

Gladys Lechini, Pedro Romero

La Argentina de los 90. Del milagro a la desilusión¹

La Argentina atraviesa una de las crisis más importantes de su historia moderna. No resulta fácil encontrar parámetros de lectura y los análisis interpretativos suelen ser tan volátiles como la vertiginosidad de los acontecimientos. Frente a la vorágine de la información coyuntural y cotidiana, el objetivo de este trabajo apunta a proponer algunas claves que permitan comprender lo que hemos llamado *el camino del milagro a la desilusión*. De esta manera la propuesta está centrada en la década del 90, pues la misma constituye el punto máximo de instalación del modelo hoy en crisis y permite, por su extensión, el desarrollo de algunas herramientas conceptuales que juzgamos necesarias para quien quiera adentrarse en las variadas aristas de la *crisis Argentina*.

A finales de 1989, al abrigo de una fuerte hiperinflación, toma de supermercados, inquietud militar, objeciones de la Iglesia, Fuerzas Armadas deliberativas, un empresariado disconforme y sindicatos en ebullición, llegaba a la primera magistratura Carlos Menem. Sin haber anunciado demasiadas ideas políticas concretas, ni una plataforma programática detallada, su campaña estuvo situada en los escenarios clásicos del peronismo histórico. Un grupo de consignas invitando a sumarse a la construcción de un futuro tan incierto como único resultaron cautivantes para una sociedad que experimentaba por primera vez fenómenos otrora patrimonio de otros países de la región. Se inició así lo que podemos denominar la *década Menem*.

Seguramente son variadas las imágenes, opiniones y evaluaciones del accionar político-económico del peronismo en su versión menemista. Para algunos ha significado la finalización de la crónica inflación argentina y la vuelta del país al concierto de las naciones, con niveles de crecimiento reconocidos internacionalmente. Para otros, en cambio, el origen de la crisis económica - política más profunda del siglo. Y también la instauración de un poder *snob*, amante del *jet - set*, de la frivolidad y del descaro. Es posible que todas estas descripciones definan los gobiernos de Menem y que cada una de ellas sea parcialmente válida.

Intentaremos ante ello abandonar ciertos imaginarios superficiales, para abordar la década en tres dimensiones: **la política-institucional, la económica y la internacional**. Ciertamente es que tal separación admite sólo un abordaje teórico con pretensiones explicativas. La vivencia indicará un escenario complejo en el que las dimensiones se entrecruzan y potencian según las circunstancias. Finalmente, casi a modo de una cronología, reseñaremos la llegada y caída del gobierno de la Alianza así como la sucesión de la actual coalición de gobierno.

¹ Este trabajo fue presentado al Seminario Internacional "Pro-Competition Strategy of Poland Development in Context of European Integration", realizado en la Academy of Management in Łódź, 26/27 de setiembre de 2002.

A - La cuestión política - institucional

El gobierno de Raúl Alfonsín llegó a su fin en medio de una crisis profunda que ponía de manifiesto la insuficiencia de los recursos políticos para afrontar la situación. Numerosas fueron las interpretaciones en clave político-institucional que se formularon al respecto. El núcleo principal de temas giraban entorno a:

- 1.- la debilidad del estado para organizar un nuevo espacio contractual de interacciones;
- 2.- los cuestionamientos sobre la estructura institucional del sistema político;
- 3.- la situación del sistema de partidos, ligados en mayor o menor medida, a vicios del pasado, como el clientelismo o particularismos, sin desprenderse de tendencias homogeneizantes y movimientistas;
- 4.- la desarticulación de la sociedad civil y de los actores corporativos, sin olvidar su alta dependencia del estado;
- 5.- las dificultades del sistema de representación con el consecuente vacío institucional. (PALERMO, 1998:4)

La perspectiva del tiempo permite afirmar que aquellos temas discutidos con la recuperación democrática durante los años 80 aún se encuentran presentes en la Argentina de nuestros días. Las alteraciones han sido parte de la clave de lectura en el abordaje más que en los cuestionamientos de fondo. De este modo, en los '80, la democracia fue el sustento de un cuerpo argumental partiendo en la *creencia* de la fuerza reparadora del sistema. Los '90, en cambio, admiten otra clave interpretativa de los mismos problemas: la vinculación democracia-reforma estructural. En este sentido, los gobiernos de Menem recuperaron -como en buena parte de la región- la necesidad analítica por la tensión modernización-democracia.

Analizaremos, entonces, el **comportamiento político-institucional** del menemismo en la implementación del proceso de cambio. Para ello nos detendremos en cinco parámetros de abordaje que permiten dar cuenta de dos cuestiones a nuestro juicio relevantes. La primera hace referencia a los mecanismos instrumentales del modelo en su dimensión política y a la conjugación de variables tradicionales y modernas que permitieron un marco de estabilidad y *eficacia* en la ejecución, posibilitando, -a nuestro juicio- su consolidación y trascendencia más allá de las fronteras nacionales. La segunda, está directamente vinculada a las consecuencias que dicha implementación generó, una vez derrumbado el coyuntural éxito económico. De alguna manera, ciertas prácticas y conformaciones en el manejo del poder de aquel entonces son hoy un tema cotidiano en la opinión pública argentina.

1. Decisionismo

Esta primera óptica de lectura del proceso político iniciado por Menem refiere al recurso utilizado por el primer mandatario para dar respuestas a las urgencias del corto plazo. Se trataba así de organizar una fuerte y excluyente concentración de poderes decisorios en la autoridad ejecutiva, poniendo en acción procesos eminentemente discrecionales de formulación. (PALERMO, 1998:7)

Destacar las dos medidas más importantes tomadas en consonancia con este principio demuestran que el mismo superó su rasgo inicial de excepcionalidad, para convertirse en permanente en la definición de las políticas más trascendentes del go-

bierno. La primera de estas medidas se originó apenas iniciado su mandato. El presidente Menem - aprovechando el clima de crisis - logró *arrancar* al Parlamento una inédita delegación de facultades propiamente legislativas.

La segunda emergió cuando, disipado el clima inicial, el Congreso comenzó a presentar objeciones en la delegación de facultades. Se apeló así al recurso de los llamados *decretos de necesidad y urgencia* como una prerrogativa decisoria del Ejecutivo, que inconsultamente marcaba los principales ejes de la reforma pro-mercado. Durante su primer gobierno, el Presidente Menem firmó casi 500 decretos como mecanismo para obviar al poder legislativo.

En una primera lectura del modelo político se puede observar una suerte de paradoja del reformismo de mercado, en tanto el mismo se instala en nuestro país, no por una supuesta expansión de las libertades sino por una intervención fuertemente decisionista del gobierno, que debió imponerla *desde arriba* (PORTANTIERO, 1997:7). En una segunda lectura es necesario destacar que el decisionismo no sólo revela cuestiones procesales en el manejo del poder o en las condiciones de liderazgo, sino también - y de manera fundamental- refiere al tipo de democracia que se construye y al lugar que las instituciones ocupan en él.

O'Donnell (1997:287-304) sostiene que en realidad se trata de la construcción de un tipo de régimen que se puede caracterizar como *democracia delegativa*. Así el gobierno de Menem constituyó un modelo de gobierno en el que el Presidente era capaz de manejar el país como él lo considerase adecuado y en la medida que se lo permitiese la relación de poderes existentes, por el término para el cual fue electo. Según esta visión, el Congreso y el Poder Judicial son molestos obstáculos que vienen junto con las ventajas domésticas e internacionales de ser electo presidente por la vía democrática.

De esta manera, la *democracia delegativa* sería -aún con bases similares como elecciones libres y libertad política - la antítesis de la *democracia representativa*, propia de los regímenes occidentales desarrollados. Democracia de elite, según Bresser Pereira (2001) o democracia by default, según Alberti (1991) son de alguna manera - con diversos grados de diferencia teórica - otras conceptualizaciones del mismo fenómeno.

De todas maneras - y vale la pena la aclaración- muchas de estas conceptualizaciones que resultaron útiles para dar cuenta de la vinculación entre democracia y ajuste estructural en la región no tienen una adaptación automática a todos los países por igual. No resulta fácilmente admisible una comparación entre el Brasil de Collor de Melo, el Perú de Fujimori y la Argentina de Menem, independientemente que los tres podrían compartir elementos fuertemente decisionistas en la ejecución de sus políticas. Es así, como un grupo de autores observa algunas particularidades en el decisionismo de la argentina menemista. En este sentido destacan que el presidente no era un *outsider* para la partidocracia argentina, sino que representaba el más importante de los partidos tradicionales: el peronismo. De hecho, no se puede dudar del apoyo de la estructura partidaria a su gestión de gobierno. Por otra parte, otro rasgo destacable del Presidente argentino fue su fuerte política coalicional o de alianzas, que según Palermo fue la base de la estabilidad del régimen. El decisionismo del Menem no tuvo como consecuencia la disgregación de sus respaldos parlamentarios

o un bloqueo de sus iniciativas unipersonales; lo que permite explicar la implementación, sin mayores contralores, de su programa de reformas.

Sin embargo, el juego del poder discrecional del presidente provocando un serio deterioro de la instituciones llegará a su punto máximo con el intento de perpetuarse en el poder, aún a costa de la Constitución Nacional por él reformada en 1994. A decir de Novaro (2000) la reelección no fue otra cosa que la reedición de la tradición peronista de afirmación del liderazgo presidencial por sobre las constricciones institucionales. De todas maneras, puede que en la perspectiva, aquel modelo decisionista haya sido un fuerte propulsor del vacío institucional de la Argentina de estos días.

2. Neopopulismo

Otra faceta de la política, que fuertemente vinculada al decisionismo, ha caracterizado los análisis políticos en la región es la del populismo. Es decir, el ejercicio de un liderazgo con cierta inclinación autoritaria que tiende a cambiar las reglas del juego conforme su conveniencia y que, eludiendo todo tipo de intermediaciones institucionales, busca su legitimidad en el contacto directo con el *pueblo* (CRABTREE, 2001:566-584)

José Nun (2001) sostiene que Menem encarna la continuidad de una de las vertientes históricas del peronismo, la del populismo conservador y provinciano, ése en el cual el caudillo del lugar goza del derecho casi absoluto de fijar la ley y de dispensar castigos y favores y no conoce ataduras morales o ideológicas para acumular todo el poder y la riqueza posibles, en connivencia con sus familiares, amigos y cortesanos.

Sin embargo, este carácter tradicional propio del populismo latinoamericano de otras décadas presentó particularidades bien definidas en los 90. En términos económicos se optó por políticas muy diferentes de las de los predecesores, puesto que como en el caso de Menem, apuntaron hacia una transformación neoliberal, dejando de lado las políticas de desarrollo del modelo cepalino o dependentista. La diferencia es entonces importante pues el nuevo populismo entraña supuestos económicos totalmente diferentes, que implicaron nuevos ganadores y perdedores y nuevas maneras de construir el sustento político. (CRABTREE, 2001:578)

Es posible de esta manera, que determinados sectores sociales - otrora críticos - hayan visto en el mismo fenómeno en su versión menemista un signo de autoridad, liderazgo y decisión presidencial.

Al respecto, Nun (2001) sostiene que este neopopulismo que permitió el auge local de un neoliberalismo salvaje, redefinió la libertad política exclusivamente en términos de la eliminación de trabas a la libertad de mercado. Ello permite comprender - en parte - la continuidad y la profundización del proceso de decadencia y de crisis en que se encuentra embarcado el país.

Sin embargo y a pesar que la emergencia de esta nueva forma de populismo es innegable, es importante destacar la particularidad del liderazgo menemista. La formula teórica indicaría que el vacío institucional y la reproducción de dicha des-institucionalización es propia del fenómeno analizado. No obstante, el fenómeno argentino pareciera no responder de manera inequívoca a las generales de la ley.

El ejercicio del liderazgo de Menem no sería fácil de analizar al margen de una institución partidaria fortalecida. El partido justicialista tendió a alejarse de su

pasado movimientista y a adecuarse a la ciudadanía democrática, planteando una manera novedosa de vinculación entre rasgos clásicos populistas y nuevas formas institucionales (PALERMO, 1998:12-13). Ello no implica negar las consecuencias institucionales enunciadas que hoy resultan palpables, pero sí permite explicar la continuidad y estabilidad del régimen y de su líder a la hora de producir un cambio de ponderables dimensiones.

3. La estructura de partidos

En primer lugar debemos destacar que para hablar de los partidos políticos en la Argentina hay que considerar la recuperación democrática como punto de quiebre. Como menciona Cavarozzi (1984), aquel momento marcó un punto de inflexión que permitió la evolución de nuestra estructura de partidos de un *antagonismo inestable*, propio del movimientismo tradicional de nuestros partidos políticos y especialmente del peronismo, a un *antagonismo equilibrado* propio del ideario de las democracias modernas. De esta manera se podría observar así en los '80 y en los '90 una evolución de los partidos hacia el desempeño de roles de gobierno u oposición, en un marco de competencia abierta y si fuera necesario de colaboración sistémica. Ante ello, es posible sostener que Menem contó, para afrontar su proceso de reforma y garantizar el marco de gobernabilidad necesario, con un partido justicialista transformado por primera vez en su historia en un verdadero partido de gobierno.

Sin embargo, el manejo de liderazgo presidencial que hacíamos alusión en el punto anterior, originó un lógico control desde arriba del aparato partidario. Como lo sostiene Novaro (2000:10), el problema del menemismo no es la debilidad del partido sino su elevada *estatización*. Altos costos de transacción, dependencia del partido de los recursos públicos, amenaza a las instituciones por la indiferencia entre gobierno y Estado, la ausencia de una burocracia partidaria sólida independientemente de los liderazgos, la dependencia del estado de las internas partidarias y la ausencia de competencia transparente y pública son - entre otras - las consecuencias de la confusión y del modelo de conducción.

El tema reviste una importancia decisiva para nuestro país. La crisis de representación y el desencanto con los partidos políticos y sus dirigentes ha generado acontecimientos populares que sin duda marcaron a la Argentina. *¡Qué se vayan todos!* es la consigna de estos tiempos de nuestra democracia y sus principales destinatarios son los políticos y las estructuras que ellos representan. En el 2000, recién finalizado el Gobierno de Menem, los indicadores mostraban que 2 de cada 10 argentinos aún depositaban su confianza en la estructura partidaria. Una encuesta actual seguramente mostraría cifras aún más escalofriantes.

Si bien es cierto, que tal situación es comparable con otras geografías, existen razones particulares que motivan la crisis de representación que muestran los indicadores en nuestro país. Nos gustaría al menos enunciarlas para completar este punto. En primer lugar, el fracaso económico que origina la frustración de las esperanzas depositadas en los responsables de la construcción democrática luego del gobierno militar. En segundo lugar, como ya lo anunciamos, la persistencia de prácticas políticas tradicionales que originaron *modus operandis* reñidos con la transparencia exigida para tiempos de austeridad. En tercer lugar, las dificultades de los

partidos para consolidarse como mecanismos de representación democrática en una sociedad que demanda una nueva identidad de sus representantes. En cuarto lugar - compartiendo la situación con otros países - los cambios de la relación entre política y Estado, que generaron una pérdida de sentido y de confianza en la política y por consiguiente, en los partidos.

4. Las relaciones corporativas

La Argentina ha vivido durante décadas la influencia en sus valores sociales, políticos, culturales y económicos de distintas corporaciones de notable presencia pública. Así, la Iglesia, las Fuerzas Armadas, los Sindicatos, las Asociaciones Empresarias, las Asociaciones Profesionales, etc., han condicionado el destino de su sistema político en forma autoritaria y muchas veces absoluta.

La recuperación democrática en 1983 posibilitó una serie de medidas tendientes a deprecia la presencia corporativa. El juicio y castigo a las Juntas del Proceso, los intentos de apartar a la Iglesia de los asuntos políticos y sociales del Estado, la política de democratización sindical así como la limitación de determinadas prebendas de empresarios y asociaciones profesionales fueron parte de aquellas iniciativas.

Con el fracaso del Gobierno de Alfonsín, la presidencia del Gobierno de Menem eligió una estrategia distinta y por cierto exitosa. En un juego político impecable, el menemismo se alió a todas estas corporaciones, las llevó a su terreno, las infiltró con sus acólitos y les restó capacidad de reacción. Esta habilidad política del Presidente y sus cuadros de gobierno fue ponderada por muchos como una muestra de capacidad ejecutiva. Ciertamente es que la opinión pública, observaba - promediando su mandato - que las distintas instancias corporativas, si no se encontraban directamente cooptadas por la política oficial, al menos mostraban divisiones internas en su seno entre oficialismo y oposición.

Las consecuencias igualmente permiten una observación en dos direcciones, como en los puntos anteriores. Por una lado, la consecución de fortalezas y alianzas indispensables para la instrumentación de los cambios estructurales. Por otro, el modelo que margina el juego de las instituciones para enrolarse en un complejo de operaciones políticas poco transparentes, que conforme han ganado publicidad han puesto en escena los casos de corrupción más resonantes de las últimas décadas de la historia nacional.

Es difícil hoy separar lo que en su momento era osadía y fortaleza del líder, de los procesos judiciales que van desde el lavado de dinero hasta el contrabando de armas. Por ello, quizás sea más acertado sostener que más que un proceso de condicionamiento de determinadas identidades corporativas, se generó una instancia de reciclaje de las mismas. Se tejieron así nuevos intereses, a la luz de un modelo que ofrecía un escenario no sólo nacional sino también internacional.

5. La justicia

Quisiéramos terminar la dimensión política-institucional del período que hemos llamado *la era menemista* haciendo una breve mención a la cuestión de la justicia. Los recursos decisionistas así como el modelo de liderazgo y construcción

política impactaron fuertemente en la independencia del poder judicial. Como lo sostiene Palermo, la dependencia de la justicia de los niveles centrales de gobierno resultó obvia durante el gobierno de Menem. El presidente decidió ampliar el número de jueces de la Corte Suprema de Justicia a fin de conseguir un nuevo juego de mayorías favorable a las decisiones oficiales.

Las consecuencias han sido gravísimas para la credibilidad de las instituciones del sistema democrático argentino. Pues, si bien el gobierno consiguió llevar adelante su planificación sin interferencias, la Corte se ha convertido en un actor que negocia su propia subsistencia corporativa por encima de los derechos ciudadanos. Decide así vetar o no determinada legislación, conforme negocia con los otros poderes la continuidad o suspensión del juicio político iniciado por el Congreso contra todos sus miembros. La imagen, semana tras semana, de cientos de ciudadanos que se movilizan hasta el palacio de la Corte Suprema de Justicia pidiendo su sustitución quizás sea el testimonio más contundente de esta situación.

B - La cuestión económica

En primer lugar resulta importante y vale como marco comprensivo, observar - brevemente - las prescripciones más importantes de las llamadas políticas de ajuste estructural en las que se enroló nuestro país en la década del '90. Partiendo de la idea que las mismas gozan del mérito de atemporales, universales cuando no únicas, se pueden destacar las siguientes:

- a.- el desarrollo es una consecuencia de la expansión de la relación capitalista de mercado,
- b.- existe por tanto un solo sistema económico y una sola política económica racional,
- c.- las diferencias entre las distintas economías se puede observar en términos de la distancia que la separa de este ideal, que aparece como parámetro,
- d.- en los casos en que el desarrollo no se da, las causas hay que buscarlas en las erróneas políticas aplicadas y particularmente en la injerencia de las instituciones públicas en el funcionamiento de los mercados.

Esta visión fue coherente con las recomendaciones políticas difundidas desde los equipos técnicos de los organismos internacionales de crédito y que fueron adoptadas por quienes condujeron el proceso económico argentino. De todas maneras y a pesar de su adhesión a las recomendaciones del llamado consenso de Washington y de las permanentes sugerencias del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, la experiencia argentina de los '90 reviste algunas características particulares.

Notcheff sostiene así, que la década del '90 debe ser observada desde una perspectiva más global. De esta manera, sus resultados y modos de implementación no podrían despegarse de una línea de continuidad política que ubica sus orígenes en el golpe militar de 1976. Los efectos inmediatos del gobierno emergente del golpe de marzo admitirían una prolongación y mostrarían su visión más prístina en la Argentina de fin de siglo. El Gobierno de Menem podría ser observado, entonces, como el *punto final* de un quiebre profundo de la sociedad argentina, dado que el conjunto de cambios implementados - que implican no sólo la transformación de la estructura económica sino también del modelo político y social - pueden considerarse

la consolidación definitiva de un proceso que tuvo sus orígenes en el gobierno autoritario.

Campodónico (2002) considera por su parte, que el Gobierno de Menem adhirió al pie de la letra los postulados del Consenso de Washington y del Fondo Monetario Internacional (FMI) con un distintivo emblemático que fue la *convertibilidad*, es decir, la fijación del tipo de cambio en la paridad un peso igual a un dólar.

Con este marco de referencia en el modelo externo quisiéramos presentar a continuación una secuencia analítica de la política económica del menemismo que, como resulta lógico, ha generado una abundante bibliografía, sea para ponderar sus logros como para destacar sus falencias. Nos detendremos en los principales parámetros del modelo, (condiciones, esquema monetario, sector financiero, apertura comercial y deuda externa) con un particular énfasis en el proceso de privatización de las empresas públicas, tanto por la importancia del mismo dentro del conjunto de políticas como por su mentada publicidad y difusión externa.

C - El plan de convertibilidad

1. El camino a la convertibilidad

A mediados de 1989 el gobierno de Menem heredó una economía que había sucumbido nuevamente a la hiperinflación (con un alza mensual en el Índice de Precios al Consumidor de 196,6% en Julio de 1989) y había entrado en una recesión profunda. Las relaciones con los acreedores externos estaban en un punto bajo; los pagos de intereses sobre las deudas bancarias comerciales se habían atrasado en Abril de 1988; los programas del FMI y del Banco Mundial habían caducado y los pagos eran frecuentemente tardíos.

Los objetivos del nuevo Gobierno fueron estabilizar precios, introducir reformas creíbles, reducir la deuda pública y mejorar las relaciones con los acreedores externos. Los esfuerzos de estabilización inicial del Gobierno incluyeron una devaluación del austral, un tipo de cambio fijo, controles sobre precios y salarios y aumentos bruscos en las tarifas de servicios públicos. Luego del fracaso de estas primeras medidas, en diciembre de 1989 se abandonaron los intentos de controlar precios, salarios y el tipo de cambio.

El nuevo plan de estabilización (el *Plan Bonex*) se caracterizó, entre otras cosas, por reformas impositivas, un control más ajustado sobre las empresas públicas y restricciones en el manejo de actividades del sector público bancario, un recorte de personal y un proceso de privatizaciones que generaron ingresos, con el fin de reducir el déficit de sector público. El Plan Bonex también eliminó todas las restricciones sobre las transacciones de divisas extranjeras y además congeló a un valor fijo los depósitos bancarios a corto plazo, ya que a los poseedores de depósitos de 7 a 30 días les fue permitido retirar nada más que el equivalente de aproximadamente US\$ 1000 de sus cuentas quedando el saldo a pagar en diez años, en dólares, mediante un Bono del Gobierno (Bonex 89). El plan también proveía el cambio obligatorio de otras obligaciones con Bonex 89.

La expansión de crédito tendiente a disminuir la presión del mercado cambiario sobre el austral, culminó en una devaluación del austral de 5590 australes por

dólar a partir del 28 de diciembre de 1990, a 9430 australes por dólar a partir del 31 de enero de 1991 y un resurgimiento de la inflación de precios. Como entre diciembre de 1989 y diciembre de 1990, el Índice de Precios al Consumidor subió 1343,9%, el Gobierno respondió instalando un nuevo equipo económico dirigido por el Ministro de Economía Domingo Cavallo.

2. Las condiciones

La ejecución o consolidación de un programa de reforma estructural a partir de 1991 encontró un escenario político y económico que marcó una serie de condiciones favorables para su instrumentación. Sintéticamente podemos mencionar dos dimensiones destacables.

La primera es estrictamente económica y está vinculada a los cambios operados en los mercados internacionales durante buena parte de la década del '90. Esto es, la confluencia de un importante flujo de fondos hacia nuevos mercados identificados en ese momento con los llamados países emergentes. A diferencia de la década del '80, países como Argentina pasaron de enfrentar situaciones de crédito escaso y caro, a un contexto de fuerte oferta y bajas tasas de interés. Ciertamente que no sería explicable lo sucedido en la economía nacional entre 1991 y 1999 al margen del fuerte flujo de capitales externos que a ella ingresaron.

La segunda condición es de carácter político y como tal genera debates importantes. El oficialismo político y buena parte de los economistas más ortodoxos sostienen que el programa de reformas fue posible gracias al liderazgo presidencial, a la construcción de alianzas en torno del gobierno y a la definición de un proyecto acorde a los nuevos escenarios internacionales. En definitiva plantean una relación directa entre reforma estructural y reconstrucción del poder político.

Otro grupo de autores, sostiene en cambio - desde una perspectiva más estructural - que el programa fue viable y ejecutable por el deterioro y la debilidad en la que se encontraban las estructuras del Estado nacional luego de 7 años de gobierno autoritario y el fracaso de primer gobierno democrático. Ante ello, no se debe confundir las decisiones de coyuntura con la capacidad real de maniobra que el propio gobierno tenía, ante los condicionamientos de un poder económico con más de dos décadas de consolidación. Por lo tanto, el poder político del Gobierno debería ser leído como una continuidad o legitimación del juego de poderes de los principales actores económicos Notcheff (1999:22-55).

3. El esquema monetario

En 1991, se anunció y aprobó la Ley N° 23.928 conocida como Ley de Convertibilidad. Por la misma se establecía un tipo de cambio fijo 1 peso = 1 dólar, imponiendo la obligación sobre el Banco Central de vender dólares a dicho valor, a la vez que prohibía a la base monetaria nacional exceder sus reservas internacionales. Se limitaba así la capacidad del Gobierno para expandir la emisión monetaria con el consecuente control del fenómeno inflacionario. Teóricamente la inflación no debería superar, en este esquema, la inflación norteamericana.

Notcheff anota que existe una confusión habitual fruto del devenir posterior de la política económica. De esta manera se suele hacer mención al Plan de Conver-

tibilidad como un conjunto de *políticas de shock* que exceden el esquema de recuperación y estabilización de la moneda como unidad de cuenta. Ciertamente es que en el programa aplicado mantienen una vinculación automática y lógica aunque en la teoría puedan pensarse separadamente. Por ello, desde la propia lógica del plan, la convertibilidad supone una herramienta abarcativa, que además de determinar los niveles de moneda que llevan a la estabilidad cambiaria, generó una serie de consecuencias en todo el conjunto de la política económica, a saber:

- a.- minimiza el control local sobre la cantidad de dinero existente en la economía;
- b.- provoca que el nivel de actividad interna dependa del quantum monetario;
- c.- impone un alto nivel de apertura comercial y financiera de la economía;
- e.- motiva un continuo endeudamiento externo;
- f.- determina que el control de la inflación interna induzca la desindustrialización y se vincula con elevados niveles de desempleo de la fuerza de trabajo;
- g.- paralelamente, sólo respalda con divisas al circulante existente pero no los depósitos en cualquier tipo de moneda existente en el sistema financiero. (NOTCHEFF, 1999:24)

En consecuencia, podemos afirmar que el Gobierno de Menem a partir de 1991 consiguió integrar un esquema económico económica y políticamente consistente. En torno a él se articularon los más diversos apoyos políticos, desde los sectores tradicionalmente partidarios del justicialismo hasta los núcleos más concentrados del capital económico; sin olvidar, por cierto, a los amplios sectores medios que vivieron el *boom del consumo* y el fin de la memoria inflacionaria como motivos suficientes para brindar su apoyo electoral y legitimar la propuesta.

La tasa de crecimiento del PBI en permanente aumento llegó a un promedio del 6.7% anual durante toda la década, incluido el crecimiento negativo del -4.6% de 1995, debido al efecto de la devaluación mexicana. La inflación, por su parte, también llegó a índices aún menores al promedio de los países desarrollados. Dichos indicadores acompañaron la euforia de coyuntura vivida en buena parte de la década, así como la admiración que los resultados despertaron en muchos organismos internacionales de crédito. Conviene entonces, analizar los otros componentes del modelo para tener una visión más acertada en la perspectiva temporal que permita explicar los causales de su caída y sus consecuencias actuales.

4. El sector financiero

La apertura financiera acompañó el escenario internacional mencionado. Mediante una amplia legislación se eliminaron los impuestos a las ganancias sobre las tenencias de acciones y bonos de inversores no residentes y las restricciones sobre la inversión directa extranjera y las repatriaciones de capital. En septiembre de 1993, la legislación dejó sin efecto los requerimientos previos de un período de espera de tres años, para la repatriación del capital y a los inversores extranjeros les fue permitido remitir ganancias en cualquier momento, organizar sus compañías y hacer uso del crédito local con los mismos derechos y bajo las mismas condiciones que las firmas nacionales.

El ingreso de capitales fue así realmente considerable durante buena parte de los noventa, tendiendo a su disminución promediando la segunda mitad de la década. De todas maneras, es conveniente observar los principales usos de tales ingresos:

- 1.- financiar la participación de los conglomerados económicos en los procesos de privatización de las empresas públicas;
- 2.- financiar el *boom* de consumo - especialmente suntuario- y la apertura importadora de la economía;
- 3.- los altos rendimientos del capital financiero;
- 4.- incrementar las reservas y compensar los desequilibrios de cuenta corriente. (NOTCHEFF, 1999:28)

En términos generales, se puede decir que la apertura financiera se realizó sin mayores medidas regulatorias que diferenciaron entre capitales especulativos y de corto plazo, orientación de nuevos flujos hacia la inversión y limitación de los efectos distorsivos sobre la economía. La falta de acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas representa un indicador contundente de dicha política con la consecuente influencia que el desarrollo de las mismas tuvo sobre la cuestión laboral.

5. Las privatizaciones

Una vez más las consideraciones acerca del modelo decisorio constituyen una de las características fundamentales a la hora de comprender el programa privatizador desarrollado. La bibliografía en general destaca que la celeridad y las dimensiones del mismo terminaron por constituir sus *notas iniciales* más salientes. Puede que ellas no hubieran sido posibles - aún en medio de la crisis y de las necesidades externas de la economía - con el contralor del Congreso y el conjunto de las instituciones sociales. En el mejor de los casos, su realización no hubiera dado lugar a buena parte de las consecuencias que observaremos más adelante.

En este marco pueden anotarse tres condicionantes importantes del proceso, como lo señalan Abeles, Forcinito y Schoor (1998):

- Interés de los acreedores externos - y de la cúpula empresarial local- en hacer coincidir los programas de capitalización de la deuda externa argentina con la privatización de las empresas del Estado.

- Acceder a las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que incluían las privatizaciones - reducirían el déficit fiscal y los desequilibrios externos - a cambio de asistencia financiera y residualmente favorecer el ingreso de capitales.

- Ingresar al plan Brady para renegociar la deuda externa argentina

a.- *Los marcos regulatorios y el problema de los precios*: con la excepción del gas y la energía eléctrica - que fueron realizadas por ley - el conjunto de la privatizaciones o concesiones de las empresas del Estado respondieron a decretos o resoluciones del Ejecutivo. El modelo decisorio presentó en este caso dos consecuencias importantes. La primera está relacionada con la imposibilidad de desarrollar contralores institucionales durante el proceso mismo de transferencia. La perspectiva temporal

y las investigaciones tienden a demostrar que la celeridad no constituyó un impedimento para la corrupción política.

La segunda, refiere a la inexistencia de marcos regulatorios una vez transferidos los activos; en la mayoría de los casos, los entes responsables de dicha tarea fueron creados con posterioridad (ASPIAZU, GUTMAN, VISPO, 1998). Numerosos estudios demuestran así la consecuente y permanente renegociación de los términos de adjudicación de las empresas. Claro está, como lo sostienen Arza y González García (1998), que las modificaciones que pudo arrojar dicho proceso siempre mantuvieron inalterable la ecuación económica original, es decir la rentabilidad económica inicialmente esperada por la empresa. El riesgo empresarial fue prácticamente nulo en este marco.

Consecuentemente y con relación al servicio ofrecido por las empresas es importante destacar dos problemas centrales: uno, relacionado con las características de los entes encargados del control y otro, vinculado directamente a la variación de precios de los mismos. También es posible formular una vinculación con la inversión prevista y la realmente realizada por las empresas, que serán analizadas más adelante en el presente trabajo.

Con relación a los entes de control destacaremos tres notas centrales que hacen a su concepción y lógicamente, a su funcionamiento.

- a.- surgieron con posterioridad al proceso: la mayoría no acompañó el proceso de transferencia sino que surgieron luego de concretarse este;
- b.- atomización: los mismos fueron concebidos en función de cada servicio o empresa privatizada;
- c.- ausencia de apoyo político: se observa una notable desatención en el cumplimiento del control sobre cláusulas como las de *neutralidad tributaria* o *estabilidad impositiva*.

Una encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) entre usuarios empresarios permite observar que el 61,4 % de los mismos evalúa como *muy malo* el control gubernamental de los servicios, el 33,1% lo considera regular, mientras sólo el 3,3% opina que es adecuado. En este marco, la situación de los entes de control y otras variables políticas resultan fundamentales a la hora de analizar la variación de los precios en los servicios ofrecidos por las empresas privatizadas. La misma encuesta antes citada destaca que el 88,2% no está de acuerdo con las tarifas vigentes. Tal apreciación tiene en realidad fundamentos económicos sólidos y probados. Se puede observar un incremento de los precios y tarifas de los servicios privatizados sustancialmente mayor al resto de los precios de la economía. Por ejemplo, mientras los precios mayoristas se incrementaron el 19,3% las tarifas de peaje lo hicieron en el orden del 70%, las tarifas telefónicas alrededor del 41%, en el gas natural 43,7%. La única excepción la constituyó la energía eléctrica.

b.- Concentración y centralización de la propiedad: en la mayoría de los casos se fijaron patrimonios mínimos muy altos para poder participar del proceso licitatorio, sea en el acceso, preclasificación o directamente en la adjudicación de las empresas. El surgimiento de una suerte de mercado privilegiado para los de mayor patrimonio fue su consecuencia lógica: pocos oferentes, coordinación y *lobbying* empresario fueron

algunas de las principales causas que llevaron a una marcada concentración de la propiedad de las empresas

Por otro lado se reforzaron monopolios u oligopolios con la consolidación de mercados protegidos y amplios márgenes de libertad en la fijación de tarifas. La consecuencia fue la consolidación del poder económico en un núcleo reducido de grupos empresarios nacionales y algunas empresas extranjeras junto a los bancos transnacionales.

c.- La problemática fiscal: en primer lugar, la ya analizada urgencia y la ausencia de un saneamiento general de las empresas a privatizar no sólo golpearon sobre la prolijidad del proceso sino que en términos económicos llevaron a una *subvaluación de los activos privatizados*. "El valor presente de las rentas futuras resultó significativamente superior al precio de transferencia". (AZPIAZU, GUTMAN, VISPO, 1998:7)

Con el sustento de una discusión entre el precio real de muchas de las empresas privatizadas y el precio final de transferencia es importante destacar dos indicadores centrales de la relación privatizaciones-situación fiscal. La primera está vinculada directamente con los ingresos y egresos y la segunda con los efectos sobre el equilibrio fiscal. Se describe en ambos un denominador común de incuestionable importancia política para la gestión del gobierno: *el efecto económico positivo en el corto plazo*. Mientras por un lado se produjo el ingreso de efectivo y se suprimieron los servicios de la deuda capitalizada, se consiguió, por otro, el sustento del necesario equilibrio fiscal que demandaban los inicios del Plan de Convertibilidad.

Sin embargo el impacto de la coyuntura se desdibuja - como hoy lo podemos observar- en el mediano y largo plazo, cuando las cuentas públicas se ven jaqueadas por la incidencia de los servicios de la deuda externa e interna de la ex-empresas públicas que fueron absorbidas por el Estado antes de su venta. La ausencia de políticas tendientes a conseguir transformaciones estructurales que permitieran prolongar los efectos positivos de la coyuntura hace que el largo plazo se haya convertido en un verdadero boomerang para los objetivos iniciales enunciados en el programa privatizador.

d.- La inversión: los objetivos del programa privatizador suponían en primer lugar la formación de capital por parte de los grupos adjudicatarios y en segundo, los efectos multiplicadores de la misma. En relación al primero la estimaciones revelan un efecto moderado sobre la inversión agregada. La misma equivaldría a poco más del 2% del PBI hasta mediados de los '90 y alrededor del 1,5% hasta finales de la década. Esto implica que la inversión realizada estuvo muy por debajo de las previsiones originales. Brevemente se puede sostener, entonces, que si bien a corto plazo se observa un impacto positivo sobre la inversión, sin embargo su efecto multiplicador se vio amortiguado por el alto componente de equipamiento adquirido en el exterior. Además es de notar que la inversión quedó circunscripta a un número muy reducido de sectores de actividad. (AZPIAZU, GUTMAN, VISPO, 1998:9)

e.- La concentración y centralización del capital: es posible reconocer una tipología inicial acerca de las estrategias empresarias en función de la adquisición de empresas estatales. Esta se conformaría de la siguiente manera:

a.- estrategia de concentración: se trató de grupos económicos que operaban en el mismo sector de actividad y adquirieron empresas o tenencias accionarias de empresas del Estado. Ejemplos de la estrategia de concentración pueden ser el grupo Indupa y su participación en Petropol S.A. e Induclor S.A.; del grupo Garovaglio y Zorraquín que a partir de Ipako S.A. adquiere Polisur S.A. o el del conglomerado Techint que obtiene la mayoría accionaria de la siderurgia estatal (SOMISA).

b.- estrategia de integración: se trató de grupos económicos que adquirieron empresas del Estado para lograr, directa o indirectamente, un mayor grado de integración vertical u horizontal. Ejemplos de esta estrategia pueden ser las siderúrgicas Techint y Acindar que integraron la producción y distribución de energía eléctrica y gas, insumos fundamentales de su producción.

c.- estrategia de diversificación y conglomeración: se trató de grupos que tuvieron una activa y difundida presencia en distintas áreas o actividades privatizadas. Como ejemplos se puede mencionar al Grupo Perez Companc o al Grupo Techint.

La consecuencia lógica de las diversas estrategias implicó una creciente oligopolización y conglomeración de la economía argentina y la consecuente polarización del poder económico - con las correspondientes reservas de mercado y rentas de privilegio - en un reducido número de grupos empresariales.

f.- El sector comercial

La apertura comercial constituyó otras de las variables del plan económico. La eliminación de aranceles y de protecciones no arancelarias - unido a una moneda cara para los exportadores - provocaron un creciente aumento del sector importador. De tal forma las importaciones comenzaron a superar notoriamente el volumen de las exportaciones. Entre 1991 y 1998 las importaciones crecieron un 82% más que las exportaciones.

La apertura no tuvo en cuenta los tiempos necesarios para generar una reconversión adecuada de los propios espacios industriales en vistas a la competencia externa. El impacto sobre los pequeños y medianos empresarios fue contundente y el cierre de establecimientos - aunque silencioso en los primeros momentos - también fue un signo de la época.

A pesar de ello, no se puede hablar de una apertura indiscriminada de la economía. Ciertos sectores empresariales recibieron beneficios de protección absolutamente extraordinarios, sea por la morfología del mercado o por su nivel de lobby o alianza con el poder político. El caso de la industria automotriz es el más destacable al respecto y ello explica que más de la mitad del crecimiento industrial deba ser atribuido sólo al sector.

g.- La deuda externa

El endeudamiento es sin lugar a dudas el problema estructural más relevante de la economía argentina. Nuestra situación ya tiene características históricas, de todas maneras el tema reviste relevancia y envergadura económica a partir del go-

bierno militar de la década del '70. En este sentido nuestro país es un caso teóricamente paradigmático de los numerosos estudios del endeudamiento - financiero - en los países emergentes.

La transferencia de recursos que el mismo significó ha sido verdaderamente determinante para cualquier proyecto de desarrollo sustentable y los costos siempre han caído sobre los pequeños y medianos productores y fundamentalmente sobre los sectores asalariados. Nos detendremos, a continuación, a observar el comportamiento del endeudamiento en el marco del Plan de Convertibilidad.

Desde 1990 en adelante se inició la negociación por el capital y los intereses de la deuda con los acreedores privados. La misma finalizó en 1992 con la firma del Plan Brady que permitió una normalización con dichos acreedores y se estableció un cronograma de pagos que garantizaba que no se repetirían en el futuro los incumplimientos de la década anterior. En este marco, y dada la acentuada liquidez internacional a la que ya hicimos referencia, se accedió nuevamente a un amplio endeudamiento externo (BASUALDO, 1999:34-37). La deuda externa pasó así de algo más de 60 mil millones en 1991 a 140.000 millones al finalizar la década, superando de esta manera el incremento del PBI en el mismo tiempo.

Algunas notas salientes, que resultan particulares en los '90, merecen destacarse. La primera es que el nuevo ciclo de endeudamiento tuvo un marcado componente privado y su participación fue notablemente superior al sector público. Una serie de razones explican el fenómeno: en primer lugar, el sector privado se encontraba libre de deuda, dado que la misma se había estatizado a principios de la década anterior. En segundo lugar, como ya lo explicamos, los grupos económicos locales -unidos al capital extranjero- necesitaban capitales para participar del proceso de privatización de las empresas públicas. Esta modificación de la composición pública-privada de la deuda externa es un primer rasgo ciertamente significativo.

La segunda particularidad refiere a los oferentes de fondos. En este sentido se registró un cambio en la caída de la importancia del sector bancario transnacional. Desde el Plan Brady en adelante, una parte mayoritaria de la deuda - de ambos sectores - dio lugar a la emisión de bonos, títulos y obligaciones, posibilitando la irrupción de otros acreedores externos, como los Fondos de Inversión, que a lo largo del período se convirtieron en importantes tenedores de los mismos, con un 50% del total. (BASUALDO, 1999:36)

La tercer particularidad, ya la hicimos notar, y está vinculada al hecho de que en un marco de convertibilidad, el sector público convirtió toda su deuda interna en externa, al dolarizar sus obligaciones. De esta manera quedó claro que los sectores económicos más concentrados de la economía y los diversos tipos de capital extranjero condujeron durante toda la década el endeudamiento externo, que llevaron a cabo los grandes bancos del mercado local. Los costos, por supuesto, fueron asumidos por el Estado, que no sólo debió transferir sus empresas - en las condiciones ya descritas - para pagar el capital adeudado, sino que también se hizo cargo del capital adeudado por el conjunto de la economía en años anteriores - plan Brady.

Sería demasiado extenso una descripción de todo el fenómeno, pero también se debe mencionar la otra cara del endeudamiento, esto es la permanente fuga de capitales al exterior de nuestra economía nacional. Al respecto solo quisiéramos desta-

car, que si bien es cierto que en los primeros años de la década se detuvo dicha salida e incluso se repatriaron capitales, el fenómeno sólo parece estar vinculado al proceso privatizador. Una vez finalizado el mismo, el drenaje ha continuado de manera persistente hasta registrarse al finalizar la década una fuga cercana a los 60 mil millones de dólares. (BERNAL MEZA, 2001:7-10)

Otros parámetros podrían desarrollarse para completar el escenario económico nacido con la convertibilidad, tales como la cuestión impositiva o la composición del PBI, de todas maneras sus rasgos centrales - tanto conceptuales como de funcionamiento - descansan en buena medida en los puntos mencionados. Ante ello, nos interesaría destacar las consecuencias sociales del plan, puesto que como dijimos, el *boom del consumo* originó una primera etapa de alto nivel de legitimidad y, de hecho, fue bandera para la reelección presidencial.

Sin embargo, conforme avanzaba la década, los resultados sociales comenzaron a evidenciar un clima de malestar social -el cual, unido a los cuestionamientos sobre la transparencia pública y a los signos de resquebrajamiento del modelo- terminarán con la derrota oficialista en las elecciones de 1989. Por ello, antes de analizar ese cambio es importante observar algunos indicadores sociales del Plan instrumentado por Menem.

La tasa de desempleo creció desde un 8,5% al iniciar la década, a más del 16% al finalizar la misma y sumando a los sectores subempleados, llegaba alrededor del 30% de la población económicamente activa con problemas de trabajo. A ello se debe agregar la distribución desigual del ingreso y la pobreza, como lógica consecuencia de la situación general de desocupación. El 20% más rico de la población participa 4 veces más en el ingreso nacional que el 40 % más pobre y la diferencia entre el 10% más rico y el 10 % más pobre aumentó de 14 veces al finalizar los años 80 a 24 veces una década después. La pobreza - acompañando el mismo fenómeno - comenzó a mostrar cifras alarmantes - que aún serán peores en estos días, así los hogares por debajo de la línea de pobreza crecieron más del 70 % en la década, ubicándose en cifras superiores al 30%. (NOTCHEFF, 1999:31)

D- La política exterior

La política exterior del gobierno de Menem estuvo fuertemente vinculada al cambio de modelo político-económico implementado a nivel interno. Incluso a pesar de las particularidades del área, algunas características referidas al modo personal de atender los asuntos de Estado del presidente Menem, se vieron reflejados en el diseño e instrumentación de las relaciones externas. Muchas veces, como lo sostienen Bologna y Busso (1994:30), los errores de estilo llegaron hasta a condicionar el contenido de la política exterior argentina por la sobreactuación y por la prioridad dada a las relaciones interpersonales, de presidente a presidente.

En cuanto a los contenidos del nuevo diseño se observa el abandono del perfil confrontacionista de las relaciones con Estados Unidos, optando por un realineamiento acrítico, en función de una relectura de los nuevos rasgos del sistema político y económico internacional, con el fin de la guerra fría y de los constreñimientos económicos internos ya mencionados. En este sentido el linkage entre la reforma económica interna y el acercamiento a EEUU, para que nos apoyase en las negocia-

ciones con los organismos multilaterales de crédito y la banca privada de capitales, trajo como consecuencia la entrada de créditos y financiamiento internacional, tanto para el sector público como privado.

Por tanto, durante los primeros años se estructuró la política exterior en función de obtener una excelente relación con Washington, subordinando a dicha relación gran parte de la agenda de política exterior argentina. Sin embargo, desde finales de 1991, en el discurso se privilegiaron 4 áreas: EEUU, América Latina, Europa y Japón, planteando diferentes plazos en las estrategias de acercamiento.

En la redefinición de las relaciones con **Estados Unidos** - alineamiento automático- se apuntó a consolidar con la administración Bush un conjunto de valores compartidos sobre política exterior (defensa de la paz y seguridad internacionales, no proliferación de armas, consolidación del sistema democrático y el respeto por los derechos humanos, apertura Argentina a las inversiones extranjeras y al comercio y la reforma de la economía doméstica). Durante el gobierno de Clinton, la agenda se centró en las cuestiones comerciales, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico y la búsqueda de una mayor seguridad jurídica. En cuanto al tema de la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, la posición osciló entre el apoyo a la propuesta norteamericana en términos de mediano plazo y la necesidad de conservarse aliada a la posición brasileña en tanto principal socio económico

Con respecto a **Europa** un nuevo planteo para abordar la cuestión Malvinas apareció como prioritario, pues permitiría destrabar la relación económica con los estados comunitarios al normalizar las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. La consecuencia fue tanto la firma de un conjunto de convenios de promoción y garantía de inversiones con varios países, inclusive Polonia, como la participación y adjudicación de varias empresas del Estado a capitales estatales y privados de origen europeo.

En las relaciones con **América Latina** se muestran las mayores continuidades, avanzándose en la política de concertación en pos de la defensa democrática y de los derechos humanos a nivel regional. A su vez, se profundizó el proceso de integración subregional, con la constitución del Mercosur, a partir del 1 de enero de 1995 formando una Unión Aduanera imperfecta. Este proceso presentó una primera etapa, que vinculada a la coyuntura expansiva de la economía argentina y brasileña, se caracterizó por la aceleración y ambición en los objetivos. Promediando la década, con las consecuentes crisis de ambas economías y la presión americana por un proyecto alternativo en torno al ALCA, la integración ingresó en una etapa de estancamiento. Así lo socios parecen -al presente- estar más pendientes por la generación de mecanismos de defensa ante las crisis de sus vecinos, que por la redefinición de las metas del MERCOSUR a futuro.

Entre los cambios más notables podemos señalar los producidos en la relación con EEUU, en la cuestión Malvinas, en la ruptura de la tradicional neutralidad argentina, con el envío de naves y tropas al Golfo Pérsico, en el giro en la política nuclear y aproximación a posiciones sobre no proliferación, avanzando con Brasil y ratificando Tlatelolco, en la política misilística, con la desactivación del proyecto Cóndor II - mostrando los costos del alineamiento -, en el retiro abrupto de los No Alineados en 1991 - aunque no del Grupo de los XV - y en la modificación de los

votos en NU, alineándose más con las posiciones norteamericanas, sobre todo en sus críticas a la violación de los derechos humanos en Cuba.

En conclusión, los cambios y las continuidades en la política exterior del período bajo estudio se desarrollaron acorde con el nuevo modelo político y económico y el abandono del modelo basado en la sustitución de importaciones. Así se ligaron las políticas domésticas con la política exterior, recurriendo aquí también al pragmatismo, como modo de acción política.

E- La decadencia del modelo. El gobierno de la Alianza

La constitución de la Alianza entre el partido Radical, el Frepaso y otras fuerzas de centro-izquierda generó una expectativa cierta de cambio en la sociedad argentina. Los cuestionamientos de corrupción, la caída vertiginosa de la imagen pública del Presidente Menem, las dificultades de los candidatos del partido oficial para despegarse de la gestión de gobierno y las crecientes dificultades de la economía, que ya se encontraba en su ciclo recesivo, marcaban un campo libre para el surgimiento de un nuevo espacio político.

Numerosos son los análisis políticos de la época. ¿Sería el Frepaso - luego de obtener 4000.000 de votos en la elección de 1995 - la fuerza de centro izquierda que quebraría el bipartidismo tradicional y sus prácticas? ¿Lograría con la UCR la constitución de una alianza o coalición de gobierno - a la chilena - que permitiera mayores márgenes de participación popular, consolidación republicana, nueva institucionalidad y gobernabilidad? ¿Nacería de ambos partidos un nuevo espacio democrático *progresista* y transparente que corrija los vicios de la política neoliberal o de mercado impuesta por el menemismo?

Tipologías de partidos, gobernabilidad de las conformaciones coalicionales, diagnósticos de los residuos del modelo de mercado de los '90, reciclaje de las teorías democráticas unidas ahora a un modelo de cambio participativo e incluyente, fueron sólo algunos de los tópicos más tratados en la política nacional a partir de la segunda mitad de los '90.

El devenir posterior nos ahorra un desarrollo teórico exhaustivo. La Alianza fracasó y muchos de aquellos análisis hoy no podrían superar las buenas formulaciones. El Frepaso vive un presente que no supera su carácter comunal en la ciudad de Buenos Aires y la UCR aún debate una estrategia que le permita un paso honroso por la próxima contienda electoral.

Ante ello, sólo plantearemos una secuencia cronológica del los dos años del gobierno de la Alianza. En ellos, poco apareció de los anuncios de la Carta de los Argentinos que prometía trabajo, educación y salud para todos. El gobierno de De la Rúa fue, en consecuencia, la continuidad de las políticas de los '90, sólo que sin inversiones, boom de consumo, o propiedades públicas para privatizar.

1. El fin de la esperanza

El 10 de diciembre de 1999, Fernando de la Rúa (UCR) y Carlos Álvarez (FREPASO) asumían el poder. El Justicialismo, si bien perdía las elecciones nacionales, triunfaba en la mayoría de las provincias, consolidando así un nuevo poder partidario, luego conocido como *los gobernadores*.

La fuerte recesión, los niveles elevados de desempleo y un déficit fiscal considerable con que se despidió la Administración Menem, hicieron que la primera discusión del Gobierno girara en torno a *la herencia recibida*. Las estadísticas de uno y otro sector ganaron la escena pública buscando ganar tiempo para diseñar un nuevo plan. Sin embargo, no se hizo esperar la presión del FMI, sobre la necesidad de un *ajuste* que redujera el déficit fiscal e hiciera viable la economía. El Ministro de Economía José Luis Machinea contradecía todos los pronósticos, y a poco de andar, aparecía el primer *impuestazo* para mejorar la recaudación. Las debilidades políticas del presidente electo comenzaron a aparecer al igual que las desavenencias en el seno de su partido. En cinco meses de gobierno, De la Rúa ya había perdido un 17% de respaldo y comenzaba a ser jaqueado por la protesta sindical que finalizó - ya en el 2000 - con huelgas nacionales.

La reforma laboral - reclamada por el FMI - generó el hecho político público más desconcertante del nuevo gobierno. El Vicepresidente Álvarez decidió renunciar a su cargo, luego que el Presidente anunciara cambios en su gabinete, en lo que se evidenciaba una confirmación de funcionarios que estaban sospechados de corrupción. De esta manera, los intentos de Álvarez por desentrañar la existencia de coimas en el Senado, a cambio de la aprobación de la nueva ley laboral, no fueron confirmados por el compromiso del propio Fernando De la Rúa.

La renuncia del Vicepresidente no sólo implicaba una crisis institucional que golpeó la imagen pública del gobierno en una de sus principales banderas electorales, la transparencia, sino resquebrajó la Alianza gobernante y comenzó a quitar sustento político partidario al gobierno. A partir de aquel momento, las fracturas fueron inevitables tanto en el seno de la propia UCR como del Frepaso y las estructuras partidarias comenzaron a tomar distancia de las acciones gubernamentales, en forma cada vez más pronunciada y pública.

En diciembre de 2000, Argentina recibió una ayuda financiera, liderada por el FMI, de 40.000 millones de dólares, denominada y publicitada como el *Blindaje Financiero*, provocando la suba de la bolsa y siendo publicitada como el fin del ciclo recesivo. Sin embargo la falta de consenso interno y las dificultades externas provocan una nueva crisis que terminó con la renuncia del Ministro Machinea.

La sucesión del Ministro de Economía fue el segundo golpe a la autoridad presidencial. El nombramiento del liberal López Murphy y su permanencia sólo por unos días, ante la resistencia de sectores del propio partido oficial, demostraron la creciente debilidad del presidente, a la vez que crecía una imagen pública ligada a su lentitud e indecisión.

La situación finalizó con la vuelta de Cavallo (el Ministro de la Convertibilidad) al Ministerio, en busca de un supuesto segundo milagro económico, para lo cual solicitó y consiguió - a imagen de Menem en 1989 - la delegación de superpoderes del Congreso Nacional. Sería extenso detallar los diversos intentos del nuevo Ministro en un año de gestión, los cuales van desde planes de competitividad, impuestos a las transacciones financieras para aumentar la recaudación, ampliación de la convertibilidad - euro y dólar - hasta *déficit cero* como manera de recortar el sector público (incluido el 13% de los montos salariales) y frenar el déficit fiscal. A ello debe agregarse el *Megacanje de deuda* que aplazó los vencimientos - mediante un

increíble negocio bancario - con el pago de nuevos intereses, a la vez que comprometió seriamente la viabilidad del largo plazo. Nada de ello pudo detener la creciente inestabilidad del sistema económico y político, la curva ascendente del riesgo país que superó los 3000 puntos y el giro de los mercados restando apoyo a la política gubernamental.

El 14 de octubre, la legitimidad del gobierno terminó de sucumbir, ante una aplastante derrota en las elecciones parlamentarias que renovaba la totalidad del Senado y la mitad de la Cámara de Diputados. Noviembre fue el mes de la *corrida bancaria*, que produjo una reducción en los depósitos de más de \$ 1000 millones de pesos/dólares. A raíz de esto, el gobierno anunció un plan por 90 días para frenar la caída de depósitos que incluía un límite semanal de 250 dólares en retiros bancarios. Se permitía dolarizar los depósitos en pesos, se restringieron los envíos de divisas al exterior, se prohibieron los préstamos en pesos y se fijó que las operaciones financieras sólo se realizaran con las tasas de las transacciones en dólares. Nació así el llamado *corralito*.

El 19 de diciembre, en medio de una ola de saqueos a comercios de todo el país, el gobierno argentino decretó el estado de sitio. Por la noche, De La Rúa se dirigió a la población por la cadena nacional, pero su discurso obtuvo como respuesta una movilización masiva de la población en muchas ciudades del país y también en la Plaza de Mayo y el Congreso de Capital Federal. La cacerola se convirtió en un símbolo de protesta social y de repudio a la clase dirigente. El 20 de diciembre se produjeron marchas hacia la Plaza de Mayo, reprimidas por la policía, con un saldo de varios muertos y heridos. Por la tarde, De La Rúa intentó una última carta, ofreciendo al Partido Peronista un gobierno de coalición, pero fue rechazado. Más avanzada la tarde, De La Rúa envió su renuncia al Congreso de la Nación

2. Los cinco presidentes

Fueron necesarios 5 presidentes en 13 días para estabilizar precariamente el país. La renuncia del Presidente De la Rúa obligó la asunción provisoria de la primera magistratura a Ramón Puerta, Presidente del Senado. Su principal tarea fue convocar una Asamblea Legislativa que eligiera un nuevo Presidente. La amplia mayoría del justicialismo eligió al Gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa como Presidente Interino, mientras se anunciaba el llamado a elecciones generales en 3 meses.

Rodríguez Saa informó en su discurso ante la Asamblea, que Argentina no pagaría la deuda externa, ante la ovación del conjunto de los legisladores. La creación de 1 millón de puestos de trabajos en 90 días fue el segundo y resonante anuncio. Pero el nuevo presidente sólo estuvo en el poder una semana. La concertación legislativa de los distintos sectores justicialistas y un grupo importante de gobernadores pronto restaron apoyo al nuevo Presidente. La elección de un grupo de colaboradores fuertemente cuestionados por corrupción y la adopción de un perfil público que poco se correspondía con una transición trimestral sellaron la suerte del ex Gobernador de San Luis. Un nuevo cacerolazo multitudinario en la Plaza de Mayo hacía renunciar al Jefe de Gabinete de Asesores del Nuevo Gobierno. El fin de semana

los gobernadores no acudieron al llamado del Presidente y desde su provincia natal presentó su renuncia.

Luego de 48 horas de Presidencia Interina del diputado Eduardo Camaño, asumió la presidencia el Senador Eduardo Duhalde. Apoyado mayoritariamente por su partido y también por la UCR conformó según sus propias palabras *la mayor coalición de gobierno* que las circunstancias permitían.

Sería demasiado extenso presentar una cronología de los acontecimientos ocurridos en la Argentina en los últimos meses. El vértigo de los sucesos y la magnitud de la crisis cambian la dimensión temporal y con ella, la perspectiva para discernir con claridad lo coyuntural de lo estructural. De todas maneras y sólo para completar la presentación se puede hacer referencia a tres aspectos salientes de la política del nuevo gobierno.

En primer lugar el intento de recomposición externa, luego del default. La solicitud de apoyo al gobierno de Estados Unidos y a buena parte de los europeos chocó con una respuesta conocida: la ayuda sería posterior al acuerdo que Argentina país logre alcanzar con los organismos multilaterales de crédito. Tal como lo había vivido el Gobierno de Alfonsín en los '80, el FMI sigue siendo el garante oficial del escenario financiero internacional, a pesar de las dificultades comprobadas de sus recetas de salida.

El gobierno dedicó entonces sus esfuerzos a un acuerdo con el FMI. El propio Presidente predijo en tres oportunidades, fallidamente, que el acuerdo llegaría. Sin embargo el mismo se continuó dilatando. Se sucedieron actuaciones gubernamentales y del propio organismo que rayan la ficción. La agenda de exigencias, convertida en debate político interno, misiones técnicas que lejos de ser exclusivamente económicas, presionaron a las instituciones legislativas y judiciales, la formación de una comisión internacional de economistas notables para que dieran su diagnóstico y la conversión de funcionarios técnicos del FMI en hombres públicos de nuestro país, son parte de esta historia de violaciones aún sin solución.

En segundo lugar, el gobierno intentó generar un nuevo modelo económico, o al menos mostrar una salida del *modelo de convertibilidad*. Para ello se decidió una devaluación del peso al valor de 1,40 por cada dólar. Se estableció así un tipo de cambio oficial y otro paralelo o libre, que solo duró unos meses. La exigencia del FMI de dejar flotar el dólar pronto llevó su valor a superar los \$3,50.

La inflación ya superó el 50% - sin aumentos salariales - y la ausencia de determinados insumos básicos agravaron la crisis social y la parálisis general. La supuesta aceleración de un sector exportador favorecido por el tipo de cambio no parece significativa ante la depresión. Sin embargo - nuevamente - buena parte los sectores más concentrados de la economía volvieron a disfrutar de los acontecimientos. La pesificación de las deudas contraídas en dólares a un valor de 1,40 permitió licuar buena parte de sus pasivos. La memoria de la estatización de la deuda privada realizada por Domingo Cavallo durante el último gobierno militar se hacía nuevamente presente.

Los fondos continuaron su retirada de los bancos aún a costa de la profundización del corralito en primer lugar y de las trabas legales o los intentos de *canje por bonos* implementados. La crisis del sistema financiero tocó su punto máximo y la

amenaza de una caída bancaria generalizada sigue presente. Mientras tanto, cientos de ahorristas se agolpan día tras día en la puerta de los bancos para golpear sus puertas y reclamar una respuesta a la violación de sus propiedades.

El tercer aspecto está vinculado a la situación política interna. Para descomprimir la situación partidaria se decidió adelantar la convocatoria a elecciones para marzo del 2003. Sin embargo, la presentación como candidato del Dr. Menem por partido el oficial ha ocasionado una división política sin acuerdos previsibles en el propio seno del PJ. Episodios de violencia de distinto tipo son adjudicados a dicho enfrentamiento. Así, el ex gobernador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saa - ex presidente por 7 días, el Gobernador de Córdoba, José Manuel de La Sota y el ex presidente Menem parecen ser los candidatos con más chances en el oficialismo.

La oposición, por su parte, muestra la disgregación del partido Radical luego de la experiencia De la Rúa y - como contracara de ella - la enorme imagen positiva de una ex diputada del partido, Elisa Carrió. La diputada chaqueña ha enarbolado la bandera anticorrupción como principal estandarte y ha propuesto un cambio de modelo de la política argentina, no sólo político-económico sino también generacional. Unida a distintos sectores sociales y al partido socialista, proponen la convocatoria a una Convención Constituyente como hecho fundacional de una *nueva república* a la vez que solicitan la renuncia de toda la clase política de sus cargos actuales. Se pretende construir así un nuevo polo alternativo a los partidos tradicionales. Ante ello, el tema de convertir una fuerza de oposición testimonial en un partido de gobierno parece ser el gran desafío.

Conclusiones

Argentina es el quinto productor mundial de alimentos, sus riquezas naturales son conocidas y ponderadas internacionalmente, posee suficiencia energética, una población casi universalmente escolarizada, sus mejores universidades son gratuitas, la población crece a un ritmo relativamente bajo y en su mayor parte está urbanizada. La lista de ponderación podría ser larga y en muchos casos es el origen del *falso orgullo* nacional.

En tanto la actualidad muestra un 25% de la población económicamente activa sin trabajo, casi el 60% de los argentinos son pobres y 7 millones de ellos son indigentes, la desnutrición infantil muestra cifras crecientes, miles de niños comen sólo una vez por día y en las escuelas, la deuda externa asciende a los 155.000 millones de dólares, la inseguridad - vinculada a la política, a la delincuencia o a la anomia - crece en sus calles. La lista también podría ser larga y seguramente forma parte de una crisis que no recuerda parámetros sencillos de comparación. Lo cierto es que en los últimos 25 años la sociedad se ha ido dualizando y fragmentando al extremo, y probablemente ninguno de los indicadores que se pudieran exhibir reflejen en toda su *humanidad* la crisis social de estos días.

Ante ello y como en tantos otros momentos de la historia las preguntas vuelven a ser dos: ¿**qué** se va hacer y **quién** lo va hacer? La lectura de los últimos años que hemos tratado de presentar - por cierto general e incompleta - será ineludible a la hora de las respuestas. El Dr. Julio Olivera en representación de un importante grupo de intelectuales presentaba hace unos meses en la Universidad de Buenos Ai-

res un plan económico alternativo conocido como Plan Fénix . Planteaba en aquella ocasión el error de continuar con la búsqueda de nuestros males en los gastos excesivos del sector público o en el desequilibrio de las cuentas externas. No precisamente porque no se reconozca la ineficiencia y los focos de corrupción que el propio sistema presenta, sino porque ello ha servido, la mayoría de las veces, para olvidar los causales de fondo de la crisis. La misma es inentendible al margen de la falta de empleo y producción. En definitiva, el desequilibrio público es causa directa o indirecta de la insuficiente provisión de bienes que van desde la seguridad jurídica hasta la salud, la educación y la paz social.

Desde la misma perspectiva, Campodónico (2002) sostiene que a estas horas es necesario ser claros y observar que es falsa la propaganda de que la crisis argentina se debe al populismo de las políticas económicas. Brasil tiene déficits fiscales mucho más altos (ocho por ciento en 2001) sin que suceda lo que ha pasado en Argentina. En realidad, ha entrado en crisis un modelo - neoliberal - que depende en exceso de la entrada de los capitales externos y que ha sesgado el aparato productivo industrial, disminuyendo la creación de empleos, privatizando los sectores primarios, de telecomunicaciones y servicios públicos - con altas tarifas y sin aumento de empleo - y privilegiando finalmente a los sectores financieros. El aumento de la pobreza y la desigualdad de ingresos entre sectores ricos y pobres es una consecuencia tan lógica como inevitable.

En este marco, es posible sostener que los consensos sobre el fin - al menos de la versión más ortodoxa - de un modelo económico de más de dos décadas resulta mayoritario. Sin embargo, la cuestión no parece resolverse en un conjunto de medidas o técnicas económicas. La situación es más profunda y se ubica en el plano mismo de la reconstrucción social y política de un nuevo marco republicano. Por ello, quizás la segunda pregunta que refiere a los protagonistas sea aún más trascendente que la lógicamente publicitada evolución económica.

Al respecto, sostenía José Nun (2001) que ya han transcurrido demasiados años de arbitrariedades, de corrupción, de nepotismo, de desprecio por la justicia, de mafias a todos los niveles, de inseguridad en el trabajo o en la calle, del sálvese quien pueda, de impunidad y de premios a los pícaros como para imaginar que, de pronto y en medio de una descomposición social semejante, pueden florecer masivamente en la Argentina la solidaridad y los altos ideales.

El malestar y la bronca no son lo mismo que la voluntad de cambio y, mucho menos, democrática. Y aunque esta voluntad existe, sería ingenuo, absurdo e históricamente falso suponer que los malos ejemplos no cunden y que la miseria, el temor y el sufrimiento no degradan a sus víctimas.

La cuestión no es entonces situarse en un pesimismo que conduce a la parálisis sino conseguir elaborar una nueva estrategia que articule los distintos sectores sociales y políticos. Ello implica una recomposición moral en primer lugar, una reinvención - organización- de la participación y la ciudadanía democrática en los distintos niveles de la sociedad en el segundo. Y por supuesto, la necesidad de relegitimar el funcionamiento y el diseño institucional, que transforme la democracia de baja calidad, que lamentablemente hoy vivimos.

Agosto de 2001

Bibliografía

- Abeles, Martín, Forcinito, Karina y Schoor, Martín** (1998): "Conformación y consolidación del oligopolio de las Telecomunicaciones en la Argentina", en Revista *Realidad Económica*, N° 155, Buenos Aires.
- Adrogué, Gerardo y Armesto, Melchor** (2001): "Aún con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del '90" en *Revista de Desarrollo Económico*. Vol. 40. N° 160. (enero-marzo del 2001), págs. 619-639.
- Alberti, G.**(1991): *Democracy by default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie*, Bologna, CESPAL.
- Arza, Camila y González García, A** (1998): *La privatización del Sistema Vial: Historia de un fracaso*, Realidad Económica, N° 156, Buenos Aires, Mayo - Junio.
- Azpiazu, Daniel, Gutman, Graciela y Vispo, Adolfo** (1998): *La desregulación de los Mercados. Paradigma e inequidades de las políticas del neoliberalismo: las industrias lácteas, farmacéuticas y automotriz*, FLACSO, Sede Argentina, SECYT-CONICET/BID.
- Basualdo, Eduardo** (1999): *Acerca de la naturaleza de la Deuda Externa y la Definición de Una Estrategia Política*. Universidad de Quilmes, FLACSO, Buenos Aires.
- Bernal Meza, Raúl** (2001): *Argentina: Crisis Coyuntural o Estructural. Carta Internacional*. Año IX, N° 99, págs. 7-10.
- Bozo, Ana Julia** (2000): Ponencia sobre "Gobernabilidad en América Latina" en el *Foro Venezuela Dilemas de la Democracia*, Caracas.
- Bresser Pereira** (2001): "Revolucion Democrática y Sociedad Civil en America Latina" Ponencia presentada en el Seminario *La reinención de la política y de la ciudadanía: la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona 22 y 23 de enero de 2001.
- Bologna, Alfredo, Busso, Anabella** (1994): "La Política Exterior Argentina a partir del gobierno de MENEM. Una presentación" en CERIR, *La política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, págs 17-48.
- Busso, Anabella** (1994): "Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina", en CERIR, *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, págs 53-103.
- Campodónico, Humberto** (2002): *La pura locura neoliberal. América Latina-Argentina* Revista SUR, Buenos Aires Marzo-Abril.
- Cavarozzi, Marcelo** (1984): *Partidos políticos débiles, subculturas fuertes*, CEDES, Buenos Aires, Mimeo.
- CERIR** (1994): *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario.
- CERIR** (1998): *La Política Exterior Argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina.
- CERIR** (2001): *La Política Exterior Argentina 1998 - 2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*, Ediciones CERIR, Rosario, Argentina.

Crabtree, John (2001): *Populismo y neopopulismo: La experiencia peruana*, FIXXXVI-3, págs. 566- 584.

Instituto de Desarrollo Regional (1999): *Rosario, los saqueos. Diez años después*, Rosario.

Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1995): *La Modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, UNICEF, CIEP, Losada. Buenos Aires.

Notcheff, Hugo (1999): *La política económica argentina de los noventa. Una mirada de conjunto*, EPOCA. Revista Argentina de Economía Política. Año 1, N° 1. Buenos Aires.

Novaro, Marcos (2000): *El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia*, FLACSO. Buenos Aires.

Nun, José (2001): *El Enigma Argentino*, Memo, Buenos Aires, 27 de octubre.

O'Donnell, Guillermo (1997): "¿Democracia Delegativa?" en *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires: Paidós, Cap. 10, pp. 287-304.

Palermo, Vicente (1998): *Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada*. Trabajo presentado en el 1er Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política. Ipanema. Río de Janeiro 17 a 20 de diciembre.

Portantiero, Juan Carlos (1997): *Estado y Sociedad en la transición democrática*, Nueva Sociedad.