

Más allá de Menem (o de la conflictiva y nunca acabada reforma del Estado en la Argentina democrática)

ANTONIO CAMOU

Resumen

En este trabajo se proponen tres objetivos. En primer lugar, y partiendo de una esquemática periodización del desarrollo histórico del Estado en Argentina, ofrecer un apretado resumen del conflictivo funcionamiento, y de las "perversas" relaciones, entre el Estado y el mercado a partir de la segunda posguerra. En segundo lugar, analizar la vinculación entre variables político-institucionales y reforma económica, tratando de ubicar los cambios políticos y económicos acontecidos en la Argentina de los últimos años en el marco de la literatura académica comparativa sobre el ajuste estructural en América Latina. Finalmente, y éste es un punto central, argumentar que los factores políticos e institucionales que hicieron posible el rápido cambio de orientación económica durante el gobierno menemista (en particular la concentración de poder político no sujeto al control efectivo del congreso y el liderazgo inorgánico de Menem), han dejado una estela de problemas que dificultan encarar con ventaja la compleja fase de la restructuración del perfil productivo del país y el no menos complejo desafío de la "segunda generación" de reformas estatales.

Abstract

This article proposes three objectives. The first one, starts from a schematic presentation of political periods in the historical development of the State in Argentina, offering a tight summary of conflictive functioning and the "perverse" relationship between the State and the market starting from the second post-war. Secondly it analyzes the link between variables of political institutions and economic reforms, trying to place the political and economic changes held in Argentina during recent years within the frame of comparative academic literature on the structural adjustment in Latin America. Finally, having as a central point the argument that the political and institutional factors that made possible the rapid change in the economic orientation during the Menem Administration (particularly the concentration of political power not subject to an effective control of Congress and the inorganic leadership of Menem), have left a trail of problems that hinder facing with an advantage the complex phase of the reconstruction of the productive profile of the country and the no less complex challenge of the "second generation" of State reforms.

Las soluciones de una etapa suelen constituirse en los problemas de la otra.

Ralf Dahrendorf, *El conflicto social moderno*, 1988.

Presentación

Cuando Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983 —después de varios años de imperio militar— el país enfrentaba tres grandes y graves problemas a resolver: el del “arreglo del pasado”, que incluía la cuestión de la subordinación del ingobernable actor militar al poder civil, junto con el enjuiciamiento de los actos represivos del gobierno de facto; el de una larga y por entonces agudizada crisis económica; y el de la institucionalización de las nuevas reglas de juego político democrático.

A poco de andar pudo verse que en el primer punto se abría un entuerto fatal para la transición: cómo subordinar efectivamente a los militares al poder constitucional mientras al mismo tiempo se respondía a las demandas de justicia por las flagrantes violaciones a los derechos humanos acontecidas durante la última dictadura (1976-1983). En el segundo, y casi dos años después de asumir su cargo, el alfonsinismo descubrió también que se escondía un arduo dilema para el radicalismo, e incluso para la propia institucionalidad democrática que trabajosamente se intentaba refundar: la sana gestión de la economía requería medidas drásticas que amenazaban con minar las bases electorales del partido en el poder, y quizá también la todavía débil afección que vastas porciones del electorado mantenían con la joven democracia. En buena medida, y sin ser el único factor operante, esta apreciación explica las vacilaciones posteriores en torno al rumbo de la política económica; un rumbo que, si desde un primer momento despertó dudas e inquietudes por su indefinición, nunca terminó de dibujarse con nitidez a lo largo de la gestión alfonsinista. Pese a estos gravosos lastres, y navegando por aguas difíciles, el gobierno alfonsinista logró angustiosamente llegar a puerto cumpliendo el tercer desafío de su mandato: entregar en 1989 la banda presidencial a un candidato surgido de elecciones democráticas, algo que no sucedía en Argentina desde hacía varias décadas.

No se lo percibió con claridad en aquel momento, pero junto con estos problemas, y en un sentido importante por “debajo” de ellos, se hallaba la cuestión del declive del poder estatal, la menguante capacidad gubernamental para responder a las desbordantes demandas sociales, la frustrante incapacidad del Estado para doblegar los intereses particulares que colonizaban vastos segmentos del sec-

tor público e impedían sistemáticamente ejercer el gobierno político sobre el mercado y la sociedad. Como fue señalado a la vuelta de los años en una lectura que enfatiza el tópico de la crisis de gobernabilidad, el “problema más apremiante de la década no era tanto la democratización del régimen político como la reconstrucción de un Estado devastado”.¹ En este marco, la creciente centralidad de los problemas económicos, y la cada vez más sólida certidumbre de que sus raíces estructurales requerían profundas transformaciones en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, llevarán lentamente a revisar el papel del gobierno y los propios alcances y límites de la política democrática.²

Tomando en cuenta este abigarrado panorama, en el presente trabajo me propongo tres objetivos. En primer lugar, y partiendo de una esquemática periodización del desarrollo histórico del Estado en Argentina, ofreceré un apretado resumen del conflictivo funcionamiento, y de las “perversas” relaciones, entre el Estado y el mercado a partir de la segunda posguerra. En segundo lugar, analizaré la vinculación entre variables político-institucionales y reforma económica, tratando de ubicar los cambios políticos y económicos acontecidos en la Argentina de los últimos años en el marco de la bibliografía académica comparativa sobre el ajuste estructural en América Latina. En este punto muestro de qué manera el debate de las ciencias sociales en torno de las condiciones políticas de la reforma económica fue evolucionando desde una concepción centrada en los problemas del “régimen político” (democracia-autoritarismo) hacia un análisis más detallado que recupera la reflexión sobre la naturaleza y “capacidades institucionales” del Estado. Finalmente —y sobre este punto quiero poner un énfasis especial— argumentaré que los factores políticos e institucionales que hicieron posible el rápido cambio de orientación económica durante el gobierno menemista (en particular la concentración de poder político no sujeto

¹ Véase Adolfo Canitrot y Silvia Sigal, “Economic Reform, Democratization, and the Crisis of the State in Argentina”, Paper presented for the conference of the Overseas Development Council, March 1993.

² Véase José Nun y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, 1987. Los autores tratan específicamente la transición argentina como expuesta a un doble desafío: construir un régimen político de características democráticas y reformular, aunque no se avanza mucho en señalar en qué sentido, el desfallente “régimen social de acumulación”.

al control efectivo del Congreso y el liderazgo inorgánico de Menem), han dejado, junto a los buenos resultados, una estela de problemas que dificultan encarar con ventaja la compleja fase de la restructuración del perfil productivo del país y el no menos complejo desafío de la “segunda generación” de reformas estatales.

Una explicación político-económica del “fracaso argentino”

En una rápida esquematización, podríamos distinguir una serie de cinco etapas en la trama de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en Argentina a partir de los años treinta. Este periodo, que algunos autores describen con el rótulo de “matriz estadocéntrica”, abarca un amplio itinerario político, social y económico donde se destacan tres características básicas: *a)* el Estado se convierte en promotor y agente del desarrollo económico; *b)* se conforma un modelo de desarrollo económico “hacia adentro”, según el esquema del modelo de sustitución de importaciones (ISI); y *c)* se configura una serie de mecanismos de integración económico-social a partir de los procesos de educación, urbanización, industrialización, seguridad social, etcétera. Dentro de este amplio esquema, que cronológicamente va desde la crisis de 1930 hasta la crisis de la deuda en 1982, podemos distinguir las siguientes sub-etapas.

- a)* La “restauración” oligárquica o conservadora (1930/1943). Buscó perpetuar el modelo económico de desarrollo hacia afuera junto con un esquema cerrado de ejercicio del poder, anterior al consagrado por la inauguración democrática de 1912-1916.
- b)* El régimen “nacional-popular”. La parábola dibujada por el ascenso y la caída del primer peronismo (1946-1955) marca tres nuevos datos de la realidad argentina: *a)* el surgimiento de una nueva fuerza política electoralmente hegemónica y fincada en fuertes apoyos sindical-corporativos; *b)* la conflictiva integración del sector social trabajador a una sociedad en acelerado proceso de modernización; y *c)* el inicio de la fase “fácil” o “liviana” del modelo de sustitución de

- importaciones, junto con su primera crisis fallida al intentar pasar a una etapa de “profundización”.
- c) El modelo “desarrollista” (cívico-militar). Entre 1955 y 1973 se ensayaron diversos esquemas de solución a dos problemas críticos irresueltos y recurrentes: por un lado, la respuesta a la primera crisis sería del modelo sustitutivo, por otro, la necesidad de reconfigurar el espacio de la dominación política legítima a partir de la irrupción política y social del peronismo.
 - d) Los autoritarismos “fundacionales”. El periodo 1976-1983 marca, desde el punto de vista económico, el fin del esquema ISI, y el intento más drástico llevado hasta entonces para “refundar” la sociedad argentina sobre nuevas bases de funcionamiento político, social y económico.
 - e) Transición democrática y reforma económica. Desde 1983 hasta la actualidad.³

Ahora bien, si concentramos nuestra atención en el derrotero político, económico y social que va desde la constitución de la matriz “estadocéntrica”, entre 1930 y 1946, y su definitivo derrumbe hacia 1982, con la crisis de la deuda y la derrota militar en la Guerra de las Malvinas, veremos que la historia contemporánea argentina muestra agudos contrastes.

En efecto, para casi cualquier observador de la realidad política y económica de Argentina de las últimas décadas al momento de la recuperación democrática en 1983, la sociedad había vivido “50 años de decadencia”. Años más, años menos, esta idea de la decadencia

³ La esquematización expuesta hasta aquí constituye un resumen de diferentes y más elaborados modelos de periodización histórica del desarrollo argentino. Algunas mínimas indicaciones pueden ser útiles al lector interesado en profundizar en la cuestión. Un texto clásico sobre la periodización política del desarrollo argentino se encontrará en Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas* (1963), Buenos Aires, Paidós, 4a. ed., 1974, especialmente el cap. VIII. Desde el punto de vista económico, un esquema que sigue las etapas desarrollistas de W.W. Rostow es el de Guido Di Tella y Manuel Zymelman, “Etapas del desarrollo económico argentino” (1967), en Hilda Kogan y Horacio Sanguinetti (comps.), *Introducción al conocimiento de la sociedad y el Estado*, Buenos Aires, Eudeba, 1985. Para una cronología histórica general, de dimensión latinoamericana, consultar Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 13a. ed., revisada y ampliada, 1990. Sobre la matriz “estadocéntrica” véase Marcelo Cavarozzi, “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Estudios Políticos*, núm. 74, Nueva Época, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

argentina, y el consiguiente impulso a realizar transformaciones profundas, no sólo constituía un viejo *leit motiv* de la dirigencia política del país, sino que hundía sus raíces en un extendido estado de insatisfacción social que se asociaba, por contraste, con uno de los mitos fundadores de la Argentina moderna.⁴

De acuerdo con ese persistente mito, el país siempre fue muy rico —como lo habían probado los años que transcurrieron entre 1880 y 1930— y estaba destinado a ocupar una posición de liderazgo en América Latina, e incluso en el mundo. Pero algo pasó que hizo frustrar las mejores expectativas de los Padres Fundadores: en las cinco décadas que transcurrieron desde el golpe militar de Uriburu (6 de septiembre de 1930) hasta la recuperación democrática de 1983, el país se convirtió en el laboratorio perfecto para estudiar la inestabilidad política, la creciente conflictividad social y el comportamiento irregular de una economía que en los últimos 20 años se había vuelto francamente errática; en esta furiosa historia contada por un loco, en la que debemos incluir una guerra perdida contra una potencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1982, y miles de muertos y desaparecidos durante los años setenta, el país extravió el rumbo, se perdió la república, la sociedad se estancó en su crecimiento y fue perdiendo posiciones no sólo en relación con otros países desarrollados, sino incluso frente a sus propios vecinos.

Del lado económico de este esquema, ha sido usual elaborar comparaciones *gruesas* entre las deslumbrantes cifras de la Argentina del Centenario y la que recibió el primer gobierno de la última recuperación democrática. Un destacado filósofo y asesor presidencial de Raúl Alfonsín, Carlos Nino, resumía así algunos de los avatares del “fracaso argentino”:

⁴ Desde mediados de los años sesenta, las referencias políticas y académicas —las menciones ensayísticas y literarias son muy anteriores— a la “paradoja” argentina o al “enigma” argentino son un motivo recurrente. La paradoja consiste básicamente en el curioso derrotero de una sociedad que despuntaba como una de las más “desarrolladas” del mundo hacia los años treinta pero que a partir de allí se sumió en una espiral de inestabilidad política, desorden económico y creciente enfrentamiento social. Un texto clásico para el tratamiento del problema es el ya citado de Gino Germani. Una discusión actualizada se encontrará en Carlos H. Waisman, *Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences*, Princeton University Press, 1987.

En 1913, el producto per cápita de la Argentina era comparable con el de Suiza, el doble del de Italia, y casi la mitad del de Canadá, mientras que en 1978 las proporciones entre el producto per capita argentino y el de esos países fueron respectivamente menos de un sexto, la mitad y un quinto. El contraste con Japón es [...] dramático: alrededor de la Primera Guerra Mundial el producto per cápita argentino era cinco veces mayor que el japonés, y en los últimos años cincuenta era cerca de tres veces mayor, mientras que en los primeros años ochenta era sólo de un cuarto del japonés.⁵

Desde el punto de vista político-institucional, un indicador más concreto de ese rumbo errático lo constituyen los recambios presidenciales: de haberse cumplido los mandatos establecidos por la Constitución, Argentina debió tener entre 1928 y 1982 nueve presidentes constitucionales; tuvo en cambio 24, de los cuales catorce fueron generales del Ejército que llegaron al poder con base en alguno de los seis golpes de Estado triunfantes que se produjeron durante ese periodo, sin contar los numerosos "planteos" castrenses que "sólo" desembocaron en crisis institucionales acotadas. Adicionalmente, y éste es un punto central, cabe aclarar que tampoco los gobiernos militares fueron estables, ya que solamente uno de ellos (el gobierno de Jorge Rafael Videla, 1976-1981) pudo cumplir el mandato presidencial que había sido fijado por las propias autoridades militares.⁶ Finalmente, los datos extremos sobre conflicto social y

⁵ Carlos Nino, *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Emecé, 1992, p. 13. El libro de Nino no es valioso, precisamente, por estas *gruesas* comparaciones, a las que los argentinos son muy afectos, sino por el análisis que hace del subdesarrollo argentino con base en el incumplimiento sistemático de las normas y la erosión del entramado institucional de la sociedad.

⁶ Véase Jorge F. Sábato y Jorge Schvarzer, "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia", en Alain Rouquié y Jorge Schvarzer (comps.), *¿Cómo renacen las democracias?*, Buenos Aires, Emecé, 1985, p. 177. Cuando examinamos la inestabilidad institucional al nivel de la gestión pública, las cifras son más impresionantes todavía. Para citar un ejemplo, "la tasa de rotación de los ministros, secretarios de Estado y gobernadores argentinos, entre los años 1940 y 1980, ha sido la siguiente: ministros, 13.7 meses en el cargo; secretarios de Estado, 12.2 meses en el cargo; y gobernadores, 14.1 meses en el cargo. Este fenómeno se reitera —incluso a veces agravado— a nivel de algunos organismos especialmente críticos, tales como la Dirección General Impositiva o la Junta Nacional de Granos. En este último caso, los máximos responsables de su conducción durante los últimos cincuenta años duraron en sus cargos un promedio de apenas 11.3 meses, promedio que se reduce a sólo nueve meses cuando se consideran los últimos 20 años".

violencia política son vagamente aterradores; baste citar que la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (Conadep) documentó la desaparición de 8 960 ciudadanos en el periodo comprendido entre 1976 y 1983, sin contar las cifras de muertos por los hechos armados previos y posteriores al golpe de Videla.

El panorama que surge de este rápido sobrevuelo es de por sí elocuente a la hora de comprender por qué Argentina es uno de esos raros casos que no sólo ha defraudado las expectativas de sus habitantes, sino que también ha planteado intrigantes desafíos a quienes han tratado de entenderla. Las expresiones coincidentes que describen ese estado de cosas, tales como las que hablan del “fracaso argentino” o la “reversión del desarrollo”, no hacen sino resaltar el contraste entre las expectativas manifiestas y los frustrantes resultados alcanzados. En ese marco, y sin perjuicio de otras explicaciones convergentes, se ha destacado la peculiar lógica de funcionamiento entre el Estado y el mercado, y su consecuente rendimiento en términos de un crecimiento económico “distorsionado, inestable y conflictivo”⁷ a partir de los años treinta. A este patrón estructural se le iba agregar, desde mediados de los años setenta, una crisis de estancamiento y alta inflación que constituirá una pesada carga para las dos primeras administraciones democráticas durante los años ochenta y noventa.

Como es sabido, la industrialización como política de sustitución de importaciones apoyada en el crecimiento del mercado interno no fue una decisión deliberada que sucedió a la crisis de los años treinta; más bien, se fue imponiendo como un conjunto de respuestas coyunturales, y dispares, a las restricciones externas generadas por la crisis, y sólo después de 1946 comenzó a ser desarrollada como política de crecimiento económico de largo plazo.

Pero este modelo no tardó en mostrar sus rasgos conflictivos e inestables para quienes comenzaban a ver más allá de las apariencias. Formalizado por los economistas hacia principios de los años sesenta y relaborado desde una lectura política en clave de un “em-

Véase Oscar Oszlak, “La modernización del Estado argentino: diagnóstico y estrategia”, en VV.AA., *Propuestas para una Argentina creciente*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Naumann, 1989, p. 133.

⁷ Véase Poder Ejecutivo Nacional, Secretaría de Planificación, *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico: 1985-1989*, parág. 3.

pate hegemónico” hacia los primeros setenta, los tensos vaivenes del modelo no eran ignorados por los observadores sagaces de la economía política del primer peronismo. Como lo refirió en el vívido lenguaje de la época un testigo de los turbulentos tiempos de la caída de Perón, el *quid* del problema se dejaba escribir así:

Cuanto más activa mantuviera la industria, movilizada con combustibles y materias primas de importación, más saldos exportables debía enviar al exterior para equilibrar la balanza de pagos. Y cuanto más dignificaba los salarios, urgido por las exigencias de las masas, sin la contrapartida de una mayor producción, más aumentaba el consumo interno restando saldos para la exportación. El círculo vicioso a que lo conducía inexorablemente su política económica, fuertemente paternalista y débilmente transformadora, se había cerrado [...] Su pecado mortal —el de no haber substituido la vieja estructura basada en la actividad agro-importadora, que se fundamentaba en el trueque de carnes, trigo, maíz, cueros y lanas por combustibles, máquinas, materias primas y productos de la química pesada— ya no tenía contricción [...] o se abocaba a la transformación estructural de la economía nacional o se vería obligado a anular, a corto plazo y en la práctica, toda expresión de justicia social. El dilema no dejaba escapatoria. Y tanto lo comprendió Perón que trató, ya en desesperación de causa, de iniciar con el petróleo el viraje vital. Pero la reacción aceleró el proceso para descargar, en septiembre (de 1955), el golpe definitivo.⁸

Cuando a esta visión “estática” e impresionista se le imprime movimiento, nos encontramos con los rasgos básicos de un modelo económico de dos sectores que opera con la lógica cíclica del *stop-go*.⁹ En este modelo el funcionamiento de la economía argentina ha

⁸ Ramón Prieto, *El pacto: ocho años de política argentina*, Buenos Aires, Editorial En Marcha, 1963, pp. 29-30.

⁹ El modelo que sirve para interpretar los rasgos conflictivos del funcionamiento de la economía argentina fue presentado por primera vez en un artículo de Carlos Díaz-Alejandro, “A note on the impact of devaluation and the distributive effect”, *Journal of Political Economy*, núm. 6, vol. LXXI, diciembre de 1963. Posteriormente, el propio Díaz-Alejandro amplió sus hallazgos en el libro *Devaluación de la tasa de cambio en un país semindustrializado: la*

sido esquematizado —haciendo abstracción de matices y complejidades— con base en la existencia de un sector agrario, que produce bienes tanto para la exportación como para el consumo interno (los llamados “bienes-salario”), y de un sector urbano industrial, que produce exclusivamente para el mercado interno y es importador neto de insumos industriales y bienes de capital. El modelo funcionaba gracias a dos mecanismos institucionales básicos y a dos “disparadores” alternos: esos mecanismos eran la (sobre)protección arancelaria, que configuraba una economía “semicerrada”, y el papel estratégico del Estado (a través de numerosos y cambiantes instrumentos) como principal intermediario en la “transferencia” de recursos entre ambos sectores; los disparadores alternos, por su parte, eran el estímulo de la demanda agregada (vía aumento salarial y/o inversión pública), que marcaba el inicio de la fase expansiva del ciclo y terminaba con el desbalance de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y la devaluación del tipo de cambio, el cual marcaba el momento recesivo en la dinámica cíclica del modelo que terminaba por reequilibrar las cuentas externas.

En la fase expansiva del ciclo el estímulo a la demanda interna, impulsada por un aumento de los precios y salarios industriales en relación con los precios agropecuarios, inducía una serie de efectos

experiencia argentina 1955-1966, Buenos Aires, Editorial del Instituto Di Tella, 1966. Dos años después, Oscar Braun y J. Leonard Joy ofrecen una simulación numérica con base en un modelo similar al de Díaz-Alejandro en “A model of economic stagnation: A case study of the Argentine economy”, *The Economic Journal*, núm. 312, vol. LXXVIII, diciembre de 1968. Elaboraciones posteriores del trabajo de Braun aparecerán en su libro *Desarrollo del capital monopolista en la Argentina*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970, y en O. Braun y R. Kesselman, “Argentina 1971: estancamiento estructural y crisis de coyuntura”, Buenos Aires, Centro de Estudios de Economía Política, 1971. Por su parte, la tesis clásica de la inflación como resultado del empuje distributivo por el ingreso aparecerá en Javier Villanueva, “Una interpretación de la inflación argentina”, *Revista de Ciencias Económicas*, abril-junio de 1972. Adolfo Canitrot aplicó este modelo al examen de las experiencias de los gobiernos peronistas y radicales en “La experiencia populista de redistribución de ingresos”, *Desarrollo Económico*, núm. 59, vol. 15, octubre-diciembre de 1975. Un planteo más comprensivo se encontrará en el libro de Richard D. Mallon y Juan V. Sourrouille, *La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

En lo que respecta a la lectura política de esta dinámica conflictiva puede consultarse el trabajo clásico de Juan Carlos Portantiero, “Clases dominantes y crisis política en la Argentina”, *Pasado y Presente*, núm. 1, nueva serie, abril-junio de 1973. Este trabajo, junto con otros de Oscar Braun ya citados serán reimprimos en O. Braun (comp.), *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1973. Una versión posterior y más elaborada se encontrará en el clásico trabajo de Guillermo O’Donnell, “Estado y alianzas en la Argentina: 1956-1966”, núm. 5, CEDES/FLACSO, 1976.

combinados: crecimiento del producto industrial, aumento de las importaciones de insumos para el sector manufacturero (aún no sustituidos por los “eslabonamientos hacia atrás” de la cadena productiva local) y estancamiento de las exportaciones agropecuarias (esencialmente debido al aumento del consumo interno de bienes-salarios, tales como carne, trigo, maíz, etcétera); todo esto se traduciría en términos de un creciente déficit de la balanza comercial. El límite máximo a la expansión venía dado, justamente, por la capacidad de la economía para sostener el desequilibrio de las cuentas externas, el cual, al agudizarse, obligaba a la aplicación de una serie de medidas correctivas.

De este modo, se iniciaba la fase recesiva del ciclo, sostenida en políticas contractivas de la demanda cuya clave de bóveda era el aumento del tipo de cambio, y con ello, el aumento de los precios agropecuarios en relación con los precios industriales y los salarios. Los resultados eran inversos a los obtenidos en el ciclo de expansión: caída del producto industrial y del consumo interno, reducción de las importaciones y aumento de los saldos exportables, con lo cual el sector externo tendía ahora a requilibrarse, incluso generando superávit comercial.

A partir de este punto, han señalado Mario Damill y Roberto Frenkel, revertida la expansión y recuperadas las reservas de divisas, la economía estaba en condiciones de iniciar una nueva fase expansiva que volvería a cerrarse convulsivamente con una posterior recesión:

De acuerdo con la versión estilizada del ciclo, el motor de la recuperación era, normalmente, un nuevo cambio de precios relativos (con la consecuente reversión de la distribución del ingreso), en este caso en favor de los sectores urbanos, a través de un alza de los salarios nominales y de los precios industriales en relación con el tipo de cambio. Del mismo modo, la devaluación que cerraba la fase expansiva tenía lugar a través de un aumento de la paridad nominal. La economía mostraba así un sesgo inflacionario asociado a los procesos de cambio en precios relativos y a las redistribuciones del ingreso entre sectores a lo largo del ciclo. La inestabilidad macroeconómica de corto plazo derivada del estrangulamiento externo y la alternancia

de fases de “inflación cambiaria” y de “inflación salarial” (y de precios industriales) aparecen así como signos muy característicos de la evolución económica de Argentina en la posguerra.¹⁰

De esta forma, fue tomando cuerpo un particular estilo de funcionamiento económico que era “distorsionado”, en la medida en que los disparadores de cada fase comportaban un brusco cambio en los precios relativos no mediados por los intercambios de mercado sino por las decisiones político-estatales, las que a su vez respondían a la fuerte puja distributiva entre los diferentes sectores sociales y económicos organizados;¹¹ era “inestable”, no sólo porque no era sostenible en el tiempo, mucho más allá del límite del desequilibrio externo o de la profunda depresión salarial y del consumo interno, sino que además —y no será éste un dato menor— llevaba esencialmente asociados la inestabilidad de precios y el rebrote inflacionario como notas inescindibles;¹² y finalmente, era “conflictivo”, pues el patrón de crecimiento industrial se hacía a costa del sector agropecuario, y éste a costa de aquél, con lo que cada uno empujaba el péndulo del crecimiento de su propio sector al extremo de hacerlo intolerable para el otro. Los cambios en la economía mundial a partir de principios de los años setenta, y a lo largo de la década de 1980, pondrán a este conflictivo modelo ante nuevos e inesperados desafíos; y pondrán también al régimen político y al Estado argentino en una difícil encrucijada, cuyas consecuencias todavía hoy no terminan de vislumbrarse con claridad.

De los estudios del impacto económico del tipo de régimen a la desagregación de variables político-institucionales

Según se sabe, el debate académico sobre las transformaciones políticas y económicas en América Latina estuvo inicialmente centrado

¹⁰ Véase Mario Damill y Roberto Frenkel, *Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta*, Buenos Aires, CEDES, 1990.

¹¹ Este rasgo ha llevado a varios autores a hablar de un capitalismo “político”. Véase a Bent Ross Schneider, Palermo y Novaro, Cavarozzi.

¹² Si bien el modelo asociaba inestabilidad de precios (cambios en los precios relativos) e inflación (aumento generalizado de los precios) es claro que ambos fenómenos no son la misma cosa; como se verá luego, además, desde mediados de los años setenta el ingreso en una fase de “alta inflación” agregará un cambio cualitativo de importantes consecuencias.

en las diferencias relativas entre los regímenes políticos (autoritarismos y democracias) para definir y llevar adelante el ajuste que pretendía aplicarse. Como lo ha referido Joan Nelson, “se ha considerado, al menos desde la década de 1970, que es más probable que los gobiernos autoritarios, y no las democracias, decidan e impongan medidas económicas impopulares de estabilización y ajuste”.¹³ Esta posición, que podríamos llamar la tesis del “autoritarismo eficientista”, se presentó en dos versiones que no siempre ha sido sencillo distinguir: la versión “fuerte” sostenía que existía una asociación positiva —y directa— entre autoritarismo y desempeño económico medido en términos de crecimiento, la versión “refinada”, en cambio, sostenía que los regímenes autoritarios estaban en mejores condiciones que las democracias para tomar medidas de ajuste más oportunas y más “duras”, a la vez que estarían más capacitados para hacer planes a largo plazo. De este modo, mientras la primera versión asociaba al autoritarismo con el resultado final del proceso (crecimiento), la segunda lo hacía con los medios —se entiende que necesarios— para alcanzar el resultado esperado.

Las razones que se han dado para sostener estas afirmaciones son varias, entre ellas se destaca el hecho de que los regímenes autoritarios no están sujetos a ciclos electorales, y por tanto pueden basar sus decisiones en criterios de racionalidad económica; además, los autoritarismos tienen menor necesidad de responder a las presiones políticas de la sociedad, e incluso aparecen como más capaces de “insular” (aislar) a los tomadores de decisiones de los grupos afectados por las decisiones del ajuste; y finalmente, se ha esgrimido que los regímenes autoritarios pueden detener las protestas sociales a través de la represión anticipada, mientras que las democracias, en particular las de transición reciente, deben aprender a convivir con altos niveles de protesta social.

Si bien el tema es motivo de recurrentes debates, los análisis basados en correlaciones estadísticas realizados por Adam Przeworski y otros autores llegan a conclusiones que impugnan, por indeterminación, la tesis “gruesa” según la cual “las dictaduras son más capaces (que las democracias) para impulsar el desarrollo económico de los países pobres”. Como han dicho en un trabajo que examina

¹³ Joan Nelson (ed.), *Crisis económica y políticas de ajuste*, Colombia, Norma, 1994, cap. I, p. 51.

la supervivencia y el quiebre de regímenes políticos en 135 países entre 1950 y 1990 (con un total de 224 regímenes de los cuales 101 eran democracias y 123 dictaduras), “mientras los estudios del impacto de los regímenes políticos sobre el crecimiento económico han arrojado resultados divergentes, la evidencia estadística reciente no basta para descubrir ningún efecto económico claro del tipo de régimen”.¹⁴ Asimismo, Barbara Geddes ha señalado, al resumir los principales hallazgos de una nutrida bibliografía sobre las políticas de liberación económica en los países en desarrollo, que “la conclusión normativamente más importante que emerge de esta literatura es que, contrariamente a las sugerencias anteriores, los gobiernos autoritarios no gozan de ninguna ventaja sobre las democracias en lo que a desempeño económico se refiere. Numerosos analistas de distintas corrientes ahora están de acuerdo en este punto, que hasta hace unos pocos años iba en contra del saber tradicional.”¹⁵

En lo que se refiere a la versión “refinada” de la tesis del autoritarismo eficientista, por su parte, cabe recalcar que nada dice sobre el “éxito” final de los autoritarismos, o los fracasos de las democracias, en lo que hace al rendimiento económico post-ajuste.¹⁶ Y la razón es clara. El éxito de una economía depende de tantos factores, estructurales y coyunturales, que es muy difícil evaluar el impacto específico del tipo de régimen sobre el resultado último de la reforma económica. Lo que afirma esta versión, más bien, es que distintos tipos de regímenes políticos (la variable “independiente” del análisis) tenderán a optar por diferentes tipos de ajuste económico (la variable “dependiente”), definidos éstos con base en tres dimensiones: oportunidad, alcance y contenido de las reformas.

Así, los regímenes autoritarios se inclinarán a tomar medidas de ajuste ante los primeros signos de crisis, mientras que los democrá-

¹⁴ Adam Przeworski *et al.*, “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, Buenos Aires, núm. 5, año 3, invierno de 1996.

¹⁵ Barbara Geddes, “Las políticas de liberalización económica”, en *ibid.* El *World Development Report 1991* llega a idéntica conclusión en el sentido de que la distinción entre regímenes autoritarios y democráticos “falla para explicar adecuadamente el hecho de que los países inicien o no reformas, las apliquen de manera efectiva, o sobrevivan a sus querellas políticas”. Véase World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992, p. 11.

¹⁶ Véase Robert Kaufman y Barbara Stallings, “Debt and Democracy in the 1980's: The Latin American Experience”, en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), *Debt Democracy in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1988, pp. 201-223.

ticos postergarán la decisión de suministrar “medicinas amargas” hasta que los tiempos electorales sean propicios (o el desbarajuste económico lo haga inevitable); los primeros se inclinarán por una reforma económica de largo alcance (que incluye reformas “estructurales” tales como privatizaciones, desregulación de la economía, apertura comercial, etcétera), mientras las democracias se concentrarán en solucionar los problemas de corto plazo, es decir, aquellos que tienen un impacto electoral inmediato (bajar la la tasa de inflación); y por último, los regímenes autoritarios son proclives a optar por un ajuste de contenido “ortodoxo” (como el que llevaron adelante Chile y México), mientras las democracias, especialmente aquellas no consolidadas, se inclinarán por programas “heterodoxos” que no amenacen la capacidad de consumo de vastos sectores de la población (el Plan Austral argentino, el Plan Cruzado brasileño y el Plan Inti peruano serían ejemplos de este tipo de enfoque).¹⁷

Ahora bien, con el correr del tiempo y la realización de investigaciones más puntuales y específicas, la variable “tipo de régimen” pronto se reveló demasiado general para explicar comportamientos nacionales diferenciados. Aun bajo la misma categorización de estados autoritarios, como fue el caso de Pinochet en Chile y la junta militar que gobernó la Argentina desde mediados de los años setenta, el carácter de las reformas económicas guardó sensibles diferencias. En rigor, hablar en general de “regímenes autoritarios” oculta las sutiles pero importantes desemejanzas entre distintas formaciones políticas, y los diferentes legados que heredaron las jóvenes democracias del subcontinente latinoamericano. Como ha señalado Karen Remmer, los “académicos pasaron de estudiar la quiebra de las democracias a las transiciones democráticas sin

¹⁷ Para el caso de las democracias “consolidadas” del subcontinente, los ejemplos son divergentes: mientras Colombia mantuvo —incluso durante la llamada “década perdida”— un comportamiento económico de rasgos “ortodoxos” con buenos resultados en términos de crecimiento, control de la inflación y manejo de las cuentas externas, Venezuela retardó la decisión en pro del ajuste e incluso recayó en políticas económicas expansivas bajo el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez. En el caso de Costa Rica podría decirse que el proceso de ajuste inició recién durante el último gobierno socialcristiano del presidente Calderón (1990-1994). Por su parte, el candidato liberacionista que ganó las elecciones en febrero de 1994, José María Figueres, lo hizo con un discurso “populista” y contrario al llamado “ajuste neoliberal”, pero en el primer semestre de 1995, ante el resultado de un déficit fiscal abultado pactó con sus antiguos adversarios un programa de ajuste bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional (FMI).

tomarse una pausa para analizar la fase autoritaria que hubo entre ellas".¹⁸

De acuerdo con esto, autores como Remmer se propusieron el doble objetivo de evaluar el impacto de los regímenes políticos sobre las políticas y la política de las sociedades latinoamericanas, por un lado, y el de explorar las causas de la variación en la efectividad de esos regímenes, por el otro. En este último caso, Remmer utiliza como variables privilegiadas la organización militar interna y la penetración militar de las instituciones gubernamentales. Sus ejemplos extremos son el "régimen militar-feudal" argentino (1976-1983), caracterizado por la dispersión de poder y la superposición de funciones políticas y militares que terminó politizando y dividiendo en exceso a los propios militares, y el "régimen militar-sultánico" de Pinochet (1973-1989), el cual tendió a concentrar el poder y a insular a los tomadores de decisiones económicas de las presiones de los diferentes grupos sociales.¹⁹ Según estos estudios, pues, serían variables político-institucionales más específicas, y no la consideración general de los "autoritarismos" contra las "democracias", lo que explicaría los itinerarios divergentes de las reformas económicas en América Latina.²⁰

En esta misma línea, los trabajos publicados a finales de los años ochenta y en los primeros años de la década de 1990 por Joan Nelson,

¹⁸ Citado por Frances Hagopian, "After Regime Change, Authoritarian Legacies, Political representation, and the Democratic Future of South America", *World Politics*, núm. 3, vol. 45, April 1993, pp. 464-500. La cita se encontrará en la p. 466.

¹⁹ Karen Remmer, *Military Rule in Latin America*, Boston, Unwin Hyman, 1989. Para la relación entre grupos empresarios y tomadores de decisiones véase Eduardo Silva, "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile 1973-1988", *World Politics*, núm. 4, vol. 45, julio de 1993.

²⁰ La recuperación analítica del papel del Estado y de sus instituciones, frente a enfoques politológicos de alta agregación (régimen o sistema político) o sociológicos de carácter determinista, marca una tendencia pronunciada en la ciencia política de la última década. Estos trabajos, que caen bajo la denominación de enfoques "estado-céntricos", o en términos más generales "neoinstitucionalistas", pueden ser vinculados con autores como Theda Skocpol, *El Estado regresa al primer plano* (Cambridge University Press, 1985) y con Peter Evans, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", capítulo tres de la obra de Stephan Haggard y Robert R. Kaufman citada en la nota 10, pp. 139-181. Preocupaciones semejantes por la capacidad política e institucional de los estados latinoamericanos han sido examinadas en texto de Kathryn Sikkink, "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neo-institucionalista", *Desarrollo Económico*, núm. 128, vol. 32, enero-marzo 1993, pp. 543-574; Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994; y Merilee S. Grindle, *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge Studies in Comparative Politics, 1996.

Stephen Haggard y Robert Kaufman, entre otros, dieron una vuelta de tuerca adicional a la cuestión.²¹ En estos trabajos, los autores buscaron esclarecer los factores políticos que moldearon las opciones y la ejecución de los programas de ajuste y reestructuración económica por parte de diferentes gobiernos de países en desarrollo. La hipótesis de partida era que, si bien diferentes países se encontraron con un conjunto común de condicionamientos externos desde mediados de los años setenta (*shocks* petroleros y dramáticos incrementos del flujo de “petrodólares”, alza en las tasas de interés internacionales, caída en los términos del intercambio de productos primarios), las diferencias en lo que se refiere a la oportunidad, el alcance y el contenido de los procesos de ajuste debían explicarse no por variables puramente económicas, sino por factores de naturaleza política.²²

A juicio de estos autores, cinco amplios conjuntos de factores causales servirían para explicar las orientaciones diferenciales de esos procesos de ajuste, a saber:

- a) Naturaleza de la crisis económica: su severidad, aparición gradual o repentina, duración prolongada o corta, y cómo fue interpretada, en especial su persistencia esperada y las raíces percibidas, ya sean principalmente externas o debido en gran parte a problemas domésticos.
- b) Capacidad del Estado: en especial la capacidad técnica y la unidad del equipo económico, y la profundidad de la capacidad gerencial.
- c) Estructuras políticas: tipo de régimen y variación en institu-

²¹ Me refiero al ya citado libro de Nelson, y a los otros dos volúmenes compilados en común, a saber: Joan Nelson (ed.), *Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico* (New Brunswick, Transaction Books, 1989), México, CEMLA/Banca Serfin y el libro de Stephen Haggard y Robert Kaufman, *The Politics of Economics Adjustment*, Princeton University Press, 1992.

²² En rigor, el estudio de la dinámica política (la *politics*) como variable privilegiada para explicar las diferentes políticas económicas (*policies*) se ha venido constituyendo en el cauce principal de buena parte de los estudios sobre los países en desarrollo. Un trabajo muy influyente de esta corriente, aunque centrado en el estudio de los países centrales, es el de Peter Gourevitch, *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales* (1986), México, Fondo de Cultura Económica, 1993. En la misma línea puede señalarse el libro de Peter Hall, *El gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en Gran Bretaña y Francia* (1986), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

-
- ciones políticas más específicas, en particular ciclos electorales y la autonomía del ejecutivo en jefe.
- d) Circunstancias políticas: liderazgo y coaliciones de apoyo y oposición.
 - e) Papel de las entidades extranjeras: incluyendo las instituciones financieras internacionales, gobiernos de países acreedores y acreedores comerciales.²³

Asimismo, al examinar el papel jugado por diferentes actores en el proceso de reforma económica, los autores citados señalan que “el papel de las instituciones externas, aunque importante en la consideración detallada de casos particulares, es menos importante que estos factores esencialmente internos para determinar la selección y ejecución de medidas de ajuste”.²⁴ En particular, los dos actores estratégicos que tendieron a moldear el proceso de ajuste fueron los intereses empresariales organizados y la maquinaria estatal en sí misma; mientras que los movimientos sindicales y los intereses agrícolas desempeñaron papeles mucho más modestos.

De este modo, la consideración inicial en términos del “tipo de régimen” dio paso a una elaboración más detallada —que para simplificar llamaré la *tesis neoinstitucionalista*— donde se desagregan una serie de factores político-institucionales que jugaron un papel decisivo en la orientación de la reforma económica. De este cúmulo de factores y de actores que mediaron la relación entre la política y la transformación económica a lo largo de los ochenta, los autores señalados destacan una serie de elementos preponderantes. Así, a la hora de estudiar los casos en los cuales se adoptaron y en gran medida se implantaron reformas amplias, Joan Nelson destaca el peso, por un lado, de “la percepción generalizada de la necesidad de amplias reformas (derivada de un legado de declinación económica y debilitamiento político u oposición encarnizada)” y, por el otro, señala el papel jugado por “un poder ejecutivo fortalecido por una combinación de instituciones políticas establecidas y circunstancias transitorias con una insólita concentración de autoridad”.²⁵

²³ Joan Nelson, *Crisis económica...*, op. cit., pp. 45 y 554.

²⁴ *Ibid.*, p. 66.

²⁵ *Ibid.*, p. 65.

En tal sentido, el debate político y académico inicial, que centraba su análisis en macrovariables tales como el “tipo de régimen” (autoritarismo o democracia), fue evolucionando hacia una consideración más desagregada de los factores políticos e institucionales que mayor incidencia tuvieron en el proceso de reforma económica. Si algo le faltaba a este enfoque para ponerlo a prueba, era encontrar el caso de un gobierno democrático que llevara adelante un proceso de ajuste económico y de reforma estructural de vasto alcance y de contenido ortodoxo. Veamos, pues, a la luz de este cristal analítico los cambios acontecidos en la Argentina de Menem.

El ajuste en los tiempos de Menem

Como decíamos al principio, el gobierno democrático que asumió en 1983 tuvo que enfrentarse, a la vez, a una aguda crisis económica junto a una compleja situación centrada en las relaciones cívico-militares. En términos generales, y después de muchas y desconcertantes vueltas, Alfonsín dejó esos dos problemas igual, o incluso peor, de lo que estaban cuando inició su gobierno. En los primeros días de julio de 1989, cuando asumió la presidencia, Menem enfrentó ambas cuestiones con extrema decisión y escaso margen. En el primer caso, y sobre esto ha corrido ya mucha tinta, optó por el rumbo que nos hemos acostumbrado a calificar como “neoliberal”. En el marco de las tendencias dominantes de la economía mundial, pero con el fanatismo propio de los conversos recientes, aplicó a rajatablas las recetas de un remedio conocido. Sobre la base de la crisis hiperinflacionaria de mediados de 1989, Menem logró galvanizar una mayoría social consistente que le permitió instrumentar —con apoyo popular— las medidas que ningún elenco liberal había podido imponer en la historia argentina reciente: apertura comercial, orientación exportadora, austeridad fiscal, disciplina monetaria, menor regulación pública de los mercados y un programa de privatizaciones rápido, total, políticamente eficaz, desordenado y en muchos casos escandaloso.

En el segundo tema pactó con los militares un intercambio oscuro: les concedió el indulto por las violaciones a los derechos humanos a cambio de su subordinación al poder civil. La ecuación de

este último pacto ha sido juzgada como éticamente indigna y reprochable; desde el punto de vista político, sin embargo, los resultados están a la vista. En las tres sublevaciones militares que debió atravesar el gobierno radical (una en 1987 y dos en 1988), Alfonsín nunca pudo contar con una fuerza leal dispuesta a reprimir a los sediciosos. En el único levantamiento militar que tuvo que enfrentar el gobierno peronista (diciembre del '90), Menem contó con las fuerzas suficientes como para descabezar, sangrientamente incluso, a los desubicados levantiscos.²⁶

La manera de enfrentar esos núcleos duros de la política argentina de los ochenta define claramente el "estilo de gobierno" de Menem: improvisado, pragmático, inescrupuloso, directo, efectivo. El politólogo norteamericano Samuel P. Huntington recordaba hace muchos años un lugar común de la política democrática: las elecciones se ganan con votos, pero las sociedades se gobiernan mediante la articulación de factores de poder. El asunto moverá a muchos a la indignación o a la resignada queja, pero no puede ser motivo de ignorancia. Desde que ganó las elecciones presidenciales en 1989, y en el clima incendiario de la hiperinflación, Menem se dedicó a cimentar una coalición social y política que hiciera gobernable el país y que sirviera de soporte a las radicales transformaciones que ha venido encabezando.²⁷

Claro que si hoy por hoy es ya un lugar común decir que el gobierno de Menem ha generado una transformación profunda y duradera en Argentina, más difícil, en cambio, es precisar las condiciones que hicieron posible esa transformación y sus perspectivas de mediano plazo. Por de pronto, el estado social generado por la hiperinflación que sufrió la Argentina a mediados de 1989 y el ejercicio eficaz y concentrado del poder político en manos del nuevo gobierno han sido

²⁶ Un tratamiento detallado y actualizado del periodo que va de Alfonsín a Menem se encontrará en el excelente libro de Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995, especialmente los capítulos cuatro, seis y ocho.

²⁷ Desde octubre de 1983 se realizaron en Argentina nueve elecciones generales: tres elecciones presidenciales (1983, 1989 y 1995), cinco elecciones intermedias para la elección de legisladores nacionales y en algunos casos gobernadores de provincia (1985, 1987, 1991, 1993 y 1997) y una elección para la reforma constitucional (abril de 1994). Salvo la elección presidencial de 1983, que llevó al poder a Raúl Alfonsín, y la elección intermedia de 1985, ambas ganadas por el Partido Radical a nivel nacional, el resto de las contiendas electorales las había venido ganando el peronismo, hasta las elecciones de 1997, ganadas por la Alianza opositora formada por el Partido Radical y el Frente para un País Solidario (Frepaeso).

reconocidos como dos pilares fundamentales que permitieron llevar adelante las reformas económicas bajo la administración de Carlos Menem.

En lo que hace al primer factor, podemos hablar de una herencia económica “mediata” y la herencia “inmediata” que recibió Menem al asumir la presidencia el 8 de julio de 1989, cinco meses antes de lo que fijaba el plazo constitucional. La herencia mediata se ubica en el legado de los años ochenta,²⁸ que la CEPAL ha calificado como la “década perdida”, en la cual la economía argentina sufrió un retroceso del PIB per cápita de -21.2 por ciento (entre 1981 y 1990) y una inflación promediada para esos diez años de 876.01 por ciento anual. La herencia inmediata, por su parte, se resume en la dramática experiencia hiperinflacionaria de 1989, cuando el índice de precios al consumidor llegó a ser del 4 923.3 por ciento. Pero como señala Juan Carlos de Pablo, “una hiperinflación no es sólo un aumento vertiginoso de la tasa de inflación, es principalmente la horrible sensación de no saber qué va a pasar, ni cómo ni cuándo va a terminar el terremoto. El horizonte de decisiones se reduce al día en que se vive y por consiguiente se limita a las necesidades biológicas. Mucha gente que en circunstancias normales es tenaz se paraliza, porque si bien entiende lo que sucede, el terror no le permite actuar”.²⁹ De este modo, la experiencia hiperinflacionaria, sumada a la percepción social de un comportamiento negativo de la economía por varios años, abrió el camino para que la nueva administración aplicara un programa de estabilización y de reforma estructural de vasto alcance y de naturaleza fuertemente ortodoxa.

Por otra parte, el “acuerdo” por el traspaso adelantado del poder consideraba que el gobierno saliente facilitaría “la inmediata sanción de las leyes económicas que el presidente futuro considere necesarias”.³⁰ Este acuerdo permitió al gobierno sancionar dos “super” le-

²⁸ El análisis de la herencia económica “lejana” nos llevaría a examinar el comportamiento de la economía argentina y de sus agentes económicos desde los años cuarenta, asunto que dejamos fuera de nuestro análisis.

²⁹ Juan Carlos de Pablo, *Quién lo hubiera dicho. La transformación que lideraron Menem y Cavallo*, Buenos Aires, Planeta, 1994, p. 16-17.

³⁰ Luis Majul, *Por qué cayó Alfonsín. El nuevo terrorismo económico*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990, p. 232. La razón de esto fue que si bien se adelantaba el traspaso del Poder Ejecutivo, el gobierno entrante no dispondría de sus propios legisladores hasta el 10 de diciembre de 1989.

yes que constituyeron la estructura jurídica fundamental para llevar adelante el programa de ajuste, se trata de la ley de “reforma del Estado” (17 de agosto de 1989) y la ley de “emergencia económica” (1° de septiembre del mismo año) que dotaban al Poder Ejecutivo de amplias atribuciones para decidir privatizaciones, suspensión de subsidios y contrataciones, disponibilidad de empleados públicos, etcétera.

Asimismo, este fortalecimiento jurídico transitorio, pero efectivo, del Poder Ejecutivo nacional se vio acrecentado tanto por las condiciones de liderazgo político que ejercía Menem en el interior del peronismo, como por su particular estilo de gobierno. En el primer aspecto hay que señalar que el nuevo presidente ejercía un tipo de liderazgo inorgánico, fundado en su carisma personal, y alejado tanto de las estructuras partidarias como distanciado de la conducción sindical oficial. Además, un estilo de gobierno audaz y decidido, que lo llevó en múltiples ocasiones a apelar a mecanismos de decisión “extraordinarios” (que pasaban por sobre las atribuciones del Congreso) para lograr sus propósitos reformistas,³¹ completan este cuadro de autonomía e insulación del Poder Ejecutivo menemista.³²

Por aquello que señalaba Maquiavelo, según el cual “la reforma de los estados corrompidos o la creación de otros nuevos debe ser

³¹ El mecanismo de referencia son los llamados “decretos de necesidad y urgencia” cuyo rango constitucional ha sido objeto de larga controversia. Una comparación (realizada por Mateo Goretti *et al.*) resultará elocuente para contrastar el estilo de gobierno de Menem con el de su predecesor: mientras Alfonsín promulgó en cinco años y medio de administración unos diez decretos de esta naturaleza, Menem promulgó —desde julio de 1989 a diciembre de 1992— 244, la mayoría de los cuales se refería a cuestiones en materia económica. Véase Carlos H. Acuña, *La nueva matriz...*, *op. cit.*, nota 62 al cap. 8.

³² En los últimos meses el debate en torno a este estilo de “gobernar por decreto” se ha reavivado y ha encontrado eco en la prensa a través de una serie de artículos de opinión escritos (*sic*) por el presidente Menem, Alfonsín, Terragno, Chacho Álvarez y otros. La serie comienza con el artículo de Menem titulado “El decreto es la forma ejecutiva de mandar” (*Clarín*, 18 de noviembre de 1996) y la polémica constituye un “test proyectivo” de un tema digno de la mayor atención: cómo conciben nuestros líderes políticos la acción política. Como el asunto es largo y complejo —además de fascinante— baste anotar aquí otra de las moralejas tristes de nuestra vida política. Mientras el peronismo ha sido moldeado por la noción estratégica de “conducción política”, cuya mayor virtud es la intervención efectiva en la realidad y su peor defecto suele ser el desvío autoritario, los radicales, en cambio, tienen una concepción jurídica del ejercicio del poder y lo entienden sujeto al cumplimiento de las reglas: su mayor virtud es la consolidación de mecanismos institucionales para la resolución de conflictos y su peor defecto suele ser el naufragio en la inoperancia (hasta que los frepistas tengan una identidad reconocible no me animo a hacer con ellos ninguna de mis temerarias pero defendibles generalizaciones).

obra de un solo hombre”,³³ Menem tuvo claro desde el principio de su gobierno que para llevar a cabo la transformación económica que se proponía, debía contar con una amplia libertad de movimientos y una clara orientación en lo que respecta al sentido de las reformas. Con las diferencias del caso, esta intencionalidad “delegativa” de Menem lo acerca al estilo de gobierno que Pinochet, Salinas de Gortari o Fujimori pusieron en práctica en sus respectivos países.

De todos modos, y sea cual fuere la opinión que merezca este estilo de gobierno, lo cierto es que la dupla Menem-Cavallo³⁴ fue inicialmente bendecida por el éxito: después de que la economía argentina sufriera un retroceso del PIB per cápita de -21.2 por ciento entre 1981 y 1990, la dupla Menem-Cavallo hizo repuntar el PIB por habitante, en apenas cuatro años, en un porcentaje de 26.4, transformando a la Argentina en una de las economías más dinámicas del continente. Ese crecimiento, sin embargo, experimentó una fuerte caída durante 1995 —especialmente como consecuencia directa del “efecto tequila” sumado a las renovadas dificultades para cerrar la brecha fiscal— que totalizó un -4.6 por ciento del PIB, cifra que comenzó a remontarse a lo largo de 1996, cuando el crecimiento alcanzó un 4.4 por ciento, y a lo largo del año 1997, con un crecimiento de 8.4 por ciento. En lo que hace a la estabilidad de precios, por su parte, los datos no son menos elocuentes: después de convivir durante una década y media con un régimen de alta inflación, y de sufrir la dramática experiencia hiperinflacionaria de 1989, Argentina alcanzó en los últimos años la cifras más bajas de inflación en toda su historia reciente: 3.9 por ciento en 1994, 1.6 por ciento en 1995 y 0 por ciento en 1996.³⁵

Pero el lado oscuro de estos números, por supuesto, es el rosario de adeudos del costado “social” del menemismo, donde se destaca el desempleo urbano, que ha crecido hasta tocar el 18 por ciento,

³³ Citado por Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 215.

³⁴ Domingo Cavallo fue designado ministro de Economía a principios de 1991.

³⁵ Los datos pertenecen al *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe* de la CEPAL, varios números. Para un examen equilibrado de los diferentes contextos y opciones de política económica llevados adelante por Alfonsín y Menem puede consultarse el texto de José M. Fanelli y Roberto Frenkel, “Reanudación del crecimiento y sostenibilidad. La economía argentina en la década de los años noventa”, en Mauricio Cárdenas (coord.), *El crecimiento económico en América Latina. Teoría y práctica*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Fedesarrollo, 1996.

la situación angustiosa de las economías regionales y de las pequeñas y medianas empresas, y la larga espera de los sectores medios, que después del *boom* del consumo postestabilizador —y aguda recesión mediante— han tenido que comprimir sus expectativas en un marco de severa austeridad. Si a esto le agregamos el flanco “político” del menemismo, en el que se destaca una escasa valoración por la independencia judicial, la sucesión de escándalos de corrupción y tráfico de influencias, y la ostentación irresponsable del presidente y su círculo aúlico, tendremos un panorama más o menos acabado de cuáles fueron las motivaciones profundas del amplio espectro del “voto castigo” que cerraron diez años de hegemonía electoral menemista.³⁶

En tal sentido, en la actualidad se hace necesario tomar alguna distancia respecto de la relativa solidez, o la fragilidad potencial, de las transformaciones encaradas. Por aquello de la moraleja de Dahrendorf, las mismas condiciones políticas e institucionales que hicieron posible el rápido cambio de orientación económica del país (situación crítica generada por la hiperinflación, concentración de poder no sujeto al control efectivo del Congreso y el liderazgo inorgánico de Menem), se tradujeron también en una aplicación severamente desprolija del contenido de las reformas estructurales³⁷ y en una debilidad de origen en lo que respecta al proceso de gestión en el postajuste, es decir, el proceso de re-regulación del Estado sobre el campo ampliado de las actividades privadas. Esto último es especialmente notorio en lo que se refiere a la regulación del funcionamiento de las empresas estatales que pasaron a la órbita privada, donde existen numerosos “vacíos” jurídicos en lo referente al control de prácticas monopólicas o a la exigencia de estándares adecuados en la provisión de servicios públicos.

Por otra parte, y este asunto tal vez revista una complejidad mayor que el anterior, el proceso de ajuste ha dejado abierto el desafío de

³⁶ Formada a escasos 80 días antes de las elecciones legislativas del 26 de octubre pasado, la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”, tal su nombre completo, obtuvo el 45.67 por ciento de los votos, dejando en segundo lugar al partido peronista, que consiguió el 36.15 por ciento de los sufragios, y desplazando a un lejano pero decoroso tercer puesto a la agrupación encabezada por el ex ministro de Economía, Domingo Cavallo, con un 3.89 por ciento a nivel nacional.

³⁷ En particular, el tema de la corrupción ha venido llenando innumerables páginas en la Argentina de los últimos años; me limito a señalar un “clásico” de esa dispar bibliografía: Horacio Verbitsky, *Robo para la corona*, Buenos Aires, Planeta, 1991.

garantizar las condiciones suficientes para un desarrollo sostenido. En tal sentido, si el proceso inicial de reforma económica requirió un Estado con un poder concentrado y capaz de tomar las duras decisiones del ajuste, en la actualidad parece necesaria la conformación de un aparato estatal más sensible a la colaboración con los sectores productivos, tanto del sector del capital como del trabajo, y a dar respuesta a las ingentes demandas sociales.

¿Epílogo o nuevo prólogo?

Cuando comparamos el clima de ideas y el debate político-académico actual con el que existía hacia finales de los ochenta, es insoslayable pensar en la contraposición entre el otrora “Consenso de Washington” y un emergente estado de “consenso-disenso” respecto de la relación entre economía, sociedad civil y Estado en el postajuste.³⁸ El punto de quiebre (económico) entre ambos momentos tal vez pueda ser identificado por el hecho de que la etapa de restructuración económica que estamos viviendo, un vasto y complejo conjunto de políticas orientadas a definir el perfil productivo de nuestros países, trasciende largamente los dictados de las ya superadas recetas “neoliberales”, y se interna en una fase mucho más conjetural, donde los actores socioeconómicos y políticos han comenzado a ensayar fórmulas “correctivas” en lo que se refiere a la apertura comercial, la política industrial o a la generación de programas activos de empleo, entre otros rubros.³⁹

³⁸ Como es sabido, el llamado “Consenso de Washington” hace referencia a un conjunto de recomendaciones —propuestas por técnicos de organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal Americana— destinadas a combatir los dos grandes “males” de las economías latinoamericanas de posguerra: el excesivo crecimiento del Estado y el “populismo” económico. El trabajo donde por primera vez se exponen las diez áreas de consenso es el de John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., núm. 28, Institute for International Economics, January 1990. Una versión crítica se encontrará en Luiz C. Bresser Pereira, “La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?”, en *Pensamiento Iberoamericano*, vol. 19, Madrid, 1991. Un examen más matizado se hallará en el sugerente trabajo de José Antonio Ocampo, “New Economic Thinking in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, 1994.

³⁹ Un punto crucial de este nuevo “disenso” se anuda en torno a lo que parece ser la tendencial separación del patrón de crecimiento económico respecto del patrón de pleno empleo, con las todavía inciertas consecuencias sobre la conformación de una nueva estructura social. Sobre este punto vale la pena revisar el sugerente trabajo de Claus Offe, “¿Empleo para todos?”, *Écêtera*, núm. 132, México, agosto de 1995. Un texto de lectura cuasi obligatoria

En tal sentido, del lado del “actual consenso” se inscribe una serie de recomendaciones que han sido calificadas en términos de una reforma del Estado de segunda generación (que por cierto nada tiene que ver con la llamada “segunda” reforma del Estado anunciada por el gobierno argentino en noviembre de 1995). De este modo, si la “primera” generación de la reforma del Estado fue efectuada básicamente con un criterio fiscalista, de reducción del gasto público y de concentración del Estado en sus funciones específicas, la hoy necesaria reforma del Estado de “nueva generación” supone trabajar en dos grandes esferas, a saber: la compensación de los efectos negativos del libre juego del mercado mediante una política activa de gerencia del desarrollo social y combate a la pobreza; y la provisión de bienes públicos de alta calidad (seguridad, educación, salud y previsión social y administración de justicia). Así, mientras la “primera” reforma del Estado estuvo dominada —en el mejor de los casos— por el objetivo de la eficiencia económica, las reformas de “segunda generación” han de ser equilibradas en términos del principio de “responsabilidad pública” (*accountability*) y seguridad jurídica, con base en una mayor transparencia en la gestión y la circulación de información, el fortalecimiento del Estado de derecho, y el combate a la corrupción.⁴⁰ En otros términos, se me ocurre que hay cuatro principios rectores de esta nueva orientación de la reforma estatal, a saber: eficacia/eficiencia, calidad, equidad y responsabilidad pública, y un problema clave del momento es el diseño de instituciones capaces de garantizar el logro de esas complejas metas.

sobre estas cuestiones es el de Ethan B. Kapstein, “Los trabajadores y la economía mundial”, *Foreign Affairs*, mayo-junio de 1996.

⁴⁰ Para evaluar las diferencias de criterio y perspectivas entre las dos generaciones de reformas del Estado puede cotejarse —para el caso argentino— los textos de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) de la segunda parte de la década de los ochenta con los más recientes documentos y pronunciamientos de los organismos multilaterales de crédito. En el primer caso, véase FIEL, *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1987, y FIEL, *Los costos del Estado regulador*, Buenos Aires, Manantial, 1989. La nueva oleada de preocupaciones, que hace mayor hincapié en los mecanismos de control público de la gestión estatal y el combate a la corrupción y a la pobreza, puede ser leído en textos como los del World Bank, *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992; Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), núm. 9, Serie Monografías, 1993; y David Williams y Tom Young, “Governance, the World Bank and Liberal Theory”, *Political Studies*, XLII, 1994, pp. 84-100. Sobre el tema específico del combate a la pobreza véase Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema imposterizable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, CLAD/FCE/PNUD, 1993.

El lado del “actual disenso”, en cambio, es más resbaladizo. Por lo pronto, al examinar las luces y las sombras del proceso de ajuste y reestructuración económica efectuados en América Latina en los últimos años, un conjunto de autores ha abogado por una redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil que supere los extremos fáciles del viejo modelo del Estado interventor o los limitados horizontes del llamado Estado “mínimo”. En esta línea se destaca la necesidad de que el Estado desarrolle un papel más “activo”, entre otros mecanismos, mediante una estructura de “autonomía imbricada” con el mercado y la sociedad, en la que se combinen la “coherencia interna” del aparato estatal (dotado de una burocracia eficiente, un grado significativo de autonomía respecto de los intereses inmediatos de los grupos sociales circundantes, una concentración del saber técnico, un reclutamiento meritocrático y la provisión de oportunidades mediante una carrera bien remunerada de largo plazo) con la “conectividad externa” respecto de sectores económicos, grupos y organizaciones de la sociedad civil. Los dos grandes objetivos de esta línea de pensamiento, y de acción, serían la “re-regulación” pública de los mercados y la conformación de un aparato de Estado “facilitador”, y en algunos casos “promotor” de las actividades económicas y de desarrollo social (yendo un poco más allá de las funciones aceptadas por el “consenso” vigente: inversión en infraestructura física, capital humano y provisión de información), de modo de permitir un intercambio productivo en el proceso de formulación y aplicación de las políticas económicas y sociales.

Como ha señalado Peter Evans, las tareas del desarrollo económico y social requieren algo más (o algo distinto) que un Estado autónomo y concentrador del poder (como requirieron los procesos de ajuste); más bien, la capacidad para dinamizar la economía de manera sostenible requiere una combinación de coherencia interna del aparato estatal y de conectividad externa con el mercado y los grupos sociales y económicos estratégicos, de modo tal de configurar un nuevo tipo de Estado que posea una *embedded autonomy*.⁴¹

⁴¹ Peter Evans, “The State as Problem...”, p. 176. Al examinar la mezcla entre diferentes grados y formas de activismo estatal con distorsiones de mercados Lance Taylor llega a conclusiones similares. Véase “Teorías de crecimiento, Estado y desarrollo”, en Mauricio Cárdenas (coord.), *op. cit.*, p. 37.

Entiendo que en el logro de estas nuevas tareas se encuentran algunos de los desafíos más importantes de la recuperada democracia argentina, y de la democracia en América Latina. Tenemos a favor una continuidad gubernamental, que si bien hoy se halla amenazada por múltiples problemas, está fincada en una estabilidad institucional que ya lleva casi quince años, y no es poco, de recuperada vida democrática. Tenemos en contra, ciertamente, un aparato de Estado construido en muchos casos sobre el silencio y la secreta lealtad, cerrado al juicio público y en muchos casos impermeable al contralor ciudadano. Por eso, hay por delante una ingente tarea de construcción institucional que ya no haga depender la dinámica del desarrollo económico y social del arbitrio de un presidente o de la intempestiva inspiración de un ministro providencial. Por eso, también, para llevar adelante los requerimientos de un desarrollo sostenido y crecientemente equitativo, es necesario comprender, antes que nada, que la vida política tiene una endiablada forma de ser, y que las soluciones que fueron útiles para una etapa pueden llegar a constituirse en los problemas de la otra.