada por la simplificación de la estructura tributaria, el establecimiento de una factura única para los servicios, la industria y el comercio (a partir de enero, 1992), una simultánea reducción de costos laborales (véase más abajo) y publicitadas sanciones a evasores, con el objetivo de tornar menos riesgoso “blanquear” actividades económicas que mantenerlas en “negro” (llevado a cabo durante 1991 y 1992) (26).

— Con respecto a los precios y costos de producción,

6) la continuidad de la apertura económica (actuando como “techo” a posibles aumentos de precios de los bienes transables y disminuyendo el costo de algunos insumos) (27).

— Con respecto a los costos laborales,

7) la “flexibilización” que por las nuevas leyes de accidentes de trabajo (24028/91) y de empleo (aprobada el 13/11/91) y el nuevo proyecto de ley de empleo (enviado al Congreso en agosto de 1993), tienden a disminuir los costos laborales imponiendo topes y menores indemnizaciones por accidentes de trabajo, flexibilizando el contrato temporario de personal, disminuyendo los topes para las indemnizaciones por despidos injustificados y el aporte patronal para la jubilación, obras sociales y diversos planes de bienestar de los trabajadores;

8) el decreto 1334/91 que obliga a negociar mejoras

25. Esto es particularmente relevante en la Argentina, pues el uso que los grandes grupos empresarios han hecho de quebrantos pasados había resultado en una relación captación por impuesto a las ganancias/PBI similar a la de Haití en la que la lista de los 100 mayores contribuyentes no figuraban ninguna de las 100 mayores empresas del país (cf. López, Juan José, “Political Determinants of Private Investment in Argentina: Field Work Impressions”, mimeo, University of Chicago, 1990).

26. Desde el principio del “Cavallazo” (abril de 1991) a diciembre de 1992 la captación impositiva nacional a precios constantes aumentó 107%. El IVA incrementó su contribución al total de la captación impositiva de 37,7% en 1991, a 55,3% en 1992, y el porcentaje correspondiente al impuesto a las Ganancias varió de un 6,2% a un 10,7% en el mismo período. El total de impuestos cobrados por la DGI cayó 1,1% en 1990, para aumentar 42,9% en 1991 y 26% en 1992. El IVA representó el 3,1% del PBI en 1990, 3,2% en 1991 y 9% en el último trimestre de 1992. Finalmente, el total de ingresos fiscales aumentó de 18,6% del PBI en 1990, y 22,2% en 1991 al 24% en 1992 (véase IADB, 1992, y declaraciones de Carlos Tacchi, Secretario de Ingresos Públicos, informe de *La Nación*, 4/2/93).

27. El arancel promedio había sido de 37% entre 1982/88, de 17% entre 1989/90 y del 10% a partir de 1991. Cuando asumió Cavallo el 80% de las posiciones tenían el arancel máximo del 22% y el 20% de las posiciones restantes el arancel 0. Cavallo redujo el arancel promedio a 10% sobre la base de una estructura arancelaria de tres niveles: 5.000 posiciones fueron llevadas al 0, 2.700 al 11%, y 3.800 al 22% (cf. *La Nación*, 9/11/91, pág. 6). En la segunda mitad de 1992, y por la combinación de un dólar subvaluado con la reducción de los aranceles a la importación; el gobierno respondió al aumento de las importaciones imponiendo una “tasa de estadística,” que le permitió mantener la nueva estructura arancelaria aunque incrementando de hecho la protección a la producción local entre un 2 y un 3%. Otras correcciones del tipo de cambio fueron implementadas a mediados de 1993 imponiendo cuotas a la importación de papel y aumentando el arancel para algunos productos textiles, bienes particularmente castigados por las importaciones. Por otra parte, el mantenimiento de algunas defensas arancelarias a su máximo nivel (el 22%) en algunos casos, como el de la industria automotriz, se llevó adelante a cambio de aumentos prefijados en su tasa de exportación.

salariales en función de incrementos en la productividad, con el objetivo de que no sean trasladadas a precios. También durante 1992, 1993 y 1994, el gobierno apuntó al debilitamiento del poder político-económico de los sindicatos mediante,

9) el envío al Congreso de proyectos de ley para redefinir las leyes de asociaciones profesionales de trabajadores, de convenciones colectivas de trabajo, derogar impedimentos para la existencia de más de una CGT y para la constitución de sindicatos de oficio y de empresa, así como para reducir el papel de las negociaciones “de cúpula” y fortalecer las del nivel de empresa en la definición de salarios y condiciones de trabajo e intentar un tratamiento diferencial para las pequeñas-medianas empresas tanto en términos de menores aportes patronales como por medio de la variación de las normas que definen la presencia y prerrogativas sindicales en las mismas (menor cantidad de delegados sindicales con derechos recortados) (28);

10) por medio de los Decretos 2284/91 y 333/93 de obras sociales por los que, (a) se anula la obligatoriedad del aporte de los trabajadores a la obra social del sindicato que los representa, y (b) el Estado unifica el sistema reemplazando a los sindicatos en la recepción y control de los aportes a de las obras sociales, golpeando el tradicional poder económico sindical (29); y finalmente,

11) mediante la reforma provisional aprobada en septiembre de 1993 por el Congreso se apunta a 4 objetivos: (a) la ya nombrada reducción de los aportes patronales, (b) la privatización de gran parte del sistema jubilatorio para remover en el mediano plazo de las manos del Estado el déficit ligado al quebranto de la mayoría de las cajas recaudadoras, (c) bajas en el costo del crédito en el mediano-largo plazo por medio de la generación de un mercado de capitales a partir de los fondos concentrados en manos de los bancos y empresas que administren los planes de jubilación privada, y (d) la ampliación de la edad mínima para acceder al derecho jubilatorio.

Como se ve, el cuadro que surge del conjunto de medidas implementadas y en marcha apunta a una revolución neoliberal del modelo de acumulación y la estructura de relaciones sociales en la Argentina. Como dijo el propio ministro Cavallo —casi con la inocencia del niño que apuntó a viva voz la desnudez del monarca frente a las hipócritas alabanzas de una vestimenta invisible— “Menem está

28. Aunque, como bien marca Héctor Palomino, sin haber llegado al desmantelamiento de la figura de “personería gremial” por la que el Ministerio de Trabajo le otorga reconocimiento y derecho de representación monopólica a un sindicato por rama o subrama de actividad (cf. Palomino, Héctor, “Quebras y Rupturas de la Acción Sindical: Un Panorama desde el Presente sobre la Evolución del Movimiento Sindical en Argentina”, capítulo 5 en este volumen).

29. Debe notarse que hay algunos pocos y poderosos sindicatos (como la Federación de Empleados de Comercio) que han reestructurado sus obras sociales y están posicionados para beneficiarse de la mayor libertad individual de los trabajadores para elegir la obra social: en estos casos no sólo mantendrían su nivel de afiliados, sino que terminarían absorbiendo afiliados de otras obras sociales, resultando en el fortalecimiento de su obra social. Sin embargo, esta nueva dinámica de captación de afiliados y manejo de fondos se encuentra mucho más cercana a la lógica del mercado que en el pasado, por lo que inclusive en los pocos casos donde la obra social resulta fortalecida, el margen para un manejo “político” de los fondos también se ve significativamente reducido (Victoria Murillo me recordó la importancia de estos pocos y poderosos sindicatos que, de hecho, se están viendo beneficiados por ciertos aspectos del actual proceso de reformas).

cambiando todo lo que hizo Perón después de la Segunda Guerra Mundial” (*La Nación*, 11/2/92, pág. 13).

Con bajas en las tasas de inflación de los precios al consumidor en los meses de julio, agosto y septiembre (2,6%, 1,3% y 1,8%, respectivamente) y signos de reactivación (30), el electorado —no priorizando la imagen de corrupción que caracteriza a la administración de Menem sino como voto a la estabilidad—, le otorgó al peronismo una importante victoria en las elecciones de Diputados y Gobernadores de septiembre y octubre de 1991 (31). La imagen de estabilidad que este contexto político le otorgó a la estrategia económica se vio potenciada con los mencionados signos de reactivación y un equilibrio de precios alto para los estándares argentinos: octubre, noviembre y diciembre tuvieron tasas de IPC de 1,4%, 0,4%, y 0,6%, respectivamente, y 1991 resultó con un IPC de 84%, un índice de precios mayoristas de 56,7%, un crecimiento del PB Industrial de 5,3% (fuente: FIEL) y una tasa de crecimiento del PBI del 8,5%.

Durante 1992 el éxito de la política económica se mantuvo, aunque de la mano del surgimiento de algunos problemas. Los éxitos fueron obvios: el PBI creció un 9%, los precios al consumidor aumentaron un 17,5% (la tasa más baja desde 1970) y los precios mayoristas un 3,1% (de hecho, con deflación en los meses de noviembre y diciembre). Desde el principio del plan (abril de 1991) hasta el fin de 1992 la inflación de precios al consumidor había sido del 42,4% y la de los mayoristas del 6,6%. Sin embargo, detrás de estos impactantes logros, el plan mostraba problemas. *Primero*, el impacto diferencial de la apertura de la economía sobre los bienes transables y no-transables —como alquileres y servicios— comenzó una distorsión de precios relativos que se observa en una tasa inflacionaria de precios al consumidor casi seis veces mayor que la de los mayoristas (por el mayor peso de los servicios y la intermediación en los primeros). El proceso que se inició fue una profunda transferencia de recursos, vía tasas de ganancia diferenciales, entre los productores de bienes transables como los industriales y los oferentes de servicios, petróleo y gas (por la condición no-transable y/o el carácter monopolístico de su oferta) (32). *Segundo*, la conjugación del mantenimiento de

una tasa de cambio fija desde el inicio del plan de Convertibilidad con aumentos de precios en moneda local, resultó en una sobrevaluación del peso y aumento de los costos domésticos en dólares. Esta tendencia alcista de los precios en dólares se ha visto reforzada por la citada posición monopólica y característica no-transable de los servicios públicos, lo que afecta la competitividad internacional de la producción local por el incremento del costo de sus insumos en dólares (33). *Tercero*, la posibilidad de mantener la paridad cambiaria fija se torna compleja a medida que se reduce la capacidad de sostenerla con grandes ingresos de divisas y niveles de reservas; consecuentemente, cuando al completarse la primera fase de las privatizaciones los ingresos de divisas comenzaron a reducirse, se inició una discusión abierta sobre la capacidad del plan de sostener la estabilidad de precios más allá de 1994/1995. *Cuarto*, la combinación de la reducción de barreras arancelarias con una depreciación del dólar tendió a incentivar importaciones y complicar la capacidad exportadora local, por lo que se comenzaron a generar déficit en la balanza comercial (llegando en 1992 a US\$ 3.000 millones, el primer déficit comercial verificado desde 1989). Y, *quinto*, los datos de desempleo ya mostraban en 1992 que el tipo de crecimiento ligado al plan de Convertibilidad no necesariamente lo reduciría (34).

Paradójicamente, estabilidad política y crecimiento económico complicaron el frente sociopolítico del gobierno. Dada la percepción de que cierto grado de éxito económico y de estabilidad democrática habían sido alcanzados, por lo que los riesgos de acciones colectivas fueron percibidos como menores, diversos actores sociales iniciaron demandas por mayores ingresos y una distinta distribución de recursos (35). El gobierno comenzó a tener dificultades para convencer a los inversionistas extranjeros de que el “cambio exitoso” ya se había logrado mientras que, simultáneamente, argumentaba frente a los actores domésticos que la transición todavía enfrentaba precariedad y que era demasiado pronto como para revertir las tendencias regresivas en la distribución del ingreso.

tos de Mercado. “Ganancias altamente concentradas. Los sectores más rentables, en la Argentina y en EE.UU.”, *Clarín*, Sup. Econ., 13 de noviembre de 1994, p. 15).

33. Manuel Herrera (UIA) afirmó que el problema de la economía argentina era “sólo uno: la tasa de cambio efectiva para importaciones y exportaciones que no corresponde con el peso que el país le impone al sector productivo” (*La Nación*, 25 de enero, 1993). Con respecto a la evolución en dólares de los insumos industriales véase la elaboración de Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas sobre la base de datos del CEI y SIGEP (en Gerchunoff y Cánovas, “Las Privatizaciones en la Argentina: Impactos Micro y Macroeconómicos”, Serie Reformas de Política Pública, 21, Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, 1994, p. 51).

34. A pesar de que el total de personas empleadas aumentó desde el inicio del Plan, el número de los que ingresaron al mercado de trabajo fue todavía mayor que el de los nuevos puestos, por lo que el desempleo en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires aumentó un 26,4% en 1992: el desempleo abierto llegó al 6,7% (en el período posterior a 1974 esta cifra había sido superada sólo por el 7,6% registrado durante la hiperinflación de 1989). Cf. *La Nación*, 27 de enero de 1993.

35. Mientras que la CGT más cercana al gobierno organizó su primer paro general contra el gobierno de Carlos Menem en octubre de 1992, los jubilados comenzaron a llevar adelante marchas semanales —muchas de las cuales se tomaron violentas— para mejorar sus ingresos (que a esa altura eran mayoritariamente de \$120); también la comunidad educativa, compuesta por maestros y profesores, sus sindicatos, estudiantes secundarios y universitarios y padres de alumnos realizaron una gran concentración en “defensa de la educación pública” y demandando mayores recursos con ese objeto.

30. Por ejemplo, mientras la producción y ventas automotrices se incrementaron de septiembre de 1990 al mismo mes de 1991 en 64,9% y 74,2% respectivamente, la venta de cemento —a pesar del paro de obras públicas— aumentó un 26,6% al comparar los primeros 9 meses de 1990 y los de 1991 (fuentes: ADEFA y Asociación de Fabricantes de Cemento Portland).

31. El peronismo ganó en 10 provincias, el radicalismo sólo en 2 y en la Capital Federal, y partidos provinciales en 3 (en estas cifras no se incluye Corrientes por haber entrado en crisis la elección en el Colegio Electoral Provincial, resultando en la intervención de esta provincia). De esta forma, se incrementó el número de diputados peronistas en 7, mientras que el radicalismo y la Ucedé perdieron 5 y 1 respectivamente, por lo que el peronismo mantiene la primera minoría con el 46,85% de los Diputados, resultando el control de las gobernaciones provinciales en 14 para el peronismo, 4 para la UCR, y 4 para partidos locales (el total de 22 incorpora la gobernación de Tierra del Fuego, aunque no incluye la provincia de Corrientes por la indefinición que la elección del Gobernador sufría en ese momento y que, finalmente, resultó en la anulación de la elección y la intervención de la provincia).

32. Por ejemplo, mientras las 25 empresas ligadas a servicios públicos (que representaban el 5% del total de las ventas de las 500 empresas con mayores beneficios de la Argentina) absorbieron en 1993 el 27% del total de las utilidades de las 500, las 287 industriales (que representaban el 57,4% del total de las ventas de las 500) tuvieron beneficios equivalentes al 30,4% del total de los beneficios de las 500 empresas con mayores beneficios en 1993 (elaboración de Jorge Gaggero sobre la base de da-

ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS (1)
(En porcentajes salvo aclaración en contrario)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Variación PBI	-4,9	3,7	1,8	-6,6	7,3	2,6	-1,9	-6,2	0,1	8,9	8,7	6,5	5,5	
Variación Prod. Ind.	7,0	7,4	2,5	-9,9	11,4	1,8	-7,1	-4,8	2,0	11,9	7,3	4,5	4,2	
Prod. Agrícola	7,0	1,3	0,2	-1,7	0,1	-3,0	9,8	-9,2	11,4	3,9	0,1			
Prod. Constr.	-22,9	-1,5	-11,1	-14,9	20,0	14,5	-2,9	-24,4	-15,7	21,3	21,7			
Inversión/PBI (2)	21,8	20,9	20,0	17,6	17,5	19,6	18,6	15,5	14,0	14,6	16,7	18,4	20,0	
Inflación Precios a Consumidor	163,2	345,0	627,5	672,2	90,1	131,3	343,0	3.079,2	2.314,0	172,8	23,0	7,4	3,9	
Salarios Reales en Ind.	-10,5	17,3	27,4	-9,3	-3,9	-8,3	-1,0	-8,8	-5,1	-5,1	-0,6			
Desempleo	4,8	4,2	3,8	5,3	4,4	5,3	3,9	7,3	8,6	6,3	6,6	10,8	12,2	
Deuda Externa (3)	43,6	45,9	48,9	50,9	52,4	58,5	58,7	65,0	61,9	63,7	65,0			
Intereses de Deuda Externa como % Exportación	53,6	58,4	57,6	51,1	50,9	50,9	42,0	51,2	38,9	36,3	29,1			
Balanza Comercial (4)												-3000,0	-3.500	-6.000

(1) Fuentes: para la serie hasta 1992 (inclusive y salvo que se indique lo contrario), OIT e Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America*, Informes 1992 y 1993; para los años 1993 y 1994, FIEL y Ministerio de Economía (salvo que se indique lo contrario). Es de destacar que los datos de 1994 son estimados. Finalmente, por el uso de distintas fuentes (locales e internacionales) algunos de estos datos no coinciden exactamente con los citados en algunas partes del texto (por ejemplo, para 1989 mientras la Secretaría de Hacienda calcula el IPC en 4.923,3% y la variación de PBI en -5,1%, el Banco Interamericano de Desarrollo estima en 3.079,2% y -6,2% la evolución de estas variables). Sin embargo, más allá de estas imprecisiones (originadas en diferencias de las metodologías de medición utilizadas por las fuentes) los datos del cuadro permiten observar la evolución general que caracterizó a cada variable.

(2) Fuente: *Carta Económica*, citado en *Clarín*, Suplemento Económico, 5 de febrero de 1955, pág. 3.

(3) En miles de millones de dólares.

(4) En millones de dólares, fuente: Ministerio de Economía.

El proceso político durante 1992 evolucionó con una aceleración de la estrategia gubernamental de incrementar su influencia sobre el Congreso y a niveles provinciales, así como por el intento de reforma constitucional para permitirle a Carlos Menem proponer su reelección en mayo de 1995. Esta aceleración y las nuevas prioridades le trajeron al gobierno importantes costos políticos. En primer lugar, perdió la elección del senador por la Capital Federal. Este hecho parecería no destacable si se toma en cuenta que el peronismo tendió siempre a ser la segunda fuerza electoral en la Capital, detrás del radicalismo y aventajando a la Ucedé (derecha liberal). Sin embargo, que la derrota se haya sufrido a pesar de que en esta elección el peronismo había establecido una alianza formal con la Ucedé demostró que sumas en el plano de las cúpulas no necesariamente implican sumas a nivel de los votantes. En segundo lugar, y agregándose al antecedente de probable fraude electoral por el que en 1991 se desplazó al candidato radical por el peronista en la elección de gobernador en la provincia de Santiago del Estero, se “cancelaron” mediante argucias las victorias de candidatos opositores a senadores nacionales, en las legislaturas provinciales de San Juan y Chaco. Sin embargo, en 1992 el mayor deterioro político lo tuvo el gobierno cuando el Ejecutivo, sin consultar al Legislativo, intervino el gobierno de la provincia de Corrientes como respuesta a una crisis institucional referida a quién resultaba nombrado nuevo gobernador por el Colegio Electoral provincial: si el candidato del peronismo o el del derechista Pacto Autonomista-Liberal que controló la provincia por décadas. La pobre calidad de la intervención federal y su abierta parcialidad properonista no fueron suficientes para forzar la elección del candidato oficialista, resultando en relevos repetidos de los enviados del gobierno central y un

“empate” en el que sólo el tercer interventor federal pudo crear las condiciones como para que la crisis se resolviese electoralmente en octubre de 1993.

La lucha por la reelección y la desesperación del Ejecutivo para contar con los 2/3 necesarios en el Senado nacional para recomendar la reforma constitucional, tuvo un corrolato de manipulaciones, marchas y contramarchas en el plano de las provincias, que resultaron en un alto desgaste de la imagen pública gubernamental. Esto, conjugado con un aumento de las tensiones/demandas sociales y de la percepción mayoritaria sobre ausencia de autonomía judicial y corrupción en los más altos niveles del gobierno, resultaron en una crisis ministerial (en diciembre de 1992) por la que fueron reemplazados los ministros de Interior, Trabajo y Educación.

Desde el punto de vista económico, 1993 mostró una inflación anual de 7,4% y una tasa de crecimiento del PBI de 6,5%, manteniéndose como problemas un creciente déficit en la balanza comercial (3.500 millones de dólares), un incremento del desempleo nacional al 10% abierto y una paridad cambiaria todavía más deteriorada que en 1992. En términos políticos se mantuvieron las líneas generales de la tendencia descrita para 1991 y 1992: nuevos escándalos por manipulaciones en la reelección de una senadora oficialista por la provincia de Catamarca; dos instancias donde el propio bloque de senadores justicialistas se vio quebrado por la rebeldía de algunos frente a las imposiciones del Ejecutivo (en temas tan importantes como la negación tanto a aceptar la reelección de la citada senadora como a declarar la necesidad de reformar la Constitución Nacional por ausencia “de un clima de consenso”); los consiguientes costos políticos para el Ejecutivo al fallar tanto en el caso de Catamarca como en su primer intento de que el Senado apro-

base la declaración de necesidad de reforma constitucional antes de las elecciones de diputados de octubre de 1993; nueva crisis de gabinete por la que el propio Ministro del Interior renuncia en agosto por su discrepancia con el intento gubernamental de alcanzar la reforma constitucional "a cualquier costo"; crisis a partir de septiembre en la Corte Suprema por la que un conflicto entre sus miembros termina incluyendo a integrantes del Ejecutivo, y por la que se desplegaron acusaciones cruzadas apuntando a la corrupción de algunos versus la falta de autonomía del Poder Judicial por la dependencia de los otros con respecto al Ejecutivo; y un marco tenso para las elecciones del 3 de octubre por el deterioro de la relación del oficialismo tanto con el radicalismo como con la prensa en general por agresiones a periodistas por parte de grupos cercanos a esferas del poder gubernamental.

Los hechos de mayor relevancia política en 1993 fueron dos: (a) la creciente tensión entre el oficialismo menemista y la oposición por el intento del primero de forzar una reforma constitucional que permitiese la reelección del Presidente en funciones; y (b) la nueva victoria oficialista en las elecciones de diputados del mes de octubre. La distribución de votos a nivel nacional mostró a un peronismo que se mantuvo como primera minoría captando el 42,3% de los votos, mientras que el radicalismo alcanzó un 30%. El resto de los votos se distribuyeron el 14,5% para partidos regionales o "de distrito", el 5,8% para el derechista MODIN y el 2,65% para la Ucedé. El resultado global de la serie de derrotas y victorias de los distintos partidos a nivel de cada provincia y la Capital Federal, fue que el peronismo sumó 9 diputados a su representación parlamentaria y el radicalismo perdió 1 (fuente: Ministerio del Interior, cf. *La Nación*, 5110/93). La mayoría del electorado, como en 1991 y rompiendo con el tradicional deterioro electoral característico del "cuarto año" para los gobiernos, priorizó en su voto a la continuidad de un plan ligado con la estabilidad económica sobre la imagen de corrupción, falta de tolerancia y concentración de poder que caracteriza a la administración de Menem.

Pero 1994 trajo como importante novedad política la reforma constitucional que abre la posibilidad de la reelección de Carlos Menem en 1995: el 22 de agosto de 1994 la reforma de la Constitución fue aprobada por primera vez en la historia argentina por medio de un acuerdo entre la mayoría y la primera minoría (esto es, sin una imposición por medios militares —como en 1853 y 1957— o por medio de una mayoría que no contempla las demandas de las minorías —como en 1949—). Como se analiza en detalle en el Capítulo 3 (36), este proceso se había iniciado cuando, desde una posición de fuerza, el Ejecutivo nacional había retomado en 1992 el viejo tema de la reelección presidencial y de la necesidad de reforma constitucional para posibilitarla. El esperable argumento que se comenzó a esgrimir fue que el proceso de reforma estructural (fundamentalmente, la estabilidad económica) corría riesgos si no se aseguraba la

36. Acuña, Carlos H., "Algunas Notas sobre los Juegos, las Gallinas y la Lógica Política de los Pactos Constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)", capítulo 3.

continuidad que "sólo Menem" podía sostener. Durante 1992 y 1993, peronismo y radicalismo se enfrentaron con creciente tensión por la aspiración de reelección menemista. Como se dijo, en octubre de 1993 el peronismo vuelve a ganar las elecciones de Diputados a nivel nacional, esta vez incluyendo tradicionales bastiones radicales (como la Capital Federal). En un contexto de tensión entre las preferencias mayoritarias por la reelección de Menem (que alcanzaban un 66% a mediados de 1993) y los intereses opositores, la victoria peronista y derrota radical en las elecciones de octubre, y los intereses partidistas de corto plazo y los comunes de largo plazo, el radicalismo, arrastrado por Alfonsín, cambia su posición: abandona su decisión de trabar la posibilidad de que el Congreso resuelva la necesidad de reforma constitucional (37) y comienza una negociación con el Ejecutivo (primero secreta y luego pública) que desemboca en el Pacto de Olivos por el que se acota el mandato presidencial a 4 años, se permite la reelección a partir del Presidente actuante y se incorpora la figura de una segunda ronda electoral —*ballotage*— en caso de que la primera minoría no obtenga un piso de 45% o uno de 40% con una diferencia del 10% de total de los votos sobre el segundo (38).

La segunda novedad política de 1994 y principios de 1995 fue el surgimiento del Frente Grande (luego denominado Frepaso —Frente País Solidario—) como tercera fuerza a nivel nacional. Desde una posición de centro-izquierda, y con la ventaja del debilitamiento del radicalismo por el *Pacto de Olivos* con el menemismo, el Frente obtuvo un 13% a nivel nacional en las elecciones de abril de 1994 (el PJ el 38% y la UCR el 20%) (39). La elección del 10 de abril fue una elección con poca polarización entre peronismo y radicalismo no sólo por el pacto sino porque el carácter de lo decidido no afectaba la administración estatal y gobierno en el corto plazo (como sí se da en el caso de una elección a Presidente), por lo que casi todos los partidos de oposición (salvo la Ucedé y la Unidad Socialista) aumentaron su caudal electoral en un contexto de mayor ausentismo entre los votantes y más votos en blanco (40). El peronismo

37. El radicalismo gozaba formalmente de capacidad de veto sobre la reforma constitucional porque, (a) la necesidad de reforma constitucional debe ser aprobada con un mínimo de apoyo de 2/3 de los miembros del Congreso; (b) bajo la Constitución anterior no existía posibilidad de que el tema se decidiese fuera del Congreso (por ejemplo, vía un referéndum o un plebiscito), aunque no prohibía que se llevase adelante una compulsión pública (como llevó adelante Alfonsín para presionar al Congreso a aceptar los acuerdos limítrofes sobre el Canal de Beagle con Chile); y (c) el radicalismo controlaba algo más de 1/3 de la Cámara de Diputados.

38. Para un análisis puntual de la evolución electoral entre octubre de 1993 y la elección de convencionales constituyentes en abril de 1994, véase en este volumen Smulovitz, Catalina, "Constitución y Poder Judicial en la Nueva Democracia Argentina. La Experiencia de las Instituciones", capítulo 2 y Acuña, Carlos H., "Algunas Notas...", ob. cit., capítulo 3.

39. Para un análisis puntual de la evolución electoral entre octubre de 1993 y la elección de convencionales constituyentes en abril de 1994, véase en ya citado Acuña, Carlos H., "Algunas Notas sobre los Juegos, las Gallinas y la Lógica Política de los Pactos Constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)".

40. Como se vio en otros capítulos, el peronismo cae 5 puntos con respecto a sus votos nacionales de la elección de Diputados de octubre de 1993 y el radicalismo cae unos 10. En la Capital Federal mientras el peronismo pierde 8 puntos el radicalismo casi 15 (el 50% de lo obtenido en 1993). Y en la provincia de Buenos Aires, el peronismo pierde algo más de 5 puntos y el radicalismo unos 10, siendo en el caso del último la peor elección desde la primera compulsión democrática en 1916. La contracara de este fenómeno la dan el Frente Grande y el Modin. Ambos crecieron en casi todos los distritos, destacándose el apoyo obtenido por el primero: 9 puntos más a nivel

y radicalismo sufrieron *deslizamientos* de votos hacia el resto de las fuerzas, pero particularmente hacia el Frente Grande. Durante el resto de 1994 y 1995, el Frente se vio fortalecido por dos nuevos eventos.

En primer lugar, el Senador y ex-gobernador mendocino José Octavio Bordón rompió con el peronismo y se integró al Frepaso, resultando victorioso en la elección interna por la que la nueva agrupación política definió su candidato presidencial. Esto le brindó al Frepaso un candidato con imagen progresista, aunque moderada, lo que mejora sus oportunidades frente a los sectores medios. En segundo lugar, dadas las pocas posibilidades de una elección presidencial exitosa por parte del radicalismo, sus líderes más reconocidos se apartaron de la candidatura quedando la misma en manos de un candidato políticamente débil —el Gobernador de la provincia de Río Negro, Horacio Massaccesi, a quien ser derrotado por Menem no le significaba gran costo político personal.

El Frepaso, de esta forma, comienza un crecimiento en la intención de voto que no sólo erosiona la posición radical sino que pone en cuestión si el centenario partido podrá mantenerse en el segundo lugar detrás de Menem en las elecciones de mayo de 1995.

El año 1994 mantuvo los claros signos de las tendencias económicas: los datos mostraron un crecimiento del PBI de 5,5%, una inflación anual del 3,9% (la menor desde 1943) (41), aumentos de inversión (42), productividad (43) y exportaciones (44). Por otra parte, también mostraron nuevos récords nacionales en las tasas de desempleo (12,2%) y subempleo (10,4%), caídas en el empleo urbano (45), y un déficit comercial de 6.000 millones de dólares (un 64% más alto que en 1993) (46). En un contexto de caída de la captación impositiva y donde las crecientes tasas de interés en el exterior y la crisis económica mexicana que se inició en diciembre de 1994 comenzaron a arrastrar capitales fuera del país y a presionar la subida de la tasa de interés local (47), el gobierno enfrentó una proyección para 1995 de un

nacional, 24 puntos más en la Capital Federal y 12 puntos más en la provincia de Buenos Aires.

41. Es de hacer notar que el año 1953 muestra una deflación de 0,7%. Sin embargo, este éxito del ajuste que llevó adelante el peronismo de la época se dio en un contexto de precios congelados por disposición estatal y desarrollo de mercados paralelos. Por ello no resulta comparable con la situación argentina en 1994.

42. Las tasas que históricamente en la Argentina rondaron el 23/24% del PBI cayeron después de la crisis de la deuda de 1981, llegando a un piso de 14,0% del PBI en 1990 para recuperarse sistemáticamente a 14,6, 16,7 y 18,4% en 1991, 1992 y 1993, y alcanzar un 20,0% del PBI en 1994.

43. De 1991 a 1994 la ocupación industrial disminuyó a una tasa anual promedio de 2,6% mientras que el producto industrial aumentó un promedio de 8,1% anual; de 1990 a 1993 la productividad en la industria automotriz saltó de 6 a 15 automóviles por obrero ocupado y las horas de trabajo por automóvil producido cayeron de un promedio de 209 a 132; y la productividad global de la industria aumentó 48% de 1990 a 1994 (cf. *Clarín*, Supl. Eco., 29/1/95, pp. 2, 3 y 5).

44. El aumento de las exportaciones fue 17% y el de las exportaciones de origen específicamente industrial aproximadamente un 28% (*Clarín*, Supl. Eco., 4/12/94, p. 2).

45. Las altas tasas de desocupación se habían originado hasta 1993 por un incremento de la PEA mayor al incremento de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, en 1994 los datos muestran una caída en el número de empleos urbanos: las tasas de crecimiento del empleo urbano en 1991, 1992, 1993 y 1994 fueron 4,2, 2,7, 1,9 y -0,7% (cf. *Clarín*, Supl. Eco., 29/1/95, p. 5).

46. Este déficit tiene su raíz en un aumento de importaciones muy superior al de las exportaciones: 1994 muestra un aumento de las exportaciones de 17% y de casi 35% de las importaciones (*Clarín*, Supl. Eco., 4/12/94, p. 2).

47. La crisis mexicana indujo retiro de capitales de la mayoría de los mercados financieros latinoamericanos: de principios de diciembre a fin de febrero de 1995, en

déficit fiscal mayor a los 3.000 millones de dólares que se conjugaba tanto con la obligación de pagar 5.200 millones de dólares en concepto de deuda externa e intereses como con una devaluación en el vecino Brasil (medida que fortalecía la competitividad brasileña, país con quien Argentina mantuvo desde 1992 un alto déficit de balanza comercial).

A sesenta días de las elecciones presidenciales de mayo de 1995 la incertidumbre socioeconómica le recordó a los argentinos que el pasado no estaba tan lejos como suponían. El gobierno respondió en dos etapas. Primero, a principios de marzo incrementó impuestos y la base impositiva, llevando además adelante nuevos recortes de gastos fiscales (incluyendo reducciones de salarios nominales de funcionarios estatales). Si bien con estas medidas se esperaba solucionar el déficit fiscal proyectado, ellas no resultaban suficientes para cumplir con las obligaciones internacionales ni para calmar inversionistas que, como los que actúan en la Argentina, tienen una militante aversión al riesgo. Por ello, y en una segunda etapa concretada a los pocos días de la primera, el Ministerio de Economía llevó adelante una nueva serie de medidas destinadas a respaldar al plan de Convertibilidad con una masa de 11.100 millones de dólares: urgentes negociaciones con el FMI, el Banco Mundial, bancos extranjeros y grupos económicos locales le permitieron obtener préstamos por 6.700 millones de dólares (48); y la decisión de concretar nuevas privatizaciones (nucleares, hidroeléctricas y petroquímicas), venta de acciones estatales en empresas ya privatizadas, mayores reducciones de gastos fiscales y aumentos impositivos (49), también le permitieron al Ministerio de Economía proyectar un superávit fiscal de 4.400 millones de dólares. El paquete tuvo resultados inmediatos: los inversionistas se calmaron, la bolsa repuntó y las tasas de interés locales cayeron (50).

Con respecto a las perspectivas socioeconómicas de mediano plazo, se puede prever cierta continuidad en las tensiones y demandas sociales, particularmente a niveles provinciales, en un contexto económico donde tasas de interés todavía altas y una paridad cambiaria que afecta la competitividad internacional de la producción local afianzan una tendencia hacia menor crecimiento (distintas proyecciones colocan a la tasa de crecimiento del PBI para 1995 entre el 1% y el 3%). Dada la menor captación impositiva implícita en esta tendencia y los compromisos asumidos con acreedores internacionales con respecto a superávit fis-

el caso argentino los valores de la bolsa cayeron a niveles similares a los de 1991, las reservas del Banco Central disminuyeron entre 1.100 y 2.000 millones de dólares (dependiendo de la fuente utilizada) y los depósitos bancarios en 4.000 millones de dólares equivalentes al 10% del total depositado (cf. *Clarín*, Supl. Eco., 5/3/95, p. 5 y *New York Times*, Business Section, 14/3/95, p. C6). Con respecto a la tasa de interés, a finales de febrero/principios de marzo los préstamos interbancarios de corto plazo habían alcanzado tasas del 9% anual (*Financial Times*, 15/3/95, p. 6).

48. Los aportes fueron (en millones de dólares): 2.400 del FMI, 1.300 del Banco Mundial, 1.000 del Banco Interamericano de Desarrollo, 1.000 en bonos de venta local a grupos empresarios y 1.000 en bonos de venta a bancos privados en el exterior.

49. Este conjunto incluye un aumento tanto del IVA del 18 al 20% así como de las actividades posibles de abonar este impuesto. Por otra parte, también incluye reducciones de incentivos a las exportaciones y de descuentos a aportes patronales. Finalmente, previa negociación con los otros miembros del Mercosur, se incorpora como propuesta un aumento de tarifas a la importación.

50. Mientras que el índice Merval mostró en los primeros días un repunte de la Bolsa superior al 40%, la tasa de interés interbancaria de corto plazo cayó del pico de un 90 a un 20% anual.

cal y pagos de deuda pública interna y externa (51), el gobierno enfrenta un duro dilema: o bien priorizar la estabilidad induciendo una recesión (disminuyendo ingresos, niveles de demanda y actividad económica) que permita mantener baja la inflación, reducir el déficit comercial vía caída de importaciones y remover la presión sobre el dólar (aunque complique la captación impositiva y aumente o mantenga alto el desempleo) o, por otro lado, una devaluación del peso que defienda al mercado interno de la oferta importada, mejore la competitividad exportadora de la producción local y la balanza comercial, aunque poniendo en peligro la estabilidad monetaria (52). El Estado todavía mantiene un alto nivel de reserva de divisas, por lo que goza de un importante margen de solvencia financiera (53). También cuenta con margen para aumentar tarifas aduaneras: dado el alto grado de apertura de la economía (que en términos de tarifas es, por ejemplo, mayor al chileno), un cuidadoso aumento de estos impuestos no necesariamente afectaría la condición de economía abierta, mejoraría la captación fiscal y reduciría las tasas de importación con el doble efecto de defensa de la producción local y disminución del déficit de balanza comercial. Aumentos impositivos al consumo y recesión amortiguada con aumentos de tarifas de importación parece ser el camino elegido por el gobierno para alcanzar un equilibrio de mediano plazo.

Sin embargo, en una economía abierta con una paridad dólar/peso fijada por ley en la unidad, la mayor o menor capacidad de seguir captando el ingreso de capitales extranjeros está en el centro de la balanza entre las dos opciones citadas. Es más, si asumimos que un importante determinante del flujo de capitales externos hacia países como la Argentina es el comportamiento de economías y procesos políticos extranjeros (54), podemos concluir que el mayor o menor grado de éxito del plan de Convertibilidad en los años

51. Como ya se dijo, las privatizaciones permitieron reducir el nivel de deuda externa y renegociar sus condiciones de pago en términos más manejables que los existentes en 1989. Sin embargo, la venta de las empresas públicas tendió a realizarse absorbiendo el Estado central más de 30.000 millones de dólares correspondientes a la deuda de las mismas. Por otra parte, si bien reformas como la del sistema previsional tienden a resolver su quebranto, las proyecciones muestran que será apenas en la primera o segunda década del próximo siglo (dependiendo del presupuesto con el que se trabaje con respecto a tasa de crecimiento y captación impositiva) cuando el Estado terminará de sufrir el déficit arraigado.

52. Por una parte, sabemos que la devaluación no sólo es riesgosa en un país con la experiencia hiperinflacionaria argentina, sino que demandaría su negociación en el Congreso por estar fijada la paridad cambiaría 1 peso=1 dólar por ley. Por otra parte, el dilema recesión/devaluación en realidad presenta alternativas no necesariamente excluyentes: una opción combinada podría mostrar una estrategia recesiva (que no afectase las cuentas fiscales por aumentos impositivos y reducciones de gasto y removiese presión sobre la balanza comercial y la tasa de cambio en un primer momento) y una devaluación en un segundo momento (que en el contexto recesivo y con un dólar menos presionado al alza tendría mayores probabilidades de alcanzar un punto de equilibrio sin generar una corrida de precios).

53. "Al 24 de febrero había 13.400 millones, más 1.700 millones en títulos públicos. Los encajes que respaldan los argendólares suman 1.800 millones y los encajes dolarizados son 3.000 millones" afirmaba el Secretario de Programación Económica, Juan J. Llach, en marzo de 1995 (cf *Clarín*, Supl. Eco., 5/3/95, p. 5). En la primera quincena de marzo, con el paquete de incrementos impositivos, reducciones de gastos fiscales y préstamos del FMI, Banco Mundial, bancos privados internacionales y grupos empresarios locales, la amenaza de drenaje de estas reservas en el corto plazo se había neutralizado.

54. Por estar las ventas/compras al exterior o ingreso/egreso de capitales determinados por variables extranjeras como distintos niveles de subsidios a la producción/ exportación, tasa de cambio (en países como Brasil), aranceles a la importación, tasas de interés y niveles de demanda y actividad, o fenómenos como la crisis mexicana, que crean imágenes globales sobre la situación latinoamericana.

que siguen dependerá en gran medida de contingencias que están fuera de control de los actores domésticos. En otras palabras, aunque medidas gubernamentales equivocadas aseguran una crisis socioeconómica, medidas acertadas no aseguran poder evitarla.

La novedad para la Argentina es que la incertidumbre propia de una economía abierta en este contexto internacional se articula inevitablemente con la incertidumbre propia de la lógica política democrática: intereses, expectativas y preferencias con respecto al proceso socioeconómico y a las políticas que intentan darle forma se reordenan y expresan públicamente con la periodicidad de la contienda electoral. De esta forma es que la tensión política/economía en 1995 se vuelve a plantear para el gobierno y la oposición como un problema cuya pieza central está en su relación con el electorado. Podemos pensar en el electorado como compuesto por tres grandes grupos: dos núcleos duros que se comportan en función de identidad/solidaridad partidista, por lo que unos apoyarán al oficialismo y otros se le opondrán más allá de las tendencias económico-políticas que se den, y un tercer grupo ("independiente") cuyo voto prioriza las perspectivas de bienestar personal en el contexto de estas tendencias. La erosión sufrida por las identidades y lealtades partidistas a nivel nacional asegura a los grandes partidos importantes minorías que son, sin embargo, insuficientes para alcanzar la victoria. El tercer grupo de electores, que corta clases y grupos sociales, ha crecido y en las últimas décadas se ha constituido en estratégico para las aspiraciones de los candidatos de oficialismos y oposiciones. ¿Cuál es la relación entre el comportamiento electoral de este tercer gran grupo y el proceso de mayor o menor estabilidad económica? Por una parte, relativa estabilidad económica debería atraer estos votos y fortalecer la candidatura oficialista. Pero la tendencia se sostiene sólo si estos votantes perciben a la estabilidad todavía frágil. En este caso los votantes podrían razonar que una estrategia maximizadora vía un voto castigo al oficialismo puede arriesgar la estabilidad, posibilidad que después de varios episodios hiperinflacionarios muchos argentinos desean evitar casi a cualquier costo. Por otra parte, si los que componen este grupo de votantes perciben a la estabilidad económica como ya alcanzada, el resultado puede ser devastador para el oficialismo: si la estabilidad se percibe como irreversible, podrían emitir votos de oposición, considerados de bajo costo y riesgo por la estabilidad alcanzada. En síntesis, la racionalidad del voto independiente que prioriza el bienestar personal esperado no sostiene una correlación necesaria entre apoyo político al oficialismo y estabilidad o éxito económico de sus políticas sino que esta relación se comporta de distinta forma dependiendo del contexto. Una relación directa entre estabilidad económica y apoyo electoral parece sostenerse en los márgenes extremos de estos procesos: si la situación es extremadamente caótica (como pasó en la elección presidencial de 1989), estos votantes probablemente no percibirán que dándole una oportunidad a la oposición incrementará la incertidumbre y costos personales; si la situación es extremadamente satisfactoria, ¿para qué arriesgar un cambio?; sin embargo, la relación no se comporta con esta linealidad en niveles intermedios de certidumbre y estabilidad económica, algo que caracteriza a los procesos de

reforma económica y transición política como el que estamos analizando. El factor clave, entonces, es la forma en que el electorado percibe los costos y beneficios relacionados con el apoyo al *status quo* o, en su defecto, con la prosecución de una estrategia maximizadora (usualmente corporizada en las promesas de un futuro mejor por parte de la oposición). Y la definición de este factor no depende sólo de la valoración que los votantes independientes tengan del oficialismo y de su percepción con respecto al grado de estabilidad/ incertidumbre que enfrentan en el *status quo*, sino que también depende de si perciben a la oposición como una alternativa factible y probable de ofrecer mayor bienestar (esto es, si se la considera con planes socioeconómicos realizables y chances electorales).

En un contexto de resurgimiento de la incertidumbre y de retome del control sobre las variables económicas por parte del gobierno, el radicalismo no ha logrado articular una posición unificada y creíble como alternativa. El Frepaso, si bien con recursos políticos más eficientes que el radicalismo en su papel de oposición, todavía adolece de una clara base electoral propia (dependiendo de fluctuaciones de último momento que, aunque no imposibles, tienen poca probabilidad de alcanzar magnitudes que fueren una segunda vuelta electoral), así como no parece todavía contar con una elaborada alternativa a la dirección socioeconómica emprendida por el oficialismo. La oposición observó el desarrollo y resolución de la crisis económica de principios de 1995 “desde la tribuna”, algo percibido con claridad por parte del electorado. Son profundos los cambios que se han llevando a cabo en la estructura partidista y las reglas de juego electorales: el *ballotage*, la pérdida de papel opositor por parte del radicalismo y el fortalecimiento de una tercera fuerza como el Frente Grande dan a la campaña presidencial de 1995 un dinamismo inimaginable poco tiempo atrás. El futuro político no está escrito y sigue en gran medida en manos de los actores. En sus estrategias y comportamientos se encuentra una distribución de votos que resulte ya sea en una segunda ronda electoral o en una polarización de alto riesgo para el oficialismo, ya sea en la ratificación de la preferencia mayoritaria por la conducción Menem-Cavallista del proceso político-económico. Sin embargo, a pesar de este dinamismo político y si las condiciones socioeconómicas y contingencias no son significativas, el candidato oficialista se mantiene como el más probable futuro Presidente de la Argentina.

En el largo plazo, y a pesar de los problemas políticos y económicos enfrentados por el gobierno, el actual contexto económico y de estabilidad del régimen democrático reforzado por las dificultades de la oposición en presentar alternativas creíbles a la población, sugiere la continuidad de la estrategia socioeconómica global. Por otra parte, el carácter revolucionario de su contenido también permite prever que, cualquiera sea su grado de éxito o fracaso, el futuro de la Argentina a largo plazo poco tendrá que ver con los patrones político-económicos que la caracterizaron desde 1930 hasta no hace mucho.

2. LA NUEVA MATRIZ POLITICA ARGENTINA: POR QUE MENEM PUDO HACER LO QUE HIZO (O SOBRE LAS CONDICIONES DE FACTIBILIDAD DE UNA REFORMA NEOLIBERAL)

No resultan obvias, (a) las razones por las que el gobierno menemista que se inició en 1989 optó por un esquema neoliberal con este grado de ortodoxia, (b) las razones por las que pudo reunir los recursos como para enfrentar exitosamente los escollos políticos enfrentados por este tipo de plan, y (c) las consecuencias de este proceso en relación con la lógica política futura en la Argentina. Las próximas páginas contienen un desarrollo que apunta a pensar los siguientes interrogantes: ¿qué elementos tornaron factible la decisión del Ejecutivo referida a la opción de política socioeconómica?, ¿qué factores le permitieron al gobierno neutralizar la reacción de la oposición partidista, los sindicatos y el empresariado afectado por la dirección económica? y, ¿qué impacto político de mediano plazo se puede prever a partir de la forma en que el gobierno neutralizó distintas oposiciones y alcanzó objetivos?

La decisión del propio Menem y la opción por Bunge & Born

La rapidez de las decisiones de “correrse” hacia la derecha liberal y entregar el Ministerio de Economía al grupo Bunge & Born, tienen casi un carácter “fundacional” para el menemismo. Estas decisiones habrían contado con cuatro causas preponderantes: (1) la participación en el entorno de asesores de Menem de allegados sin una mayor militancia en el peronismo y con fuertes lazos con grupos empresariales, que constituyen un polo de influencia sobre Menem con mayor “flexibilidad” ideológica que los cuadros formados en la militancia partidaria o sindical; (2) La buena relación que algunos viejos militantes del peronismo habían establecido con el grupo B & B, así como la presencia en el entorno menemista de sindicalistas con fuertes lazos con el empresariado y que ya habían mostrado su disposición a abandonar las tradicionales posturas peronistas enfrentando al líder de la CGT —Raúl Ubaldini— y apoyando la participación de los “15” en el gobierno radical (como Jorge Triaca), lo que evitó que el entorno de asesores se dividiese entre aquellos con y sin una clara trayectoria peronista; (3) A partir de la experiencia de Alfonsín y del nivel de crisis económico-social en que derivó su administración, el grupo de asesores menemistas de mayor peso desestimó una política de enfrentamiento con los acreedores internacionales y el empresariado local por considerar que el Estado se encontraba sin recursos ni poder político para sustentar exitosamente esa estrategia (55); (4) El nombramiento de Miguel

55. Es más, la discusión entre los arriba nombrados y aquellos que sustentaban la declaración de una moratoria en el pago de la deuda externa y la implementación de políticas keynesianas comenzó a resolverse cuando entre los miembros del entorno se generalizó la costumbre de calificar a esta propuesta como la estrategia “nicaragüense” (por el nivel de conflicto que era de esperar si se la implementaba). La postura que finalmente se impuso partía del presupuesto de que la debilidad del Estado y la

Roig se impuso sobre otras alternativas porque el grupo económico B & B se comprometía como tal en el diseño y gestión de la política, y porque se asumía que, como fuerte multinacional productora/exportadora de granos y productos industriales ligados a la alimentación, B & B no sólo contaba con contactos propios a nivel gubernamental, financiero y empresario internacional sino que, al no tener importantes intereses como proveedor del Estado, gozaba de un mayor margen de acción para implementar reformas fiscales sin afectar los negocios puntuales de las empresas que componen el grupo.

La neutralización de la respuesta sindical

El impacto de los cambios estructurales en el mercado de trabajo y de la redefinición del papel de Estado sobre la organización y comportamiento sindicales ya ha sido desarrollado por Héctor Palomino en este volumen (cf. el capítulo 5). Aquí me interesa acentuar cuatro factores políticos que resulta imposible obviar para explicar cómo el gobierno pudo imponer sus políticas a los sindicatos: (1) en 1989, y a diferencia de otras transiciones (fundamentalmente porque en la campaña electoral no se enfrentaba a un gobierno dictatorial, por lo que la prioridad para el peronismo no era demostrar dureza frente al gobierno saliente sino una “tranquilidad” que no asustase el voto de clase media), Menem había acordado con el sindicalismo la disminución de huelgas y movilizaciones; (2) Los saqueos, la hiperinflación y el estancamiento económico (con el consecuente aumento del desempleo) crearon un clima de incertidumbre desconocido por su intensidad inclusive en la Argentina, por lo que los sindicatos evitaron responder con la movilización de la base trabajadora a la pérdida de salario real durante el período entre las elecciones y la transferencia del gobierno; (3) La desmovilización sindical combinada con la estanflación y el apoyo de los trabajadores a Menem como candidato peronista, redundó en un aparato sindical con poca capacidad de reacción frente a las medidas económicas que se comenzaron a implementar. La dirigencia quedó dividida entre los que apoyaban la dirección neoliberal por “constituir la única salida,” o porque sus sindicatos se beneficiaban con los cambios, los que la toleraban por solidaridad a su candidato y hasta que las condiciones económicas “mejorasen”, y los que comenzaron a oponerse argumentando que el voto trabajador no había apoyado ni a “Bunge & Born” ni a la solución “liberal” a la crisis; (4) El gobierno, aprovechando el margen de acción que le posibilitaban los factores recién citados, implementó una estrategia de gran dureza frente a los conflictos sindicales y de beneficios para los sindicatos que no enfrentasen la línea económica emprendida (como el nombramiento de sus representantes en los entes estatales responsables por la administración de los fondos de las obras sociales, y la consecuente prioriza-

ción en la distribución de esos fondos a los sindicatos “aliados”). Las opciones enfrentadas por los sindicatos eran, o bien oponerse al gobierno (arriesgando el costo de despidos, aislamiento político y disminución de servicios a sus afiliados por el recorte y/o retraso en la distribución de fondos a sus obras sociales) o bien acompañar la política económica (intentando disminuir los costos que el cambio económico global les traería vía la obtención de concesiones puntuales, como créditos o que el Estado se hiciese cargo de la deuda con que la dictadura militar había dejado a las obras sociales de los sindicatos). En este contexto, y a pesar de la mayor presencia pública de la dirigencia sindical comprometida con el proyecto o claramente enfrentada al mismo, el grupo de los sindicatos “tolerantes” que han repetido su estrategia de “esperar hasta que las condiciones mejoren” (a pesar de su desacuerdo con la naturaleza de la dirección económico social emprendida), es el que ha resultado clave para que el gobierno enfrentase minorías o sindicatos aislados en los conflictos que surgieron.

La neutralización del empresariado afectado por el plan

La profunda reforma del capitalismo que se está llevando adelante en la Argentina implica una clara transferencia de recursos de los trabajadores y el sector público a los sectores empresarios, por lo que éstos apoyan mayoritariamente al gobierno, tanto a nivel de cámaras como de empresas.

Sin embargo, mientras apoyan masivamente las medidas que apuntan al debilitamiento del papel y estructuras sindicales, así como el achicamiento del Estado y las privatizaciones, no todos los grupos empresariales pueden aprovechar las ventajas que les ofrece el nuevo escenario que se está configurando. Los que han quedado colocados en una situación difícil frente a la competencia externa (entre los que se cuentan textiles, electrónica, autopartistas, etc., por la apertura de la economía y un nivel del dólar por debajo de su valor histórico), no gozan de mayor capacidad contestataria a nivel de sus asociaciones. Con una CGE muy debilitada dependen de la capacidad y disposición de la UIA como para articular sus demandas y canalizarlas hacia un gobierno duro con respecto a los principales puntos en disputa: el nivel impositivo y los aranceles. En este sentido, Israel Mahler (Presidente de la UIA durante 1991/1992) describió con claridad su reducido margen de acción: “El nivel de deterioro del sector productivo, que se refleja en el hecho de que la producción per cápita de la industria sea hoy casi un 40% menor que la de 1970, influyó decididamente para que se obviarán actitudes contestatarias que a nada conducían...,” por lo que la estrategia elegida por los sectores industriales en crisis es la búsqueda de canales de diálogo con el gobierno (cf. *La Nación*, 1/9/91, sección 3a., pág. 1). Por otra parte, a sectores empresariales con capacidad de obviar los costos de la acción colectiva y responder en el plano “micro” (como fue el caso de los laboratorios que aumentaron sus precios a principios de 1992), el gobierno les mostró su determinación de acelerar y/o profundizar la apertura de la economía en el sector específico, lo que los ha obliga-

desconfianza de los acreedores y de la burguesía hacia el peronismo eran tales que no dejaban espacio de acción entre la “nicaraguense” y una estrategia que se dio en llamar la “capitalista” y que debía ser implementada por empresarios que fuesen confiables para sus pares.

do a cuidar inclusive su comportamiento a nivel de empresa (habiendo llegado en el caso de los laboratorios, como es sabido, a bajar sus precios al nivel previo al conflicto).

Políticamente el gobierno ha mantenido una estrategia similar a la desplegada con respecto a algunos sectores sindicales, esto es, gestos de intercambio acompañados por amenazas de sanción en el caso de no poder encontrar puntos de resolución de los conflictos con los sectores de la burguesía que se ven afectados por el plan como productos.

Un conjunto empresarial particularmente importante, por su poder económico y político (como se vio durante el gobierno de Alfonsín), lo constituyen los grupos económicos que, fortalecidos durante la dictadura, han visto sus intereses afectados con el achicamiento del Estado. Estos grupos, diversificados horizontalmente y con capacidad exportadora, encontraban en su papel de proveedores del Estado (usualmente, contratistas de grandes obras) una fuente central de sus ganancias. Es más, algunas de las empresas pertenecientes a estos grupos dependían de su “sobrefacturación” al Estado para poder ofrecer esos mismos productos a precios competitivos en el mercado internacional. La estrategia del gobierno para neutralizar la reacción de estos grupos económicos (una de cuyas formas era la potencial alianza con sectores sindicales en base a un discurso “nacionalista” y de “defensa” del Estado), ha tendido a ser la de intercambiar la pérdida de ganancias como proveedor estatal por la apropiación vía las privatizaciones de empresas públicas que quedan colocadas en posiciones monopólicas u oligopólicas. Si bien no todas las grandes empresas exproveedoras del Estado están logrando beneficios similares del proceso de privatizaciones, aquellas que pueden terminar sufriendo pérdidas absolutas en la competencia por apropiarse de empresas estatales no constituyen un grupo suficientemente poderoso como para que su reacción pueda complicar la estrategia gubernamental.

La neutralización de la oposición partidista (incluyendo la del peronismo) y sus implicancias de mediano plazo para el sistema político-partidario

El año 1989 representó un punto de ruptura en muchos sentidos. La decidida implementación de políticas neoliberales implicó redefiniciones intra e interpartidistas. Con respecto al ya citado acercamiento entre el Ejecutivo peronista y el *principal partido de la derecha* liberal (Ucedé), las consecuencias han sido, (a) un importante corrimiento de la base electoral de la Ucedé hacia el apoyo de las políticas menemistas, (b) la concreción de la alianza entre la Ucedé y el peronismo en algunos distritos (como en la Capital Federal para las elecciones senatoriales de 1992) y (c) la incorporación de importantes cuadros de este partido en funciones ligadas al Ejecutivo nacional (Secretarías en el Ministerio del Interior, intervenciones provinciales y de empresas en proceso de privatización, etc.). La tensión entre apoyar las políticas gubernamentales consideradas beneficiosas por la derecha liberal y el costo en términos de pérdida de identidad y fuerza electoral por parte de la Ucedé ha

generado fracturas y desafiliaciones en este partido y en su bloque de diputados, constituyendo hasta hoy el tema central que ordena la “interna” partidista. El “corrimiento” del voto liberal hacia el menemismo y de parte de los votos peronistas y radicales hacia opciones más contestatarias que las del partido oficial y el principal partido de oposición con respecto al modelo socioeconómico, es lo que permite explicar la pérdida del lugar de “tercer partido” por parte de la Ucedé tanto en la provincia de Buenos Aires como en la Capital Federal.

En relación con las tensiones entre el gobierno y el propio peronismo, la aprobación de las leyes de emergencia económica y reforma del Estado, demandó arduas discusiones entre los parlamentarios oficialistas. Es más, cuando Cavallo se reunió con el bloque de diputados peronistas para explicar su primer plan de ajuste en febrero de 1991, y frente a las duras críticas de los diputados por considerar que faltaban explicaciones para fundamentar un plan de tal intensidad y que no contemplaba las crisis provinciales, Cavallo reaccionó afirmando “Si no les gusta el plan económico díganle a Carlos [Menem] que ponga a otro ministro de Economía,” concluyéndose la reunión con el retiro del ministro en medio de amenazas de que el bloque no aprobaría el plan (*La Nación*, 7/2/91). Como ya vimos, con la presión del Ejecutivo el paquete de medidas fue finalmente aprobado. Por otra parte, se conformaron bloques de diputados peronistas disidentes con la línea gubernamental (el “grupo de los 8”), y el presidente Menem sostuvo discusiones públicas con el presidente del partido Justicialista y Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Antonio Cafiero, cuando este último exhortó al primero a “volver a las fuentes y a la doctrina del peronismo” (*La Nación*, 17/3/90 y días subsiguientes, págs. 1). El Ejecutivo, hasta el momento, ha neutralizado la reacción de sus propias filas partidistas, (1) aprovechando el contexto de extrema crisis en el que asumió, (2) desarticulando las críticas de los cuadros partidarios (usualmente basadas en los costos sociales resultantes de su política) argumentando la falta de alternativa y escaso margen de acción existente y (3) copando la conducción del partido con allegados al Ejecutivo.

El Ejecutivo ha mostrado alto “pragmatismo” al no dudar en incorporar candidatos extrapartidarios o sin militancia previa (Tucumán, Santa Fe, Capital Federal) que, en algunos distritos, son más confiables que la propia dirigencia peronista en términos de sus probabilidades electorales y disposición a apoyar tanto a nivel del Congreso como de las provincias la dirección económica que se impulsa. Por supuesto, el éxito de la política económica ha fortalecido la estrategia del Ejecutivo.

Con respecto al futuro previsible, la conjunción de la crisis de estanflación con las políticas menemistas están teniendo un acelerado efecto de “vaciamiento” de la ideología y doctrina (tanto en sus aspectos keynesianos como neocorporativos en relación a la organización y participación de los actores sociales). Es difícil a esta altura prever cuánto quedará en el peronismo de las connotaciones populistas de derecha liberal, o si la experiencia menemista se “desinflará” una vez que se dé la pérdida del control estatal por parte de Menem y sus hombres (más allá de que sea o no reelecto en 1995). Sin embargo, está claro que estas al-

ternativas estarán sumamente determinadas por el grado de éxito que muestre la política económica en el mediano plazo, y que cualquiera sea el resultado del proceso que estamos analizando, el futuro del peronismo también cae dentro de lo que consideramos que “dejó de ser lo que solía.” Políticas neoliberales (achicamiento del Estado, fortalecimiento del mercado como asignador de recursos, abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y priorización del control inflacionario sobre objetivos de distribución y crecimiento), debilitamiento del sindicalismo, alianzas políticas con el liberalismo partidista, participación de candidatos extrapartidistas en las listas peronistas, ausencia de política social y alineamiento con los Estados Unidos son características que golpean al corazón de la alianza social y política que dio origen, sustento y poder al peronismo. Cualquier “reperonización” del peronismo que podamos observar en el futuro se asentará sobre bases muy distintas y actuará con márgenes de acción muy reducidos con respecto al pasado.

Con respecto a la relación entre el oficialismo y el *radicalismo*, es necesario una aclaración referida a las características que asumió a partir del gobierno de Alfonsín. Si bien es correcto, como vimos, considerar que el estilo “hobbesiano” de toma de decisiones (implementado tanto por Alfonsín como por Menem) tiñó el diseño e implementación de las políticas socioeconómicas, la convivencia y colaboración entre gobierno y oposición en otros temas ha resultado mucho más intensa de cómo se la percibió en la opinión pública y se la presenta en varios trabajos que cubren el período. Estos temas que están “más allá” de lo económico-social abarcaron asuntos claves como la legislación referida a cuestiones militares, nombramientos de miembros del Poder Judicial, la ley de divorcio (particularmente conflictiva con la iglesia católica), el acuerdo limítrofe con Chile por el canal de Beagle, etcétera. El hecho que el peronismo constituyese primera minoría en la Cámara de Senadores durante el gobierno de Alfonsín podría haber derivado en una parálisis institucional (incluyendo la posibilidad de no aprobación de los presupuestos), ya sea si el peronismo lograba realizar alianzas como para tornar su primera minoría en mayoría, ya sea por medio de su capacidad de retirarle el quórum mínimo para que el Senado tomase decisiones. El estudio cuantitativo y cualitativo de la dinámica de toma de decisiones en el parlamento muestra no sólo el “alto porcentaje de leyes sancionadas por unanimidad sino que éste se logró por medio de mayorías ampliadas, integradas, invariablemente, por la UCR y el PJ” (56). Si bien los temas donde no se dio o era muy difícil la posibilidad de un acuerdo (como los económicos) fueron justamente los que el Ejecutivo tendió a resolver por Decreto, la importancia de aquellos en los que sí existió negociación y acuerdo es alta, por lo que Mustapic y Goretti concluyen “en el Congreso existió por lo menos un compromiso mínimo para garantizar la continuidad institucional” (ob. cit., pág. 32).

56. Mustapic, Ana M. y Matteo Goretti, “Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989),” *Serie Documentos de Trabajo*, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, 117, 1991, pág. 30.

Las políticas de Menem tuvieron consecuencias dentro del propio radicalismo. Estas se tradujeron en un divorcio entre la posición crítica que asumió el ex presidente Alfonsín frente al gobierno y el apoyo a la línea gubernamental por parte del ex-candidato a Presidente y Gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz. El acercamiento entre Angeloz y el gobierno llegó inclusive a plasmarse en la oferta para que integrase el gabinete nacional, oferta que el gobernador Angeloz finalmente declinó (cf. *La Nación*, 23/2/90 y días subsiguientes). Las consecuencias de estas tensiones internas en el radicalismo se pudieron observar en la convención del partido, cuando, en un contexto de grave enfrentamiento sobre el contenido de “las bases de acción política,” los sectores angelocistas se retiraron de la reunión (cf. *La Nación*, 15/10/90, pág. 1).

Si bien a partir de 1991 el radicalismo comenzó a recomponer parte de su perfil opositor, el gobierno neutralizó esta tensión por tres medios. El primero fue mediante la mayoría propia en el Senado o mediante la constitución de mayorías en Diputados por medio de acuerdos con la centroderecha ligada a partidos nacionales y provinciales. Por este medio, y para temas considerados estratégicos en el mediano-largo plazo, el gobierno ha buscado la legitimación del Congreso (con respecto a leyes como la de Emergencia Económica, de Reforma del Estado, de Convertibilidad, de Contratación y Accidentes de Trabajo, de Empleo, de Previsión Social, privatización de YPF, etc.) (57). El segundo medio, utilizado desde 1990 y de carácter más “hobbesiano” que el anterior, fue el activo uso de decretos que le permitió al Ejecutivo evitar el “desgaste” y las negociaciones propios de las decisiones legislativas. Más allá del discutible carácter constitucional de estos “decretazos” y de su negativo impacto sobre lo que había sido un alto nivel de colaboración entre el peronismo y el radicalismo durante la presidencia de Alfonsín, el Ejecutivo (particularmente, como es de esperar, en el área económica) ha logrado mantener una imagen frente a la mayoría de la opinión pública de “activo” y “eficiente” con respecto a una imagen de “lentitud” y “poco trabajo” por parte del Congreso Nacional (58). Finalmente, el tercer medio fue la forma con que el

57. La estrategia del radicalismo de tratar de evitar la sanción de ciertas leyes en las que se encuentra en minoría mediante la ausencia en el recinto para evitar otorgar el *quorum* para su tratamiento le trajo desgaste en su imagen pública.

58. En un reciente trabajo, Ferreira de Rubio y Goretti muestran que desde 1853 hasta 1983 los Ejecutivos “constitucionales” utilizaron los decretos de necesidad y urgencia en no más de 20 ocasiones, de 1983 a mediados de 1989 (durante el gobierno de Raúl Alfonsín) se utilizó este mecanismo aproximadamente 10 veces, y desde julio de 1989 hasta diciembre de 1992 el Ejecutivo lo utilizó 244 veces. Más allá de que las “no más de 20 ocasiones” desde 1853 hasta diciembre de 1983 encubre un largo período de gobiernos constitucionales no democráticos, por lo que la comparación “punta a punta” 1853/1992 es espuria, los datos mantienen una impresionante contundencia (particularmente al comparar 1983/1989 con 1989/1992). La clasificación de estos autores demuestra que más del 60% de estos decretos se refieren a 5 temas ligados a la economía y la reasignación de recursos: impuestos (49 decretos), salarios (30 decretos), deuda pública (27 decretos), entes públicos (23 decretos) y “megadecretos” dedicados a beneficios y excepciones impositivas, etcétera. Es también de destacar que cada uno de los denominados “megadecretos” (como el 435/90, el 1939/90 o el 2284/91) llegó a cambiar entre 30 y más de 40 leyes aprobadas por el Congreso. Cf. Ferreira Rubio, Delia y Mateo Goretti, “The Emergency and the Relationship Between the Executive and the Congress During President Menem’s Administration in Argentina: Use and Misuse of Prerogative Powers”, *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, IPSA, Lawrence University, Appleton, Wisconsin, 1993.

Ejecutivo forzó un acuerdo con el radicalismo sobre la reforma constitucional que le posibilita a Menem ser candidato en las elecciones presidenciales de 1995. El Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín conllevó para el radicalismo la pérdida de un claro papel de oposición. La apuesta que la inclusión del *ballotage* colocaría al radicalismo en la posición de liderar un gran frente opositor se complica con el fortalecimiento del Frepaso como alternativa electoral.

El radicalismo hoy todavía se debate entre aquellos que apuntan a enfrentar el modelo económico, aunque sin una alternativa creíble y todavía sufriendo el costo político por la forma en que se traspasó el gobierno (hiperinflación, adelantamiento de la entrega decidido unilateralmente, etc.) y los grupos que pretenden disputar el poder con el peronismo a niveles regionales pero sin discutir la lógica de la política económica. Las críticas por el nivel de corrupción gubernamental o por la falta de eficiencia en el proceso de privatizaciones no constituyen factores que le permitan al radicalismo surgir como una oposición unificada y con proyecto alternativo al menemismo.

Finalmente, el giro político de las políticas de Menem también instaló la discusión sobre las reformas estructurales que llevaba adelante en un terreno “más allá” de los actores sociales y políticos organizados: el 6 de abril de 1990, según estimación periodística, 80.000 personas llenaron la Plaza de Mayo para apoyar las privatizaciones y el achicamiento del Estado. La reunión, bajo la consigna del “Sí a Menem,” había sido convocada por periodistas y en la misma se mezclaron líderes partidistas (del peronismo y partidos de derecha), líderes empresarios y sindicales (estos últimos ligados a la CGT promenemista, aunque sin haber movilizado a su base sindical), y mucho público independiente. Según *La Nación*, Antonio Cafiero, presionado para asistir por ser en ese momento presidente del partido oficial, “recibió algunos aplausos tibios... y algunas advertencias...: ‘Apóyalo al Presidente, porque si no te quedás atrás’” (714/90, págs. 1 y 4).

Gerardo Adrogué es claro con respecto a las nuevas características partidistas y electorales en la Argentina: “(a) las nuevas condiciones político-institucionales argentinas tornan factible la redefinición del tradicional bipartidismo en un multipartidismo; (b) dentro de este nuevo cuadro, sin embargo, las limitaciones regionales y volatilidad electoral propias de los “terceros partidos” y la tensión entre quien ocupa este espacio en 1995 (el Frepaso) y un radicalismo interesado en recomponerse como principal fuerza opositora, tornan el surgimiento de un multipartidismo estable poco probable en el corto plazo; (c) no obstante, si bien las peculiaridades del “ballotage” en la Argentina y ciertas características de los partidos “a incluir” ponen en duda un escenario multipartidista, el problema principal consiste en la percepción y actitud definitiva que asuman los partidos políticos y los votantes ante la nueva instancia política que ofrece el “ballotage”. En la medida en que las élites dirigentes partidistas no crean conveniente establecer alianzas electorales en el primer turno electoral, que por el contrario prioricen la obtención de un caudal electoral propio con el cual establecer *a posteriori* las condiciones de participación en una coalición de gobierno, y que en consecuencia los votantes no reproduzcan una lógica de polarización del vo-

to, las puertas hacia un sistema multipartidista se abren para la Argentina de los años ‘90. Esto implica que no queda obturada la posibilidad que en un contexto de *debacle* electoral radical, esta década muestre una contienda presidencial donde un candidato alternativo al PJ y la UCR pese como nunca lo ha hecho en la historia de la Argentina democrática (pudiendo inclusive trascender su posición de tercero en las preferencias de los votantes). Es de notar, sin embargo, que no es lo mismo una elección en la que tres de los candidatos presidenciales pesan efectivamente sobre el resultado y la construcción de un multipartidismo estable en el largo plazo” (59).

La rápida y profunda redefinición de contenidos y líneas de oposición y alianza intra e interpartidistas, muestra no sólo el alto grado de poder político que ha alcanzado el gobierno sino que constituye a las estrategias menemistas en una revolución política. El mayor o menor grado de su impacto sobre el conjunto del sistema político-partidista dependerá de la evolución de las variables citadas por Adrogué así como de hasta qué punto la “reperonización” del peronismo previsible post-Menem (o, inclusive, en un segundo período presidencial del mismo Menem), desafíe o se ajuste a las bases del modelo neoliberal. Esto es claro si reconocemos que distintos escenarios sobre el futuro peronista nos remiten a afianzamientos o “corrimientos” electorales de fuerte impacto sobre el radicalismo, la derecha liberal y los “terceros” partidos o frentes en general. Y aquí encontramos una línea de continuidad histórica: a pesar de que en 1983 se quebró la vieja “ley de hierro” que definía al peronismo como mayoría, la futura dinámica intra e interpartidista argentina sigue siendo en gran medida variable dependiente de la resolución de la “interna” peronista (más allá de que esta “interna” haya cambiado profundamente su lógica histórica y a veces se despliegue incluyendo candidatos peronistas ubicados en estructuras partidistas distintas al peronismo oficial).

3. POR QUE ESTA CONSOLIDADA LA DEMOCRACIA ACTUAL

La discusión sobre escenarios futuros debe contemplar como eje central si la lucha político-social se va o no a desarrollar dentro de un contexto democrático. El análisis de este punto demanda prestar atención a los dos actores que han jaqueado a la democracia argentina desde 1930: las Fuerzas Armadas y la burguesía. En capítulos anteriores hemos argumentado que tanto las Fuerzas Armadas como la burguesía apuestan y apoyan una estabilidad democrática de largo plazo. Recapitulemos las razones macrohistóricas para el cambio de preferencias por parte de estos actores.

59. Adrogué, Gerardo, “El Nuevo Sistema Partidario Argentino”, capítulo 1 de este volumen.

Fuerzas Armadas y régimen político (60)

Ya se hizo referencia a que Menem tuvo la capacidad de reprimir exitosamente el último levantamiento “carapintada.” Sin embargo, neutralizados política y militarmente los “carapintadas,” ¿qué evita que el generalato frente a la ausencia de la amenaza interna a la fuerza militar, vuelva lentamente a ocupar poder y terminar cumpliendo el viejo papel golpista? La actual posición de las FF.AA. en la Argentina no es atribuible sólo a factores circunstanciales. La gestión de gobierno durante el período 1976-1983 implicó un altísimo desgaste, del que los conflictos entre el generalato y los “carapintadas” son sólo una manifestación. En primer lugar, la sistemática violación de los derechos humanos con que enfrentaron a la guerrilla y a los sectores populares en general, dio lugar al surgimiento de un mayoritario resentimiento hacia las mismas. En este sentido, la investigación ligada al juicio y su realización sólo acentuaron una tendencia ya instalada en la sociedad argentina. De hecho, el proceso judicial fue una consecuencia del clamor de justicia que caracterizó al proceso electoral por el que las FF.AA. abandonaron el poder. En segundo lugar, la profunda crisis socioeconómica en la que desembocaron las políticas aplicadas por los militares no sólo produjo resentimiento en los sectores populares, sino que alejó a los importantes grupos de la burguesía que tradicionalmente constituyeron el eje de la alianza político-económica que dio sustento social a los gobiernos de las FF. AA. Estas, a partir de las políticas que implementaron, dejaron de mostrarse previsibles y se constituyeron en una fuente de incertidumbre para los intereses de aquellos grupos. En tercer lugar, la *debacle* de Malvinas además de constituir un nuevo factor de enfrentamiento con los civiles en general fue otra muestra de lo imprevisible y riesgoso que podía ser el comportamiento militar para la burguesía y para viejos aliados internacionales como los Estados Unidos. Es más, la derrota de Malvinas generó dos profundos clivajes “internos”: por una parte, la ruptura de las relaciones inter-fuerzas (que se produjo durante la última etapa de la dictadura, cuando la Armada abandonó la junta militar y se negó a participar en la elección del Gral. Bignone como presidente) y, por otra, el corte “horizontal” entre los generales que habían tenido responsabilidad en las políticas y acciones del Ejército y los oficiales subalternos que habían cumplido acciones de primera línea tanto en el proceso de represión como en Malvinas. Como es sabido, estos últimos responsabilizaban a la mayoría del generalato por una mala planificación y ejecución del combate en las islas, y por haber mantenido una actitud burocrática, cuando no corrupta, durante la dictadura.

El enfrentamiento interno que se inició en Semana Santa se dio en un contexto caracterizado: (1) por el descrédito y aislamiento de las FF.AA. no sólo del conjunto de la sociedad sino también de sus tradicionales compañeros de ruta, (2) por la reducción de sus presupuestos como consecuencia

de las políticas implementadas desde la asunción del gobierno democrático, y (3) por el enfrentamiento interno que la asignación de responsabilidades por la derrota en la guerra de Malvinas había generado. La ruptura de la cadena de mandos fue una consecuencia y un acelerador de la crisis militar. La solidaridad y apoyo que concitaron, en un primer momento, los “carapintadas”, sumado al desprestigio “interno” del generalato mostraron un nuevo escenario para los conflictos militares. Los enfrentamientos no fueron como los que caracterizaron a los conflictos entre “azules” vs. “colorados” o “nacionalistas” vs. “liberales” donde la institución aparecía dividida verticalmente y en donde, más allá de quién resultase victorioso, la institución se mantenía en pie. Esta vez el conflicto surgía como un enfrentamiento entre oficiales subalternos con apoyo de suboficiales vs. “el generalato”. En ese contexto, la expansión o persistencia de la influencia “carapintada” creaba, de hecho, una pesadilla para el Ejército. La “lucha de clases” sólo podía terminar con la destrucción de la institución como tal ya que la potencial victoria “carapintada” implicaba la remoción de la mayoría del personal superior y la victoria del generalat., la baja de los cuadros subalternos. Si bien los puntos más conflictivos de las tensiones internas han sido resueltos, el papel cumplido por las FF. AA. durante la gestión de gobierno sigue siendo visualizado como la causa central de su aislamiento social y político y de las graves crisis internas ocurridas en los últimos años. Los vencedores de los “carapintadas” han sido claros al respecto: si la prioridad es la institución, no están en condiciones de correr los riesgos propios de la intervención política. Como con otros actores sociales, su subordinación al poder constitucional no deriva de nacientes valores democráticos sino del reconocimiento de que si ciertos límites son traspasados se pone en peligro la supervivencia del actor como tal. De esta forma y como consecuencia de la crisis que comienzan a sufrir las FF. AA. a partir de su gestión de gobierno así como por las derivaciones políticas y legales que tuvo la lucha política ligada a los derechos humanos, es posible prever que, en el largo plazo, el actor militar ha quedado sin capacidad de cuestionar y, por ende, subordinado, al poder constitucional.

La evaporación de “amenazas” provenientes del “bloque comunista” y de conflictos con Brasil o Chile (por el proceso de integración económica con el primero y los acuerdos limítrofes alcanzados con el segundo), así como el desmantelamiento del aparato industrial militar y la reducción de unidades y personal que por razones del déficit fiscal ha llevado adelante Menem, potencian un futuro en el que las fuerzas armadas surgen neutralizadas como actor político.

La burguesía y el régimen político (61)

Ya desde la década del cuarenta la presencia política de las asociaciones empresariales no era una novedad. Desde antes de esta década habían estado comprometidas tanto

60. La discusión sobre Fuerzas Armadas coincide con parte de las conclusiones del capítulo conjunto con Catalina Smulovitz (véase Acuña, C. H. y C. Smulovitz, capítulo 4 de este volumen).

61. Esta sección se basa en las conclusiones del capítulo 6 del libro compilado por Carlos H. Acuña.

con la conformación y medidas de gobiernos nacionales, como con rupturas y cambios del régimen político (como en el golpe que derrocó a Yrigoyen). El surgimiento del peronismo como mayoría electoral constituyó a la democracia en un régimen de alto riesgo para la burguesía. Es por ello que a partir de la década de los años cincuenta la organización y estrategias políticas de los capitalistas fueron consistentes con respecto al significado del autoritarismo y la democracia para sus intereses: desarrollaron acciones defensivas (y frecuentemente conspirativas) en períodos de democratización o democracia, y apoyaron la instauración y estabilidad de regímenes militares por ser los únicos que brindaban hasta no hace mucho un reaseguro y lealtad a sus intereses vitales. Sin embargo, a partir de 1976 el autoritarismo militar había comenzado a variar su significado político para la burguesía, mientras que en 1983 la redefinición de significado se inicia con respecto al régimen democrático.

En lo referido a la relación de los empresarios con regímenes autoritarios, su experiencia durante la dictadura militar que gobernó de 1976 a 1983 había modificado la percepción de importantes grupos capitalistas con respecto a los costos y beneficios que estos regímenes ofrecen a sus intereses. Efectivamente, la implementación y los resultados de políticas diseñadas con la sistemática exclusión del empresariado organizado lo había afectado con una intensidad en muchos casos superior a los costos que sufrieron durante períodos democráticos. La suma del poder público en manos militares dejó de ser previsible: podía resultar en políticas tecnocráticas de fuerte impacto negativo para importantes grupos económicos o desembocar en aventuras como la de Malvinas y las consecuentes *debacle* militar y desintegración fuera de control que sufrió el régimen autoritario. Las FF. AA. se constituyeron así en un actor de conducta incierta y riesgosa para el empresariado. Es más, los grupos que a partir de Semana Santa de 1987 surgieron como contestatarios de la conducción “liberal” castrense responsable de las políticas mencionadas, representan por sus modalidad de acción, consignas “populistas” y hasta referencias al “imperialismo” de los Estados Unidos y Gran Bretaña, una alternativa de todavía mayor riesgo e incertidumbre para la burguesía. Es por ello que el conjunto de entidades empresariales (SRA, UIA, CAC, etc.) que se caracterizaron, ya sea por apoyar reclamos militares, ya sea por adoptar actitudes de “neutralidad” frente a situaciones de enfrentamiento entre grupos militares sediciosos y gobiernos democráticos, no dudaron en apoyar a la democracia en las crisis militares de Semana Santa, Monte Caseros y Villa Martelli.

Por otro lado, y con respecto a la relación de los empresarios con regímenes democráticos, desde la década de los cuarenta hasta 1983, elecciones democráticas significaban la victoria peronista con el consecuente avance político sindical y de los grupos y organizaciones empresariales mercado-internistas (CGE), así como la implementación de estrategias tendientes a fortalecer el papel socioeconómico del Estado. Además, y más allá de medidas coyunturales, las políticas de los gobiernos peronistas llegaron a enfrentar en distintos períodos a la burguesía terrateniente pampeana (vía impuestos y la nacionalización del comercio exterior), al capital multinacional (vía nacionalizaciones de empresas

de servicios), al capital financiero (vía la nacionalización de los depósitos bancarios y del manejo crediticio) y a los capitalistas como clase (vía la institucionalización de una larga lista de derechos laborales y el consistente intento de incrementar tanto el salario real como el relativo). Para colmo de males, los gobiernos civiles radicales o desarrollistas, surgidos a la luz de la proscripción del peronismo, mostraron tendencias, ya sea a mantener políticas de fortalecimiento del Estado y desplazamiento del papel del capital multinacional (es el caso de radicalismo), o bien de negociación e intento de integración de las organizaciones ligadas al peronismo en vez de intentar su desarticulación (es el caso del Desarrollismo negociando el apoyo electoral peronista a cambio de la relegalización de la CGT y la CGE). En síntesis, para los sectores empresarios de más peso económico y ligados a asociaciones liberales, la democracia implicaba una amenaza dado: (a) el mencionado avance de los grupos sindicales y de la CGE, con la consecuente pérdida de influencia sobre el aparato estatal, (b) la disminución del peso del mercado como asignador de recursos, (c) para algunas de las organizaciones de tercero y cuarto grado, como la UIA o ACIEL, su eventual disolución, y (d) políticas de enfrentamiento a importantes intereses puntuales de la burguesía. El triunfo electoral radical de 1983 implicó, por lo tanto, un principio de cambio en el significado de la democracia para los grupos y organizaciones empresarias. La primera redefinición tuvo que ver, obviamente, con la relación elecciones democráticas/peronismo. La “ley de hierro” que establecía que el peronismo constituía la mayoría ya no tenía vigencia. Además, el discurso anticorporativo del radicalismo durante la campaña electoral parecía apuntar a frenar el esperado incremento de los reclamos sindicales. Desde las elecciones en 1983 hasta junio de 1985, cuando se comienza a implementar el plan Austral, la alternativa democrática había ofrecido cuatro grandes ventajas a los intereses empresario-patronales: (1) la derrota electoral del peronismo, (2) la neutralización del riesgo de que algunas de sus organizaciones fueran desarticuladas y/o desplazadas de la actividad político-empresarial, (3) el reconocimiento por parte del gobierno de la hegemonía política de la UIA sobre el viejo adversario CGE-CGI y (4) el enfrentamiento del gobierno con las organizaciones de trabajadores con respecto a temas que, como las paritarias o el control de las obras sociales, son determinantes del poder e influencia sindicales. De junio de 1985 en adelante, y más allá de los resultados caóticos en los que desembocaron los planes Austral y Primavera, el radicalismo se mostró capaz de ser permeable a la participación de los capitalistas y sus organizaciones en el proceso de toma de decisiones, así como de implementar estrategias que apuntaban a modificaciones en el modelo de acumulación en una dirección funcional a intereses empresariales de gran peso: apertura de la economía, privatizaciones, enfrentamiento con el poder sindical y disminución del poder del Estado como productor/asignador de recursos ya no eran objetivos monopolizados por los partidos de derecha o las FF AA.

Por otra parte, la victoria y políticas del peronismo menemista no sólo han mantenido, sino profundizado la dirección neoliberal de la reorganización de la economía y la sociedad, con la no poco importante novedad de que estas

políticas están resultando más exitosas que sus predecesoras radical y militar en términos de estabilidad económica y debilitamiento de los potenciales contestatarios del modelo al que se tiende (particularmente, el sindicalismo).

Dentro de este cuadro de situación, y proyectando los efectos de mediano-largo plazo de las medidas que se han ido implementando, la burguesía encuentra que las variantes políticas que ofrece la democracia argentina actual son más funcionales y menos riesgosas para sus intereses que cualquier opción autoritaria. Es más, y dado que en la Argentina no es posible la instauración de un régimen de facto sin el apoyo de los grupos económicos y organizaciones de mayor peso de la burguesía, podemos asumir que un potencial empeoramiento de la situación socioeconómica no resultará en inestabilidad democrática. La apuesta de la burguesía a la estabilidad del régimen democrático es de largo plazo, así como sus efectos.

El tipo de democracia que se está consolidando en la Argentina

Sabemos que en la Argentina el proceso de lucha político-económica resultó a partir de los años cincuenta en recurrentes crisis que tendieron a profundizarse en intensidad y violencia. Sin embargo, a pesar de un contexto adverso, los trabajadores durante décadas lograron conservar la presencia y poder de sus organizaciones, por lo que mantuvieron un importante nivel de éxito en la defensa de sus derechos e intereses. Hasta mediados de los años setenta, la resultante de los recurrentes ciclos de la lucha por la distribución de bienes políticos (libertades, derechos laborales, etc.) y materiales podría ser considerada como un “empate.” Sin embargo, el presente marca una situación radicalmente distinta a la que caracterizó a la Argentina desde los años cuarenta que, necesariamente, debe ser tenida en cuenta al prever potenciales redistribuciones de bienes político-económicos: el porcentaje de desempleo abierto se ha quintuplicado de 1980 a 1994; el salario real caído de 1985 a 1994 un 32,5%; y la distribución del PBI que mostraba en 1975 al 10% de mayores ingresos recibiendo el 27,6% y al 40% de menores ingresos el 17,4%, en 1993 mostraba al 10% de mayores ingresos absorbiendo el 36,1% y al 40% de menores ingresos el 13,9%. En puntos del PBI el 10% privilegiado mejoró su posición en 8,5 y el 40% de menores ingresos perdió 3,5. Porcentualmente, el 10% privilegiado incrementó su porción del PBI en 30,8% y el 40% de menores ingresos vio la suya reducida en un 20,1% (62). Aunque de 1980 a 1990 la pobreza aumentó en el Gran Buenos Aires un 67%, el número de “nuevos pobres” (esto es, ex-integrantes de la clase media o ex pobres que habían logrado superar su condición) aumentó un 338%. La distribución del ingreso en zonas como el Gran Buenos Aires confirman la tendencia general: mientras en 1974 era 26,3% para los sec-

62. Fuente: cálculos de Atilio Borón sobre la base de datos del Ministerio de Economía y la “Encuesta permanente de hogares”, en *Pobreza y democracia en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, en prensa.

tores medios-bajos, 31,1% para los medios y 42,6% para los altos, en 1993 fue de 20% para los medios-bajos, 29% para los medios y 51% para los altos (constituyendo los altos el 20% de la población, los medios el 30% y los medios-bajos el 50% restante) (63).

Es más, y contradiciendo cierta imagen generalizada en el sentido de que esta redistribución es relativa dentro de un contexto de achicamiento global de la economía donde todos los sectores perdieron en forma absoluta, para algunos grupos dentro del sector empresarial la crisis económica que se inicia a partir de 1980 posibilitó un mejoramiento no sólo relativo, sino absoluto de su posición (64).

Los sindicatos han perdido poder de convocatoria, disminuido su cantidad de afiliados, y luchan por el control de obras sociales en su mayoría quebradas económicamente. El primer elemento a tomar en cuenta, entonces, es que durante los últimos veinte años se ha resuelto en favor del sector capital y de la minoría de mayores ingresos el “empate” distributivo que caracterizó a la Argentina desde los años cuarenta.

Por otra parte, la velocidad y profundidad de los cambios que ha llevando Menem adelante son tales que, sin lugar a dudas, la gestión menemista constituye una revolución, aunque de signo y dirección muy distintos a los esperados por el movimiento político que lo llevó al poder... Efectivamente, el modelo actual tiende a un punto de equilibrio con una economía con mayores grados de oligopolización e injusticia en términos distributivos. Sin embargo, no resulta complicado comprender por qué Menem está alcanzando sus objetivos como no lo pudo hacer ni la dictadura militar ni el radicalismo, esto es, con el apoyo empresario y obteniendo mayorías electorales a pesar del costo que implica esta dirección para los sectores populares. Los dos grandes “empates” que caracterizaron a la lucha político-económica desde el surgimiento del peronismo hasta el golpe militar de 1976 se han resuelto en favor de la gran burguesía: por un lado, la burguesía local —ligada a la CGE— ha desaparecido como amenaza para organizaciones como la UIA, SRA, CAC, etc., y, por el otro, el ciclo que inició el gobierno menemista muestra a una clase trabajado-

63. Fuente: Kessler, Gabriel y Alberto Minujin, *La nueva pobreza en la Argentina*, citado en *Clarín*, Suplemento Económico, 12/3/95, págs. 6 y 7.

64. Al respecto, y como ejemplo, Mario Damill y José Fanelli en un estudio sobre el comportamiento de 122 grandes empresas (que representaban en 1982 el 25% del valor bruto de la producción manufacturera) concluyeron que “la tasa acumulativa anual media de crecimiento de [el activo total de estas empresas] se ubicó cerca del 8%. Dado que el 90% de las empresas del estudio pertenecen al sector industrial, este hecho resulta impactante. En igual período (1979-1985) el producto industrial decreció a una tasa anual del 4%” (“Decisiones de cartera y transferencias de riqueza en un período de inestabilidad macroeconómica,” Documento CEDES, 12, pág. 28) y que “en un contexto de inestabilidad y ajuste, las unidades económicas de mayor tamaño estuvieron en condiciones no sólo de evitar los costos del ajuste sino de mejorar su posición relativa” (pág. 71). Son también conocidos los trabajos en la línea de Azpiazu, Basualdo y Khavisse, donde se muestra que en el proceso de nacionalización/estatización de la deuda externa privada que se cumplió en el período 1982/1983, el 85% de la deuda correspondía y su transferencia benefició a sólo el 5% del total de los deudores, grupo altamente concentrado que, además, coincide con el grupo de empresas de carácter industrial a las que hacen referencia Damill y Fanelli y que, en general, también coincide con el grupo de empresas que por su liderazgo en distintas ramas industriales y el tratamiento político preferencial que su dirigencia empresaria recibió durante el gobierno radical, fue identificado públicamente como los “capitanes de la industria” (Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M., *El Nuevo Poder Económico*, Legasa, Buenos Aires, 1988).

ra debilitada, que hoy asigna un mayor valor relativo a la estabilidad de su pobreza que a los riesgos de un cambio social (riesgos que en la Argentina están asociados con el terrorismo de Estado y la incertidumbre del estancamiento y la hiperinflación).

Albert Hirschman definió las opciones que los actores enfrentan al evaluar su bienestar y preferencias: o apoyan el juego que le da sustento a su situación o, en caso de que esta no los satisfaga, lo abandonan o permanecen jugando vociferando su protesta (*exit, voice and loyalty*) (65). Gran parte de la estabilidad de la que hemos estado hablando tiene en realidad que ver con una cuarta opción que enfrentan los grupos sociales que están pagando el costo de este proceso: la resignación.

Sin embargo, resignación no es suficiente para garantizar el proceso de reformas y consolidación del modelo económico en el mediano/largo plazo. A medida que los actores perciben como más lejanos los riesgos de la violencia política, la inestabilidad del régimen o de una crisis económica, es esperable que se inclinen a demandar una distribución más equitativa de los recursos sociales y políticos. Dado que un cambio cualitativo en la distribución de recursos implicaría una profunda redefinición y abandono del modelo neoliberal perseguido, la continuidad de las políticas neoliberales depende de la capacidad estatal de recortar dramáticamente la capacidad de contestación de los sectores populares. Por ello, la "pureza" y estabilidad de largo plazo del modelo actual dependerá de una perversa combinación entre la mantención de la amenaza "del pasado" y un mantenimiento de la resignación mayoritaria, por lo menos hasta que la gran mayoría de la clase trabajadora y los sectores populares queden desarticulados como actores colectivos. Este fenómeno coloca en el centro de la cuestión el problema de la lógica de dominación política que subyace a la estabilidad del régimen en diversos tipos de democracia.

La apertura democrática de 1983 significó el lento "corrimiento" de la lucha política desde una tensión autoritarismo/democracia hacia otra centrada en el *tipo* de democracia que asegurase gobernabilidad y estabilidad: la crisis "económica"—estancamiento e hiperinflación— que caracterizó a la transición argentina fueron síntomas de la intensidad que asumió la lucha por redefinir dentro de los límites del juego democrático, quién gobierna a quién, dentro de cuáles reglas y respetando qué derechos (66). Las democracias consolidadas pueden ser pensadas en función de tres tipos ideales (en sentido weberiano) de organización del poder y articulación de derechos e intereses sociales. *Por un lado*, encontramos el tipo "neocorporativo" que basa la gobernabilidad del régimen en actores sociales de alta agregación y densidad organizativa. La base de la democracia "neocorporativa" es un intercambio—de fuerte carácter keynesiano— entre los trabajadores organizados, el empresariado y el Estado: los primeros abandonan demandas radica-

les a cambio de participación política en el proceso de toma de decisiones que apunta a aumentar, por un lado, inversiones/empleo/salarios por parte de los empresarios y, por el otro, el Estado garantiza el intercambio entre trabajadores y capitalistas sancionando a aquellos que quiebren los acuerdos y desarrollando políticas de bienestar social (educación, salud, justicia igualitaria, etc.). Este tipo de democracia alcanza estabilidad política y capacidad de reproducción del bienestar por el proceso de *incorporación* al orden político-institucional de los grupos sociales subordinados y, a su vez, la posibilidad de incorporación se sostiene en la extensión y profundización de los procesos de distribución de bienes políticos (derechos, libertades) y económicos en la sociedad (67). *Por otro lado*, podemos observar regímenes democráticos cuya gobernabilidad y consecuente estabilidad está basada en la desarticulación de la capacidad contestataria de los sectores populares. Estas democracias se caracterizan por menores niveles de distribución de recursos materiales (entendidos como la combinación de niveles salariales, de empleo y de bienes ligados a la seguridad social percibidos por los grupos trabajadores y populares) y también por una menor distribución de recursos político-institucionales (estos son, extensión de derechos sociales, reglas y bienes organizacionales que potencian la acción colectiva de los grupos sociales subordinados). Actores sociales débiles, alta concentración de la riqueza y en los procesos de toma de decisiones políticas son las propiedades de un tipo de democracia "neoliberal" o "fragmentaria" cuya gobernabilidad está basada en su capacidad de *exclusión* política y económica de importantes grupos sociales. *Finalmente*, el tercer tipo ideal nos muestra a las élites estatales y a los grupos sociales dominantes estableciendo una alianza con un sector estratégico y minoritario de los sectores populares, con el objetivo de excluir a la mayoría del resto de los actores sociales por medio de la desarticulación/neutralización de su capacidad de acción colectiva. La estabilidad político-económica en este tipo de democracia descansa en una lógica dual del poder estatal (respeto por la organización de la minoría aliada y desarticulación del resto de los actores sociales) y de distribución (una distribución más desigual donde los beneficios se extienden sólo a las minorías aliadas dentro del empresariado y la clase trabajadora). Por supuesto, todos los regímenes políticos manifiestan un carácter hasta cierto punto *dual* dado que toda inclusión implica necesariamente exclusión. Sin embargo, la desproporcionada relación entre inclusión/exclusión, la dependencia de la estabilidad del régimen en que se mantenga esta alta desproporción, y la intención de los actores políticos hegemónicos de mantenerla es lo que diferencia a este tipo de régimen de los otros (68).

67. Este tipo ideal corresponde al "neocorporativismo" como lo define Philippe Schmitter ("Still the Century of Corporatism?", en *Review of Politics*, 36, pp. 85-131, 1974) y a la alianza de clases como base de la democracia como la define Adam Przeworski (*Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1985).

68. Véase Acuña y Smith para una especificación sobre el proceso de constitución de este tipo de democracia, así como de sus implicancias políticas y económicas (Acuña, Carlos H. y William C. Smith, 1994: "The Political Economy of Structural Adjustments: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform", en William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra—eds.—, *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Transaction, New Brunswick, 1994).

65. En *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970.

66. Esta afirmación, por supuesto, no significa desconocer o desestimar la importancia de los condicionantes "externos" (como la deuda o variaciones de precios de los bienes exportables argentinos) sobre el juego político-económico en el que se enmarca la conducta de los actores.

Es cierto que la mayoría de las sociedades no representan estos tipos ideales en toda su pureza y tienden a conformar sistemas “híbridos” que articulan estructuras institucionales basadas en distintas lógicas de organización y participación de intereses sociales (69). Pero también es cierto que la mayoría de las sociedades tienden a acentuar más una que otra lógica de dominación política democrática (permitiéndonos diferenciar así Suecia o Alemania —diversos grados de neocorporativismo— de los Estados Unidos —liberal— y Venezuela —dual—).

A pesar de la fortaleza que está demostrando el esquema institucional democrático, tanto para afianzarse como para permitir el surgimiento e incorporación de nuevos actores políticos a nivel nacional y provincial, resulta claro que la tendencia argentina actual es la consolidación de una democracia excluyente y fragmentaria con respecto a los intereses sociales mayoritarios. Como vimos más arriba, fortaleza y legitimidad democráticas pueden mantener muy diversas relaciones con la organización de actores sociales y la realización de los intereses mayoritarios. Si el punto de equili-

brio que se alcanza en la Argentina es una democracia dual o una neoliberal, o si se revierte la tendencia hacia una democracia más inclusiva en términos político-económicos, dependerá de las contingencias propias de la lucha política de los próximos años. Sin embargo, dado el menor margen de acción que goza el Estado con respecto al pasado, la posición dominante de la minoría capitalista y el mayor grado de incertidumbre que un modelo de desarrollo de economía abierta implica para la inversión en la Argentina, la reversión de la tendencia de largo plazo parece poco probable, más allá de quién controle el gobierno. Por otra parte, la conducción política peronista de este proceso de reformas, cuyo sostén electoral tiene en los sectores populares un importante componente, así como la presencia de bolsones sindicales dispuestos a abandonar estrategias de enfrentamiento y ofrecer apoyo político a cambio de concesiones gubernamentales, parecen indicar que la tendencia más probable del actual proceso argentino no es la de alcanzar un punto de equilibrio político-económico neoliberal sino el de una democracia dual.

RESUMEN

Acuña trata los principales lineamientos de la compleja relación entre economía y política en la Argentina de los noventa. Analizando el proceso de toma de decisiones así como la influencia de distintos actores políticos y sociales desde 1989, explica el resultado de estas políticas y las distintas alternativas. Como conclusión, el autor perfila una nueva matriz política en la Argentina de los noventa.

ABSTRACT

Acuña designs the main lines of the complex relationship between economics and politics in Argentina in the nineties. Analyzing the process of how decisions are taken and the influence of the distinct political and social actors since 1989, he explains the results of this policies and the different alternatives. As a conclusion, this author trazae a new political matrix in Argentina for this decade.

69. Las propiedades de un *tipo ideal* hacen que sea una construcción teórica que tienda no a representar una realidad sino a exagerar, como dice el propio Weber, algunas de sus propiedades con el doble objetivo de, (a) poder acentuar algún aspecto de su funcionamiento y (b) facilitar el análisis comparativo. Desde este punto de vista, necesariamente la realidad se presentará como un ente “híbrido” cuando se la contrapona con el tipo ideal relacionado con la misma.

