

Tipo de documento: Working Paper N°37
ISSN: 0327-9588



Estilos de gobierno y capacidad de gestion: contexto, ideas y recursos de poder en la implementación de la política económica (Argentina, 1983-1993)

Autorías: Margheritis, Ana

Fecha de publicación: Abril 1997

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

¿Cómo citar este trabajo?

Margheritis, A. (1997). *Estilos de gobierno y capacidad de gestion: contexto, ideas y recursos de poder en la implementación de la política económica (Argentina, 1983-1993)*. [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12964>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo histórico de la investigación ditelliana

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

WORKING PAPER N° 37

**ESTILOS DE GOBIERNO Y CAPACIDAD DE GESTION: CONTEXTO,
IDEAS Y RECURSOS DE PODER EN LA IMPLEMENTACION
DE LA POLITICA ECONOMICA (ARGENTINA, 1983-1993)**

Ana Margheritis *

April 1997

Abstract: El análisis del reciente proceso de implementación de un programa de ajuste económico y reformas estructurales en la Argentina indica que ciertos factores político-institucionales evolucionaron recién hacia principios de los años noventa de manera de crear las condiciones propicias para que dicho programa fuera política y económica viable. Este estudio compara dos estilos de manejo de los asuntos económicos (el de la administración radical del Presidente Alfonsín y el del gobierno peronista durante los primeros años de la gestión del Presidente Menem), a fin de identificar los elementos que posibilitaron un cierto accionar autónomo por parte de los decisores y, especialmente, la construcción de capacidades de gobierno. El argumento se organiza alrededor de tres conceptos claves (contexto, ideas y recursos de poder) e indica, entre otras conclusiones teórico-prácticas, que la forma en que se implementa un programa de reformas económicas determina en parte sus posibilidades de consolidación. En parte esto se debe al hecho de que el uso de ciertos instrumentos para la construcción de capacidades de gobierno y de viabilidad política para dichas reformas no necesariamente redundan en la creación de una real capacidad estatal.

* Ana Margheritis
Ph.D. Political Science
University of Toronto
Universidad Torcuato Di Tella
Miñones 2159
(1428) Capital Federal - Argentina
e-mail: margheri@criba.edu.ar

Introducción

Una vez más, desde fines de los 70 una nueva orientación de política económica se ha expandido desde los países centrales hacia los subdesarrollados, incluida América Latina. Esta vez la "receta" de moda promueve profundas reformas económicas que reviertan la previa expansión del Estado y promuevan el libre funcionamiento de los mecanismos del mercado y del accionar de los agentes económicos privados. Lejos quedaron los experimentos basados en nacionalismo económico, creciente intervención estatal y estrategias de desarrollo auto-sustentado. Por el contrario, los años 80 han visto un movimiento generalizado hacia políticas de liberalización, apertura económica, privatización, desregulación y reducción del rol del Estado en la economía. En consonancia, Argentina, como tantos otros países de la región, también ha modificado sustancialmente su política económica en esta dirección.

No obstante, el caso argentino muestra que los intentos de implementación de reformas estructurales enfrentaron serias dificultades durante más de una década. Tales reformas sólo fueron viables a principios de los 90. Para ese entonces, habida cuenta de la presión ejercida por los organismos multilaterales de crédito -especialmente después de la crisis de la deuda- y del fracaso de otros experimentos económicos, no es de extrañar que se adoptara dicha ortodoxia. Sí resulta llamativo que se pudiera implementar con relativo éxito¹ recién en los 90 y no antes.

Por lo tanto, cabe preguntarse por qué el gobierno peronista, a diferencia de los dos anteriores (el último gobierno militar y el radical), que también habían intentado aplicar medidas similares (e.g. liberalización comercial, desregulación, privatizaciones), pudo hacerlo con relativa facilidad, sin tener que enfrentar una oposición significativa y mucho menos desestabilizante, no obstante los altos costos sociales de este tipo de medidas y sus aparentes contradicciones ideológicas con la histórica doctrina peronista.

El objetivo de este trabajo es analizar los factores político-institucionales que influyeron, a lo largo de una década, en el proceso de toma de decisiones y formación de la política económica argentina, de modo de crear las condiciones de viabilidad de las

¹ El término "éxito" no contiene cargas valorativas ni se refiere a logros positivos en el plano económico. A los fines de este trabajo, el fenómeno a explicar es el grado de éxito/fracaso en la implementación de una política, definido como la posibilidad/imposibilidad del Estado de llevar adelante, en este caso, sus objetivos reformistas en condiciones políticas y económicas aceptables para los actores involucrados.

reformas económicas llevadas a cabo en los 90. Para ello se propone identificar y comparar los estilos de gobierno de las últimas dos administraciones (el radical y el peronista) y su impacto en términos de capacidad estatal.

El trabajo se divide en tres grandes secciones. En la primera se sintetizan algunas características generales de nuestro sistema político que son relevantes para entender el proceso de formulación e implementación de políticas. La segunda sección relata la experiencia de la última administración radical (1983-1989), tratando de identificar aquellos elementos que impidieron la implementación de reformas estructurales. El tercer apartado se aboca al análisis de los primeros años de mandato del gobierno menemista (1989-1993), durante los cuales se llevaron a cabo las reformas económicas más importantes. Al respecto, el uso del término "menemista" no es casual, ya que la intención es diferenciar el estilo particular que el Presidente Menem imprimió a su gestión, los elementos que aún permiten identificar su gobierno con la tradición peronista y, en especial, aquellos elementos nuevos que contribuyeron a hacer viable el ajuste económico en términos de implementación de la política económica.

En este sentido, tres elementos de análisis son enfatizados: uno de ellos referido al contexto socio-económico y político en el cual las decisiones son tomadas y las políticas implementadas; un segundo elemento corresponde a la elaboración del discurso oficial acerca del giro ideológico del menemismo, tratando de descubrir los mecanismos y contenidos de su justificación política; y un tercer factor es el referente a los recursos de poder colectivos e individuales, es decir, a la coalición político-económica que respalda este intento reformista y que en este caso podría decirse que fue "canalizada" y liderada por dos protagonistas centrales de este proceso (el Presidente Menem y el Ministro Cavallo), quienes imprimieron características muy personales al manejo de los asuntos públicos.

El argumento central gira alrededor del contraste entre estos dos estilos de gestión (el radical y el menemista), en los cuales la articulación entre contexto, ideas y recursos de poder ha sido muy diferente y ha permitido distintos grados de éxito en la implementación de la política económica. Las conclusiones remarcan que los mecanismos extraordinarios de toma de decisiones, la institucionalización de la discrecionalidad y los personalismos pueden ser una fórmula efectiva para lograr una implementación rápida de políticas de ajuste, pero van en desmedro no sólo de la consolidación de las reformas que pretenden impulsar sino también de la construcción de regímenes verdaderamente democráticos y estables.

I.- Toma de decisiones y formación de políticas en una sociedad conflictiva

El involucramiento del Estado argentino en la economía y su incidencia en el perfil industrial del país puede rastrearse a lo largo de más de un siglo atrás², pero si nos concentramos en la historia contemporánea vemos que el primer peronismo marcó un hito trascendente en la evolución socioeconómica de un modelo que giraba alrededor del rol del Estado y en la relación entre clases sociales. Respecto de este último punto, sintéticamente puede decirse que el peronismo mobilizó a la clase obrera e institucionalizó sus demandas a través de un aparato (basado en una relación muy estrecha entre partido y Estado) que manejaba las relaciones laborales y proveía beneficios sociales y económicos a un amplio sector de la población. Asimismo, su política económica acentuó los clivajes entre las clases dominantes y estimuló el crecimiento de una burguesía industrial que se expandió al amparo de la protección y de los subsidios y contratos estatales.

Además, en gran parte como herencia del modelo social que el peronismo puso en marcha en los 40, el Estado argentino no sólo expandió enormemente sus actividades en la esfera económica (como productor, empresario, regulador, etc.), sino que también se convirtió en arena de resolución de conflictos sociales y al mismo tiempo en botín de guerra de coaliciones enfrentadas que, en virtud de las prerrogativas que éstas le extraían, ayudaba a mantener el resultado de esa puja en un permanente empate o, lo que es lo mismo, en una continua escalada. Durante décadas fue un estado "capturado" por la sociedad civil que, como señalaba O'Donnell (1978:25), reproducía en sus estructuras la dinámica perversa de la lucha de clases: *"The state was recurrently razed to the ground by civil society's changing coalitions. At the institutional level, the coalitions were like great tides which momentarily covered everything and which, when they ebbed, washed away entire segments of the state --segments which would later serve as bastions for the piecing together of a new offensive against the coalition which had forced its opponents into retreat. The result was a state apparatus extensively colonised by civil society ... [which] was extraordinarily fragmented, reproducing in its institutions the complex and rapidly changing relationships of dominant and subordinated classes"*.

De todos modos, estas características nos hablan de un proceso de doble vía. El tipo de relación descrita implicaba, a su vez, que los actores sociales claves (grupos

² Véase Schvarzer, 1979.

económicos, sindicatos) también tuvieron muy poca autonomía del poder estatal, ya que dependían de sus prerrogativas para sobrevivir y para mantener y acrecentar su influencia política. Incluso, en el período post-peronista, hubo importantes cambios en la relación de fuerzas entre sectores y dentro de ellos, pero siempre mantuvieron este nexo ambiguo con el Estado, que les garantizaba su poder de veto. Por es difícil establecer con claridad su peso relativo en la adopción de distintas políticas económicas.

Lo que sí parece claro es que, en un contexto de crisis económica persistente y alta inestabilidad política, el "juego político" se parecía mucho a un típico dilema del prisionero, en el que la defección (antes que la colaboración) ha sido la estrategia preferida. Los actores/jugadores siempre han percibido la situación como un conflicto de suma cero y han hecho todo lo posible para evitar pérdidas individuales. De modo que sus interacciones reforzaron las condiciones negativas y tuvieron claras consecuencias para el proceso de formación de políticas. En gran medida estos factores explican por qué el rumbo de la política económica -así como el de otras políticas públicas- fue alterado tan frecuentemente y enfrentó tantos problemas de implementación. O'Donnell acertadamente lo ha puesto en estos términos: *"The primary, basic phenomenon is generalized de-solidarization. Every rational agent acts at the level of dissaggregation and with the time horizon deemed more efficacious in his/her defensive moves. To sacrifice short-term gains for the sake of longer-term ones makes no sense when the future situation cannot be predicted with any accuracy and abstaining from maximizing short-term gains may provoke heavy losses. Some agents, difficult to identify precisely from the data available, reap big profits. The ways to achieve success are many but skewed in favor of certain classes. One important way entails the plundering of the state apparatus. For players of this game, broad, long-run economic policies, negotiated and implemented with the participation of highly aggregated interest associations, are not important. Since the government also has to dance to the rhythm of the crisis, its capacity to formulate those policies is very limited, and very often their implementation is cancelled or captured by the dissaggregated strategies just described. The surest way to defend oneself, and to eventually profit from the crisis, is to seek easy and rapid access to the state agencies than can deliver hoped-for resources. This is true basically but not exclusively for capitalists"* ³.

³ O'Donnell, Guillermo A.: "The State, Democratization, and Some Conceptual Problems", en Smith et al. (eds.), 1994, p. 170.

Por otra parte, esta dinámica se ha desarrollado en un sistema político caracterizado por tres tendencias principales⁴: i) un grado muy bajo de institucionalización de las reglas democráticas, producto en parte del hecho de que el persistente conflicto político arriba mencionado minó la posibilidad de establecer ciertas normas consensuadas acerca de la distribución y el ejercicio del poder político y generó una pauta de permanente deslegitimación entre vencedores y vencidos en las contiendas electorales -más allá de que, desde luego, varios gobiernos de facto acentuaron dicha pauta; ii) un acentuado presidencialismo, proveniente del diseño consitucional pero exacerbado por el ejercicio (y abuso) que todo tipo de regímenes han hecho de él, lo cual facilita un alto grado de personalismo, discrecionalismo y concentración de poder y de funciones alrededor de la figura del presidente y lo convierte en un actor clave del proceso de toma de decisiones; iii) un sistema de partidos relativamente débil, ya que la emergencia del peronismo en 1945 no sólo le confirió al sistema su carácter bipartidario, sino que también sirvió de fuente de inestabilidad y conflicto: de allí en adelante las demás fuerzas políticas se concentraron bien en contrabalancear su aplastante presencia o en impedir su acceso al poder; de ese modo, prácticas desleales, numerosas modificaciones de las reglas electorales y golpes militares, fueron mecanismos frecuentes para alcanzar ambos objetivos.

Aparte de estos rasgos, durante los períodos de gobierno democrático la relación entre el Estado y los principales actores sociales estuvo permeada por las particulares estructuras y dinámicas internas de los partidos mayoritarios. Como es sabido, el peronismo nació y se desarrolló siguiendo las características de un movimiento social más que las de un partido político, mientras que las organizaciones y conductas del radicalismo respetaron más las formas de un partido político tradicional. En consecuencia, los límites porosos e indefinidos del movimiento permitieron al peronismo amalgamar muy diferentes corrientes políticas -a menudo opuestas- bajo una misma estructura; el rol del líder fue crucial para asegurar cierto grado de cohesión y de disciplina⁵.

Además, diferencias ideológicas sutiles entre los dos partidos generaron distintas "subculturas" al interior de ellos, que se reflejaron en el modo en que encararon el

⁴ Acerca de estas características, sugiero ver el análisis histórico que realizan De Riz, Liliana y Catalina Slumovitz: "Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino", en Nohlen y De Riz (comp.), 1991, pp. 121-176.

⁵ Aunque ambos partidos funcionaron siempre bajo mecanismos internos de toma de decisión verticalistas y personalistas, que giraban alrededor de líderes carismáticos, esto es particularmente cierto y evidente en el caso del peronismo.

manejo de la cosa pública. Al respecto, Palermo (1995) sugiere que el concepto peronista de democracia se centra en el aspecto electoral de ésta, antes que en otros principios formales o institucionales que la caracterizan (e.g., división de poderes, respeto por las normas legales, *accountability*, etc.) y que para los peronistas no deberían "interferir" en el ejercicio del poder. Por el contrario, el radicalismo otorga un rol mucho más importante al aspecto legal del ejercicio del poder y se ha comportado tradicionalmente de una forma mucho más acorde con los procedimientos institucionales.

Hasta cierto punto esta distinción está ligada a los diferentes estilos de representación política que estos partidos desarrollaron. A pesar de que ambos construyeron sus bases sobre elementos similares (v.g., la canalización de las demandas de las clases medias y bajas, la confrontación entre su "causa nacional" y los intereses e ideología de la vieja oligarquía, una relación muy estrecha y directa entre líder y masas), el radicalismo abandonó progresivamente su tinte populista, devino un partido representativo de clases medias y adoptó un discurso centrado en la noción de ciudadano y de defensa de los derechos civiles. Por eso su representación política estuvo centrada en la protección de los valores democráticos liberales y se tradujo en una especie de pacto entre el pueblo y sus representantes que tenía, justamente, como propósito principal la defensa de esos derechos.

En contraste, el peronismo construyó su identidad alrededor de la figura de su fundador, quien tenía una particular habilidad para mediar entre facciones rivales⁶, para usar esas diferencias como un modo de neutralizar conflictos y para superar los clivajes ideológicos asumiendo él mismo el rol de nada menos que el único intérprete de los deseos del pueblo, único interlocutor de las masas y único juez de esa relación y de sus consecuencias. En ese marco, la interpretación que el líder hace de la realidad es la única posible y no hay ninguna necesidad de incorporar en esa elaboración un tercer término -esto es, el marco legal de instituciones, principios y reglas- o la noción de un pacto⁷.

⁶ En realidad, el peronismo en sus orígenes absorbió muchas características de sus aliados y enemigos: tomó de los sectores conservadores y del partido radical una densa red de caudillos provinciales y sus vínculos clientelísticos, a la vez que capitalizó la organización de la fuerza laboral y de una estructura sindical incipiente fomentada por el socialismo, de la cual extrajo una de las principales bases de soporte político.

⁷ Al describir este tipo de representación política tan particular, sostiene Novaro (1994, pp. 53-54): "... la fuerza simbólica [...] deriva de una encarnación que superpone los distintos términos en una misma figura: líder/movimiento/pueblo. La representación es sólo posible por la presencia del líder, que en su persona encarna al 'pueblo peronista', por otro lado sinónimo del Pueblo sin aditivos. [...] La tensión que habitualmente existe en los vínculos de representación de tipo democrático entre las posiciones del autor, el actor y el intérprete, en el

Por último, a fin de describir acabadamente el proceso de formación de la política económica, es necesario incorporar la relación entre el gobierno y los actores externos. En este sentido, como ha pasado en el resto de América Latina desde principios de este siglo, la incidencia de las políticas de Estados Unidos sobre Argentina ha sido significativa en todas las áreas de política y ha estado ligada a la inestabilidad política local. En el aspecto económico, la influencia del gobierno americano y de la comunidad de negocios internacional sobre la orientación de la política económica argentina en las últimas décadas se ha manifestado especialmente a través de las recomendaciones de política efectuadas por las instituciones financieras internacionales, las cuales adquirieron particular relevancia desde la crisis de la deuda. La condicionalidad financiera ha operado a través de muchos mecanismos y su incidencia ha crecido desde que la crisis del Estado se hizo más evidente hacia el final de la década de los 80. De ese modo, los numerosos acuerdos alcanzados con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial no sólo han influido en el ritmo y contenido de las reformas económicas, sino que también fueron cruciales para la implementación exitosa de las mismas y para la generación y mantenimiento de la confianza de los agentes financieros externos.

Tal como surge en las siguientes secciones, estos rasgos generales del sistema político argentino permiten entender los diferentes estilos de política que caracterizaron a los dos últimos gobiernos democráticos y, en particular, la relativa mejor performance de la actual administración peronista en términos de implementación de la política económica.

peronismo prácticamente desaparece al postularse la identidad entre ellas. El líder político cumple la doble función de 'actuar por' las masas y de interpretarlas, de representar y de juzgar la representación; no sólo es el héroe, el actor, sino el relator de su gesta. Y es incluso de la misma carne que el autor: Perón es 'el primer trabajador' y soldado de la Patria. La masa popular, el movimiento, la Nación y el Estado, no son sino formas de un mismo cuerpo cuya cabeza es siempre Perón".

II. Los años de Alfonsín: caminando en la cuerda floja

La combinación de los elementos antes mencionados a comienzos de los 80 estuvo permeada por una coyuntura particular: la *débaçle* de la más larga y más represiva dictadura militar y la profundización de una crisis económica de larga data. De modo que el triunfo de Alfonsín en 1983 generó numerosas expectativas acerca del futuro y enfrentó al nuevo gobierno democrático con serios desafíos y limitaciones tanto en la arena política como en la económica.

De cualquier modo, para la administración radical la consolidación de la democracia fue la prioridad. Como sostiene Canitrot: "se reconocía la crisis pero su contenido económico era negado"⁸. Por eso, hasta cierto punto, la política económica estuvo subordinada a creencias, necesidades y decisiones eminentemente políticas. Mas aun, el diagnóstico inicial de los problemas económicos mostraba la convicción de que la crisis era "manejable" y de que existía cierto margen para diseñar y experimentar en el plano de la formulación de políticas (por ejemplo, con medidas heterodoxas). El éxito temporario del Plan Austral también contribuyó a confirmar esos supuestos. Es decir, el sentido de urgencia y ingobernabilidad recién apareció como un limitante dramático unos años después.

En gran medida esta percepción inicial determinó la reticencia a implementar a rajatablas las recomendaciones de política del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Como es sabido, aunque nunca pudo lograrse, el gobierno jugó en esos años con la posibilidad de formar un club de deudores con otros países latinoamericanos que pudiera forzar a los acreedores externos a revisar los orígenes de la deuda y a aceptar reducciones y condiciones más favorables de pago. Incluso, la nueva administración democrática elaboró una interpretación política de la crisis de la deuda, argumentando que era necesario que los acreedores reconocieran que una parte de ésta era ilegítima⁹ y que Argentina no estaba obligada a pagar esa parte. Detrás de esta idea estaba el supuesto

⁸ Canitrot, Adolfo: "Crisis and Transformation of the Argentine State (1978-1992), in Smith et al. (eds.), 1994a, p. 81.

⁹ El entonces Presidente Alfonsín expuso este argumento en la Conferencia de Quito, en enero de 1984, de la siguiente manera: "*local takers covered their positions by purchasing cheap foreign exchange on the free market while keeping their commitment registered (with the Central Bank), which enabled them to repatriate capital [...] Through this undeclared outflow of foreign exchange they cancelled 40 per cent to 50 per cent of the private external debt commitments which the state later assumed as its own [in 1982]*". Cf. Latin America Weekly Report, 01/13/84, p. 2.

de que las sociedades industrializadas entenderían el significado histórico para estos países de la transición a la democracia y que no presionarían por un pago rápido y total de la deuda, porque ello significaría poner a las nuevas democracias en peligro. Sin embargo, esa comprensión no existió y los bancos comerciales, así como el Club de París, buscando una garantía de pago, rechazaron llevar a cabo negociaciones sin que antes existiera un acuerdo entre la Argentina y el Fondo.

Así fue como, en vistas de que era muy riesgoso declarar una moratoria unilateral, el gobierno radical abandona su estrategia confrontacionista y termina firmando una primera carta de intención con el Fondo a menos de un año de haber asumido (en setiembre de 1984). Desde entonces, sucesivos acuerdos tuvieron que ser negociados con esa institución y también con otros acreedores internacionales, ya que la Argentina repetidamente no pudo alcanzar los objetivos fijados en tales compromisos como parte de las condiciones para el otorgamiento de nuevos préstamos¹⁰.

En cuanto a la relación del gobierno con los actores locales¹¹, ésta también estuvo determinada en gran medida por el hecho de que se trataba del "gobierno de la transición" y eso lo convertía en una administración cuya estabilidad política era de por sí muy precaria. Sus pasos estaban siempre bajo la espada de Damocles de un nuevo acuerdo entre ciertos actores sociales que pudieran promover otro golpe militar. Aunque en retrospectiva los hechos indican que esa posibilidad no era probable -al menos, no era una opción para los civiles-, la conducta de los militares sí se tornó muy amenazante por momentos y esto sin duda fue parte de las consideraciones de los decisores a lo largo de esos años¹². Especialmente, como se menciona más adelante, fue una preocupación muy importante al momento de evaluar la implementación de reformas estructurales.

De todos modos, a nivel del discurso político, durante la campaña electoral y una vez en el poder, el radicalismo confrontó simultáneamente con los sindicatos, los militares y el sector empresario, culpándolos por ser los representantes de esos intereses corporativos que habían hundido al país en una lucha interminable por el manejo de los recursos del Estado. En especial a los militares y a los empresarios se los hacía responsables por el proceso de endeudamiento que en ese momento oscurecía dramáticamente las perspectivas económicas de la Argentina. En términos de elaboración

¹⁰ Al respecto, véase Machinea, 1990.

¹¹ Para la descripción de esta relación me baso fundamentalmente en las siguientes fuentes: Acuña, M., 1995; Num y Portantiro (comp.), 1987; Smith, 1991a; Acuña y Golbert, 1990; Tedesco, 1994; Machinea, 1990; Canitrot, 1991; Epstein (ed.), 1992; Gaudio y Thompson, 1990; Carciofi, 1990.

¹² Sobre este punto, véase Canitrot, 1991, pp. 127-128.

de políticas, uno de los resultados de esta concepción de los problemas fue que la nueva administración trató de evitar los potenciales efectos negativos sobre sus capacidades de gobernar que podían llegar a tener estos conflictos distributivos de larga data y concentró el proceso de toma de decisiones a nivel del Ejecutivo, tratando de aislarlo de presiones sociales.

La mayoría electoral lograda, como fuente de legitimidad, y la necesidad de dar solución a la crisis socio-económica fueron los argumentos usados para eludir negociaciones con esos sectores que podían poner obstáculos a los planes económicos. Según las palabras del Ministro de Economía de ese momento (Bernardo Grispun), "los radicales hemos sido elegidos para gobernar, no para negociar"¹³. En consecuencia, como señala Acuña, C. (1995), aunque el gobierno promovió el desarrollo de algunos foros de negociación¹⁴ (formados por funcionarios y representantes de los sindicatos y del sector empresarial), los aspectos cruciales de la política económica no fueron discutidos en esos ámbitos. Por lo tanto, los sectores opuestos a las medidas económicas puestas en marcha rápidamente comenzaron a presionar por cambios y a ejercer una fuerte resistencia.

Obviamente, el tradicional rol de los sindicatos dentro del partido peronista no permitía esperar su colaboración, pero el intento de los radicales de democratizar las organizaciones sindicales y limitar su poder político les dio una muy buena razón para oponerse e incrementar su hostilidad hacia las iniciativas gubernamentales. El fracaso del gobierno en obtener la aprobación de la ley de reforma de los sindicatos fortaleció la posición de estos últimos - respaldada en el Congreso por los legisladores peronistas- y fue el inicio de una dura relación que se tradujo en 13 huelgas generales y numerosos conflictos sectoriales. Aunque los sindicatos participaron de todos los intentos de concertación a lo largo de este período, los más combativos abandonaron la mesa de negociaciones varias veces como una forma de tensar los acuerdos y, hasta cierto punto, la iniciativa oficial favoreció cierto grado de unificación de las distintas facciones del movimiento sindical¹⁵.

¹³ Citado en Epstein (ed.), 1992, p. 131.

¹⁴ Por ejemplo, la Mesa de Concertación (1984), la Conferencia Económico-Social (1985), el Consejo Agropecuario de Emergencia (1986).

¹⁵ En 1983 la cúpula sindical representaba dos enfoques diferentes: uno, más combativo, liderado por Saúl Ubaldini (cerveceros) y otro, relativamente más abierto al diálogo con el gobierno, encabezado por Jorge Triaca (plásticos). Durante la administración radical el proceso de fragmentación de la CGT continúa y el movimiento sindical se divide en varias corrientes, proceso que en parte fue fomentado por el gobierno y en parte por la recomposición interna del peronismo que estaba ocurriendo. Sobre estas divisiones y subdivisiones, véase Epstein, Edward C.: "Labor-State Conflict in the New Argentine Democracy: Parties, Union Factions, and Power Maximizing", en Epstein (ed.), 1992, pp. 124-156. Respecto de los

Por otra parte, la cerrazón antes mencionada del primer gabinete de Alfonsín condujo a los opositores a intentar una estrategia distinta: algunos sectores del trabajo y del mundo empresarial empezaron a trabajar juntos en lo que luego se denominó el Grupo de los 11. Durante 1984 se reunieron para discutir un diagnóstico común de la situación y el criterio a adoptar en el manejo de algunas variables económicas (por ejemplo, precios y salarios). Compartían la percepción de que el gobierno era incapaz de resolver la crisis y reclamaban participación en la elaboración de medidas económicas y sociales. Este y otros signos de descontento sectorial (por ejemplo, en las filas de la Iglesia y de los militares), así como las crecientes demandas del Fondo Monetario Internacional - hechas en medio de la negociación de un nuevo préstamo stand-by- llevaron al Ejecutivo a abrir un proceso de concertación acerca de la orientación de las políticas.

En ese sentido, algunos miembros del gabinete intervinieron en los grupos de trabajo formados por empresarios y sindicalistas, como parte de una maniobra que algunos otros (entre ellos, el propio Ministro de Economía) no aprobaban. Desde luego, la evidencia de este disenso interno perjudicó la imagen que el resto de los actores tenían del compromiso del gobierno con dicho proceso de concertación. Al mismo tiempo, otro sector del partido radical también inició una serie de conversaciones con algunos de los principales representantes de la burguesía local (el llamado Grupo María o Capitanes de la Industria¹⁶), a fin de obtener su asesoramiento en lo político y económico y su respaldo. De modo que la participación de los miembros de este sector en el proceso de formación de la política económica se incrementó progresivamente y fue crucial a partir de 1985, en el momento de lanzamiento del Plan Austral.

Este plan fue diseñado por un grupo de reconocidos economistas encabezado por Juan Vital Sourrouille (Secretario de Planeamiento desde 1983), la mayoría de los cuales tenía un perfil académico y eran catalogados un tanto peyorativamente como

diferentes aspectos de la relación sindicatos-gobierno en el período radical, véase Gaudio y Thompson, 1990; Palomino, Héctor: "Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza", en Nun y Portantiero (comp.), 1987, pp. 175-194.

¹⁶ Este grupo representa a las principales empresas manufactureras y está liderado por los más importantes holdings locales que durante el último gobierno militar se expandieron, integraron horizontalmente sus actividades en varios sectores económicos y consolidaron su posición en el comercio y los mercados financieros internacionales. Los miembros más sobresalientes son: Bunge & Born, Pérez Companc, Techint, Astra, Macri, Bidas, Massuh, Alpargatas, etc. Es decir, los mismos que recientemente participaron y ganaron la mayoría de las licitaciones de privatización de empresas públicas. Sobre los orígenes y desarrollo de este grupo, véase Ostiguy, 1989.

"outsiders" o "tecnócratas" en los círculos políticos¹⁷. Este hecho es importante porque probó ser una fuente de disputas permanentes dentro del partido. No obstante, contando en aquel momento con el apoyo personal de Alfonsín, este equipo económico tuvo especial cuidado de aislarse de las contiendas políticas y se concentró en la elaboración del plan a lo largo de varios meses. El contenido no fue dado a conocer antes de su lanzamiento oficial y ni siquiera los miembros del partido fueron consultados. Tampoco fue discutido con el Fondo Monetario Internacional.

El Plan Austral implicó no sólo un nuevo enfoque en términos de su contenido económico sino también en referencia a la relación del gobierno con los principales actores sociales. En primer lugar, como parte de la usual estrategia de dividir para reinar, se llevaron a cabo algunas conversaciones entre el Ejecutivo y los sectores más conciliadores de la CGT (aquellos liderados por Triaca), durante las cuales estos últimos fueron informados del nuevo plan. Incluso, el gobierno impulsó un mayor diálogo entre los representantes de los sindicatos y del sector empresarial: la Conferencia Económico-Social fue creada en ese momento y el Austral fue discutido *vis-à-vis* la propuesta del Grupo de los 11. El gobierno ofreció ciertas concesiones a fin de obtener el apoyo de estos sectores al nuevo programa económico (por ejemplo, en el caso de los sindicatos, la promesa de mantener los salarios reales al nivel de 1984 y otorgar bonificaciones por productividad; en el caso de los empresarios, la posibilidad de eludir los controles de precios y trasladar mayores costos a incrementos de precios). Pero estas concesiones no fueron suficientes para garantizar un acuerdo. El nuevo Ministro de Economía (Sourrouille) reemplazó a Grispun en febrero de 1985 y el plan fue lanzado por decreto.

Desde su implementación los intereses de estos mismos sectores empezaron a chocar nuevamente. Por un lado, los empresarios no pertenecientes al sector manufacturero se sentían excluidos, y eso generó una división en ese frente¹⁸. Por otro, el grupo de trabajo formado por sindicatos y empresarios el año anterior mostró un alto grado de disenso interno y fue finalmente disuelto. Desde entonces, los sindicatos intensificaron su oposición.

¹⁷ Entre ellos figuraban, además del ministro, Adolfo Canitrot (Subsecretario de Coordinación Económica), José Luis Machinea (Subsecretario de Política Económica y ex-Presidente del Banco Central) y Mario Brodershon (Presidente del BANADE). Tal como Machinea (1990) mismo confirma, debido a su falta de previa militancia política, la mayoría de ellos eran considerados "Alfonsinistas" (seguidores del Presidente) antes que auténticos radicales.

¹⁸ Aunque el enfrentamiento más importante se daba entre los sectores agrícola y manufacturero, las divisiones iban más allá de ellos y mostraban también contradicciones entre industrialistas dedicados al mercado doméstico versus exportadores, entre aquellos representantes de intereses regionales versus nacionales, entre empresas grandes y medianas y pequeñas, etc.

El año 1986 inauguró una reformulación parcial del Plan Austral y el lanzamiento de medidas sobre liberalización comercial, promoción de exportaciones y privatizaciones. Los industrialistas continuaron respaldando la orientación económica del gobierno, mientras que las asociaciones vinculadas al agro se opusieron, argumentando que la nueva política económica discriminaba en su contra y que no existía ningún respaldo gubernamental a los productores. Como resultado de sus duras manifestaciones, movilizaciones y *lock-outs* fue creado el Consejo Agropecuario de Emergencia Económica y el gobierno flexibilizó su posición al conceder algunos cambios (entre ellos, la inclusión de un representante de ese sector en el gabinete).

Ese año también fue crucial en términos de comprobación de las capacidades gubernamentales para dirigir el proceso socio-económico. El fracaso de las negociaciones salariales con el sindicato metalúrgico -sobre las cuales el gobierno había establecido un máximo nivel de aumento- originó una movilización muy significativa de ese sector y una huelga (en junio) que duró más de un mes. En busca de una solución, la administración radical aceptó un mayor incremento de los salarios y la posibilidad de que el aumento fuera trasladado a los precios, lo cual iba en contra de las premisas básicas del plan. La importancia de este hecho radica en el rol de liderazgo que tradicionalmente ha tenido el sector metalúrgico, no sólo en términos de su poder político y económico sino también como parámetro para otros sindicatos que también buscaban mejorar su situación. Por lo tanto, la resolución dada al conflicto provocó varios efectos negativos: estimuló un alza de la inflación, movilizó los reclamos de otras organizaciones sindicales y diezmó la confianza del sector empresarial en la capacidad del gobierno para sostener sus propias decisiones políticas y económicas. Desde entonces, esta falta de credibilidad y la incertidumbre resultante acerca de la orientación de la política económica fueron las características básicas de la relación gobierno-empresarios hasta el final del mandato de Alfonsín.

Hacia 1987 el diagnóstico de la crisis socio-económica había cambiado: el agotamiento del modelo económico estatista y proteccionista era evidente, de modo que la necesidad de atacar los problemas estructurales devino un imperativo. En consecuencia, la política económica se orientó hacia una mayor apertura de la economía y una amplia reforma del Estado, como un modo de poner fin al déficit crónico y a sus efectos inflacionarios, así como también de forzar a los agentes económicos a modificar su conducta.

Indudablemente, los requerimientos del Fondo y de los otros acreedores internacionales contribuyeron a delinear ese diagnóstico: la concesión de incrementos salariales a varios sectores (e.g., los militares, los maestros, algunos sindicatos) a fin

de apaciguar conflictos domésticos no sólo era contraria a uno de los principales instrumentos del Plan Austral para controlar la inflación (v.g., el congelamiento de salarios), sino que también apartaba al gobierno de los objetivos fijados por esos actores externos como parte de la condicionalidad financiera. Entonces, a medida que el tiempo pasaba, las condiciones se volvieron más severas. Por ejemplo, después de varias cancelaciones de desembolsos y nuevas renegociaciones, en julio de 1987 un nuevo acuerdo stand-by fue firmado con el Fondo, el cual implicaba, entre otras cosas, un profundo ajuste fiscal, una política monetaria más restrictiva, mayor apertura de la economía y una permanente supervisión de estas medidas por parte de esa institución cada dos meses¹⁹. De ese modo, la presión externa se acentuaba y la política económica se orientaba cada vez más hacia la ortodoxia.

Volviendo al plano doméstico, en este punto el gobierno intensificó su estrategia de "divide y reinarás" hacia los sindicatos. Ya había negociado un aumento salarial el año anterior, a cambio del compromiso de no hacer huelgas. Pero lo había hecho sector por sector, estableciendo el nivel de incrementos de acuerdo con el poder negociador de cada sindicato. Ahora iniciaba una serie de conversaciones con un grupo de sindicatos dialoguistas (los 15²⁰), a fin de disminuir el nivel de confrontación²¹. Como contrapartida, los sindicatos esperaban la aprobación de un paquete de leyes largamente demorado, que eventualmente les permitirían controlar los fondos de las obras sociales y restablecer las paritarias libres.

Como resultado de este acuerdo, un representante de ese grupo de sindicatos fue nombrado Ministro de Trabajo (Carlos Alderete). A pesar de que su nombramiento - aparentemente contradictorio con la intención gubernamental de restringir el poder sindical- fue un nuevo motivo de desconfianza por parte del sector empresarial, una nueva versión del tan buscado "pacto social" fue intentada. Los principales protagonistas serían el gobierno, los sindicalistas del Grupo de los 15 y el grupo empresario representante de "los Capitanes" (el Consejo Empresario Asesor). Sin embargo, las negociaciones acerca de la nueva legislación laboral, el funcionamiento del sistema de seguridad social, la política salarial, etc. avanzaron muy poco. El sector empresarial liderado por la Unión Industrial Argentina (UIA) se opuso firmemente a las propuestas

¹⁹ Véase Tedesco, 1994, Capítulo 6.

²⁰ Este grupo representaba la posición peronista más ortodoxa dentro del movimiento sindical y probablemente la más proclive al diálogo con el gobierno. Estaba formado por varios sindicatos poderosos, tales como los del sector automotriz, bancario, de la salud, de luz y fuerza, gastronómico, petrolero, telefónico y textil.

²¹ Es importante recordar que hacia finales de 1986 Saúl Ubaldini se convirtió en Secretario General de la CGT, un hecho que presagiaba mayor confrontación.

de los sindicatos y objetó el modo en que el gobierno envió los proyectos de leyes al Congreso, esto es, apresuradamente y sin consulta previa. De hecho, estaban cada vez más preocupados por el posible fortalecimiento del poder sindical y sus futuras consecuencias.

Por otra parte, el representante de los sindicatos en el gabinete se convirtió en una verdadera fuente de conflicto, ya que permanentemente se opuso a las decisiones del Ministro Sourrouille acerca del nivel salarial y de las medidas de estabilización que podían perjudicar los intereses de los trabajadores. Obviamente, estas disputas reflejaban concepciones opuestas y contribuyeron a forjar la imagen de un gobierno que no podía controlar la situación.

Frente a la nueva escalada inflacionaria y la derrota electoral en favor del peronismo en septiembre de ese año, la administración radical fue cada vez más incapaz de generar credibilidad en sus propias capacidades para encontrar una salida a la crisis económica y el conflicto político. Las concesiones a los militares que se rebelaron contra el gobierno en Semana Santa, a los sindicatos en el tema salarial y a nivel del proceso de toma de decisiones, a la oposición en el Congreso (el radicalismo había perdido su mayoría en la Cámara de Diputados) a fin de que se apruebaran reformas impositivas a cambio del restablecimiento de paritarias libres, significaron una pérdida de control de instrumentos de política y, lo que es quizás más importante, de oportunidades, ya que a medida que el tiempo avanzaba, las posibilidades de implementar medidas efectivas disminuían.

En consecuencia, en 1988 las expectativas pesimistas despertadas por los indicadores económicos (e.g., mayor déficit fiscal, menor superavit comercial, creciente deuda externa, caída de salarios reales y de la tasa de empleo, incrementos en la carga tributaria) incentivaron las tradicionales disputas distributivas y empujaron la suba de la inflación. No obstante, el gobierno logró obtener el respaldo económico y político del Banco Mundial en esa coyuntura. Esto fue un hecho sin precedentes por varios motivos: la Argentina no había cumplido debidamente con sus compromisos en el pasado, no había alcanzado un acuerdo con el Fondo hasta entonces y el Banco estaba incorporando por primera vez en este acuerdo algunas condiciones macroeconómicas que usualmente caían dentro de la esfera de acción del Fondo. De acuerdo con algunas fuentes, las razones de este "cambio de roles" fue la preocupación del gobierno norteamericano por la posibilidad de que el problema de la deuda explotara durante el período electoral. Aparentemente, esto indujo la conducta del Banco Mundial²².

²² Cf. Financial Times, 27/09/88, p. 4; The Economist, 11/03/89, p. 20.

Por otra parte, el gobierno negoció un acuerdo con las principales organizaciones empresariales -básicamente, la UIA y la CAC-, con el fin de lograr su apoyo al nuevo programa económico (el Plan Primavera). Pero éste sólo duró unos pocos meses, ya que la falta de confianza de este sector no pudo ser superada y el sector agropecuario, al igual que los sindicatos, ejercieron una fuerte oposición. En su carta de renuncia, Sourrouille claramente manifiesta la pérdida de poder y de apoyo social que en ese momento sufría el gobierno, al decir: "... la tarea de la reforma económica y la estabilización se vio obstaculizada por la falta de una mayoría política y social capaz de movilizar el poder suficiente para neutralizar la resistencia de los intereses creados y dar consistencia a las políticas de cambio"²³.

En enero de 1989 el Banco Mundial canceló su préstamo y para entonces el equipo económico había perdido el rumbo. Dos ministros de Economía sucedieron a Sourrouille pero no pudieron más que "administrar" la *débaçle* ²⁴. La historia del "verano caliente" de 1989 y los últimos meses de Alfonsín en el poder es por demás conocida y será retomada en la próxima sección, en el momento de explicar el contexto de la decisión de lanzar un programa de ajuste estructural y reformas de mercado.

Por último, y no por eso menos importantes, cabe mencionar otros elementos que permiten explicar las dificultades de los radicales para implementar ese tipo de reformas. Uno de ellos tiene que ver con la esfera de las ideas. Otro, con características individuales de los tomadores de decisión. Y un tercero, con la dimensión temporal.

Como señala Palermo (1995), parte del rechazo inicial del gobierno de la transición a aplicar recomendaciones de política de corte neoliberal tenía que ver con la elaboración conceptual de la experiencia pasada. Los políticos identificaban como parte del mismo paquete el régimen militar autoritario de los 70 y principios de los 80 y la política económica monetarista y pro-mercado que dicho gobierno había tratado de implementar, más allá de cuán sustancial haya sido esa relación en la realidad. En consecuencia, criticaban esta afinidad ideológica y culpaban a ambos, militares y tecnócratas ortodoxos, por el legado que habían dejado a la renaciente democracia.

Esto implicó, por un lado, que los elementos básicos del diagnóstico hecho por el gobierno de la transición debían encontrarse en los errores pasados y no en vulnerabilidades estructurales de la economía doméstica. Por eso, las discusiones se centraban en los instrumentos de política (en encontrar y usar, esta vez sí, los

²³ Citado en Martínez, 1991, p. 27.

²⁴ Tedesco (1994) señala que el resto del equipo económico no renunció por lealtad al Presidente Alfonsín y porque éste último no contaba con sustitutos apropiados.

correctos), pero no en cambios radicales del modo en que la economía estaba organizada. Por otro, esta concepción también implicó la idea de que el mandato del gobierno de la transición incluía la reparación de esos errores pasados²⁵, esto es, la implementación de políticas económicas adecuadas que estuvieran en consonancia con los valores democráticos y pudieran promover simultáneamente el crecimiento, el desarrollo y la equidad. Por lo tanto, la selección de los instrumentos de política necesariamente habría de excluir las medidas recesivas y marginalizantes que usualmente forman un programa de ajuste estructural.

El segundo factor a considerar está relacionado con las dificultades particulares del Presidente -considerado el actor central del proceso de toma de decisiones- para asumir los costos de ciertas opciones de política. Por supuesto, estas dificultades no radican exclusivamente en cuestiones de personalidad, sino también en lazos ideológicos que nos refieren a la específica sub-cultura política partidaria en la que él estaba inmerso (véase Sección I).

Aun sin contar con su testimonio oral, de varias fuentes secundarias recojo la idea de que el Presidente fue consciente de los límites reales que confrontaba sólo a través de un proceso lento y progresivo. Hubo un momento inicial en el que los objetivos estaban bastante claros y, dadas las circunstancias peculiares que marcaron la transición, el debate en su círculo cercano giraba alrededor de cómo lograrlos. Más tarde, cuando las opciones tomadas probaron ser insuficientes, la cuestión central pasó a ser hasta qué punto el gobierno estaba dispuesto a alterar sus objetivos. En otras palabras, si la solución parecía estar en la decisión de llevar a cabo reformas estructurales, ¿tendía el Ejecutivo la necesaria voluntad política como para hacerlo y la fuerza como para enfrentar los costos políticos de esa acción?

Aparentemente, en este aspecto Alfonsín permaneció cautivo tanto de las vicisitudes de la transición como de las pautas éticas que el radicalismo impone a sus líderes. En lo que hace al primer factor, de acuerdo con Canitrot, el Presidente estaba seriamente preocupado por el problema militar, para el cual no se halló una solución definitiva. Mas aún, la estrategia de confrontación inicial provocó consecuencias adversas

²⁵ Es importante contextualizar esta idea en un marco más amplio. La última corriente de re-democratización que tuvo lugar en América Latina en los 80 fue percibida por las élites políticas y por la mayoría de los actores sociales no como una nueva alternancia entre regímenes militares y civiles, sino como un punto de inflexión en la historia de la inestabilidad política de la región, como un cambio que habría de "acomodar" o poner en orden definitivamente las relaciones sociales y económicas. Por ese motivo, todos los esfuerzos se concentraron en la consolidación definitiva de los regímenes democráticos. Ello se manifestó no sólo a nivel del discurso político de los gobernantes, sino también de sus acciones concretas.

(básicamente, resentimiento en los cuadros militares), tanto como el posterior intento de suavizarla, ya que fue percibido como un signo de debilidad. Por esa razón, dice Canitrot (1991:128): "Conciente de ello [de la posibilidad de tener que enfrentar futuras dificultades en ese frente] Alfonsín extremó la prudencia en los pasos que siguieron. Procuró evitar las confrontaciones y se replegó a una estrategia de compromisos. En su trato con sindicalistas, entidades empresarias y con la iglesia nunca desestimó el peligro de un reaceramiento de sus interlocutores a la corporación militar".

En lo que concierne al segundo factor, el Presidente estaba convencido de la existencia de una suerte de pacto entre él y el electorado, basado en la tradición radical de respeto por los valores y procedimientos liberales democráticos y su noción de representación política. Dicho pacto también implicaba, en este caso, un fuerte compromiso con el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, lo cual requería enfrentar intereses corporativos muy afianzados en la estructura socio-económica (e.g., los de los militares y los sindicalistas). De modo que su convicción de que la legitimidad de un gobierno democrático estaba basada no meramente en sus logros políticos o económicos sino más bien en la lealtad a ciertos valores, lo llevaron a pensar que no podía traicionar este acuerdo con el pueblo por el sólo hecho de priorizar consideraciones económicas de corto plazo. De acuerdo con sus propias palabras: "Hubo también cosas que no quisimos hacer: a veces postergamos o simplemente no efectuamos ajustes que un cálculo descarnado podría considerar beneficiosos -y que seguramente lo eran a largo plazo-, pero que en lo inmediato acarreaban costos sociales y sacrificios imposibles de sobrellevar para sectores importantes de la sociedad. (...) Por eso no creo que en este caso haya que hablar de errores, sino de situaciones que por fuerza nos llevaron en ocasiones a disminuir la velocidad en nuestra marcha hacia las transformaciones de estructura que el país necesita"²⁶.

Asimismo, su propia personalidad no coincidía con las características de un líder propiamente impulsivo, carismático y pragmático. Aunque es difícil especular sobre este punto, no hay duda de que Alfonsín transmitía la imagen de una persona muy racional, moderada y sobria, constantemente preocupada por realizar una correcta evaluación de las implicancias de sus políticas. Esto puede haberlo llevado a un proceso interminable de consulta con sus allegados que complicaba y demoraba el proceso de toma de decisiones y

²⁶ Ultimo discurso de Alfonsín ante la Asamblea Legislativa (01/05/89). Citado en Novaro, 1994, p. 60.

formación de políticas. Más allá de lo exactas que puedan ser estas consideraciones, es indudable que su estilo personal contrastaba fuertemente con el que luego impondría el Presidente Menem y, dada la centralidad del Ejecutivo en las estructuras decisorias, resulta un buen punto de comparación.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos desesperados por modificar la orientación económica, la administración radical "llegó tarde", por así decirlo. Como ya se mencionó, al Ejecutivo le tomó algún tiempo aceptar los límites de su estrategia inicial, elaborar un nuevo diagnóstico y aceptar que el remedio era precisamente aquel que se había rechazado como inaceptable. Esto no es sorprendente porque, como es habitual, las ideas, las instituciones²⁷ y los individuos resisten el cambio. Mientras tanto, no sólo las condiciones socio-económicas reales empeoraron demasiado, sino también el principal partido opositor y otros actores sociales claves tuvieron tiempo de recuperarse y presentar una posición negociadora mucho más fuerte. La necesidad de implementar reformas estructurales pasó a formar parte del discurso radical recién hacia el final del mandato de Alfonsín, pero para ese entonces el contexto político no contribuía a la formación de una coalición que pudiera respaldar tal decisión y el gobierno se mostraba demasiado debilitado, dubitativo y desacreditado como para liderar un eventual proceso de formación de dicha coalición.

²⁷ Es importante recordar que el partido radical nunca se mostró totalmente dispuesto a aceptar la necesidad de aplicar reformas económicas estructurales. A pesar de que respaldó la iniciativa del Ejecutivo, llevó su tiempo que el partido adoptara uniformemente el nuevo diagnóstico. Véase al respecto, por ejemplo, Machinea, 1990.

III.- Menemismo: gobierno por imposición

"A río revuelto, ganancia de pescadores", dice un viejo dicho popular. Carlos Saúl Menem, el candidato presidencial peronista electo en mayo de 1989, parece haber aportado a su puesto los atributos personales de un buen pescador y rápidos reflejos. Ya lo había probado cuando triunfó por sobre los Renovadores²⁸ en las elecciones internas partidarias en 1987, capitalizando la reorganización del partido en su propio beneficio y el de su campaña electoral.

De manera similar, una vez elegido Presidente, rápidamente utilizó las demandas de los opositores de Alfonsín y las transformó en instrumentos discursivos y prácticos al servicio de su giro ideológico²⁹. Como es sabido, había hecho campaña usando los slogans más nacionalistas y populistas del acervo partidario, con el respaldo del ala más ortodoxa del peronismo y apelando a las tradiciones históricas del movimiento. A tal punto que estos elementos habían sido un motivo de preocupación para los sectores de negocios locales y para actores externos³⁰. Pero una vez en el poder, rápidamente trató de mostrar que estaba totalmente dispuesto a llevar a cabo las reformas necesarias que todos los sectores estaban esperando.

En ese sentido, los primeros años de su mandato estuvieron plagados de medidas económicas y políticas que no respondían a ningún diseño de política coherente y

²⁸ La derrota electoral del peronismo en 1983 profundizó la desorganización partidaria que comenzara con la muerte de Perón y, hasta cierto punto, dio lugar a un proceso de revisión de las estructuras partidarias internas y sus mecanismos de funcionamiento. La elección democrática de un candidato presidencial en 1987, impulsada por la fracción denominada Renovadores, le dio al partido un sentido de unidad y un líder. Al explicar la influencia de esta corriente, Palermo (en Iturreta, ed., 1994) señala tres consecuencias principales de su desarrollo: a) la evolución institucional del peronismo hacia una forma partidaria, en oposición al carácter de movimiento social que había tenido desde sus orígenes; b) los cambios en las posiciones relativas dentro del partido de los líderes sindicales y los cuadros políticos, en favor de estos últimos; c) la influencia creciente en los asuntos partidarios de los economistas, a través de los cuales los grupos empresariales encontraban un canal para sus demandas.

²⁹ Por ejemplo, justo antes de la elección presidencial, Menem anticipó algunas de las primeras medidas económicas que pondría en marcha de ser elegido, las cuales básicamente respondían a los reclamos de los sectores agrícola e industrial y de los acreedores internacionales (e.g., la unificación del mercado cambiario, la reducción de los impuestos a las exportaciones, el pago de la deuda externa, etc.). Véase *Ambito Financiero*, 04/04/89, p. 9.

³⁰ Morales Solá (1990) remarca que durante los últimos meses de la campaña presidencial Domingo Cavallo (diputado nacional por el peronismo y asesor de Menem en ese momento) realizó una campaña en los Estados Unidos para cambiar la imagen del candidato, tratando de transmitir que su eventual triunfo electoral no sería contradictorio con los intereses de ese país y de los bancos privados.

detallado, sino a la necesidad de dar señales claras a los actores locales y externos del compromiso del gobierno con un enfoque reformista ortodoxo. Esto se debía a que el principal objetivo era crear las condiciones mínimas de credibilidad y estabilidad política necesarias para cualquier otro movimiento. El mecanismo usado para lograr ese fin fue el de establecer vínculos estrechos con los sectores más influyentes que podían servir de base de apoyo a una coalición gobernante.

En consecuencia, en el plano político Menem estableció una alianza con la UCeDé (Unión de Centro Democrático). A Alvaro Alsogaray, el líder de ese partido (una figura clave del conservadurismo argentino y tradicional defensor del dogma liberal), se le ofreció el puesto de embajador en Washington, pero lo rechazó; luego se convirtió en asesor económico *ad hoc* del Ejecutivo en el tema de la deuda externa. Su hija, María Julia Alsogaray, fue nombrada Interventora de ENTel, a cargo de la privatización de esa empresa y luego asumió otros altos puestos. Además, la UCeDé también funcionó como aliado electoral del peronismo en las sucesivas elecciones y en votaciones cruciales en el Congreso.

Asimismo, en el momento de formar su primer gabinete, Menem consultó los nombres con actores sociales claves (asociaciones empresariales, la Iglesia, los militares), y dio prioridad en las designaciones a gente que mostraba tener estrechos vínculos con esos sectores, antes que a los políticos de su partido³¹. Mucho más significativo aún fue que el puesto clave de Ministro de Economía fue ofrecido a un representante de la firma Bunge & Born (la multinacional argentina más poderosa), Miguel Roig, y luego a Néstor Rapanelli, también directivo de esa empresa³².

Estos primeros pasos tomaron por sorpresa a muchos, incluso dentro del partido peronista, y crearon varios conflictos internos, especialmente cuando el contenido de las medidas económicas se orientó hacia un programa ortodoxo de ajuste estructural. Los viejos amigos de Menem, sus oponentes e incluso los recién llegados a su círculo íntimo, tuvieron que decidir rápidamente entre alinearse detrás del líder o quedar fuera del proyecto oficial. Estaba claro que la apuesta del Presidente era la de implementar un modelo socio-económico radicalmente distinto del de las cinco décadas pasadas, usando un estilo de gobierno que mostraba a la vez sorprendentes diferencias y continuidades con el de su predecesor y con el de gobiernos peronistas previos. Las siguientes sub-secciones intentan delinear las características básicas de ese estilo.

³¹ Más tarde también incorporó profesionales con un perfil tecnocrático, aunque no fueran miembros del partido como, por ejemplo, Doomingo Cavallo, Rodolfo Díaz, Guido Di Tella.

³² El cambio se debió a que Miguel Roig falleció súbitamente pocos días después de la asunción de Menem.

III.1.- La importancia de un contexto de crisis

Así como el gobierno de Alfonsín estuvo seriamente condicionado por el contexto político generado por la transición democrática, el de Menem estuvo marcado por el legado dual de la hiperinflación y la emergencia económica. Utilizo el término dual en el sentido de que la situación, como cualquier crisis, implicaba al mismo tiempo una seria limitación y una oportunidad. Por un lado, algo había que hacer y no había posibilidades de fallar: ningún gobierno podría haber soportado por largo tiempo la repetición de los episodios hiperinflacionarios y sus consecuencias desequilibrantes. Por otro, esa misma amenaza latente otorgaba un margen de maniobra más amplio, ya que justificaba la concentración de poder, el uso de mecanismos extraordinarios de toma de decisiones e incluso la construcción de un particular discurso político que interpretara tales medidas³³. De modo que las limitaciones de un contexto de crisis también pueden verse como un instrumento de política.

En efecto, el gobierno peronista hizo uso (y abuso) de tal instrumento. No obstante, el proceso de formación de políticas es siempre el resultado de una particular relación entre Estado y sociedad. La posibilidad de implementar ciertas políticas económicas es una función de la disposición de la sociedad de cargar con los costos de tales medidas. En el caso argentino, a pesar de que el programa económico de Menem resultó exactamente opuesto a su propaganda electoral e implicaba importantes costos sociales, el Ejecutivo no enfrentó ni oposición pública significativa ni resistencia organizada. Por eso, para explicar esta aparente paradoja, el contexto de crisis resulta particularmente relevante.

Existe un generalizado consenso político y académico acerca del argumento de que la hiperinflación fue la gota que rebalsó el vaso de la tolerancia de la población. Luego de décadas de crisis económica crónica, deterioro del standard de vida y, particularmente, después del desencanto y la incredulidad provocada por la incapacidad de la nueva democracia para dar respuesta a las expectativas económicas y políticas, a principios de los 90 existía una cierta "demanda" de orden y cambios drásticos³⁴. Esta situación

³³ Acerca de las diferencias entre "*crisis-driven policies*" y políticas que surgen en tiempos de "*politics-as-usual*", véase Grindle y Thomas, 1991, Cap. 4; también Horowitz, 1989. Para una completa descripción de las implicancias de distintos contextos de política y de los determinantes de largo plazo y coyunturales del contexto de crisis argentino, véase Palermo, 1995, Cap. 1-3.

³⁴ Para algunos autores esta coyuntura también coincide con una crisis de representación que afecta a todos los partidos políticos y con el surgimiento de un liderazgo

generalmente favorece la casi completa delegación de poderes a manos de los representantes del pueblo, un proceso que en los países latinoamericanos encaja perfectamente con la orientación cesarista del Ejecutivo³⁵.

Sin embargo, es importante marcar una distinción. Para la mayoría de los autores -especialmente, para los economistas-, los episodios hiperinflacionarios explican todo lo sucedido con posterioridad a ellos. En mi opinión, esos hechos fueron la manifestación más evidente del fracaso de opciones de política previas y del agotamiento del anterior modelo socio-económico, catalizadores que marcaron el climax de la crisis de dicho modelo y, en tanto tales, colorearon el contexto de crisis de un sentido de urgencia que transmitía presiones de cambio. Pero fue el deterioro y virtual colapso de los viejos patrones de relaciones político-económicas el elemento crucial que determinó las posibilidades de nuevos reacomodamientos y al mismo tiempo impidió la formación de coaliciones opositoras. Como se analiza en la sub-sección siguiente, la hiperinflación pesó más como un argumento para la construcción de un discurso justificatorio e intimidatorio que como un factor objetivo.

En consecuencia, la combinación entre una sociedad apática y desmovilizada y la subestimación del peronismo por los mecanismos formales democráticos facilitó la rápida implementación de un amplio y profundo programa de reformas. Por una parte, ya sea porque el miedo a volver a un pasado muy desagradable subía el umbral de tolerancia de amplios sectores de la sociedad, o por el hecho de que los costos de los cambios ya estaban siendo pagados y sacrificios mayores no eran percibidos como tales³⁶, lo cierto es que no hubo oposición social generalizada y eso facilitó la acción gubernamental discrecional. Por otra parte, el peronismo recurrió a su tradición pragmática para ofrecer una respuesta a la emergencia, la única respuesta que podía ayudar a construir credibilidad y legitimidad para el gobierno en las esferas doméstica e internacional.

muy peculiar del cual Menem es un ejemplo perfecto. Véase, Novaro, 1994; también Portantiero, 1995, pp. 101-118.

³⁵ Acerca de estas tendencias, véase O'Donnell, 1992.

³⁶ Como parte de una interesante reformulación de la primera de estas dos tesis, Palermo y Torre (1992) redefinen los argumentos de Przeworski (1991) y elaboran la segunda, aportando la idea de un "consenso de escape hacia adelante", que tendría lugar cuando la gente tiene una clara experiencia de deterioro serio de su standard de vida y de que está ya pagando altos costos por ello. En esa situación, puede tolerar reformas e incluso preferir alternativas drásticas que prometen una salida rápida y definitiva de la crisis. En consecuencia, la población expresa este "consenso de escape hacia adelante" no sólo porque existe la promesa de un futuro mejor sino por la dramática urgencia de escapar de un presente insoportable o por el profundo temor a volver a un pasado sumamente penoso. Para una detallada revisión de los enfoques que explican la tolerancia social a las reformas, véase Navarro, 1995.

En ese sentido, la administración menemista continuó y exacerbó la tendencia histórica de alta concentración del proceso de toma de decisiones a nivel de la Presidencia y los ministros del Poder Ejecutivo. La lista de ejemplos de este rasgo es muy extensa: va desde la delegación amplia de poder de decisión hecha por el Legislativo a favor del Ejecutivo a través de las leyes de Reforma del Estado y Emergencia Económica, hasta los cambios en la composición de la Corte Suprema de Justicia (v.g., el incremento del número de sus miembros y la designación de jueces cercanos a la orientación oficial), de modo de garantizar su apoyo a las iniciativas del Ejecutivo, el reemplazo de altos funcionarios que por sus críticas podrían haber ejercido algún poder de veto (e.g., en el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas), cambios administrativos y funcionales dentro de las estructuras estatales que contribuyeron a la concentración de las instancias decisorias en el ámbito económico (e.g., la supresión de varias secretarías y subsecretarías y la creación simultánea de otras nuevas bajo la esfera de la Presidencia y del Ministerio de Economía, o la absorción por parte de este último del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, etc.), y el uso extremadamente frecuente de los decretos presidenciales y facultades de veto³⁷ (e.g., cuando el Congreso fue reticente a respaldar iniciativas del Ejecutivo o cuando introdujo modificaciones en ellas). En otras palabras, frente a una "ventana de oportunidad" creada por el contexto de crisis y emergencia, el Ejecutivo institucionalizó el uso discrecional del poder decisorio que por la Constitución le había sido conferido y de las facultades extraordinarias que urgía al Congreso que le delegara.

Esta concentración de poder abrió el camino a los mecanismos personalistas y discrecionales que caracterizaron la formación de políticas, no sólo a nivel del poder estatal nacional sino también en las estructuras estatales intermedias y a nivel micro de las instancias de adopción de decisiones. Por ejemplo, la dinámica interna del equipo económico -el cual muestra muchos rasgos de verticalismo y personalismo³⁸- es una buena ilustración de estas características, así como el tipo de redes de política (v.g., pequeñas, altamente concentradas alrededor de pocos núcleos cuya dinámica básicamente

³⁷ Un detallado análisis del uso de los decretos presidenciales puede hallarse en Goretta y Ferreira Rubio, 1994. Acerca del uso del poder de veto, véase Mustapic y Ferretti, 1995.

³⁸ Santoro (1994) señala que Cavallo habitualmente asigna una tarea específica o un tema a cada miembro del equipo económico, y cada uno de ellos conoce perfectamente ese aspecto pero no el trabajo de los demás ni los detalles de toda la cuestión en conjunto. De modo que solamente el ministro es capaz de juntar todas las piezas y, por así decirlo, "armar el rompecabezas". El también tiene siempre la última palabra en cualquier disputa, es la principal fuente de iniciativas de política y ha imprimido a su equipo su propio ritmo de trabajo (acelerado y sin pausa).

respondía a intereses, recursos y decisiones individuales) creadas en torno al diseño e implementación de reformas concretas³⁹.

No obstante, al nivel de análisis macro, es necesario remarcar que el predominio de los mecanismos arriba descritos implica una falta de respeto por la división de poderes de todo gobierno republicano y una subestimación de los mecanismos deliberativos que va en contra de la consolidación de las instituciones democráticas. Por ese motivo, el sistema político muestra una presencia avasallante del Ejecutivo que contrasta con la subordinación del Poder Judicial (vía cooptación, presiones políticas o procedimientos corruptos) y el relegamiento del Poder Legislativo a un rol secundario (por medio de la delegación de algunas de sus facultades, concentración del poder de iniciativa en el Ejecutivo y modificación o anulación de sus leyes). En lo referente a las reformas económicas, esta concentración del poder facilitó la aceleración del proceso y la remoción de obstáculos a la implementación de la política económica, ya que en la práctica se cerraron instancias de debate y posibilidades de manifestación de la oposición, y de ese modo también el Ejecutivo pudo mantener su posición impermeable e inflexible *vis-à-vis* las demandas sociales.

En síntesis, el contexto de crisis y emergencia económica limitó las opciones de política pero al mismo tiempo proveyó los elementos para convertir la desarticulación de la sociedad y el uso de mecanismos extraordinarios de toma de decisiones en una fórmula política exitosa en términos de implementación de la política económica.

III.2.- *La construcción del discurso político*

Si el contexto es una variable importante en la determinación de la viabilidad de una política es porque es interpretado por los individuos como parte de un proceso cíclico constante: las condiciones objetivas requieren formas conceptuales de entenderlas y resolverlas; sus efectos adquieren entonces significado a través de las percepciones de los individuos y de las definiciones que ellos hacen de la situación; al mismo tiempo, esas abstracciones moldean la acción social que opera sobre el contexto y lo modifica. En ese punto el ciclo comienza de nuevo. Uno de los vínculos básicos que representa esta relación entre agentes y estructura es el lenguaje. Por eso, la construcción del discurso político

³⁹ Por ejemplo, en el caso de redes de políticas desarrolladas en el área de las privatizaciones, véase Margheritis, 1995.

que "interpreta" cierta orientación de política nos da cierta idea del modo en que el contexto fáctico afecta la conducta social y viceversa.

El hecho de que la adopción de un enfoque económico neoliberal significara la reversión de los más importantes dogmas peronistas originales requiere un ejercicio de explicación de semejante giro. Como se mencionó en la sección anterior, el contexto de crisis y emergencia -fundamentalmente, los episodios hiperinflacionarios- aportaron los elementos concretos de esa explicación. En principio, el agotamiento del modelo socio-económico centrado en el Estado sentó las bases para los argumentos extremos del tipo "no hay otra alternativa", los cuales enfatizaban los fracasos del pasado, rechazaban opciones heterodoxas y postulaban la inevitabilidad de la implementación de un plan económico ortodoxo que implicara cambios radicales.

En la elaboración de dichos argumentos, el peronismo tenía una ventaja por sobre el radicalismo: como se mencionó en la primera sección, el tipo de lazos entre el líder y sus seguidores permitía al primero un amplio margen de maniobra, ya que él es el único al que se reserva el rol de "interpretar" la realidad y dar contenido a la representación política. Además, el tradicional enfoque pragmático de la política que el peronismo utiliza prioriza fines antes que medios, acción antes que valores, impacto de política antes que diseño de política, maximización de beneficios antes que compromisos ideológicos. En consecuencia, para Menem fue relativamente fácil enmarcar su cambio en términos de adaptación pragmática a un nuevo contexto internacional por demás exigente y a circunstancias domésticas dramáticas.

Por ejemplo, sostuvo que en la actual era, el "fin de las ideologías" reclamaba la ruptura de ataduras dogmáticas y la adopción de una nueva actitud (de claro alineamiento político y económico) hacia los centros internacionales de poder. En cuanto a los aspectos domésticos de la política económica, las referencias a "la emergencia", "la peor crisis de la historia argentina", "cirugía mayor", "apuesta a todo o nada" y "un viaje riesgoso en un avión sin paracaídas", han sido muy frecuentes. Todas ellas refuerzan la idea de que los asuntos económicos son la cuestión más importante de la agenda gubernamental y transmiten un sentido de emergencia y urgencia que convierte a los cambios drásticos en necesarios e inevitables.

Estas expresiones fueron también enmarcadas en el tradicional enfoque pragmático adoptado originalmente por Perón, quien acostumbraba decir que "la única verdad es la realidad". En efecto, este uso del discurso político marca una continuidad entre peronismo y menemismo. Este último mantuvo el mismo tipo de vínculo que caracterizó por décadas las relaciones al interior del partido: el líder, libre de lazos que pudieran implicar algún tipo de pacto entre el pueblo y sus representantes, se hace cargo

de determinar el camino; él es el único que puede interpretar correctamente los sentimientos del pueblo y sus necesidades. Menem desempeñó este rol acabadamente. Durante los primeros años de gobierno acostumbraba decir que "... del repaso que estoy haciendo de los libros de Perón, tengo la certeza de haber tomado el camino correcto"⁴⁰. Y el mismo tipo de argumento sirvió para neutralizar críticas. Por ejemplo, como manifestara el Ministro de Trabajo en ese momento: "Los dirigentes sindicales no son dueños de la verdad, no pueden cuestionar una legítima aspiración de Menem, quien no hace más que responder a la voluntad del pueblo"⁴¹.

De ese modo, las contradicciones doctrinarias fueron eliminadas. Mas aún, esta interpretación también marcó un modo excluyente de definir la realidad y las opciones de política: el menemismo no sólo estaba cambiando los supuestos tradicionales del peronismo sino que también estaba diciendo que el origen de los problemas presentes radicaba en el orden socio-económico instalado en la década del 40 (v.g., expansión estatal, proteccionismo, déficit público creciente, etc.). De modo que no había más opciones que desandar ese camino, privatizar y desregular completamente la economía, siguiendo las tendencias mundiales. Ese era el nuevo credo y la retórica oficial determinaba claramente los límites del disenso, ya que presentaba la situación reinante como una lucha entre dos modelos o proyectos nacionales: uno, que buscaba el progreso y el crecimiento, representado por el gobierno y sus seguidores; otro, que elegía permanecer en el estado de atraso y marginación, representado por la oposición. De ese modo, quienes todavía reclamaban políticas de bienestar social o algún tipo de intervención estatal eran colocados literalmente "en la vereda de enfrente", y aquellas críticas de parte de funcionarios gubernamentales o de miembros del partido peronista (incluidos los sindicalistas) eran peyorativamente catalogadas como provenientes de "nostálgicos del 45" y percibidas como intentos de sacar los pies del plato -una definición que urgía a disciplinarse o renunciar.

Por otra parte, Menem sumó a su rol un elemento particular de misticismo que le sirvió para presentarse a sí mismo como el único poseedor de "la verdad" y a describir su acción como una cruzada, una cuestión de fe más que un mandato republicano. Por ejemplo, en el momento de lanzar su campaña electoral, pidió "... por los niños pobres que tienen hambre, por los niños ricos que tienen tristeza, por los hermanos sin trabajo, por los hogares sin techo y por el pan que falta en la mesa de muchos argentinos:

⁴⁰ Cf. El Cronista Comercial, 12/07/89, p. 5.

⁴¹ Palabras de Jorge Triaca. Cf. La Nación, 25/06/89, p. 8.

¡sígannme, no los voy a defraudar!"⁴². Esta última frase, junto con la expresión "para cambiar la historia", se convirtió en su slogan de campaña. Ambas trataban de transmitir la idea de que Menem había saltado al centro de la escena política como portador de una misión trascendente y que estaba pidiendo a los votantes que creyeran en su programa como una cuestión de fe. Incluso luego, al referirse a las reformas introducidas, ha dicho: "La Argentina era una verdadera máquina de impedir a la que estamos transformando, con muchos problemas e inconvenientes, pero todo es superable cuando hay fe"⁴³.

En términos generales, el uso de este tipo de términos religiosos se ha convertido en parte del lenguaje diario del Presidente. Por ejemplo, al comienzo de sus alocuciones usualmente se refiere a los ciudadanos como "hermanos y hermanas", y en una ocasión explicó su reelección en términos de otorgamiento por parte del pueblo de "un veredicto positivo" sobre su administración y considerando que en este caso "la voz del pueblo es la voz de Dios"⁴⁴. Sin duda, este tipo de retórica apela más a los sentimientos y deseos de la gente que a compromisos ideológicos, tratando de explotar al mismo tiempo viejas identidades partidarias y el estado actual de desesperanza. El modo en que estas ideas fueron comunicadas también muestra ciertas continuidades y rupturas con el viejo estilo: por un lado, el líder se dirige a las masas de un modo simple y emotivo que se asemeja al que usaba Perón; por otro, la relación que se establece se centra más en contactos personales y propaganda en los medios de comunicación que en movilizaciones populares callejeras y arengas a las masas en Plaza de Mayo⁴⁵.

De este modo, bajo esta mezcla de términos posmodernos, pragmáticos y místicos, súbitos cambios en el contenido del discurso político como el que tuvo lugar ni bien el peronismo llegó al poder son presentados como obvios correlatos de nuevas realidades y necesidades sociales. El Presidente -dicho sea de paso, nuevamente, el principal actor en el proceso de formación de políticas- los presenta como manifestaciones de los elementos irracionales e infinitamente "creativos" de la acción política, en oposición a los argumentos racionales, probabilísticos y supuestamente impotentes de los otros políticos. Definido de este modo en el momento de lanzar las reformas, el contexto de crisis dramática se convierte en una gran oportunidad y parece razonable soportar los costos de la transición hacia un futuro mejor. Sin embargo, a medida que el tiempo pasa,

⁴² Citado en Martínez, 1991, p. 25.

⁴³ Cf. Clarín, 19/11/95, p. 3.

⁴⁴ Cf. Clarín, 21/11/95, p. 3.

⁴⁵ Un análisis detallado del uso de los medios y cambios en el estilo de representación está fuera de los objetivos de este trabajo. Véase, por ejemplo, Novaro, 1994; también Nun, 1995.

el recurso permanente al argumento de la emergencia demostró estar ligado a un estilo particular de hacer política (véase la siguiente sección) que requiere de ese tipo de discurso para justificar el uso de mecanismos que no contribuyen a consolidar ni las reformas económicas ni el régimen democrático.

III.3.- *El uso de recursos de poder individuales y colectivos*

III.3.1.- LA ALIANZA CON EL SECTOR EMPRESARIAL

Como ya se mencionara, la alianza del gobierno con el sector empresarial se hizo de forma absolutamente explícita y fue mucho más lejos que los intentos de concertación hechos por Alfonsín. Según las propias palabras del primer Ministro de Trabajo menemista, "... nada de lo que está ocurriendo en la Argentina puede ser entendido hasta que no nos demos cuenta de que un nuevo bloque social, político, económico y tal vez militar está naciendo ..."46.

La relación con el grupo Bunge & Born y otros se inició inmediatamente después de que Menem ganara las elecciones partidarias internas. Algunos de ellos habían contribuido con fondos para su campaña presidencial47 y el acercamiento se intensificó cuando Menem fue electo en mayo de 1989 y se manifestó dispuesto a cumplir las obligaciones con los acreedores externos y a dar incentivos para el desarrollo del sector privado local. En consecuencia, era razonable esperar que los empresarios jugaran un rol de respaldo antes que el rol opositor desempeñado bajo el gobierno de Alfonsín. Como señala Palermo (1995:143): "Junto a un núcleo 'histórico' ideológicamente pro-mercado, la diversificación económica y financiera de los sectores más dinámicos y concentrados, el quiebre de las organizaciones corporativas que representaban intereses de 'burguesía doméstica' y, por fin, el malestar generalizado que culminara bajo los efectos del Plan Primavera, configuraban una masa crítica frente a la cual, decididamente, la posibilidad de conformación de un bloque empresario opositor con capacidad de inhibir las reformas era remota".

46 Palabras de Jorge Triaca. Citado en Smith, 1991b, p. 52.

47 En realidad, la designación de Roig estuvo ligada a un crédito "salvavidas" de US\$ 2.5 billones que sería concedido por algunas de estas firmas al Banco Central. Véase Martínez, O., *op.cit.*, pp. 28-31; también Peralta Ramos, Mónica: "Economic Policy and Distributional Conflict among Business Groups in Argentina: from Alfonsín to Menem (1983-1990)", en Epstein (ed.), 1992, pp. 97-123.

Sin embargo, al gobierno le llevó algún tiempo lograr la confianza y el respaldo del sector de negocios. Por un lado, durante los dos primeros años en el poder el peronismo implementó varios planes económicos y cambió cuatro veces de Ministro de Economía. Por otro, la posición privilegiada del grupo Bunge & Born despertó celos y disputas dentro del sector empresarial. Mas aún, la reacción de la mayoría de estos agentes económicos frente a las experiencias de ensayo y error del gobierno variaron de acuerdo a cómo las medidas concretas afectaban sus intereses particulares. Esta conducta en gran medida estaba determinada por el grado de heterogeneidad interna que históricamente caracterizó a ese sector, la cual al mismo tiempo se correlaciona con diferentes posiciones ideológicas⁴⁸. Al respecto, señala Sidicaro (1995:133): "Durante muchos años los empresarios habían compartido las ideas liberales como una ideología difusa pero útil para criticar aquellos aspectos de la acción estatal que no los favorecían, pero en realidad, no todos estaban hablando del mismo problema cuando objetaban la acción del Estado. El liberalismo de los empresarios era un lugar ideológico de convergencia circunstancial y defensivo, y no una efectiva unidad de criterios y de intereses".

Por eso, aunque la retórica oficial se orientó claramente hacia el credo neoliberal que coincidía con sus tradicionales demandas, una vez más sus preferencias de corte liberal no reflejaron un fuerte compromiso ideológico y sólo se tradujeron en un apoyo general y difuso. En cuanto la acción gubernamental tuvo un impacto diferencial en sus negocios (ya que su dotación de recursos económicos y políticos variaba entre sectores y entre firmas), la heterogeneidad de sus posiciones resurgió. Por ejemplo, del mismo modo que algunos sectores se habían opuesto a la reestructuración de la industria y a la apertura de la economía propuesta por el gobierno radical, también se resistieron ante el intento del peronismo de aprobar las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado, ya que esos proyectos tendían a la implementación de una amplia desregulación, privatizaciones y eliminación de subsidios. Como resultado del lobby realizado por algunos sectores empresariales (especialmente, los antiguos contratistas y clientes del Estado), esas normas sufrieron algunas modificaciones: la primera suspendió sólo el 50% de los subsidios derivados de la promoción industrial y sólo por 180 días (en lugar de suspender todos ellos por tiempo indeterminado, como sugería el proyecto original), mientras que la segunda dio preferencia a los ex-proveedores y contratistas de las

⁴⁸ Sobre la conducta histórica y las tendencias organizacionales de este sector, véase Acuña, C., 1988.

empresas públicas en el proceso de privatización y determinó que el Estado asumiera la deuda de dichas firmas⁴⁹.

Del mismo modo, presiones ejercidas a través de especulación financiera -esto es, la principal fuente de amenazas a la estabilidad del gobierno en los años 90- también fueron aplicadas cuando otros intereses se vieron afectados. Por ejemplo, en diciembre de 1989 el gobierno anunció un aumento de los impuestos sobre exportaciones agropecuarias y la postergación del pago de la deuda pública interna que vencía. De modo que los afectados (básicamente, el sector agrícola y los bancos extranjeros) movieron sus fondos hacia la especulación con el tipo de cambio, lo que hizo subir las tasas de interés. Frente a esta nueva espiral del dólar y los precios, el ministro Rapanelli renunció. Como resultado de ello, el nuevo ministro Antonio Erman González anuló el aumento de tales impuestos, prometió ocuparse del pago de los bonos de deuda interna y puso en marcha un mercado de cambio libre. En otras palabras, a pesar de que el grupo Bunge & Born fue perdiendo su rol central, la influencia del sector empresarial -al menos, la del subsector exportador- sobre la formación de la política económica continuó siendo muy importante. En realidad, los movimientos especulativos de este tipo continuaron a lo largo de toda la gestión de González.

Por esa razón, la estrategia del gobierno incluyó también el otorgamiento de incentivos materiales al sector de negocios, de modo de promover la emergencia de un nuevo grupo de beneficiarios de las reformas. La implementación acelerada de medidas concretas fue el instrumento. En consecuencia, durante 1990 el proceso de desregulación y privatización avanzó significativamente y el tipo de inserción económica lograda por unos pocos holdings locales a través de las privatizaciones contribuyó a consolidar su rol como actor político y económico. Los llamados "Capitanes" de hecho se convirtieron en el principal interlocutor del gobierno en el proceso de formación de la política económica⁵⁰.

Del mismo modo, coincidiendo con una creciente influencia en el proceso de formación de la política económica⁵¹, el respaldo de los actores internacionales (el gobierno de Estados Unidos, el Fondo, el Banco Mundial, los acreedores privados, etc.) creció a medida que se tomaban medidas concretas en la dirección de sus demandas y

⁴⁹ Véase Peralta Ramos, *op.cit.*, p. 110.

⁵⁰ Por ejemplo, en el Consejo Nacional del Trabajo y el Empleo recientemente creado, integrado por delegados del gobierno, los sindicatos y el sector empresarial con el objeto de acordar soluciones al problema del desempleo, el grupo conocido como "los 8" (constituido por las más importantes firmas de los sectores industrial, de construcción, bancario, de comercio y agrícola) fue el representante exclusivo de los empresarios. Cf. Clarín, 22/03/96, pp. 2-3.

⁵¹ Entrevista a Antonio Erman González, Buenos Aires, 27/02/96.

dichas medidas probaban ser definitivas⁵². En ese sentido, para los sectores de negocios externos y locales -aliados económica y políticamente ahora, gracias al tipo de oportunidades de inversión creadas por las privatizaciones- la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía representó la garantía que necesitaban de que la orientación económica no sería revertida. Por lo tanto, su participación en el proceso de formación de la política económica como bloque de poder se hizo todavía más evidente y, para ellos, la credibilidad política del gobierno quedó atada al rol de liderazgo del tandem Menem-Cavallo⁵³.

En síntesis, en términos generales el grueso de las reformas económicas significaron un muy buen negocio para los capitales locales y los acreedores externos. Los grandes grupos económicos domésticos completaron y consolidaron el proceso iniciado dos décadas atrás de diversificación, integración e internacionalización de sus actividades económicas. En especial, a través de las privatizaciones se convirtieron en los dueños o concesionarios de los anteriores monopolios públicos que les aseguran un alta tasa de retorno prácticamente sin riesgos. Eso llevó a una nueva redistribución de poder entre grupos empresariales rivales. En parte por este realineamiento interno, el compromiso de este sector con la nueva orientación económica se ha vuelto más sólido: a pesar de que continúan criticando algunas medidas concretas⁵⁴, los grandes holdings continúan respaldando al ministro Cavallo cada vez que las disputas en los círculos gubernamentales amenazan con ponerlo fuera del gabinete y han defendido la orientación económica general durante coyunturas críticas⁵⁵.

⁵² Véase Smith, 1991b, pp. 57-62.

⁵³ Las manifestaciones públicas de altos funcionarios internacionales sobre este punto han sido muy numerosas, especialmente en coyunturas críticas. Por ejemplo, el ex-Secretario de la Reserva Federal estadounidense, Paul Volcker, ha manifestado: "Creo que la presencia, la fuerza y la personalidad de Cavallo son importantes. Pero también Menem es importante. Porque Cavallo no hubiera podido hacer lo que hizo sin apoyo del Presidente. Esa combinación de personas es lo que da a la Argentina una oportunidad diferente. La continuidad de ambos genera credibilidad en el exterior" (cf. Clarín, 22/11/95, p. 21, mi subrayado). Más recientemente, en medio de una nueva disputa entre el Presidente y el Ministro de Economía y entre rumores insistentes acerca del alejamiento del segundo, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Warren Christopher, calificó a Cavallo como "héroe" por su rol en lo que consideró "uno de los más grandes éxitos económicos de este siglo" (cf. Clarín, 01/03/96, pp. 2-3). El mismo tipo de elogios recibieron ambos, Menem y Cavallo, del mundo de las finanzas durante la asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo llevada a cabo recientemente en Buenos Aires (cf. La Nación, 24/03/96, pp. 1,16-17).

⁵⁴ See Clarín, Suplemento Económico: "¿De qué se quejan los industriales?", 24/07/94, pp. 6-11.

⁵⁵ Por ejemplo, cuando la crisis mexicana golpeó a Argentina a principios de 1995, la credibilidad política del programa económico y del gobierno se vio nuevamente cuestionada y los bancos extranjeros amenazaron con retirar su apoyo financiero. El grupo de los 8 urgió

Finalmente, es importante señalar que hasta cierto punto esta coalición gobernante forjada por el menemismo en los 90 con el sector empresarial implica una redefinición de la base de poder tradicional del partido. Como señala Acuña, C. (1995), el sector capitalista había participado de administraciones peronistas anteriores a través de las organizaciones representativas de los trabajadores y de pequeñas y medianas empresas (CGE,CGI), que constituyeron el principal nexo entre el Estado y los sectores sociales que respaldaban a dichos gobiernos y que habitualmente se opusieron a los intereses de los grandes grupos económicos y sus asociaciones (UIA, SRA). Por eso, la alianza de Menem con el nuevo sector capitalista hegemónico es una de las manifestaciones más claras del fin del viejo equilibrio corporativo y el punto de partida de la construcción de una nueva base de poder partidaria que representa mucho más acabadamente el nuevo régimen de acumulación en desarrollo.

III.3.2.- DESMOVILIZACION Y COOPTACION DE LOS SINDICATOS

En oposición a lo ocurrido al radicalismo, Menem podía confiar en la lealtad casi incondicional de los sindicatos a cualquier gobierno peronista. Desde el comienzo, en medio de una seria crisis económico-social, la CGT acordó con el traspaso de poder anticipado y se comprometió a no realizar huelgas. No obstante, la política menemista hacia ese sector incluyó tanto la típica estrategia de "zanahorias y palos" como el viejo "divide y reinarás".

En cuanto a la primera, el Presidente usó ambiguamente sus vínculos cercanos con algunos líderes sindicalistas. Con algunos de ellos, esos lazos implicaban una amistad personal desarrollada a lo largo de muchos años de militancia política en el partido peronista y, en algunos casos, del tiempo compartido en prisión durante el gobierno militar. Este no es un dato menor en un proceso de formación de políticas en el que, como ya se ha señalado, los mecanismos de interacción informal a menudo prevalecen sobre las estructuras institucionalizadas. Según la opinión de un alto miembro del partido peronista, esta estrecha relación permitió a Menem conocer los detalles de la intrincada y oscura faceta del poder de los dirigentes sindicales (institucionalizada a través de

entonces a Cavallo a aceptar las demandas del Fondo y, junto con el Consejo Empresario Argentino (el cual reúne a los grandes banqueros e industriales locales), lideró la iniciativa de firmas privadas de emitir un bono por US\$ 1000 millones para financiar las necesidades del gobierno. Cf. Clarín, 19/03/95, p. 21.

varias prerrogativas que las organizaciones sindicales extraían al Estado) y utilizar esa información como una herramienta de negociación⁵⁶.

Asimismo, también sobre la base de esos vínculos, los sindicalistas esperaron la intervención directa de Menem en su favor en varios conflictos laborales, lo cual probó ser una expectativa equivocada. El Presidente siempre priorizó el logro de los objetivos reformistas y se mostró inflexible frente a la resistencia. De acuerdo con un dirigente sindical del sector bancario: "Lo único que conseguimos fue que cada tanto nos reciba en Olivos, pero sólo para darnos una palmadita en la espalda" ⁵⁷.

Ahora bien, las reacciones al giro político gubernamental no fueron homogéneas. Cuando Menem tuvo que decidir si aceptaba el traspaso de mando anticipado, convocó a una reunión a sus colaboradores más cercanos y amigos, entre los cuales se hallaban algunos dirigentes sindicales de las principales empresas públicas (de los cuales Menem esperaba que surgiera la mayor resistencia). También tuvo conversaciones personales con algunos de ellos⁵⁸. Los confrontó entonces con el hecho de que el Banco Central no tenía reservas, lo que implicaba que el país estaba al borde de la bancarrota, y sugirió que la "cirugía mayor" era inevitable. En otras palabras, que el peronismo tenía la oportunidad de demostrar que podía evitar la *débaçle* económica y política pero que no había otra alternativa que llevar adelante reformas estructurales. Los que estuvieron de acuerdo justificaron los costos en términos de "hacer algo para salvar la democracia"⁵⁹.

Esta situación creó una divisoria de aguas en el movimiento obrero: las diferentes facciones -las 62, los 15, los 25- se dividieron entre aquellos "menemistas" que se alinearon detrás de la posición oficial y el ala crítica liderada por Saúl Ubaldini (en ese momento Secretario General de la CGT), quien se había convertido en el principal representante de la oposición sindical más combativa durante el período de Alfonsín. Los primeros recibieron algunos nombramientos en el Ministerio de Trabajo y otras dependencias nacionales, comenzando por el puesto de Ministro de Trabajo, para el cual fue designado Jorge Triaca.

En octubre de 1989 esta división quedó institucionalizada cuando en el Congreso de la CGT las discrepancias dieron lugar a la creación de dos cuerpos separados: la CGT Azopardo (leal a Ubaldini) y la CGT San Martín (el ala cercana al gobierno, encabezada por Güerino Andreoni, del sindicato de Comercio). En esa oportunidad, después de varios

⁵⁶ Entrevista a Antonio Erman González, Buenos Aires, 27/02/96.

⁵⁷ Palabras de Juan José Zanola. Cf. Prensa Confidencial, Edición # 85, V Epoca, Año XX, 07/20/95, p. 8.

⁵⁸ Entrevista a Julio Guillán, Buenos Aires, 08/03/96.

⁵⁹ Entrevista a Antonio Cassia, Buenos Aires, 31/01/96.

intentos para que Ubaldini renunciara⁶⁰, el gobierno buscó su desplazamiento: un acuerdo acerca de la lista de candidatos no pudo lograrse y la abstención de algunos sindicatos muy importantes hizo posible que la línea oficial triunfara. El sector ubaldinista no aceptó el resultado y la división fue inevitable⁶¹. Desde entonces, la corriente disidente perdió fuerza y representatividad, ya que algunos sindicatos (especialmente, aquellos seguidores de Lorenzo Miguel), estimulados por el gobierno, le retiraron su apoyo.

Por otra parte, en los primeros meses de 1990 el Ejecutivo envió al Congreso una propuesta de modificación de las leyes laborales que incluía la limitación del derecho de huelga y la flexibilización de las condiciones de trabajo. En cuanto al primer aspecto, el proyecto apuntaba a la resistencia potencial de los sindicatos del sector público (que habían permanecido leales a Ubaldini), sobre los cuales los costos de las primeras medidas de ajuste en términos de caída de salarios y despidos masivos eran más visibles. Sin embargo, la oposición parlamentaria y tardanza en aprobar la iniciativa, hizo que el Presidente decidiera imponerla por decreto (# 2184/90) en octubre de ese año. Además, la Ley de Empleo proponía reducir el costo laboral y prevenir el descontento social dando a los empleadores incentivos para regularizar la situación de trabajadores ilegales, legalizando diferentes tipos de contratación temporaria y creando un fondo para los desempleados⁶². Esta propuesta también generó algunas controversias y oposición por parte de todos los partidos en el Congreso, y sufrió algunas modificaciones, pero fue finalmente aprobada hacia fines de 1991.

Durante estas discusiones, la política del gobierno de penalizar a los oponentes y recompensar a los colaboradores fue fructífera. Desde luego, dado el marcado deterioro de las condiciones económicas y el avance de las reformas, los disidentes tenían poco que ganar y todo para perder si persistían en una actitud totalmente combativa. Por eso la mayoría de los sindicatos fue modificando progresivamente su enfoque hacia uno más "tolerante" de las iniciativas gubernamentales⁶³. Aunque la CGT se reunificó nuevamente en 1992, en los últimos años se fueron perfilando tres posiciones: a) una mayoría de líderes sindicales que no sólo respaldaron la nueva orientación económica sino que

⁶⁰ Altos funcionarios gubernamentales habían cuestionado públicamente su idoneidad y legitimidad para ocupar el cargo y el Presidente Menem le había ofrecido un puesto diplomático en España.

⁶¹ Véase Epstein, 1992, *op.cit.*, pp. 142-145.

⁶² Véase La Nación, 03/02/90, p. 3.

⁶³ Véase Clarín, Suplemento Especial: "Los sindicatos en el ojo de la tormenta", 30/07/95, pp. 2-7.

también participaron activamente de la implementación de las reformas, por ejemplo, a través de su desempeño como funcionarios públicos o como gerentes de los Programas de Propiedad Participada; b) aquellos que representan sindicatos que no acordaron con el gobierno pero que tampoco cortaron lazos con el aparato partidario; éstos han creado el llamado Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA); c) aquellos que se manifestaron contrarios al modelo socio-económico neoliberal implementado, se declararon independientes de afiliaciones partidarias -aunque aparecen cercanos a partidos de centro-izquierda-, y trataron de organizar las actividades sindicales de una manera diferente; éstos se han reunido en lo que se ha dado en llamar el Congreso de Trabajadores de la Argentina (CTA)⁶⁴.

En consecuencia, la mayoría de los sindicatos han permanecido o leales a la orientación oficial o proclives a negociar con el gobierno. Como señala Acuña, C.: *"While union leaders who either supported the project or clearly opposed it dominated the public spotlight, the 'tolerating' leaders, critical of the direction taken by the government but not willing to confront 'until conditions improve', have been the key to the government's success in confronting conflicts with unions. Their repeated lack of participation in anti-governmental movements on grounds of short-term arguments, systematically jeopardized the constitution of a majoritarian union opposition front"*.⁶⁵

En suma, las divisiones en el campo sindical mencionadas, junto con el persistente deterioro de las condiciones socio-económicas generales -las cuales convierten a las medidas combativas en altamente riesgosas e ineficaces-, dos factores de los cuales el gobierno es en parte responsable, explican el bajo nivel de movilización de los sindicatos opositores durante el actual gobierno.

III.3.3.- MENEM-CAVALLO: ENTRE EL AMOR Y EL ODIO

Reformas socio-económicas tan profundas como las que se están analizando aquí habitualmente están ligadas a los nombres de los líderes encargados de llevarlas a cabo. El caso del Presidente Menem y el Ministro Cavallo es un ejemplo más. Ellos aportaron al gobierno peronista diferentes atributos personales y fuentes de respaldo.

⁶⁴ Sobre estas divisiones, véase Palomino, Héctor: "Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en Argentina", en Acuña, C. (comp.), 1995, pp. 203-230.

⁶⁵ Acuña, Carlos H: "Politics and Economics in the Argentina in the Nineties (Or, Why the Future No Longer is What It Used to Be)", in Smith et al. (eds.), 1994a, p. 28.

Carlos Saúl Menem es abogado de profesión. Su incorporación al peronismo data de 1958. Fue elegido gobernador de su provincia natal (La Rioja) en 1973, destituido y encarcelado en 1976 por el gobierno militar y electo gobernador nuevamente en 1983 y 1987. Ganó las elecciones partidarias internas por sobre Antonio Cafiero en 1988 y la presidencia nacional en 1989. Durante la campaña electoral hizo uso no sólo de varios elementos y mecanismos de relación entre líder y masas típicos del peronismo tradicional, pero también imprimió a ellos nuevos rasgos y su estilo personal. En ese momento, construyó su propio círculo de seguidores diferenciándolo en gran medida de las estructuras partidarias y del estilo político prevaleciente entre la mayoría de los políticos peronistas y de la oposición⁶⁶.

Acerca de la construcción de su círculo íntimo, dos tendencias pueden identificarse. Una se refiere a quiénes pertenecían a él. Otra, al tipo de vínculos que estas personas desarrollan entre ellas. El Presidente ha estado continuamente rodeado por parientes cercanos y amigos personales o compañeros de deportes o hobbies. Se ha conformado así una suerte de clan que se mueve alrededor de un único jefe y que reproduce los vínculos nepotistas y clientelísticos tan típicos de las provincias más subdesarrolladas cultural y económicamente. Ese ámbito favorece el desarrollo de contactos informales, intercambio de favores, personalismo, discrecionalismo y autoritarismo⁶⁷. De hecho, todos estos rasgos han estado presentes en las redes de política desarrolladas alrededor del diseño y la implementación de las reformas económicas.

En cuanto a la relación con la gente, durante la campaña electoral Menem desarrolló un tipo de liderazgo particular que de algún modo "encajó" con las necesidades y expectativas populares a fines de los 80. Por una parte, recurrió a los viejos contenidos nacionalistas y populistas de la doctrina peronista y al mismo tipo de mecanismos que caracterizaron el estilo de representación política de Perón, ya mencionados en la Sección III.1.- y III.3.2.- Incluso su apariencia física personal en ese entonces correspondía a la de un caudillo telúrico que recorría el país hablando a la gente en un lenguaje simple y emotivo. Por otra parte, en oposición a los políticos tradicionales y su

⁶⁶ Sobre este punto, Sidicaro (1995, pp. 126-129) habla de la construcción de una "contra-élite". El término ayuda a entender el carácter innovador, disruptivo y autónomo de ese grupo.

⁶⁷ Especialmente los dos primeros años de la gestión de Menem estuvieron plagados de escándalos de corrupción que involucraron a varios de sus más cercanos colaboradores y parientes de su propia familia o de la de su esposa. De hecho, ambas son familias árabes, con importantes intereses comerciales en La Rioja, cuya dinámica interna (de conocimiento público, precisamente, a raíz de esos escándalos) parece seguir las pautas de un clan.

discurso racional, Menem apeló al desencanto de la población en general por los fracasos previos y trató de despertar sus esperanzas recurriendo a vagas promesas de un futuro esplendoroso.

Además, en oposición a Alfonsín, Menem cultivó una imagen de hombre exitoso, capaz de desempeñarse bien en cualquier actividad, un "hombre de acción", dispuesto a reaccionar como un "líder movilizador"⁶⁸ antes que a esperar que las circunstancias le marcaran el camino. Según sus propias palabras: "Las tres reglas de oro del liderazgo son: 1) estar perfectamente informado; 2) guardar esa información en secreto; 3) actuar por sorpresa. Esto es lo que yo he hecho toda mi vida ...".⁶⁹ Y continúa su reflexión dando ejemplos de la aplicación de estas reglas durante la campaña presidencial y de su utilidad cuando, más tarde, adoptó la ortodoxia económica a poco de asumir.

Asimismo, como sugiere Nun (1995), su popularidad se incrementaba a medida que aparecía en los medios como participante frecuente de las fiestas del jet-set local o compartiendo veladas con excéntricos hombres de negocios, artistas y deportistas. En realidad, esta práctica también fue bastante habitual en otros miembros de su gobierno, de modo que el más alto nivel del funcionariado ha estado lejos de respetar la responsabilidad pública de sus cargos y ha sido más bien ostentoso de los placeres, lujos e impunidad conferidos por el poder. No obstante, esta imagen presidencial ha transmitido un sentido de triunfalismo que fácilmente despertó la simpatía y la aprobación del pueblo.

En el terreno estrictamente político, Menem siempre se ha comportado como un político muy astuto y transgresor, que se vanagloria de su coraje para abrazar ideas de vanguardia y confrontar la oposición firmemente. En cuanto a este último punto, acostumbra jugar el así llamado "juego de la gallina", es decir, cuando enfrenta resistencia a sus ideas o decisiones, permanece aferrado a ellas sin importar las consecuencias y desafía a los oponentes a correr el riesgo de ser derrotados. Esto fue bastante claro en el caso de su relación con los sindicalistas más combativos y demostró ser una fórmula exitosa. De modo que su liderazgo carismático y su capacidad para

⁶⁸ Tomo esta expresión del trabajo de Kavanagh sobre Thatcherismo. Este autor distingue dos clases de liderazgo que resultan útiles para describir las diferencias entre Menem y Alfonsín. Sostiene: "*The mobilizer emphasized taking decisions, task performance, and changing the status quo, whereas the reconciler is more concerned to maintain the consensus and cohesion of a group. The former is mainly concerned with the achievement of goals, not overly concerned about opposition and the costs of disturbance; the latter is more concerned to represent and respond to diverse interests and is willing to arrive to compromises, if necessary sacrificing policy goals*". See Kavanagh, 1987, pp. 246-247.

⁶⁹ Citado en Nun, 1995, p. 87.

disciplinar las fuerzas políticas han sido cruciales en el avance de las reformas económicas.

Por otra parte, el otro gran protagonista de esta historia ha sido Domingo Cavallo, un economista cordobés, quien había venido trabajando en su propio proyecto político-económico desde hacía largo tiempo. Su rápido paso por la presidencia del Banco Central durante el último período militar hace que se lo recuerde por una particular medida que implementó: la nacionalización de la deuda externa de las firmas privadas argentinas. Luego, durante los años de Alfonsín, había expuesto su plan económico al Presidente, quien lo descartó. Más adelante, con el apoyo de un importante líder peronista de su provincia (José Manuel de la Sota), fue electo diputado nacional para el período 1985-1989. Y durante los dos primeros años de la gestión de Menem se desempeñó como Ministro de Relaciones Exteriores.

Su arribo al Ministerio de Economía en enero de 1991 implicó el desembarco también de un importante grupo de economistas y otros profesionales (alrededor de doscientos) que habían estado vinculados o habían trabajado previamente para la agencia de investigación y consultoría de Cavallo: la Fundación Mediterránea, con sede en Córdoba. Esta había sido creada en 1977 por destacados industrialistas locales que promovían una visión desarrollista, industrialista y federalista del crecimiento económico, y que veían en la proyección de Cavallo al nivel político nacional como una oportunidad para promover sus propios intereses. Hasta cierto punto, su estrategia era complementaria de las ambiciones personales de Cavallo⁷⁰.

De modo que su equipo económico incluyó algunos de sus colegas en esa fundación⁷¹, pero también viejos amigos⁷² y técnicos *free-lance* que eventualmente habían sido contratados por esa institución y/o habían tenido militancia política

⁷⁰ Para una detallada reseña de los orígenes y evolución de la Fundación Mediterránea, véase N'hau, 1993. También Mercado Córdoba, Informe Especial: ¿Adónde va la Fundación Mediterránea?, # 12, Enero de 1995, pp. 45-51.

⁷¹ Por ejemplo, Carlos Sánchez (Vice-Ministro de Economía), Aldo Dadone (Presidente del Banco Nación), Felipe Murolo (Vice-Presidente del Banco Central), Edmundo Soria (Secretario de Transportes).

⁷² Este fue el caso, por ejemplo, de Luis Murina (Sub-Secretario de Coordinación Administrativa) y Juan Carlos Bongiovanni (Sub-Secretario de Comercio), ambos viejos compañeros de estudios de Cavallo. Hasta cierto punto, en este grupo también puede incluirse a Ricardo Gutiérrez (Secretario de Hacienda), quien llevó a Cavallo a la Sub-Secretaría de Desarrollo de Córdoba en los años 60; Roque Fernández (Presidente del Banco Central) y Horacio Tomás Liendo (Secretario de Coordinación), con quien también lo une una amistad que data del momento en que ambos eran funcionarios del gobierno militar.

previa⁷³. Todos ellos comparten un perfil tecnocrático, en el sentido de que poseen cierta especialización y entrenamiento profesional en sus áreas. Además, algunos de ellos cuentan con experiencia académica y han obtenido grados en universidades extranjeras⁷⁴. De modo que, en conjunto, muestran cierta homogeneidad ideológica que, combinada con una buena dinámica de grupo y una completa lealtad al Ministro, les ha dado un grado relativamente alto de cohesión y ejecutividad como grupo. Esto ha probado ser una ventaja valiosa durante los "años epopéyicos"⁷⁵ (cuando la mayoría de las reformas fueron implementadas), ya que la ausencia de luchas de poder dentro del equipo económico facilitó un desempeño eficiente.

En lo referente al aspecto personal, Cavallo es conocido por su vehemencia, obstinación, tenacidad e inagotable energía para el trabajo. Incluso sus más cercanos colaboradores manifiestan sorpresa por la perseverancia del Ministro en sus objetivos, más allá de cualquier obstáculo, y resaltan los factores de personalidad mencionados como decisivos para la implementación del plan⁷⁶. Asimismo, sobresale del resto de su equipo porque es el único que manifiesta una vocación política definida y objetivos políticos personales -aparentemente, aspira a la Presidencia de la Nación⁷⁷. De cualquier modo, lo que es claro es que llegó a su puesto no sólo con una visión de largo plazo de las reformas que quería implementar, sino también con la convicción del carácter permanente que quería imprimir a esos cambios⁷⁸.

Como ya se mencionara, Cavallo integró los equipos de trabajo dedicados a la campaña presidencial de Menem y estuvo a cargo de promover la imagen del candidato en

⁷³ En cuanto a los técnicos, Walter Shculthess (Secretario de Seguridad Social) y Carlos Tacchi (Secretario de Finanzas Públicas) son claros casos de designaciones basadas en la particular especialización profesional de los nombrados. En el grupo de los "políticos" se ubicarían, por ejemplo, Juan Schiarette (Secretario de Industria), Guillermo Seita (Secretario de Relaciones Institucionales), un antiguo militante peronista que se convirtió en el "operador" de Cavallo, especialmente *vis-à-vis* el partido y los sindicatos, y Juan José Llach (Secretario de Programación Económica), quien también proviene del peronismo, trabajó para la Fundación Mediterránea entre 1982 y 1985 y estuvo vinculado con grupos de la Iglesia Católica.

⁷⁴ Cavallo mismo se graduó en la Universidad de Harvard. Tanto Aldo Dadone como Roque Fernández obtuvieron sus doctorados en la Universidad de Chicago. Juan J. Llach es profesor universitario y ha cursado estudios de postgrado en Estados Unidos. Walter Schulthess ha sido asesor de varias instituciones internacionales (Banco Mundial, BID, Harvard University) y profesor universitario en Córdoba.

⁷⁵ La expresión pertenece a Horacio Liendo, quien remarcó que el bajo nivel de disenso, la división del trabajo y los mecanismos grupales que han operado entre los miembros del equipo económico. Entrevista, Buenos Aires, 26/01/96.

⁷⁶ Entrevista a Juan José Llach, Buenos Aires, 13/02/96.

⁷⁷ Sobre los detalles de las relaciones políticas de Cavallo y sus aspiraciones, véase Santoro, 1994.

⁷⁸ Entrevista a Horacio Liendo, Buenos Aires, 26/01/96.

el exterior. Desde ese entonces, parte de su propio equipo (Horacio Liendo, Juan Llach, Luis Sanguinetti, Aldo Dadone, Felipe Murolo) comenzó a trabajar en lo que luego sería conocido como el Plan de Convertibilidad. En este aspecto, puede establecerse un cierto paralelismo con la experiencia del equipo Sourrouille, en el sentido de que era un *think-tank* abocado a la elaboración de un programa económico, aislado de demandas sociales, aunque en este caso las medidas no fueron discutidas con otros actores y el proceso de diseño de política tomó menos tiempo⁷⁹.

No obstante, el rumbo errático de la economía durante 1989 y 1990 y las fluidas relaciones de Cavallo con el mundo de los negocios y las finanzas determinó que éste reemplazara a Antonio Erman González en el Ministerio de Economía. En particular, Cavallo aportó a la gestión menemista el elemento de credibilidad que se había buscado desde un principio. Para los acreedores e inversores externos, así como para los empresarios locales, la designación del nuevo ministro significó una garantía del compromiso del gobierno con el rumbo económico adoptado y con una apertura dialoguista y negociadora que prestaría especial cuidado a los intereses de esos actores.

Para Cavallo mismo, esta cualidad individual (su propia reputación en los circuitos de negocios) le otorgó cierto grado de autonomía del poder político. Al menos en una etapa inicial, pudo imponer su orientación a la política económica sin interferencias. La relación Presidente-Ministro funcionó relativamente bien durante los primeros dos años, especialmente desde que la estabilidad monetaria se tradujo en resultados electorales favorables al peronismo. Sin embargo, esto nunca eliminó totalmente una oposición subyacente entre ellos. Se trata de dos caracteres que tienden a no aceptar que nadie más a su alrededor adquiera un perfil político que pueda convertirlo en un rival. Pero al mismo tiempo, se necesitaron mutuamente para seguir en sus puestos. De modo que por años se disputaron el protagonismo del proceso reformista y hasta la fecha continúan haciéndolo acerca de la "paternidad" del éxito económico. Estuvieron a punto de "divorciarse" varias veces. Especialmente desde 1995, cuando el modelo económico dejó ver claramente sus costos (v.g., desempleo, recesión, vulnerabilidad externa), Cavallo vio su esfera de acción permanentemente coartada por el partido, el Congreso y el Ejecutivo.

De todos modos, Menem y Cavallo manejaron esta conflictiva relación dentro de límites aceptables que impidieron una ruptura por algunos años, porque fueron

⁷⁹ Entrevistas a Horacio Liendo y Juan Llach. Según estas fuentes, incluso el Fondo Monetario Internacional fue sorprendido por el tipo de mecanismo propuesto (el tipo de cambio fijo) y dudó en respaldar el programa.

concientes de que sólo juntos podían lograr el apoyo político y económico necesario para gobernar. De todos modos, también exacerbaron tanto las tendencias personalistas del proceso de toma de decisiones y formación de políticas que han llegado al punto de vincular estrechamente las capacidades de gobierno -básicamente, la credibilidad política- a su presencia más que a las instituciones que representaban o a nuevas reglas de juego consensuadas con otros sectores. Por eso el personalismo (y la concentración de facultades discrecionales que conlleva) ha sido un mecanismo efectivo en el momento del lanzamiento de las reformas, pero puede transformarse en una debilidad durante la etapa de consolidación de las mismas.

Conclusiones

El análisis de los dos últimos gobiernos democráticos resulta relevante en términos no sólo de las diferencias entre estilos de toma de decisiones y formación de la política económica sino también de los elementos comunes y continuidades en el manejo de la cosa pública. Desde el punto de vista de la implementación de políticas, la articulación entre contexto, ideas y recursos de poder determinó en ambos casos la relativa viabilidad de las reformas económicas.

Durante el mandato de Alfonsín no pudo ser aplicado un programa de ajuste estructural: llevó cierto tiempo -demasiado, como demuestra un análisis retrospectivo- que las instituciones y los hombres incorporaran esa opción como parte de la agenda gubernamental; nunca cristalizó como un objetivo central y, en consecuencia, no despertó la voluntad política necesaria ni la capacidad como para formar una coalición gobernante que pudiera respaldar esa iniciativa y para afrontar los costos de una potencial oposición. Las razones de tal imposibilidad radican en las limitaciones particulares planteadas por el contexto de transición o recuperación de la democracia y la profundización de la crisis económica, por compromisos ideológicos partidarios y personales y por la falta de recursos de poder. En especial, la prioridad conferida a la consolidación de las instituciones democráticas *vis-à-vis* los problemas económicos, un equipo económico aislado, con pocos vínculos con la comunidad de negocios, no particularmente devoto de los principios neoliberales y respaldado casi exclusivamente por un líder débil y dubitativo (el Presidente), una oposición fuerte proveniente de las fuerzas políticas en el Congreso y de la resistencia de los sindicatos, y una ambigua

relación con el sector empresarial que nunca superó los problemas de desconfianza y falta de credibilidad, sellaron el destino del tímido intento de los radicales de llevar a cabo profundas reformas económicas.

Sin embargo, ese fallido intento facilitó el camino al programa ortodoxo implementado por el gobierno peronista. Este último llegó al poder con una dotación de recursos políticos muy diferente e hizo uso de distintos mecanismos de gobierno. Para entonces, la crisis había empeorado y la presión política proveniente de las agencias financieras internacionales había aumentado. De modo que el rango de opciones de política se había reducido. Pero al mismo tiempo, el dramatismo de la situación permitió recurrir a un discurso político justificatorio centrado en la emergencia y a instrumentos extraordinarios de toma de decisiones y formación de políticas -aquellos que, precisamente, podían sortear la oposición más fácilmente. El menemismo encontró en la cultura política peronista los mejores elementos para presentar el giro de política como parte de una adaptación pragmática a nuevas circunstancias, y en el tandem Menem-Cavallo, la fórmula político-económica para llevar a cabo las reformas. El Presidente Menem mostró cierta subestimación por los experimentos de concertación y ninguna duda en pasar por alto mecanismos deliberativos democráticos en su afán de disciplinar a las fuerzas sociales e incluso a su propio partido. Su particular estilo de liderazgo facilitó esa tarea. Por su parte, el ministro Cavallo ha sido la cabeza visible de un equipo de técnicos que, en este caso, sí son devotos de los preceptos neoliberales, tienen una dinámica interna eficiente y un alto grado de ejecutividad. Aunque las disputas con el ala política del gobierno han sido frecuentes, su contribución en términos de generar credibilidad en el ámbito empresarial local e internacional es indudable.

Algunas implicancias teóricas y prácticas pueden derivarse de estos contrastes. En primer lugar, el contexto de política es considerado generalmente una variable interviniente y definido meramente como un marco de acción. El concepto mismo es definido vagamente y los mecanismos a través de los cuales el contexto afecta la viabilidad de una política (por ejemplo, como estos dos casos muestran, proveyendo el contenido al proceso de construcción del discurso político o determinando el momento justo para la iniciación de las reformas, ya que cristaliza la intersección de tendencias históricas de largo plazo y factores coyunturales) no son analizados en detalle.

Además, el desarrollo de definiciones más precisas de este concepto no es un aspecto menor del análisis dado que, para las sociedades subdesarrolladas, los contextos de crisis son los contextos predominantes. La mayor parte del tiempo los gobiernos están lidiando -o aparentan lidiar, lo que en la práctica tiene los mismos efectos- con pesadas herencias de administraciones anteriores, la última crisis es siempre pintada como la

peor de la historia y, entonces, "*politics-as-usual*" se convierte en el manejo de una emergencia permanente.

En segundo lugar, el nivel de análisis individual generalmente está fuera de las consideraciones teóricas, ocupa un rol secundario o forma parte de un modelo simplificador que lo reduce a acciones racionales de actores involucrados en interacciones estratégicas. No obstante, algunos aspectos de la personalidad de los tomadores de decisión marcan diferencias entre estilos de política y, en tanto afectan a menudo el ejercicio del liderazgo (e.g., a través del modo en que los líderes obtienen la sumisión de sus seguidores u oponentes), indirectamente influyen la viabilidad de una política. Mas aún, las variables del nivel individual son muy relevantes en estructuras sociales, económicas y políticas en las que los contactos informales, las reglas "no escritas", el personalismo, nepotismo, prebendalismo, clientelismo, discrecionalismo, etc., representan más la regla que la excepción.

En tercer lugar, las características del proceso de iniciación de las reformas económicas están íntimamente ligadas con las posibilidades de consolidación de las mismas. A partir del caso argentino -y probablemente de otras experiencias latinoamericanas también- es posible argumentar que el lanzamiento del programa de ajuste estructural fue facilitado por el factor sorpresa y por el carácter radical, rápido y generalizado de su implementación. También en coincidencia con otros casos, en esa etapa requirió un alto grado de concentración de poder y de discrecionalismo a nivel del Ejecutivo nacional. De lo contrario, los mecanismos democráticos deliberativos y los esfuerzos de concertación podrían haber dilatado decisiones y favorecido la formación de coaliciones contrarias a los cambios. Sin embargo, las dificultades actuales del gobierno menemista para consolidar la orientación reformista generan dudas sobre el potencial efecto *boomerang* de las tendencias cesaristas. Parecería que en 1989 el gobierno argentino alcanzó un grado considerable de autonomía, gracias al impacto del contexto de crisis y a una política de incorporación selectiva -no de aislamiento, como muchos autores sugieren- de actores claves al proceso de formación de la política económica⁸⁰. Por el contrario, no ha sido tan exitoso en términos de construir capacidades reales de gobierno que permitan manejar el nuevo escenario. Particularmente, la credibilidad política (un elemento crucial para la consolidación de las reformas) ha quedado ligada a personas más que a instituciones o nuevas reglas de juego consensuadas socialmente.

⁸⁰ Me refiero a que existió cierta autonomía de algunos sectores de la sociedad -precisamente, aquellos sobre los que caían los costos del ajuste- pero no de actores cruciales (v.g., grupos económicos locales y extranjeros), que eran los únicos capaces de aportar el necesario respaldo político y económico.

El problema radica en que si democracias débiles y dependientes se transforman también en democracias delegativas o meramente formales (esto es, cuya única legitimación pase por la práctica electoral), si el personalismo y el discrecionalismo se legitiman e institucionalizan como el único modo de mantener y profundizar los procesos de cambio, se crea un círculo vicioso: el discurso de la emergencia deviene una constante, es usado permanentemente como una amenaza de vuelta a un pasado penoso y los mecanismos extraordinarios de toma de decisiones se conservan e incrementan indefinidamente. Por lo tanto, este estilo de gobierno por imposición, a través de la justificación constante del uso de procedimientos ilegítimos, produce un efecto de realimentación de la inestabilidad política. Por eso, es posible que sea una fórmula efectiva en el momento de iniciar un programa de reformas, ya que garantiza un grado relativamente alto de éxito en términos de implementación de la política económica, pero al mismo tiempo tiende a consolidar aquellas características de los sistemas políticos subdesarrollados que van en desmedro de la construcción de regímenes democráticos estables.

Referencias

- Acuña, Carlos H. (comp.), 1995: La nueva matriz política argentina, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Acuña, Carlos H. y Laura Golbert, 1990: "Empresarios y política (Parte II). Los empresarios y sus organizaciones: ¿qué pasó con el Plan Austral?", Boletín Informativo Techint, # 263, Buenos Aires, Mayo-Agosto.
- Acuña, Carlos H., 1988: "Empresarios y política. La relación de las organizaciones empresarias con regímenes políticos en América Latina: los casos argentino y brasileño", Boletín Informativo Techint, # 255, Buenos Aires, Noviembre-Diciembre.
- Acuña, Marcelo L., 1995: Alfonsín y el poder económico. El fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.
- Canitrot, 1991: "Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia. Un comentario", Desarrollo Económico, Vol. 31, # 121, Abril-Junio.
- Epstein, Edward C. (ed.), 1992: The New Argentine Democracy, Westport, CT: Praeger Publishers.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson, 1990: Sindicalismo peronista/gobierno radical. Los años de Alfonsín, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert/Folios Ediciones.
- Goretti, Matteo y Delia Ferreira Rubio, 1994: "Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)", Buenos Aires: Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas, mimeo.
- Grindle, Merilee S. and John W. Thomas, 1991: Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.
- Horowitz, Donald L., 1989: "Is there a third-world policy process?", Policy Sciences, Vol. 22, # 3-4, pp. 197-212.
- Iturreta, Aníbal (ed.), 1994: El pensamiento político argentino contemporáneo, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kavanagh, Dennis, 1987: Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Machinea, José Luis, 1990: "Stabilization under Alfonsín's government: a frustrated attempt", Documento CEDES # 42, Buenos Aires.
- Margheritis, Ana, 1995: "Reforma económica y Estado en la Argentina: la institucionalización de la discrecionalidad", Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper # 28, Buenos Aires, Noviembre.
- Martínez, Oscar, 1991: "El escenario: febrero-julio de 1989. Terrorismo económico y desestabilización política", en (autores varios), El Menemato, Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, pp. 13-48.

Morales Solá, Joaquín, 1990: Asalto a la ilusión, Buenos Aires: Planeta.

Mustapic, Ana M. y Natalia Ferreti, 1995: "El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)", Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, Working Paper # 14, Marzo.

N'hau, Enrique, 1993: Menem-Cavallo. El poder mediterráneo, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

Navarro, Mario F., 1995: "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", Desarrollo Económico, Vol. 35, # 139, Octubre-Diciembre.

Nohlen, Dieter y Liliana De Riz (comp.), 1991: Reforma institucional y cambio político, Buenos Aires: Editorial Legasa.

Novaro, Marcos, 1994: Pilotos de tormentas, Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.

Nun, José y Juan C. Portantiero (comp.), 1987: Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina, Buenos Aires: Puntosur Editores.

Nun, José, 1995: "Populismo, representación y menemismo", en (autores varios), Peronismo y Menemismo. Los avatares del populismo en la Argentina, Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, pp. 67-100.

O'Donnell, Guillermo A., 1978: "State and Alliances in Argentina, 1956-1976", Journal of Development Studies, Vol. 15, # 1, October, pp. 3-33.

O'Donnell, Guillermo A., 1992: "¿Democracia delegativa?", Cuadernos del CLAEH, # 61, Montevideo.

Ostiguy, Pierre, 1989: Los capitanes de la industria, Buenos Aires: Legasa.

Palermo, Vicente y Juan Carlos Torre, 1992: "A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina", Informe preparado para el proyecto "Reformas Políticas para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina", CEPAL, División de Desarrollo Económico, mimeo.

Palermo, Vicente, 1995: "¡Siganme! La política de las reformas estructurales: el caso argentino, 1989-1993", Tesis Doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.

Portantiero, Juan Carlos, 1995: "Menemismo y Peronismo: continuidad y ruptura", en (autores varios), Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en la Argentina, Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, pp. 101-118.

Przeworski, Adam, 1991: Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge: Cambridge University Press.

Santoro, Daniel, 1994: El Hacedor. Una biografía política de Domingo Cavallo, Buenos Aires: Planeta.

Schvarzer, Jorge, 1979: "Empresas públicas y desarrollo industrial en la Argentina", Economía de América Latina, Semestre # 3, México: CIDE, Septiembre.

Sidicaro, Ricardo, 1995: "Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995", en (autores varios), Peronismo y Menemismo. Los avatares del populismo en la Argentina, Buenos Aires: Ediciones El Cielo por Asalto, pp. 119-156.

Smith, William C. et al. (eds.), 1994a: Democracy, Markets, and Structural Reforms in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico, New Brunswick & London: Transaction Publishers.

Smith, William C. et al. (eds.), 1994b: Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s, New Brunswick & London: Transaction Publishers.

Smith, William C., 1991a: Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, Stanford: Stanford University Press.

Smith, William C., 1991b: "State, Market, and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: the Menem Experiment", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 33, # 4, Winter, pp. 45-82.

Tedesco, Laura, 1994: "The Crisis of the Argentinian State: Democratisation and Economic Restructuring, 1976-1981", PhD Dissertation, University of Warwick, November.