

ARGENTINA: DEMOCRACIA Y POPULISMO EN TIEMPOS DIFÍCILES

Algunas notas sobre la gestión menemista
desde 1989

Por VICENTE PALERMO (*)

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.—I. LOS DILEMAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA: 1. *El dilema entre los costos de la eficacia y los de la representación.* 2. *El dilema entre los costos de la «coalición consociativa» y los de la «coalición confrontativa».* 3. *El dilema entre los costos de la formulación/implementación tecnocrática y los de la formulación/implementación pragmática.*—II. EL GOBIERNO MENEMISTA FRENTE A LOS DILEMAS.—CONCLUSIONES.

INTRODUCCION

El nuevo regreso del peronismo al Gobierno —en especial, la gestión presidencial de Carlos S. Menem— puede ser analizado en una doble dimensión: como intento de llevar a cabo una transición desde una situación de crisis terminal de un régimen social de acumulación a otra en que las bases de un nuevo régimen social de acumulación hayan sido sentadas, y como un intento de recomposición, en términos radicalmente distintos, de la identidad política

(*) Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, Buenos Aires; Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, AIETI, Madrid.

peronista. Aun admitiendo la estrecha interrelación de ambas dimensiones (y el hecho de que ambas forman parte de un profundo fenómeno de transformación de las formas de acción estatal, política y societal en la Argentina contemporánea), la complejidad del proceso nos obliga a ocuparnos aquí solamente de la primera de ellas.

Nuestro propósito es desarrollar un análisis tentativo de las opciones político-económicas globales que el Gobierno hizo propias, encuadrado en la perspectiva más amplia de la gestión de la crisis en América Latina; complementariamente, formularemos algunas consideraciones de evaluación de este aspecto de la política menemista, fundamentalmente apuntando a dos cuestiones: la primera, su grado de solidez y consistencia (y, por tanto, sus posibilidades de éxito); la segunda, la medida en que la misma da cuenta de los requisitos de la consolidación democrática.

I. LOS DILEMAS DEL AJUTE ESTRUCTURAL Y LA REFORMA DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

La transición de un régimen social de acumulación a otro, necesariamente combina un proceso de ajuste económico estructural con un proceso de reforma del Estado (en adelante, aludiremos a ello con los términos *ajuste/reforma*). Para encarar este primer punto, conviene hacer explícitos algunos de los dilemas insoslayables de toda formulación e implementación de políticas de ajuste/reforma en América Latina de hoy, en torno a la viabilidad política, y los requisitos de las opciones disponibles.

A nuestro entender, el problema que deben enfrentar los Gobiernos latinoamericanos de Estados y economías sujetos a un proceso de crisis y agotamiento estructural de sus mecanismos básicos de funcionamiento estriba en que se enfrentan a un conjunto de dilemas, en tanto *dilemas de gobierno*. Se trata, al menos, de tres: entre la eficacia y la representación; entre la opción por la concertación y la opción por la confrontación, y entre el «tecnocratismo» y el «pragmatismo». Nuestra hipótesis es que, en América Latina de hoy, la recurrencia a programas neoliberales se explica principalmente porque los mismos dan cuenta (es decir, «resuelven» el problema de la viabilidad política de las políticas), a su modo, de los dilemas de gobierno que, en el actual contexto latinoamericano, resultan inescapables para políticas de ajuste y reforma, y que ello ha incidido en términos de un fuerte *efecto de demostración* sobre la gestión menemista. Veamos primero los dilemas con algún detalle.

1. *El dilema entre los costos de la eficacia y los de la representación*

Por un lado, la consolidación de un régimen político depende en gran medida de sus posibilidades de producir una capacidad perdurable para *gobernar*. Dadas las circunstancias de aguda crisis en que, en las democracias emergentes en América Latina, esos rendimientos deben alcanzarse, parece indispensable que el Gobierno consiga una dosis sustancial de autonomía frente a los actores sociales. Ello comporta la necesidad «de fortalecer la capacidad de tomar decisiones imperativas y de coordinar centralizadamente» (1) la gestión de la economía.

Al mismo tiempo, si las estructuras del Estado están deterioradas, al punto que el Gobierno no puede contar con ellas precisamente porque carecen de la autonomía y la eficacia/eficiencia institucional mínimamente requeridas, el desarrollo de capacidades del ejecutivo para formular e implementar políticas al abrigo de las presiones sociales parece indispensable.

Además, allí donde, por una razón u otra (2), existe ya un sistema de representación más estructurado (sistema de partidos), puede contarse con el mismo en la gestión; pero allí donde, como en la mayoría de los países latinoamericanos en transición/consolidación democrática, ese sistema es lábil, la racionalidad de la opción «plebiscitaria» es mucho mayor. Como ha sido señalado (3), «la escena latinoamericana actual revela una realidad más ambigua, en la cual un estilo autoritario de gobierno aparece envuelto en sistemas democráticos concebidos casi exclusivamente en términos electorales».

Pero, además, partidos débiles, inconsistentes y proclives al clientelismo, pueden arrojar como resultado un Parlamento muy penetrado por la mirada de grupos de interés en el que se enrede toda iniciativa de reforma; ello refuerza la tentación del ejecutivo por gobernar excluyentemente.

La elección de este camino implica inevitablemente el pago de altos y arriesgados costos. Por un lado, allí donde los gobernantes encabezan fuerzas políticas de base popular es previsible el surgimiento de agudas tensiones entre los poderes, que pueden desembocar, eventualmente, en distanciamientos recíprocos paralizantes. Dado que la aplicación a rajatabla del programa neoliberal implica penalizar duramente la propia base electoral del partido gobernante y afectar la capacidad de sus facciones para atender a sus clientelas, puede tener lugar inclusive la abierta resistencia del bloque parlamen-

(1) TORRE, 1990a.

(2) Sería tal vez el caso de México, Pacto de Solidaridad de 1987 (TORRE, 1990a).

(3) MALLOY, 1990.

tario oficial frente al curso de acción elegido por el ejecutivo. En todo caso es previsible que la tendencia de este último sea la de gobernar «por decreto», realimentando el proceso de concentración decisoria y «vaciamiento» de las instituciones de representación.

Por otro lado, la consolidación de una trama institucional democrática depende precisamente del rendimiento en sus desempeños. El rasgo esencial de esa trama debe ser su eficacia para que la diversificada sociedad civil encuentre adecuado (regular y predecible) acceso y representación en el proceso político. En otras palabras: para constituirse en la arena de procesamiento de conflictos y diseño de consensos (traducidos en cursos de acción político-estatal). Pero ¿es realista esperar que, en las condiciones de crisis, el Gobierno tenga capacidades de proponer eficazmente al desarrollo de una trama institucional en la que todos los actores decisivos (por ejemplo, militares, tecnócratas, burócratas, políticos, empresarios y sindicalistas) tengan adecuada inclusión y, a un tiempo, dar respuestas eficaces y eficientes a la crisis?

El Gobierno debe, así, optar entre proveerse de una adecuada dosis de autonomía sacrificando el ejercicio de representación indispensable para la consolidación institucional democrática y arriesgarse a una gestión en clave liberal democrática en la que su capacidad de control de la crisis quede pronto desbordada.

Ahora bien: por qué, si se opta más frecuentemente por lo primero, se elige un curso de acción *neoconservador* para ello?

Parece claro que un Gobierno de corte *plebiscitario*, con apoyo en los actores populares, no solamente no estaría, en el contexto de la mayoría de los países latinoamericanos en la actualidad, en condiciones de neutralizar las demoleadoras acciones punitivas con que habrían de responderle los actores social y económicamente predominantes, sino que carecería de posibilidades de imponer las mínimas medidas de austeridad inherentes a *cualquier* política viable de ajuste/reforma. Las crueles disyuntivas a las que se vio sometido el Gobierno radical en la Argentina, cuando los principales partidos fracasaron en encontrar una alternativa de gestión cooperativa de la crisis, hacen más nítidos los riesgos de este camino (4).

2. *El dilema entre los costos de la «coalición consociativa» y los de la «coalición confrontativa»*

Muchos autores resaltan la importancia de la constitución de coaliciones, especialmente considerándolas uno de los aspectos clave en el proceso de for-

(4) PALERMO, 1990a.

mulación de políticas. Más allá de la preferencia en términos del dilema anterior, la conformación de coaliciones de apropiado soporte de los cursos de acción gubernamental continúa en pie como problema.

En general, la bibliografía política y politicológica nacida en las transiciones democráticas de la región ha colocado las posibilidades de éxito de los procesos posautoritarios en una de las alternativas disponibles para formar esas coaliciones sociopolíticas de gobierno: la «concertación» en materia económica y social (5). El supuesto principal de esta preferencia es que una estrategia eminentemente cooperativa constituye la mejor opción para neutralizar el poder de presión o bloqueo de las fuerzas sociales y dotar a las políticas de un consenso que se considera indispensable para su éxito.

El problema es que ningún programa de ajuste estructural/reforma *viable* puede ser transformado en un juego cooperativo de suma positiva; por el contrario, implica una distribución muy penosa de costos a corto plazo y beneficios (hipotéticos) a largo plazo. En el marco, además, extremadamente diversificado y fragmentado del mundo de las organizaciones corporativas propias de los modelos autárquicos en crisis en América Latina (sobre todo en los países de mayor porte), ¿cómo puede esperarse que las organizaciones empresarias/sindicales concurrentes al escenario de la concertación tengan capacidad para imponer las decisiones allí acordadas a sus propios sectores? (6). ¿Estarían acaso Gobierno y cúpulas corporativas en condiciones de controlar eficazmente a los *free riders* (ya que sin ello no hay éxito posible)?

Pero si resulta difícil evitar la oposición militante de los sectores afectados, o el desarrollo de estrategias de bloqueo y neutralización, no lo es menos estimular el apoyo de los potenciales beneficiarios. El hecho, ya señalado, de que sus ganancias pueden ser relativamente pequeñas, y sólo difusamente percibidas, marca una asimetría entre los incentivos que tienen «ganadores» y «perdedores» para organizarse y tomar posiciones frente a la formulación e implementación de políticas de liberalización: «Los beneficios potenciales de la reforma son grandes en términos agregados, pero se encuentran diseminados en muchos beneficiarios. De tal forma, las ganancias potenciales para cada uno son relativamente pequeñas, mientras los costos de organización de un grupo tan numeroso, con la finalidad de ejercer presión política, son altos. Las pérdidas potenciales derivadas de las reformas comerciales tienden a concentrarse, en cambio, sobre grupos más pequeños y cohesivos, tornando

(5) NUN y PORTANTIERO, 1987; FOXLEY, 1989, por ejemplo.

(6) Respecto a la fragmentación de las organizaciones corporativas, COHEN y ROGERS, 1990; respecto a sus dificultades en el caso argentino, junto a una discusión de lo que esta experiencia sugiere, ACUÑA y GOLBERT, 1989, y PALERMO, 1990a.

· más altos los incentivos para actuar políticamente para cada individuo y más bajos los costos de organización» (7).

De tal modo, optar por la constitución de una coalición confrontativa (que corte horizontal o transversalmente a los actores) resulta asimismo arriesgado. Al no concertar, se deja a los actores el control de variables cuyo manejo es obviamente decisivo para una acción exitosa de ajuste/reforma. Por ejemplo, en el corto plazo, los empresarios pueden neutralizar las medidas gubernamentales con su manejo de los precios. Al optar por la prevalencia de un clima social económicamente conflictivo (efectivo o virtual, es decir, represivamente contenido), se tenderá a que los agentes económicos, que en definitiva conservan el poder de decisión sobre las inversiones, se abstengan de traspasar el punto en que la estabilización dé paso al crecimiento.

La naturaleza de este dilema también ayuda a comprender por qué, recurrentemente, políticos de origen y/o discurso populista prefieren, una vez llegados al Gobierno, programas de ajuste/reforma de corte neoliberal: por un lado, en el reclutamiento de apoyos para la formulación e implementación de políticas, ello permite contar con actores muy gravitantes tanto por su incidencia directa como indirecta: los actores externos (Gobiernos, banqueros, organismos multilaterales de financiamiento, etc.). Por otro, parte del indudable atractivo de los programas neoliberales consiste precisamente en que prometen —con cierta consistencia— neutralizar la capacidad de veto de los actores corporativos (por ejemplo, un abrupto desmantelamiento arancelario limita las posibilidades de empresarios y sindicatos de manejar los precios). Si la experiencia sugiere que la efectividad de programas de ajuste y reforma depende en gran parte de la fortaleza y la intensidad del conjunto de decisiones iniciales, pero el Gobierno no puede contar para ello ni con neutralizar a los potenciales perdedores ni con lograr la concurrencia de los potenciales beneficiarios, el programa neoliberal se ofrece como una espada para cortar el nudo gordiano.

3. *El dilema entre los costos de la formulación/implementación tecnocrática y los de la formulación/implementación pragmática*

Algunos autores han enfatizado que las posibilidades de éxito en tareas de la envergadura de las que aquí se discuten descansan no sólo en el grado de autonomía desde la cual el Estado puede formular y respaldar una gestión gubernamental reformadora, sino también en las *capacidades* estatales para

(7) NOGUÉS y LAKE, 1989.

llevar a cabo las tareas propuestas. Dichas capacidades, específicamente, «comprenden las habilidades administrativas y coercitivas del aparato del Estado para implementar los fines gubernamentales (8).

La clave de esta cuestión reside (9) en la existencia de un sector burocrático suficientemente *aislado* y de bastante envergadura, compuesto, en lo posible, por cuadros oficiales de carrera formados y estructurados relativamente al abrigo de los intereses dominantes. Ahora bien: salta a la vista que no siempre se cuenta, en los países latinoamericanos, con ese funcionariado. (En algunos casos, como Brasil, en los que desempeñó un papel históricamente clave, el deterioro ha sido menor, pero igualmente significativo; en otros, como, precisamente, Argentina, una burocracia así entendida jamás llegó a conformarse) (10).

De aquí que a los Gobiernos les resulte ineludible proveerse de un núcleo de funcionarios no necesariamente de carrera estatal, pero consistente en términos de unidad de concepción y acción, elevada calificación técnica, etc., que otorgue al área pública la autonomía y las capacidades de gestión de las que, en principio, carece.

«Para hacer en su país lo que usted se propone —le explicó Margaret Thatcher a Mario Vargas Llosa cuando éste luchaba por la Presidencia del Perú— debe usted rodearse de un grupo de personas *totalmente identificadas con esas ideas*. Porque cuando hay que resistir a las presiones que trae consigo el enfrentarse a los intereses creados, las primeras defecciones ocurren siempre en las propias filas» (11).

Es fácil entender que una de las pocas maneras de reclutar ese grupo comienza por su búsqueda entre el relativamente reducido campo de técnicos/tecnócratas de alta calificación: no hay muchos otros lugares donde encontrarlos. Pero también porque la propia *concepción* tecnocrática se desempeña en este marco como una virtud: el equipo de tecnócratas así conformado puede respaldarse en una visión coherente y al mismo tiempo dotada de sustento «técnico», frente a la lógica de oposición y veto de los sectores y grupos corporativos (la «necesidad objetiva» —inscribible en el «bien común»— *versus* «los intereses» —no generalizables—). Habida cuenta de la necesidad de distanciarse de las presiones sociales e imponer vastas asignaciones de cos-

(8) SIKKINK, 1988.

(9) SKOCPOL, 1989.

(10) Una comparación entre Brasil y Argentina al respecto, en SIKKINK, 1988. Sobre las causas por las que se esfumaron las posibilidades de conformación de tal burocracia en Argentina, PALERMO, 1990b.

(11) Según el propio VARGAS LLOSA, en «Elogio a la 'dama de hierro'» (*El País*, 2 de diciembre de 1990).

tos, la tentación del político de legitimarse en la racionalidad técnica resulta muy difícil de eludir.

La recurrencia a la racionalidad específicamente neoliberal es, por otra parte, de fundamento no menos claro. Dejando de lado las razones más obvias, resulta la manera más simple y —al menos en apariencia— de mayores garantías, de tensar la relación con los actores predominantes, pero *al interior de su propio campo ideológico*.

Pero, por otro lado, varios autores se han encargado de señalar que, desafortunadamente, esta alternativa tampoco está exenta de riesgos (12). La gestión de elites tecnocráticas fuertemente adheridas al ejecutivo reedita curiosamente uno de los rasgos característicos de la última ronda de regímenes autoritarios de la región, rasgo que, a la postre, provocó la retirada del apoyo empresario al chocar repetidamente contra el muro de una tecnocracia muy reticente a hacer concesiones a los «intereses particulares». Como hemos visto en relación a los anteriores dilemas, puede dudarse de que alienar sistemáticamente a un actor tan gravitante sea un camino adecuado para consolidar la democracia. Una consecuencia insoslayable de la acción burocrática fuertemente imbuida de un *ethos* o una ideología tecnocrática es una rigidez extrema en la implementación de un programa, bajo la convicción de que cualquier flexibilidad en ese sentido conspirará contra la racionalidad de su diseño original. Esta rigidez ha sido señalada como uno de los factores que, en el nivel de la implementación, contribuyeron con el lado malo de los resultados de las experiencias neoconservadoras bajo regímenes autoritarios en algunos países latinoamericanos (13).

II. EL GOBIERNO MENEMISTA FRENTE A LOS DILEMAS

Como hemos señalado, nuestra hipótesis es que, en América Latina de hoy, la recurrencia a programas neoliberales se explica principalmente porque los mismos «resuelven» a su modo el problema de la viabilidad política de las políticas de ajuste/reforma, es decir, dan cuenta de los dilemas de gobierno inherentes a las mismas, y que ello incide en términos de un fuerte *efecto de demostración* sobre la gestión menemista. Ahora bien: es necesario agregar acto seguido que la «lectura» que realiza el Gobierno argentino de los dilemas del ajuste/reforma, a la luz de las diversas experiencias latinoamericanas, puede no ser la más adecuada.

(12) CONAGHAN, 1988; CONAGHAN, MALLOY y ABUGATTAS, 1990.

(13) RAMOS, 1986.

a) Para comenzar, tratemos de desentrañar los rasgos centrales de la lectura implícita de la experiencia argentina más inmediata de gestión democrática de la crisis: la gestión del presidente Alfonsín.

En primer lugar, la gestión de Alfonsín puso de manifiesto las consecuencias de resistirse a encarar el ajuste/reforma, en gran medida por rehuir los costos de sus dilemas.

Durante la campaña electoral, Alfonsín se había hecho cargo de las expectativas populares de rápida recuperación económica y social como consecuencia del establecimiento de la democracia. Una vez en la Presidencia, el líder radical no parecía sospechar las dificultades insalvables con las que tropezaría, a poco de andar, para cumplir siquiera parcialmente sus promesas en la materia. La situación argentina era difícil, pero no —estimaba— crítica. De aquí que, flamante presidente, proclamara: «Vamos a combatir la inflación, y al mismo tiempo vamos a hacer crecer el salario real, y al mismo tiempo vamos a hacer crecer la economía argentina. Los tecnócratas del fracaso, los tecnócratas que vienen del infortunio argentino, se asustan y nos dicen que son objetivos incompatibles. Nosotros les contestamos que no» (14).

En otras palabras: era sobre una suerte de negación o subestimación de las rotundas restricciones que la crisis imponía a las opciones de gestión política que se reafirmaba la promesa presidencial de restablecimiento de la justicia social (15). El Gobierno radical creía estar desempeñándose sobre una economía golpeada, pero cuyos mecanismos básicos aún funcionaban y podían ser reparados, cuando, en realidad, lo hacía sobre un modelo estatal y económico en que los propios patrones de acumulación estaban definitivamente desarticulados.

En contraste, el presidente Menem, que hizo su campaña electoral prometiéndole «salarios» y «revolución productiva», pidiendo desde su corazón la fe y la confianza populares (16), descartó rápidamente cumplir con sus promesas y hacerse cargo de las esperanzas desatadas, al menos en el específico pacto de sentido que comporta toda promesa política.

La gestión alfonsinista mostró claramente cómo, a medida en que pasaba el tiempo, la negativa a asumir la crisis y la imposibilidad de satisfacer las esperanzas de mejora material depositadas en la democracia hizo que los márgenes de acción de las políticas económicas se fueran estrechando en

(14) Discurso en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, 26 de enero de 1984; citado en NUN y PORTANTIERO, 1987.

(15) Sobre el carácter de esta etapa, véase PALERMO, 1990a.

(16) La invocación con la que Menem cerró cada discurso de su campaña, fuertemente cargados todos ellos de contenido emocional, fue: «¡Siganme, no los voy a defraudar!»

forma progresiva con resultados crecientemente peores. Y que el poder gubernamental, y en especial el poder aparentemente sólido del presidente, sufriera un desgaste cercano al aniquilamiento. En ese sentido, la experimentación del primer episodio hiperinflacionario (ya no sólo virtual, como en el período de alta inflación que anteciedera al Plan Austral), extendido hasta el final del segundo trimestre de 1989 y terminando con la ya escasa capacidad de acción del Gobierno radical, resultó decisiva, en tanto momento culminante de un proceso en que las bases de la autoridad política fueron constantemente amenazadas de erosión.

Encontramos aquí, entonces, un primer elemento novedoso en la gestión menemista: se asume abiertamente y desde el principio el diagnóstico de crisis terminal y se descarta toda ilusión de mejora inmediata. Adoptando las premisas propiciadas por el *Washington Consensus* (17), la Administración Menem se distancia de las ambigüedades alfonsinistas. En éstas nunca fue abandonada del todo la idea de que la recuperación de la actividad productiva podría suceder a un período relativamente breve de estabilización (de modo tal que el desequilibrio fiscal podría reducirse de modo indoloro al ritmo de la recuperación de la actividad económica y, por consiguiente, de los ingresos fiscales). Desde la óptica del nuevo Gobierno, sólo después de consumadas las reformas estructurales, y creadas a partir de ella las bases de una nueva estabilización, podrá esperarse la recuperación económica y el crecimiento. Según algunos analistas económicos (FRENKEL *et al.*, 1991a), el Gobierno subordina, inclusive, el manejo de la política económica de corto plazo al programa de reformas estructurales.

Desde una perspectiva general, la explícita adopción del *Washington Consensus* provee al proceso de ajuste/reforma de una orientación programática que apunta, con la mayor nitidez posible, a dotar al Gobierno del indispensable apoyo de los organismos internacionales (de decisiva influencia sobre las variables de restricción externa de la política económica) y de los actores económicos internos más poderosos. Marcando una nueva diferencia con la gestión alfonsinista, Menem asume sin ambages la «relación de fuerzas» entre actores sociales que dejó como uno de sus principales —y más ruines— legados el «Proceso de Reorganización Nacional», relación netamente desfavorable a los sectores populares, agravada por los desafortunados resultados del primer tramo democrático (cabe señalar, sin embargo, que la descomposición del régimen social de acumulación estructurado en la pos-

(17) Se trata de un conjunto sistemático de recomendaciones de reformas orientadas básicamente a desregular la economía, reducir la injerencia directa del Estado en la producción mediante la privatización de empresas y a lograr un mayor grado de exposición de la economía a la competencia externa.

guerra comienza mucho antes de 1976, y con ella la pérdida de gravitación, capacidad de iniciativa y capacidad de veto, de los actores centrales de aquel régimen: los empresarios y las organizaciones sindicales amparados por el Estado protector).

Tiende a configurarse, de esa manera, la coalición reformadora. El complemento discursivo de este programa es una sistemática adhesión a los principios del liberalismo económico (18) bajo la denominación de «economía popular de mercado», que sería, supuestamente, un «pragmático» *aggiornamento* de la doctrina justicialista.

Encontramos aquí otro abierto contraste con la gestión alfonsinista. El Gobierno radical, si bien, por un lado, fue muy reticente a que su gestión se respaldara en un proceso de concertación económica y social, al que siempre percibió como una tendencial abdicación de los poderes adquiridos en las urnas, por otro buscó, a lo largo del tiempo, evitar la confrontación con los intereses organizados, las corporaciones y los agentes económicos. Un testigo y protagonista clave, Adolfo Canitrot (19), lo explica señalando que fue en el campo militar en el que Alfonsín eligió, en un primer momento, un curso de acción confrontativo, y ello lo inhibió para adoptarlo en otros terrenos: «La consecuencia (del curso de acción confrontativo) (...) fue mantener abierto el problema militar como fuente potencial de dificultades futuras. Consciente de ello, Alfonsín extremó la prudencia en los pasos que siguieron. Procuró evitar las confrontaciones y se replegó a una estrategia de compromisos. En su trato con sindicalistas, con entidades empresariales y con la Iglesia, nunca desestimó el peligro de un reacercamiento de sus interlocutores a la corporación militar...»

Resulta evidente la incompatibilidad de este curso de acción con los requerimientos del proceso de ajuste y reforma, inherentemente conflictivo en la medida en que afecta de modo profundo los intereses de los agentes sociales —en muchos casos, la misma supervivencia de sectores económicos, organizaciones, grupos sociales, es la que está en juego—. Menem, convencido de que la transición de un régimen de acumulación a otro implica necesariamente confrontar, es decir, de la imposibilidad de una gestión *del proceso de ajuste/*

(18) Vale como muestra la siguiente declaración del presidente (en oportunidad de la inauguración de la Exposición de Ganadería, Agricultura e Industria): «No hay revolución más profunda para este tiempo que devolverle al Estado su rol para que se haga cargo plenamente de sus funciones de justicia, educación, salud, previsión, seguridad y defensa» (*Clarín*, edición internacional, 6 al 12 de agosto de 1990, Buenos Aires). En otras palabras: de las funciones que, en rigor, se hacía cargo el Estado argentino hasta finales de la década de los veinte.

(19) CANITROT, 1991.

reforma en el marco de una relación con las corporaciones dominada por el consenso y la concertación, no organiza su gestión económica en función de evitar el conflicto.

Se hace patente, entonces, una simetría: el nuevo presidente cree poder cerrar el tema militar y encarar así en mejores condiciones la inevitable conflictividad del proceso de ajuste/reforma. Complementariamente intentará, aun a costa de alterar una de las escasas continuidades de la política exterior argentina con su entusiasta alineamiento con ocasión de la guerra del Golfo Pérsico, obtener el firme respaldo del Gobierno de los Estados Unidos en el delicado marco externo.

Ahora bien: la etapa alfonsinista aporta —siempre en el diagnóstico implícito en la gestión menemista— otros elementos en la definición de las opciones. En ese sentido, parece ser leída como poniendo en evidencia, por un lado, la inutilidad de todo intento de concreción de una gestión cooperativa de la crisis, en términos de acuerdo interpartidario de confrontación, y por otro, sugiriendo la imposibilidad de montar sobre el impulso de choques estabilizadores (tal es el caso del Austral) actos de autoridad del ejecutivo que permitan encarar las reformas estructurales en tanto iniciativas puramente estatales (sustentadas básicamente en la recuperación de capacidades estatales y en el respaldo de la opinión pública).

Sin embargo, hay razones para pensar que ésta es una *incorrecta* lectura de la gestión radical entre 1983 y 1989. Es cierto que durante aquellos años la lógica de la competencia interpartidaria se impuso a la lógica de la cooperación; ello tuvo que ver, en parte, con el «liviano» diagnóstico que oficialismo y oposición compartían sobre la crisis. También con las propias expectativas de hegemonismo que jamás ni uno ni otro de los grandes partidos abandonó definitivamente. Pero, como discutimos en detalle en otro trabajo (PALERMO, 1990a), las posibilidades de gestión interpartidaria del ajuste/reforma estuvieron, durante el primer período democrático, lejos de ser nulas.

En otros términos: es una mala lectura la que sugiere que para confrontar (ajuste/reforma) debe descartarse toda posibilidad de cooperación interpartidaria, cuando, en realidad, la gestión alfonsinista pone en evidencia que «el déficit mayor de la transición... fue la casi nula construcción de prácticas institucionales que aseguraran la gobernabilidad de la emergencia» por parte de los partidos (20). No es menos infundada la suposición de que el proceso de ajuste/reforma no podía encararse, en su impulso inicial, como una iniciativa básicamente estatal que apuntara a recrear las condiciones en que el

(20) TORRE, 1990b.

Estado, los partidos y los agentes sociales pudieran redefinir sus relaciones de cooperación y conflicto. En ese sentido, diríamos que el uso prudente del momento de autoridad estatal fuertemente concentrada en el ejecutivo, como consecuencia de la lógica de la crisis, debe apuntar a esa recreación de las condiciones de una acción cooperativa de confrontación.

¿Por qué señalamos esto? Porque, por un lado, la gestión menemista, indubitablemente comprometida con el ajuste/reforma y decidida a afrontar la dimensionalidad conflictiva que el mismo importa, se presenta como subrayando aún más las ya fuertes tendencias alfonsinistas a la concentración del poder decisorio en el ejecutivo, al punto de orillar la inconstitucionalidad en un conjunto de materias de primer orden: tratamiento de la cuestión militar, envío de tropas al Golfo, ampliación de la Suprema Corte, etc., es decir, en su mayoría, los temas que el Gobierno considera «claves» en términos de la trama de respaldos con que blindarse para recorrer el difícil camino de las reformas —relación con los militares, restricciones externas—. Apoyado en la demanda de orden de la sociedad y en la esperanza de que el Gobierno dé muestras de ejecutividad y eficacia, el presidente reduce las arenas decisorias apartando a los partidos, empezando por el propio (en el que, ciertamente, estas cuestiones podrían dar lugar a un proceso deliberativo de resultados inciertos).

Pero, por otro lado, Menem no articula esa concentración de autoridad en desmedro de partidos y Parlamento, con un intento coherente de recuperación de autonomía y de capacidades de acción gubernamental mediante un indispensable distanciamiento estatal en relación a los agentes sociales predominantes —por lo menos, en todo lo que se refiere al primer y largo tramo de su gestión presidencial, hasta marzo de 1991.

Lejos de ello, el intento alfonsinista de preservar y aun incrementar el espacio de autonomía estatal en relación a los agentes sociales es colocado en la columna negativa del balance, y al «presidencialismo de excepción» es sumada una participación directa, de no menos excepcional centralidad, de los actores económicamente predominantes en la gestión del Estado. En otras palabras: podríamos decir que, en el diagnóstico menemista, es en la distancia que Alfonsín procuró mantener en relación a los «factores de poder» donde estriban las causas de su fracaso, cuando, a nuestro entender, éste descansa en las dificultades y los desaciertos que frustraron los intentos de constitución de un centro de autoridad con el potencial necesario para encarar el proceso de ajuste/reforma, sobre la base de esfuerzos cooperativos del sistema político.

En síntesis, Menem parecería abrigar la convicción de que la conformación de un centro de autoridad capaz de llevar a cabo aquel proceso y la concurrencia de los actores sociales cuyos intereses serán prevalentemente favore-

cidos a lo largo del mismo constituyen en realidad un solo y decisivo momento de conformación del núcleo político estatal necesario para el mismo.

b) Para continuar el análisis de las opciones del actual Gobierno peronista frente a los dilemas planteados resulta conveniente echar mano a otra de las probablemente importantes fuentes de inspiración de la gestión menemista, esto es, la «nueva política económica», ensayada con innegable éxito en Bolivia desde 1985.

Conviene, por consiguiente, hacer una breve referencia a las líneas centrales de la gestión boliviana de la crisis (21). Restablecida la democracia en Bolivia (1982), la gestión de la UDP ignoró especialmente que los traumáticos procesos políticos democráticos y autoritarios vividos anteriormente en rápida sucesión habían terminado de erosionar, antes que nada, al aparato estatal, sometiéndolo a una crisis fiscal y a una crisis de capacidades de características inéditas.

El Gobierno de Siles, electoralmente minoritario y con mayoría opositora en el Parlamento, procuró cumplir con su programa (que reeditaba en gran medida los ejes centrales del nacionalismo revolucionario de 1952) y se sumergió muy pronto en un caótico proceso de confrontación con los sectores empresariales. A partir de la crisis cambiaria de 1982 se agudizó dramáticamente el proceso inflacionario, y una sucesión de planes de estabilización fracasados tuvo lugar en medio de acontecimientos que ponían de manifiesto la fragilidad del Gobierno: el colapso fiscal, la interrupción brusca de los flujos de capital, la caída continua de los ingresos de exportación y, particularmente, su incapacidad para controlar la presión sindical. El rápido desprestigio de la UDP amenazó la misma continuidad del régimen democrático, y la salida fue el adelanto de las elecciones presidenciales.

En marcado contraste, la «Nueva Política Económica», puesta en práctica inmediatamente de asumir Paz Estenssoro, se encontró en su lanzamiento sólidamente apoyada en una coalición partidaria dispuesta a desempeñarse activamente en su apuntalamiento y a no permitir que la adhesión social quedara exclusivamente librada a los efectos eventualmente benéficos del programa. Por cierto, esta inflexión político-económica se formularía en condiciones muy particulares. Las elecciones de julio de 1985 habían dado la victoria (primera minoría) a Banzer (Acción Democrática Nacionalista, ADN), pero seguido muy de cerca por Paz Estenssoro (Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR). Pero la diferencia de votos entre ADN y MNR era muy ligera, y Paz aventajaba a Banzer en el número de parlamentarios; la

(21) Para una discusión comparativa de la NPE con el Plan Austral, véase PALERMO, 1990a.

cuestión debía dirimirse en el Congreso. Por acuerdo parlamentario entre ambos partidos, Víctor Paz accedió a la Presidencia.

Pero el «Pacto por la democracia» no se agotará en la designación presidencial, consistiendo en una suerte de *quid pro quo* entre el MNR, que se allanó a ejecutar enérgicamente una política económica de corte ortodoxo, y la ADN, que resignó el ejecutivo a cambio de un compromiso firme en torno a los criterios para enfrentar la crisis.

Pero, por otra parte, la NPE verá incorporados a los empresarios en su misma gestación. Los nexos ente la ADN y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia eran fluidos desde la fundación del partido en 1979, al punto que podría decirse que la ADN es, en realidad, el partido «de» los empresarios de Bolivia: «Bajo el régimen actual del cogobierno MNR-ADN... hombres conspicuos de la dirección empresarial y del gran capital han sido incorporados directamente a las más altas esferas de Gobierno» básicamente como parte del acuerdo interpartidario.

Aprovechando rápidamente el fuerte capital político de un mandato electoral flamante, así como el desgaste y la pulverización electoral de los principales actores sociales y políticos del primer tramo de la democratización y, sobre todo, la desarticulación y el «ablandamiento» de las capacidades de resistencia popular bajo los efectos de la hiperinflación, Paz capitaliza una situación en que la demanda de orden se expresó claramente como demanda por el ejercicio de la autoridad estatal. Si el contenido mismo del plan exigía dureza en su ejecución, ese indispensable ingrediente parece haber generado rendimientos adicionales a la coalición gobernante.

De tal modo —y, en este aspecto, parece ser clara fuente de inspiración de la gestión menemista—, el programa boliviano combina el menú ortodoxo de corto plazo con un enérgico conjunto de medidas de «cirugía mayor» en la economía y el Estado: liberalización del sector externo, del mercado laboral y del sector financiero; reajuste profundo de la estructura y las finanzas del sector público. Como luego se intentará en el caso argentino, en el plano fiscal la NPE boliviana optó por reducir el sector público a un nivel compatible con la disminución de recursos previa más que por ampliar la captación para financiar el heterogéneo conjunto de actividades que el Estado había internalizado a lo largo del tiempo.

En marcado contraste con el Austral, una similitud básica con el programa menemista es el hecho de que tanto la NPE como este último dispusieran (como medios anti-inflacionarios, pero también como objetivos centrales) confrontar con actores sociales y cuestionar fuertemente sus intereses, en tanto que el primero procurara la mayor «neutralidad» (distributiva) socioeconómica posible. La NPE buscó confrontar abiertamente con actores colectivos,

y su efectividad se apoyó en su decisión y coherencia para agredir sus intereses o profundizar su desarticulación. El diagnóstico implícito de la gestión menemista es que ahora ello también es posible en la Argentina, dado que la contundencia de la hiperinflación no sólo precipitó el desmoronamiento del Gobierno radical (que, como el de Siles Suazo en Bolivia, debió concluir anticipadamente su mandato), sino también el derrumbe de las capacidades populares de respuesta a una política neoliberal de ajuste y reforma (22).

Sin embargo, ¿está bien leída la experiencia boliviana por parte del Gobierno peronista? A nuestro entender, no lo está en uno de sus aspectos fundamentales, esto es, el contexto de formulación/implementación de la «nueva política económica», en particular en lo que se refiere a la relación entre el Gobierno y los sectores económicos predominantes. Y por esta razón falla en la saliente cuestión de la constitución de un centro de autoridad con capacidades suficientes para encarar el proceso de ajuste/reforma.

El hecho de que el Gobierno de Paz Estenssoro pudiera contar con un fuerte y efectivo respaldo empresario no debe ser confundido con la implantación sin mediaciones de la «clase empresarial» —y mucho menos de un grupo empresario— en el comando del Estado. Por el contrario, lo que funcionó en Bolivia con éxito fue un proceso de agregación partidaria y de mediación estatal-tecnocrática entre los intereses de los grupos empresarios y una orientación político-económica de carácter general.

Por ello, nuestra hipótesis es que una diferencia sustancial entre las gestiones boliviana de 1985 y argentina (al menos durante 1989 y 1990) estriba en que la NPE resuelve, a lo largo de su formulación e implementación, un problema clave: la relación del comando propiamente político de la gestión con los actores económico-sociales que apuntalan y dan sentido global al programa de ajuste/reforma. En otras palabras: para que el Estado cuide a los capitalistas es indispensable que logre cuidarse de los capitalistas. Para realizar sus «intereses generales» debe disfrutar de una dosis de autonomía que se traducirá en relaciones tensas y conflictivas a lo largo de la formulación e implementación de una reforma. El dúo Paz Estenssoro-Banzer, sólidamen-

(22) Es posible que en la dureza de la experiencia hiperinflacionaria radique, en ambos casos, una fuerte demanda de orden y una aceptación social de un grado de autonomía del Ejecutivo casi en el límite de lo compatible con los marcos constitucionales. Al mismo tiempo, si Alfonsín debió enfrentarse con una sociedad en la que tras el alivio a las situaciones de alta inflación, las demandas de reactivación económica e incrementos salariales dejaban atrás la preocupación por la estabilidad, Menem, tras la hiperinflación, se beneficiaba de una sociedad que demandaba más orden e internalizaba más profundamente el diagnóstico neoliberal en torno a las privatizaciones y el recorte del gasto público.

te resguardado en una ciudadela tecnocrática inflexible en su manejo del tiempo y en la administración de costos y beneficios, puede ser entendido como una «feliz» resolución del problema mediante una *estrategia de auto-atamamiento* por parte de los sectores económicos predominantes.

Tanto es así, que parte de la literatura sobre la relación entre empresarios y Estado en Bolivia considera el caso, desde un punto de vista que no compartimos enteramente, como un ejemplo de los problemas de representación que, *para los empresarios*, crea un estilo tecnocrático de gestión. Ciertamente, los empresarios protestan porque no se consideran atendidos. El problema central de un proceso de ajuste/reforma es preservar la formulación e implementación de las decisiones... de las resistencias de los «incluidos», no de los «excluidos» (23).

El bloque corporativo boliviano podrá haber «extraído desde las contracciones de su cuerpo la decisión de apelar a la cirugía...» (CANITROT, 1991). Pero se hubiese caído en la peor de las alternativas posibles —esto es, tomar en sus propias manos el bisturí e intentar efectuar las incisiones— si no se cubrían los requisitos de autonomía estatal y *statesmanship* mediante un acto de creación político-institucional en que la habilidad es tan necesaria como la buena fortuna.

De allí que pueda decirse que, en Bolivia, la «fórmula» de la coalición dominante fue: acuerdo interpartidario con fuerte momento de autonomía tecnocrático estatal y apoyo empresario, en tanto que el primer tramo de la gestión menemista es diferente. Hemos destacado en el trabajo ya mencionado las importantes diferencias entre los contextos de formulación e implementación del Plan Austral y la NPE (1990a); pero ello no debe ocultarnos la presencia de una relevante similitud, un rasgo ausente en el caso que nos ocupa: el PA y la NPE sugieren que la efectividad en la gestión de la crisis requiere que la formulación de iniciativas político-estatales se respalde en la elaboración por gabinetes tecnocráticos «al abrigo de las presiones sociales y políticas» (TORRE, 1990a) (24); este momento «tecnocrático» de diseño parece inevitable si la lógica político-estatal ha de prevalecer sobre la corporativa o subcorporativa en la adjudicación de bienes políticos y en la creación de cursos de acción globales que pauten consistentemente el arbitraje entre intereses.

(23) Como tal vez demuestre aún más palmariamente el caso chileno (ya, naturalmente, en el inaceptable marco de una situación de dictadura).

(24) Para el caso brasileño, SOLA, 1989, registra una modalidad semejante en lo que respecta al Plan Cruzado.

Mientras que, entonces, en el PA y en la NPE encontramos en su formulación un momento de fuerte iniciativa estatal con «sigilosa» asistencia tecnocrática, el Gobierno de Menem actuó como si creyera que son los propios empresarios quienes, ocupando el espacio estatal de formulación e implementación de políticas, están en condiciones de conducir el proceso de ajuste y reforma. Con ello reduce a cero la indispensable autonomía tecnocrático-administrativa y política. En contraste con la gestión de Paz, la experiencia menemista no es una tentativa seria de reconstruir la distancia del Estado respecto a la sociedad civil. La carencia básica de un centro de autoridad que esté en condiciones, ya sea de organizar un espacio contractual, ya sea de imponer una distribución efectiva de los bienes y penalizaciones en juego, queda sin resolverse.

A nuestro entender, es por estas razones que la fortuna no acompañó al ejecutivo a lo largo del primer tramo de la gestión menemista. Al ceder el campo político estatal a los empresarios, Menem no hace sino permitir que los conflictos intracorporativos —dramáticamente exacerbados, es obvio, por la crisis y por la inminencia del proceso de ajuste/reforma— se trasladen al seno del Gobierno, lo que se traduce en un déficit de eficacia y credibilidad.

Veamos los hechos con algún detalle. El flamante presidente Menem, en julio de 1989, al tiempo que anuncia su decisión de llevar adelante un proceso global de ajuste/reforma —es decir, un proceso en cuyo rumbo ha de afectarse severamente, incluso hasta límites de sobrevivencia, a gran parte de los propios sectores empresarios—, otorga a *un grupo empresario*, el grupo transnacional de origen argentino Bunge y Born, uno de los de mayor envergadura en América Latina, el comando de la política económica. ¿Qué motivaciones encontramos tras esta imprevista, y políticamente espectacular, decisión?

Cabe, por un lado, suponer que la experiencia de la relación entre Gobierno y empresarios durante los años de Alfonsín incidió en esta elección, al poner una vez más en evidencia un rasgo importante —aunque no extremadamente raro— de la clase empresarial argentina: su fragmentación junto a sus grandes dificultades para que el conjunto de los empresarios se coaligue en torno a una política de reformas. Menem da por sentada esta fragmentación y cree resolver el problema que la misma plantea otorgando el manejo de la gestión de ajuste y reforma a *un grupo empresario* (el que, se supone, es el más fuerte, en condiciones de «liderar» a los restantes).

Por otro lado, es posible que la falta de credibilidad de Menem —dado el peculiar perfil de su estilo y carrera políticos— y del partido peronista (TORRE, 1990b), frente a los actores económicos predominantes y a los organismos internacionales y Gobiernos extranjeros, sea tal que la percepción de

esa carencia impulsara al presidente a salvarla mediante una suerte de «representación orgánica» de aquellos actores cuya confianza es vital para su programa.

Lo cierto es que esa fórmula no dio ningún resultado. A pesar del éxito inicial en terminar con el episodio hiperinflacionario, los meses siguientes atestiguaron la persistencia de una potente «inflación residual» que produjo un progresivo retraso del tipo de cambio y de las tarifas públicas. Este indicador pesó decisivamente sobre las expectativas sensibilizadas por el recuerdo todavía fresco de la hiperinflación y llevó a la reaparición de presiones en el mercado de cambios (25). En marzo de 1990, la inflación había trepado nuevamente, alcanzando el 95 por 100 mensual (plenitud del segundo episodio hiperinflacionario).

¿Qué factores incidieron en ese rápido desequilibrio? Las dificultades para evitar que los intereses encontrados de los actores que, supuestamente, sustentaban la política económica, la afectaran desde el momento mismo de su formulación. Como se señala en un trabajo reciente, «... la heterogeneidad de los sectores y figuras congregados por el arte combinatorio de Menem complicaron el diseño del programa económico (...) en lugar de las condiciones de aislamiento tecnocrático que habían caracterizado la preparación del plan austral prevaleció un clima de deliberación entre la conducción económica, otras áreas del Gobierno y las grandes empresas. Este contexto conspiró contra una política de hechos consumados. Los empresarios, *anticipando las decisiones del Gobierno y en previsión de un posible congelamiento, realizaron un fuerte reajuste de sus precios* mientras se estaba elaborando el programa (TORRE, 1990b)». A ello no fueron ajenas las propias empresas del grupo Bunge y Born. Compensatoriamente, el ministro de Trabajo autorizó aumentos salariales por encima de los topes fijados por el Gobierno.

La experiencia menemista —en contraste con el caso boliviano— enseña, pues, que no alcanza la conformación de una vasta coalición social de intereses reformistas si no se resuelve el difícil problema de constitución de un centro de autoridad con autonomía y capacidad indispensables para encarar la formulación e implementación del proceso de reformas. Y que el meollo

(25) FRENKEL y otros, 1990. Las medidas tomadas por los responsables del área económica alimentaron el fuego: al crecer la brecha entre el dólar oficial y el paralelo, optaron por una fuerte devaluación, acompañada por un importante ajuste de tarifas públicas y por la reprogramación de una parte de la importante deuda pública interna, que «... pesó en forma muy negativa sobre el grado de confianza en los títulos emitidos por el Tesoro». Estas medidas dieron origen a la rápida reacceleración en el ritmo de incremento de precios. Apenas una semana después de lanzado el conjunto de medidas, caía el ministro del Plan BB.

de este problema es, precisamente, el de la tensa relación entre el comando político del proceso y los propios integrantes de la coalición reformista.

La estrategia de resolver el problema de la representación de un sector fuertemente fragmentado otorgando a uno de sus grupos el manejo de la política económica, más aún cuando se trata de una política de ajuste/reforma (que, en este caso concreto, afecta duramente a muchos de los beneficiarios de las compras y los subsidios del Estado y a los productores mercadointernistas de baja competitividad), no hace, en realidad, más que exacerbar los conflictos intraclase a un punto tal que la acción gubernamental socava sus propias bases de sustentación.

c) Fracasada esta primera fórmula de constitución de un centro de autoridad en condiciones de llevar a cabo el ajuste/reforma, el intento de recomposición de las relaciones con los empresarios pasa por otros carriles. Contrariamente a lo esperado, el presidente no reitera su intento de cubrir el hueco en la sustentación del poder gubernamental mediante representantes directos de los grupos empresarios.

Por un lado, se profundiza la alianza con la derecha conservadora partidaria, la Unión de Centro Democrático. Por otro, Menem designa en el Ministerio de Economía a un antiguo colaborador suyo en sus gobiernos provinciales, el contador Erman González, cuya única fuerza reside, precisamente, en el apoyo presidencial. El principal líder de la UCD, Alvaro Alsogaray, otorga un franco apoyo a las medidas político-económicas adoptadas por González tras la precipitada salida del Gabinete de los directivos de Bunge y Born.

De esta forma, la UCD, que hasta ese momento había ocupado un papel muy secundario en la escena oficial (Alsogaray ya se desempeñaba como asesor presidencial en materia de deuda externa, y desde su posición se mostraba crítico a la gestión de Bunge y Born), parece devenir en una pieza clave de apuntalamiento de la gestión de reforma, acercándose a un rol de relevancia equivalente a la que tuvo ADN, el partido de Banzer, secundando la gestión de Paz Estenssoro en Bolivia.

Podría decirse que el Gobierno peronista procuraba cubrir de esa forma un déficit partidario propio todavía no resuelto, en cuanto a capacidad de representación de los sectores empresarios, mediante el recurso de una estructura partidaria que, lejos de ser un simple reflejo de la diversidad de intereses corporativos del sector, es portadora de una consistencia ideológica y programática en la que las corporaciones y grupos empresarios *per se* difícilmente encuentran garantizados sus intereses inmediatos. De esta forma, el Gobierno lleva a cabo un intento de atender los intereses generales de los sectores productivos mediante una alternativa político-estatal que se desprende del nivel

corporativo. El sistema de partidos podía estar empezando a funcionar como tal quizá por donde nadie lo esperaba.

Sin embargo, tampoco a través de esta apuesta el presidente Menem obtiene los resultados esperados. Es posible que la cohesión interna de la UCD, su envergadura organizacional, así como su capacidad de actuar unificada-mente sean extremadamente bajas, y el desafío de apuntalar una gestión crítica para parte de sus propias bases sociales, acompañando a un Gobierno de origen populista, haya estado muy por encima de sus capacidades. En particular, su principal líder, Alsogaray, no parece el apropiado para asumir con éxito, a un tiempo, la complicada tarea de sostener esa alianza cubriendo el déficit de credibilidad y representación justicialista ante los sectores económicamente predominantes y mantener el dinamismo y la cohesión partidarias. De allí que el compromiso no será inocuo para la propia UCD; se incrementan sus convulsiones internas, derivadas tanto de los riesgos evidentes de la apuesta como de la reacción propia de sectores irreductiblemente antiperonistas en el partido. A lo largo de 1990, el vínculo del partido con el Gobierno se desdibujaría en paralelo con la propia desarticulación del partido. Luego de un buen comienzo a principios de marzo (26), sus distintas corrientes internas seguirán a la greña, en tanto que el apoyo a Menem será expresión cada vez más de decisiones personales (27) que de una adhesión propiamente partidaria.

De ahí que «la notoria soledad del Gobierno...» (28) no alcance a ser resuelta a través de esta nueva fórmula. Su precariedad se hará patente, por un lado, en las crecientes dificultades gubernamentales para sostener, a pesar de la pertinacia del ministro de Economía, la durísima disciplina monetaria y fiscal, que se había constituido en lo esencial de la política económica de apuntalamiento al proceso de reformas (centrado entonces en las privatizaciones). Y por otro, en la marcha misma de dichas privatizaciones.

Si es cierto que la hiperinflación remitió —las tasas de incremento de los precios pasaron a oscilar en una banda entre el 10 y el 15 por 100 mensuales—, continuó la pérdida progresiva de instrumentos, por parte del Estado, con cada crisis. En esta ocasión se hicieron todavía más limitados los

(26) Documento del plenario del Comité Nacional; respaldo a Alsogaray por parte de la Convención Nacional (Alsogaray enfatiza que «el plan económico concuerda con nuestra doctrina liberal y no con la peronista...») (*La Nación*, 11 de marzo de 1990 y 18 de abril de 1990).

(27) Otra de las importantes figuras de la UCD, María Julia Alsogaray, será más bien cooptada por el Gobierno, que la coloca al frente de la privatización de la empresa telefónica estatal.

(28) Comentario político de *La Nación*, Buenos Aires, 25 de febrero de 1990.

instrumentos de política monetaria, dados los efectos del «Plan Bónex» (conversión de depósitos a plazo fijo en títulos de la Deuda Externa, con importantes pérdidas de capital por parte de los tenedores de activos convertidos) sobre la confianza en los títulos de Deuda Pública.

En este marco, la erosión de la efectividad inicial de la alianza con la UCD derivaría, al menos hasta marzo de 1991, más que en una nueva fórmula de constitución de un centro de autoridad, *en una ausencia de toda fórmula* de apuntalamiento del proceso de reformas. De este modo, el Gobierno no podrá superar el dilema económico principal con el que se encuentra en esta coyuntura, esto es, el desajuste entre superávit comercial y superávit fiscal primario: «... si el Gobierno interviene para sostener la paridad cambiaria, sólo puede hacerlo con emisión monetaria, con los obvios costos en materia de inflación. Si no interviene, continúa la apreciación relativa del austral, afectando a los sectores exportadores y pesando sobre las expectativas en relación con el horizonte de las políticas en curso debido al creciente desequilibrio de los precios relativos» (29).

La ausencia de un centro de autoridad constituido en condiciones de imponer la distribución de costos requerida para alcanzar el superávit fiscal hace que la política económica se vea sometida a una suerte de círculo vicioso de carencia de efectividad: su precaria base de sustentación le impone restricciones y dificultades que erosionan aún más su credibilidad y sus posibilidades de éxito. En tanto que el Gobierno opta por permitir, como mal menor, el atraso cambiario, se acentúan las presiones sectoriales provenientes de los grupos empresarios, inclusive, más próximos al Gobierno. Parte de ellos lo obligan a renunciar a una sustancial fuente de sus ingresos: las retenciones a las exportaciones agrícolas. En el marco del consecuente empeoramiento de las cuentas fiscales, la dificultad para definir una coalición consistente de apoyo social efectivo al Gobierno se agranda aún más.

Para profundizar el ajuste fiscal, el Gobierno tiene al menos cinco frentes problemáticos: el salarial, el de las empresas públicas, el del sistema de seguridad social, el de las provincias y el tributario (marcado por gran regresividad y altísimos niveles de evasión). Obviamente, la tendencia es a un sustancial aumento progresivo del grado de control directo del Ministerio de Economía sobre estas variables, no sin conflictos (30). Pero la ausencia de una fórmula adecuada y perdurable en términos de autoridad política hace

(29) FRENKEL y otros, 1990.

(30) Ya durante la gestión Alfonsín, las autoridades económicas veían frecuentemente frustrados sus objetivos de ajuste fiscal por el manejo de los administradores de las empresas públicas.

que las mejoras fiscales que el Gobierno va logrando sean siempre precarias (31) e insuficientes para sacarlo del dilema de marras (32).

La marcha de las privatizaciones de empresas públicas es otro ejemplo de que las presiones de los sectores involucrados, en un contexto de carencia de un centro de autoridad en condiciones de definir los tiempos y las pautas del proceso de reforma, someten a la implementación de las estrategias y las políticas a situaciones de inconsistencia. Por ejemplo, la presión de los acreedores internos y los grandes contratistas del Estado, para excluir a los acreedores externos (al temer que la competencia de sus devaluados títulos «contamine» el valor de los suyos) (33), puede frustrar el principal propósito de la estrategia privatizadora en su conjunto, esto es, la capitalización de la deuda externa con miras a la incorporación argentina en el Plan Brady.

La precipitación en el diseño y en la ejecución de esta política, lindante en muchos casos con la improvisación, así como la ausencia de un núcleo político-técnico que la lleve adelante con cierto resguardo de aquellas presiones, hace que en el curso de la misma se presenten fisuras e incoherencias en las que el choque de los intereses en juego conspira contra su arribo a buen puerto, tornando, en especial, más desfavorables para el Estado los marcos de negociación. De aquí que «... la forma en que el proceso de reformas viene siendo ejecutado hace que instrumentos que pueden ser adecuados queden bloqueados o se pierdan, comprometiendo el éxito de las reformas o incrementando sensiblemente sus costos» (34).

Complementariamente, un aspecto particularmente nocivo para la marcha

(31) Y continuamente queden por debajo de las exigencias del Fondo Monetario Internacional. En relación a las tarifas públicas, se le presenta el claro dilema de actualizarlas impulsando la inflación, o no hacerlo deteriorando la situación fiscal. De hecho, las presiones sobre el gasto público son suficientemente fuertes como para forzar la mano ministerial, dando lugar a un panorama de aflojamiento del gasto, combinado con el efecto negativo de la recesión sobre la recaudación tributaria (FRENKEL y otros, 1991a). La precariedad del esquema se puso en evidencia cuando, desde finales de 1990, los problemas fiscales que agobiaban al Gobierno «hicieron que éste requiriera intensamente del financiamiento monetario del Banco Central» (FRENKEL y otros, 1991b).

(32) Una suerte de círculo vicioso complementario impide alcanzar una solución más o menos estable del endeudamiento externo: éste depende de la consolidación del ajuste fiscal (ya que es indispensable para lograr negociar con el Fondo Monetario Internacional un acuerdo de Servicio de Financiamiento Ampliado, que podría facilitar el ingreso al Plan Brady); pero, a su vez, el ajuste fiscal está atenuado, por el lado de los egresos, por los propios egresos externos (verbigracia, presiones del Fondo Monetario Internacional y de los Bancos por elevar los montos de pagos mensuales en dólares).

(33) FRENKEL y otros, 1991b.

(34) *Ibidem*.

del ajuste/reforma, y que, sin embargo, tiende a seguir a todo proceso de esta naturaleza como la sombra al cuerpo, aflorando allí donde el comando político del proceso es débil, es el de la *corrupción*. Bajo las formas y en las magnitudes que durante este tramo se ha presentado en la Argentina, el problema de la corrupción no es sino un síntoma particularmente claro, tal vez el más emblemático, de la disgregación de la autonomía estatal (tanto como la hiperinflación lo es de la crisis fiscal), penetrado y parcelado el Estado por una miríada de intereses privados. El *affaire* Swift, que eclosionó tras una protesta del embajador de los Estados Unidos en Argentina frente a un intento de un funcionario, integrante del entorno presidencial, de beneficiarse, estableciendo un «tráfico de influencias» con una empresa norteamericana, puso en evidencia la incompatibilidad entre uno de los puntales de la estrategia del Gobierno —consolidar una relación firme y confiable con los Estados Unidos— y la falta de energía y capacidades del comando político del ajuste/reforma para mantener bajo control uno de los mayores peligros inherentes al mismo.

De tal forma, las dificultades fiscales se potenciaron con un fuerte deterioro de la imagen gubernamental derivado de la impotencia para domeñar a los corruptos. Las recurrentes y cada vez más fuertes presiones sobre el mercado cambiario desembocan inevitablemente en nuevas corridas contra el austral, y en ese contexto de agravamiento renuncia el ministro González, tras lo cual Domingo Cavallo —economista, que ejercía hasta entonces como ministro de Relaciones Exteriores— es designado al frente del Gabinete económico: cuarto ministro de Economía del Gobierno de Menem.

Es probable que la imposibilidad de superar el dilema entre superávit comercial y superávit fiscal, imprescindible para lograr la convergencia entre la tasa de inflación y la evolución del tipo de cambio nominal, explique el desenlace, en marzo de este año, en la «convertibilidad» del austral (35).

Este arbitrio político-económico, a la luz de los problemas que aquí discutimos, puede ser considerado como apuntando a dos objetivos: por un lado, acceder a un piso de credibilidad indispensable para la marcha del proceso de ajuste/reforma; por otro, y para ello, proceder a un «autoatamiento» fren-

(35) Consiste en el establecimiento por Ley de convertibilidad a una paridad de diez mil australes por dólar estadounidense. En adelante, el Banco Central estará obligado a mantener reservas en oro, divisas o títulos en moneda extranjera por un monto equivalente (al menos) al 100 por 100 de la base monetaria, a esa paridad. Como muy oportunamente aclaran FRENKEL y otros, 1991b, «... el programa no constituye, como erróneamente señalaran los análisis iniciales de la prensa, un intento de 'dolarización'. Por el contrario... pretende fortalecer al austral al garantizar el respaldo de la base monetaria en divisas y oro».

te a las presiones contra el equilibrio fiscal provenientes de aquellos cinco factores, presiones que, a no dudarlo, tenderán a arreciar al avecinarse un difícil *test* electoral para el Gobierno (durante la segunda mitad de este año).

La debilidad del Estado y su ausencia de autonomía parecen ser tales, que la base de su recuperación a mínimos indispensables para recrear un contexto de formulación de estrategias de ajuste/reforma parece consistir en este tipo de «autoatamientos»: no es casualidad, por ello, que en enero de 1991 se disuelva el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (también convulsionado por el problema de la corrupción), y las privatizaciones pasen a la órbita del Ministerio de Economía. Tampoco lo es la intención gubernamental (anunciada por el ministro) de que el proceso de privatizaciones esté desde ese momento sujeto a un mayor control de los organismos multilaterales para lograr *mayor rigor técnico y más transparencia*, o la solicitud de asistencia del FMI para asuntos fiscales, en especial para mejorar las deterioradas capacidades impositivas.

d) Reconsideremos ahora las opciones del primer tramo del Gobierno menemista a la luz de los dilemas generales de los procesos de ajuste/reforma.

Por un lado encontramos que el Gobierno asume abiertamente la opción por una gestión de la crisis mediante la concentración y centralización de capacidades decisorias en el ejecutivo, reduciendo al mínimo las arenas de deliberación y dejando fuera de las mismas al Parlamento y a los partidos.

Menem da por irreversible la débil constitución del sistema de partidos en Argentina, en especial en lo que se refiere a sus bajas capacidades de cooperar, y asumir en forma concertada los costos y los riesgos de gestión política de la crisis. Se supone, por consiguiente, que abrir el juego de la gestión a partidos y Parlamento aparejaría un mayor peligro de bloqueo de las iniciativas reformistas que el inherente a una política —como la que el presidente ha seguido hasta hoy— de sometimiento de su propio partido a los imperativos del ejecutivo. La opción menemista frente al primer dilema resulta entonces clara: la eficacia exige sacrificar la representación.

Sin embargo, la experiencia de este tramo aporta pruebas acerca de que la mera concentración de capacidades decisorias en el ejecutivo *no es una fórmula de constitución del centro de autoridad indispensable para el proceso de ajuste/reforma*. No sólo no resulta eficaz, por sí misma, para sortear la crisis, ya que no puede superar los altos grados de precariedad, inconsistencia y sometimiento a las pujas de los intereses involucrados internalizadas en el Estado (36), sino que, en un esquema institucional presidencialista

(36) El bajo grado de preocupación por el respeto de los procedimientos parlamentarios evidenciado por el Ejecutivo en el caso de las privatizaciones, por ejemplo, no mejoró la racionalidad de su formulación e implementación.

como el argentino, los riesgos de esta opción son todavía más grandes, porque frente al desgaste de la autoridad presidencial no se cuenta con alternativas adecuadas.

Esto nos conduce al segundo de los dilemas generales; aquí está claro que Menem opta por asumir los riesgos de la coalición *confrontativa*; pero, como hemos visto, el problema que conlleva esa opción es el de procurarse un apoyo sostenible, firme y consistente de los potenciales aliados sin que la asignación de beneficios con que se estimula ese apoyo socave rápidamente el propio proceso de reformas; este problema plantea una exigencia de autonomía y capacidad de mediación de los intereses que se aglutinan en torno al Gobierno, cuya satisfacción no es sencilla, requisito que apunta al tercer dilema. Y es en éste donde Menem se inclina por asumir los costos de la implementación «pragmática». Adoptando el discurso neoliberal, pero absteniéndose de *tensar* la relación con los sectores económicamente predominantes, el Gobierno renuncia a resolver el problema principal del proceso de ajuste/reforma, la constitución de un centro de autoridad con suficiente autonomía y capacidades para llevarlo a buen puerto.

La adopción plena del discurso y de la programática neoliberales de ajuste/reforma no son, sin recuperación de niveles de autonomía estatal, capacidades tecnocráticas y apuntalamiento en la cooperación partidaria, garantías de éxito en el proceso de ajuste/reforma. Lo paradójico de la cuestión es que, al menos en el caso argentino, un Gobierno cuyos rendimientos políticos lo llevaran a cubrir estos últimos requisitos para el éxito en el tránsito a un nuevo régimen social de acumulación estaría en condiciones de efectuar ese tránsito *eligiendo una alternativa más progresista, y consistente en el largo plazo con la consolidación democrática, que la neoliberal.*

CONCLUSIONES

Implícitamente, la gestión menemista es una respuesta negativa, por anticipado, a dos interrogantes fundamentales. El primero de ellos: ¿puede encararse una gestión de la crisis conducente a un proceso de ajuste/reforma, según una formulación y una implementación relativamente autónoma de los sectores económicamente predominantes? Y el segundo: ¿puede sostenerse la viabilidad de programas no neoliberales de ajuste y reforma?

Hemos intentado argumentar que las respuestas negativas a ambas preguntas resultan de «lecturas» poco adecuadas de las dos experiencias que han tenido significativos efectos de demostración sobre el actual elenco gubernamental (al menos hasta marzo del corriente año, es decir, excluyendo a la

apuesta fuerte de la gestión Cavallo, respecto a la cual resulta demasiado atrevido, apenas comenzada, aventurar conclusiones): las gestiones de Alfonsín en Argentina y de Paz Estenssoro en Bolivia (37).

Como señalamos en los primeros puntos de este trabajo, hay razones de peso para pensar que la opción neoliberal es eficaz para dar cuenta de los dilemas que, inevitablemente, cualquier programa de ajuste/reforma ha de enfrentar. Pero de ello no se sigue, forzosamente, que el único camino posible sea el neoliberal. Aunque no disponemos aquí de espacio para abordar la cuestión extensamente, nosotros creemos que la alternativa no neoliberal no sólo es más factible, sino más adecuada para legitimar y consolidar el régimen político democrático.

Pero la posibilidad de un camino alternativo al neoliberal, que, en honor a la brevedad, identificaremos como «socialdemócrata», exige la conformación de ese núcleo estatal autónomo que depende en gran medida de las capacidades y de los rendimientos de los partidos políticos para desenvolver estrategias de cooperación y confrontación que ensanchen su campo de opciones político-institucionales.

La lógica del partidismo de competencia simulada (38) —que *tiende* a reducir las relaciones interpartidarias a un estéril juego de competencia electoral sin cooperación sustantiva (bloqueando aquellas opciones para las cuales la cooperación es más necesaria), pero sin diferencias sustanciales en la orientación política efectiva— no es forzosa. En otras palabras: el margen de acciones cooperativas relevantes no está predeterminado, aunque sí condicionado, ni por el diseño institucional vigente, ni por el formato del sistema de partidos, ni por la composición socioelectoral de cada uno de ellos, sino que depende en gran medida de las orientaciones, percepciones y capacidades de creación de recursos que sustentan las opciones elegidas.

En cuanto a sus características, la alternativa no neoliberal de ajuste y reforma se funda tanto en el escepticismo de la moderna teoría económica sobre el *laissez faire* (39) como en la observación del rol del Estado en los casos exitosos de nueva industrialización (40).

Postula, por un lado, que el tránsito de un modelo de acumulación a

(37) Dejamos, para abordarlo en el futuro, un análisis de la incidencia de la principal experiencia extracontinental que influyó sobre la concepción menemista: la gestión de Margaret Thatcher; con todo, la influencia de esta gestión parece haber sido en mayor medida programática que en términos de opciones político-estratégicas como las que discutimos aquí.

(38) COLOMBO, 1985.

(39) FISHLOW, 1990.

(40) WESTPHAL, 1990.

otro requiere que el Estado conserve, y consolide, funciones reguladoras sobre el proceso económico, ya que «without other complementary policies that encourage investment and technological change», los procesos de ajuste estructural y reforma no son suficientes (41).

Y por otro, mantiene que la intervención estatal (principalmente en lo que se refiere tanto a las políticas fiscales como a las sociales) puede otorgar a la estrategia de modernización y apertura una dimensión de equidad distributiva no sólo perfectamente compatible con el modelo, sino también necesaria en términos de la viabilidad de largo plazo del crecimiento.

En síntesis, la recuperación del crecimiento sostenido también requiere aumentar las capacidades del Estado y no sólo expandir la esfera del mercado (42).

En ese caso, la política de ajuste/reforma *neoliberal* sería apenas, y en el mejor de los casos, una *second best-option* frente al problema de la crisis estructurada del Estado y el modelo económico (recurrir a políticas populistas y negarse al ajuste, como en Perú durante la Administración del APRA, o en Bolivia en tiempos de Siles Suazo, o navegar entre dos aguas, como en la gestión de la UCR en la Argentina, serían terceras o cuartas mejores opciones). Es que más allá de los costos sociales de corto plazo que se derivan del carácter neoliberal de tales programas, sus consecuencias previsibles no son tampoco muy alentadoras en términos de consolidación democrática en el largo plazo. Si nos atenemos, por ejemplo, a las pautas que define un agudo observador de la sociedad latinoamericana como Alain Touraine (43), que postula la necesidad, para el desarrollo y la democratización regionales, de un proceso de fortalecimiento de la autonomía de los actores sociales y una considerable atenuación de las desigualdades, es bien poco lo que puede esperarse de la estrategia neoliberal de ajuste y reforma.

Aunque, ciertamente, una reforma estatal es, en el contexto de crisis que vive la Argentina, «mejor» que ninguna, los riesgos que la alternativa neoliberal plantea para la consolidación democrática, en términos de pérdida de legitimidad (44), dada la exclusión social y política que necesariamente impondría el modelo, son poco promisorios.

(41) FISHLOW, 1990.

(42) KAHLER, 1989; GERCHUNOFF y TORRE, 1990; véase también, por ejemplo, INSTITUT FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT, 1990a.

(43) TOURAINE, 1989.

(44) NOHLEN, 1989.

BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, C., y GOLBERT, L.: *Los empresarios y sus organizaciones: actitudes y reacciones en relación al Plan Austral y su interacción con el mercado de trabajo* (mimeo.), Buenos Aires, 1988.
- CANITROT, A.: Un comentario a «Programas de ajuste y estrategias políticas: Las experiencias recientes de Argentina y Bolivia», de PALERMO, V.: *Desarrollo económico*, núm. 121, Buenos Aires, 1991.
- COHEN, J., y ROGERS, J.: *Secondary Associations in Democratic Governance* (mimeo.), 1990.
- COLOMBO, A.: «Participación política en la transición argentina», en COLOMBO, A., y PALERMO, V.: *Pluralismo y participación política en la Argentina contemporánea*, CEAL, Buenos Aires, 1985.
- CONAGHAN, C. M.: *Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy-Making and Democracy in the Central Andes*, Kellog Institute, mayo de 1988.
- CONAGHAN, C. M.; MALLOY, J. M., y ABUGATTAS, L. A.: «Business and the 'boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes», en *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. 2, 1990.
- FISHLOW, A.: «The Latin American State», en *Journal of Economic Perspectives*, volumen 4, núm. 3, verano 1990.
- FOXLEY, A.: «Economic and Political Transitions in South America», en GALIART, B., y SILVA, P. (comps.): *Democratization and the State in Latin America*.
- FRENKEL, R.; FANELLI, J. M.; DAMILL, M.; ROZENWURCEL, G., y FONTANA, A.: «Argentina, situación económica, política y social», en *Situación latinoamericana*, CE-DEAL, año 1, núm. 0, Madrid, noviembre de 1990.
- año 1, núm. 1, Madrid, febrero de 1991a.
- año 1, núm. 2, Madrid, abril de 1991b.
- GERCHUNOFF, P., y TORRE, J. C.: *Reflexiones sobre el papel del Estado en América Latina*, Instituto Torcuato Di Tella (mimeo.), Buenos Aires, 1990.
- INSTITUT FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT: *La capacidad de gestión del Estado y las políticas públicas en América Latina*, proyecto Simposio Internacional, Heidelberg, 1990a.
- KAHLER, M.: «International Financial Institutions and the Politics of Adjustment», en NELSON, N. (comp.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council, 1989.
- MALLOY, J.: *Economic Crisis and Democratization: Latin America in the 1980's* (mimeo.), 1990.
- NOGUÉS, J., y LAKE, D.: *Political Economy of Trade Reforms*, World Bank, 1990.
- NOHLEN, D.: «¿Más democracia en América Latina?», en *Revista del CLAEH*, Montevideo, 1989.
- NUN, J., y PORTANTIERO, J. C. (comps.): *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987.
- PALERMO, V.: «Programas de ajuste y estrategias políticas: Las experiencias recientes de Argentina y Bolivia», en *Desarrollo económico*, núm. 119, vol. 30, octubre-diciembre de 1990a, Buenos Aires.
- *Federico Pinedo y la política económica argentina en la década de los treinta* (mimeo.), Madrid, 1990b.

- RAMOS, J.: *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*, Johns Hopkins University Press, 1986.
- SIKKINK, K.: *The «New Institutionalism» and Economic Policy Making in Latin America: State Autonomy and Developmentalist Policy Making in Argentina and Brazil* (mimeo.), 1988.
- SKOCPOL, T.: «El Estado regresa al primer plano», en *Zona Abierta*, núm. 50, Madrid, enero-marzo de 1989.
- SOLA, L.: «Choque heterodoxo y transición política sin ruptura: Un enfoque transdisciplinario», en *Síntesis*, Madrid, septiembre-diciembre de 1990.
- TORRE, J. C.: *Entre la economía y la política. Dilemas de la transición democrática en América Latina*, Instituto Torcuato Di Tella (mimeo.), 1990a.
- *El gobierno de la emergencia en la transición democrática: de Alfonsín a Menem*, Instituto Torcuato Di Tella (mimeo.), Buenos Aires, 1990b.
- TOURAINÉ, A.: *América Latina, política y sociedad*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- WESTPHAL, J.: *Why Korea and Taiwan Succeed in Exports?* (mimeo.), 1990.