

*A la sombra de la hiperinflación.
La política de reformas estructurales en Argentina*

Vicente Palermo
Juan Carlos Torre

1994

Introducción

Promediados los noventa, el contexto institucional dentro del que se desenvuelve la actividad económica en Argentina es muy diferente al que prevalecía hace una década. Una economía más abierta, desregulada y con menor intervención estatal es su rasgo más distintivo. Esta transformación ha sido el producto de los programas de reformas estructurales, que fueron ganando un lugar prominente en la agenda pública desde mediados de los ochenta. En el gobierno de Raúl Alfonsín las reformas estructurales se volvieron importantes hacia 1987; en la administración de Carlos Menem se convirtieron en objetivo prioritario tan pronto como ésta se instaló en julio de 1989.

Gestado en breve plazo y por medio de leyes y decretos el nuevo ordenamiento económico no es el desenlace natural de una evolución en el tiempo ni ha sido principalmente promovido por la acción de fuerzas sociales. En esto se diferencia de la trayectoria estilizada del capitalismo de los países centrales. El que está emergiendo en la Argentina (y en otros países de la región) es un "capitalismo político", esto es, un capitalismo que es diseñado y puesto en marcha por élites gubernamentales (Offe, 1991). El propósito de este señalamiento es subrayar la naturaleza eminentemente decisionista de la transformación en curso y colocar en el centro del análisis la dinámica política del proceso de reformas.

Dicha dinámica contiene distintas dimensiones, cada una de las cuales es contingente y puede ser operada de distinta manera, lo cual condiciona previsiblemente la forma que habrán de revestir las nuevas reglas de funcionamiento de la economía. Para expresar mejor nuestro punto de vista evoquemos una visión alternativa. En ella tenemos una economía cerrada, con un elevado grado de intervencionismo estatal, en una orilla. Y una economía más abierta y más organizada por las leyes de mercado, en la otra. Las reformas serían el puente entre las dos orillas, esto es, el conjunto de decisiones públicas que, adoptadas y sostenidas a lo largo del tiempo necesario, conducirían de un modelo económico a otro. Para esta visión, fuera cual fuese la forma del puente que construyamos, su finalidad es el tránsito entre las dos riberas, cuyas características permanecen inalteradas (o su alteración es independiente de la forma que tenga el puente). Nada más lejos de la realidad que esta metáfora del proceso de reformas.

El tránsito, como operación política de decisión, formulación e implementación de reformas, no conduce de un modelo a otro que espera, inalterable, "del otro lado" del proceso. Este hecho es con frecuencia soslayado cuando se centra demasiado la atención sobre la convergencia normativa que anima a los programas de reforma -su aspiración a crear un orden económico más orientado por las leyes de mercado. En rigor, el lanzamiento de reformas no lleva naturalmente al modelo que las decisiones tienen como marco de referencia sino que está destinado a alcanzar un punto de llegada cuyos rasgos institucionales están fuertemente influídos por las modalidades que asuma la transición. Lo cual pone de relieve la importancia del punto que nos interesa subrayar, esto es, la centralidad del contexto de decisión, formulación e implementación de las reformas en las que se embarcan las élites gubernamentales.

I. El lanzamiento de las reformas de mercado

La modificación de aspectos centrales del funcionamiento de la economía, en la dirección de la liberalización del comercio, la privatización de empresas públicas, la desregulación, constituyó por cierto una clara innovación tanto en lo que concierne a la administración de Alfonsín como a la de Menem. Las reformas estructurales de cuño neoliberal no estaban comprendidas en los programas económicos con los que ambos presidentes arribaron al gobierno. Esta coincidencia en el punto de llegada desaparece cuando examinamos la situación respectiva en la que ambos se vieron llevados a abandonar sus orientaciones originales. En efecto, si el gobierno de Alfonsín se tomaría un cierto tiempo para impulsar las reformas, las cuales tendrían, con todo, un signo moderado, el rasgo saliente de la gestión de Menem fue la voluntad de llevar a cabo reformas de vastos alcances y desde un comienzo. Este contraste nos introduce en lo que constituye la primera dimensión del proceso reformista, esto es, la formación de la agenda pública.

I.1. Las asimetrías entre Alfonsín y Menem

Con respecto a la decisión de innovar, la experiencia de Menem parece no dejar lugar a dudas. En julio de 1989, tras asumir en forma anticipada el gobierno y en plena conmoción hiperinflacionaria, anunció un amplio programa de reformas que estaba en las antípodas de su trayectoria pública previa. Podría decirse que el nuevo presidente, más que decidirse por un curso de acción, fue literalmente empujado a él, por una coyuntura caracterizada por el doble colapso de las finanzas públicas y de la administración anterior. La decisión de innovar se presentó, así, sobre el telón de fondo de una grave crisis económica e institucional.

Es una noción fundada en la experiencia que los grandes cambios en las políticas públicas son posibles sólo cuando se disipan las restricciones -subjetivas y objetivas- que limitan a los gobiernos y ello es lo que ocurre con frecuencia en las situaciones de crisis. Sin embargo, dentro de ciertos límites, la magnitud y el significado de la crisis están lejos de ser un fenómeno obvio y transparente. Las más de las veces, los problemas económicos no se imponen directamente sino que entran en la percepción colectiva de la mano de una interpretación. Joan Nelson (1984) ha destacado que, a pesar de lo que se sostiene habitualmente, los hechos no hablan por sí solos: a menudo las crisis pueden desacreditar al gobierno de turno pero no necesariamente al funcionamiento del sistema económico. La Argentina hacia 1983 fue testimonio de ello.

La sabiduría convencional de la época, tanto dentro del gobierno radical como en las filas de la oposición peronista, atribuyó la responsabilidad primera de la emergencia económica en la que se hallaba el país a las políticas del pasado régimen autoritario. Esta hipótesis traducía una de las interpretaciones posibles de la situación económica en vísperas del retorno a la democracia. El fracaso en el que culminó la experiencia autoritaria iniciada en 1976, no sólo precipitó la retirada de los militares; desacreditó, asimismo, la ortodoxia monetarista que orientó hasta entonces el gobierno de la economía. Consecuentemente el diagnóstico de la crisis tuvo un sesgo marcadamente político, y ello relegó a un distante segundo plano las causas más estructurales de la emergencia económica.

Previsiblemente, la terapia aconsejada fue solidaria con esa visión de las cosas. Las nuevas autoridades confiaron en que el abandono de las ideas económicas desprestigiadas por la

crisis y su reemplazo por otras de signo opuesto -aquellas que, de hecho, constituían el bagaje que los había acompañado en su prolongada trayectoria política- facilitarían la superación de los problemas económicos que enfrentaban. La historia subsecuente fue la del penoso proceso por el cual debieron desandar el camino recorrido de la mano de un diagnóstico bien pronto refutado por la realidad económica. El lanzamiento del Plan Austral fue un hito importante en dicho proceso. Ocurrió, sin embargo, que la misma eficacia inicial del programa de estabilización conspiró contra la maduración de una conciencia más realista de la crisis. Al conjurar por anticipado la hiperinflación, el Plan Austral evitó al gobierno y a la población en general la experiencia traumática del caos social, de la economía a la deriva, del riesgo de la quiebra institucional, de la implosión del Estado. Apenas los primeros indicios de estabilidad apagaron las señales de alarma, las presiones para abandonar el ajuste en favor de una política de crecimiento animaron la vuelta a la puja distributiva que el gobierno no supo controlar.

Al cabo de dos años de sucesivas frustraciones en la batalla por la estabilidad, a mediados de 1987, la administración de Alfonsín retomó la iniciativa y esbozó un diagnóstico más estructural de la crisis. Este paso no fue sólo el producto de las enseñanzas recogidas en el manejo de la emergencia, que señalaban la necesidad de encarar reformas de estructura para hacer más efectivas y sostenibles las políticas de ajuste macroeconómico. La decisión reformista no se hubiese concretado de no haber estado también estimulada por la oferta paralela de un financiamiento externo muy precisado por las cuentas públicas. Los préstamos del Banco Mundial tuvieron un papel catalítico y silenciaron cualquier duda teórica que los funcionarios pudieran abrigar sobre la relación entre reformas y estabilidad. Sin embargo, este postrer intento de cuño reformista fue percibido por la oposición e incluso por amplias franjas del partido de gobierno como una alternativa más entre otras: careció, por lo tanto, del indispensable carácter imperativo que le permitiera doblegar las resistencias políticas y sociales y sólo se ejecutó a medias.

Al arribar Menem a la presidencia, el estallido de la hiperinflación creó una incontrovertible "situación de crisis" que puso a su disposición un espacio político de envergadura hasta entonces desconocida para dar respuestas a la emergencia en que se hallaba el país. A este respecto, recordemos que la literatura ha identificado varios mecanismos a través de los cuáles la crisis facilita la innovación en las políticas públicas (Keeler, 1993). El primero es aquel por el cual se refuerza el mandato de un nuevo liderazgo presidencial. La crisis tiene el efecto de desacreditar las posturas y las ideas de la administración anterior y predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno una oportunidad para resolver la emergencia. Por otro lado, el estallido de la crisis hace cundir el temor por la suerte del orden público porque no sólo los problemas económicos se agudizan sino que también suele asistirse a un alza de la conflictividad y a episodios de protesta violenta. A todo esto se agrega otro fenómeno que contribuye a crear un marco institucional más permeable a la implementación de reformas. Nos referimos al bien conocido sentido de urgencia que la crisis instala en la opinión pública, fortaleciendo la creencia de que la falta de iniciativas sólo puede agravar las cosas; en esas circunstancias, "tomar una decisión se vuelve más importante que la manera cómo se la toma", esto es, los escrúpulos acerca de los procedimientos más apropiados para decidir que prevalecen en tiempos más normales dejan paso a una aceptación más conformista de las medidas extraordinarias utilizadas para conjurar la crisis.

Cuando estos variados mecanismos que la crisis pone en movimiento se combinan, y el mandato del nuevo presidente es reforzado por el sentido de urgencia y el temor al caos social y político que gana a la opinión pública, se crea un contexto de excepción que es sumamente

propicio para tomar decisiones innovadoras y fulminantes. Fue en un contexto semejante, caracterizado por la dislocación de los mercados, la fuga de capitales y numerosos saqueos a los comercios en la periferia de las grandes ciudades, que se produjo la instalación del gobierno de Menem. Gracias a ello, el nuevo presidente contó con un vasto espacio político para actuar. Sin embargo su margen de maniobra económico para elegir políticas fue, por cierto, notablemente estrecho.

Para apreciar mejor este punto es nuevamente útil la comparación con la experiencia del gobierno radical. Como indicamos, al disiparse las ilusiones depositadas en el Plan Austral y a medida que las necesidades de financiamiento externo hicieron atractivas las reformas de mercado, Alfonsín comenzó a moverse hacia ellas. Lo hizo empero procurando atender al mismo tiempo dos cuestiones complementarias. Primero, se esforzó por hacer compatible el giro político que emprendía con sus convicciones ideológicas. Segundo, sopesó las consecuencias potencialmente antagónicas de la nueva política con su preocupación por estabilizar la reconstrucción de la democracia. Todo ello hizo que su movimiento hacia el mercado fuera gradual y descansara en medidas que no comportaran el riesgo de confrontaciones sociales abiertas.

El presidente Menem no tuvo tantos grados de libertad a su disposición. Frente a los elocuentes indicadores de inminente aniquilamiento político que ofrecía la crisis fiscal disparada por la hiperinflación, la decisión de abandonar la prédica contraria al ajuste económico -a la que debía en gran parte su victoria electoral- maduró rápida y esquemáticamente. En su lugar hizo suya sin demoras ni hesitaciones la política de reformas de mercado, es decir, la estrategia económica que mejor garantizaba el objetivo de la hora, calmar a los mercados financieros a fin de poner su autoridad presidencial a salvo de los coletazos de la crisis. El derrumbe de la administración de Alfonsín fue, a nuestro criterio, el acicate que impulsó a Menem por el camino de las políticas de transformación.

I.2. Las motivaciones de la opción por las reformas de mercado

La interpretación propuesta, al poner el acento sobre las motivaciones políticas que habrían inducido a Menem a apartarse tan flagrantemente de su programa electoral, procura distanciarse del enfoque, frecuente en la literatura económica reciente, que concibe a la opción por las políticas de mercado como una respuesta objetiva a una situación objetiva. Que una situación objetiva existió, con la agudización de la emergencia económica, y que ella acotaba los márgenes para decidir, nada es más claro. Pero como hemos señalado, las imposiciones de un contexto de crisis no son eficaces en sí mismas sino que están filtradas por la percepción de los actores políticos. Lo cual alerta contra el determinismo unilateral que ve a las políticas económicas como meras consecuencias de las restricciones de todo tipo dentro de las que operan los gobiernos e invita a tomar en cuenta, también, la gravitación, variable según los casos, de las preferencias y cálculos de quienes las deciden (Pappalardo, 1991).

Digamos que el énfasis en los condicionamientos económicos sólo parece plausible cuando el análisis de mantiene a un nivel general, esto es, cuando apunta por ejemplo a destacar la convergencia que se observa en las políticas de la mayoría de los países de América Latina alrededor de las reformas de mercado. Pero cuando se desciende a los casos nacionales, la diversidad que se advierte en los ritmos, la intensidad y los arreglos políticos en los que ellas se plasman hace inexcusable introducir una referencia más directa a la dinámica histórica entre

necesidad y contingencia que preside las decisiones públicas frente a las situaciones de emergencia económica.

Retomando nuestro caso, parece evidente que, al arribar al gobierno, el conjunto de alternativas de política al alcance de Menem se había reducido drásticamente. Pero que, en el momento de decidir, haya abrazado las reformas de mercado, no significa que se rindiera ante la superioridad técnica del diagnóstico neoliberal de la emergencia. La renuncia a su bagaje programático fue tan súbita y plena que es difícil hablar en este caso de una decisión influida por un cambio de sus preferencias en la materia. Para dar cuenta de la decisión de colocar su gestión económica bajo los auspicios de una visión que atribuía las indomables presiones inflacionarias de Argentina a la patología de un sistema estatista y cerrado al exterior, habría que buscar en otra dirección. En este sentido, es bueno recordar aquí, con Lawrence Whitehead (1990), que las élites gubernamentales tienen sus propias motivaciones no-económicas para seguir los consejos de las doctrinas económicas. En línea con este señalamiento, creemos que el viraje del presidente Menem una vez electo constituyó, sobre todo, el resultado de un cálculo estratégico; más concretamente, la opción por las políticas de mercado fue un medio para neutralizar su debilidad política, forjar una inédita coalición social y mantenerse en el poder. Veamos este argumento con más detalle.

Comencemos para ello anticipando una primera conclusión. La amplitud del giro ideológico de Menem, la radicalidad de su programa de reformas, la naturaleza de su fórmula de gobierno, estuvieron, de acuerdo al incisivo lenguaje de los mercados en boga, en directa proporción a la tasa de riesgo incorporada al retorno del peronismo y de un candidato de origen populista a las responsabilidades de gobierno. Precisamente, un factor clave en el estallido de la crisis hiperinflacionaria había sido la aguda incertidumbre que ganó a los mercados financieros cuando, a principios de 1989, las encuestas pre-electorales anticiparon un seguro triunfo de Menem en los comicios presidenciales de mayo. La noticia tuvo la virtud de iluminar de inmediato en la memoria pública la imagen de la última y traumática experiencia del peronismo en el gobierno entre 1973 y 1976. La cuidada y deliberada vaguedad del mensaje de Menem tampoco aportó las definiciones que permitieran entrever un cambio de rumbo en el peronismo¹. De allí que, una vez electo, la primera asignatura de Menem fuera poner fin a la incertidumbre; para ello era indispensable que las promesas que habían sido instrumentales para obtener los votos fueran sustituidas por promesas de signo totalmente opuesto. He aquí delineado un problema de credibilidad.

I.3. El problema de la credibilidad en Menem

¹ Es verdad que, durante la campaña electoral, Menem intentó diluir el tono populista de su mensaje al dirigirse a audiencias escogidas del mundo de los negocios, pero fracasó en su objetivo. Así, uno de los intérpretes más calificados de la opinión en los círculos financieros, Juan Alemann, describía la situación pre-electoral en estos términos: "La causa principal de la crisis no radica en el manejo actual de la política económica y financiera sino en las expectativas futuras. Si en la contienda electoral gana Angeloz (el candidato del gobierno), se puede suponer razonablemente que habrá un esfuerzo para bajar la inflación... ocupándose en serio de la reforma del Estado y de la instrumentación de una política de ingresos (cuyo) tema crucial es la contención del poder sindical... Si existiese la idea generalizada de que gana Angeloz, no habría motivo para tanta histeria... Pero las expectativas son otras. Conceptos como 'salariazos' o 'nacionalización de los depósitos bancarios'... la presencia de un sindicalismo fuerte y agresivo, presagian para muchos el retorno a 1975. El mismo protagonista (sindical) está ahora presente como muy importante factor de poder detrás de Menem... y nada hace suponer que los grandes dirigentes sindicales... sean razonables en sus pretensiones... Como consecuencia del triunfo... se espera un fuerte golpe inflacionario inicial..." (La Nación, 9-3-1989).

En efecto, difícilmente los operadores financieros habrían de actuar en consonancia con las promesas de una nueva política a menos que creyeran que éstas eran firmas y se sostendrían en el tiempo. Para despejar este interrogante las debilidades políticas del gobierno eran manifiestas. Si antes de las elecciones el mundo de los negocios había coincidido en atribuir al candidato peronista ideas y creencias opuestas a la filosofía económica neoliberal, ahora cabían justificadas dudas sobre la autenticidad de una repentina conversión del presidente. ¿Por qué confiar en el nuevo compromiso de Menem y en su constancia? Y, sobre todo, ¿por qué creer que, en el caso de proponérselo, Menem estaría en condiciones de doblegar las previsibles resistencias que sus seguidores opondrían al giro de la política económica?

En el caso de la administración de Alfonsín el problema de credibilidad fue menos agudo. El anuncio del programa de reformas estructurales en 1987 fue percibido como el resultado de un aprendizaje en la gestión de la emergencia, que retrotraía al gobierno a los compromisos iniciales con el rigor económico condensados en el Plan Austral. Aunque moderada en sus alcances y parsimoniosa en su ejecución, la voluntad reformista de Alfonsín fue menos sorprendente que la innovación encarada por Menem. En este último caso, las dudas existentes recogían su fuerza del hecho de que la libertad del gobierno para escoger sus políticas había estado fuertemente limitada por las imposiciones de la crisis hiperinflacionaria. Dani Rodrik (1989) ha sostenido que un gobierno colocado en esas circunstancias, esto es, cuando su voluntad reformista está rodeada de reservas, deberá ir más allá de lo que hubiese hecho en ausencia de una brecha de credibilidad. Más específicamente, para ganar credibilidad deberá sobre-reaccionar, quemando las naves y haciendo un corte abrupto con el pasado. Así, el ritmo, la profundidad y la decisión con que el elenco gubernamental acomete las reformas, se transformarán en las señales de su compromiso actual y futuro para anclar con ellas la elusiva confianza de los empresarios.

En una situación como la descrita, Menem intentó poner en evidencia cuán profunda y auténticamente convencido estaba de sus nuevas ideas, cuánta obstinación pondría en llevarlas a cabo y cuánta capacidad de control político contaba para ello. La creación del capital de confianza, prácticamente desde cero, se efectuó a través de una gran operación política. En el plano doctrinario, el presidente enunció las claves de su nueva política mediante lo que dió en llamar "la economía popular de mercado", que consistió en la exaltación de los preceptos impugnados por el sentido común de la tradición peronista: el fin del intervencionismo estatal, la privatización de las empresas públicas, el ajuste fiscal, la condena del capitalismo de renta, la liberalización comercial. Esta reconversión ideológica fue acompañada por un ostentoso acercamiento al mundo de los grandes negocios, con la designación de un político de intachables antecedentes neoliberales como Alvaro Alsogaray en calidad de asesor presidencial y la entrega de la gestión del Ministerio de Economía a los gerentes del conglomerado multinacional de origen argentino Bunge y Born². Asimismo, puso un especial énfasis en ratificar su talante reformista promoviendo la privatización acelerada de las empresas de transporte aéreo y de telecomunicaciones estatales, que revestía un claro simbolismo de la dirección de la nueva política.

Estas iniciativas, concebidas con el fin de enviar una señal inequívoca de la voluntad oficial de enterrar el populismo, fueron exitosas; los operadores financieros, a quienes la crisis fiscal

² Las figuras elegidas para encarnar este acercamiento pusieron de manifiesto de parte de Menem una sobreactuación simbólica dirigida a reducir la brecha de credibilidad. En el imaginario político peronista, el grupo Bunge & Born, desde que Perón lo combatiera en los 50 como expresión de la oligarquía exportadora, y Alvaro Alsogaray, incansable predicador del liberalismo económico, constituían los enemigos del pueblo par excellence.

había convertido en actores de primer orden en el juego político, reaccionaron favorablemente³. Esto permitió a Menem afrontar desde una posición de mayor credibilidad el interrogante que dejara planteado el colapso de la administración anterior: ¿cómo poner en acción los recursos de poder suficientes para gobernar y superar la emergencia económica? Aunque dramatizado por las circunstancias, el interrogante no era nuevo y acompañaba desde su inicio la reconstrucción de la democracia en Argentina. La respuesta de Menem comportó, a este respecto, toda una novedad, al reunir en torno de su presidencia a las figuras más expresivas del poder económico con el poder institucional derivado de una mayoría electoral.

Por cierto, esta fórmula de gobierno representó una concentración de poder político muy superior a la que dispuso Alfonsín. Vista desde una perspectiva más amplia, fue un ambicioso intento de actuar sobre la asimetría histórica de la política argentina. Precisamente, una de las claves del endémico problema de gobernabilidad del país ha sido el divorcio existente entre los partidos con chances electorales y los grupos de poder económico. Esa separación de los votos por un lado y los recursos por el otro⁴ se tradujo históricamente en una dispersión del poder para gobernar, condenando a las élites dirigentes a vivir bajo la amenaza acumulativa de un déficit de legitimidad y de un déficit de eficiencia. Al juntar lo que había estado separado, la opción por las reformas de mercado puso al alcance del nuevo presidente tanto la capacidad de gobierno que fluía a través de las instituciones del voto popular como aquella otra radicada en el control de los recursos extra-institucionales que podían afectar o bloquear el desenvolvimiento del proceso económico. Así, forzado a elegir en medio de los dilemas de la crisis, Menem terminó haciendo de la necesidad virtud y de la mano de sus nuevos aliados se volvió hacia su séquito popular para sumarlo a su nueva empresa.

I.4. Los peronistas y los sindicatos ante el giro de Menem

En un país en el que el fantasma familiar de su vida política ha sido la imagen de unos poderes públicos impotentes nada era más imperioso para la nueva administración justicialista que mostrar ostentosamente que disponía de la autoridad adecuada para darse un rumbo y persistir en él; sólo entonces era esperable que se disiparan las reticencias⁵. Más concretamente, para estabilizar las expectativas económicas y políticas alrededor de la opción escogida no bastaba que Menem recitara con fe de converso las verdades del liberalismo de mercado y se presentara públicamente rodeado de sus epígonos locales. Luego de su viraje, la incógnita más urgente a despejar fue cual sería la reacción que opondría el movimiento peronista. Entre quienes lo habían elegido y la orientación global que el presidente pretendía imprimir a su gestión, la falta de afinidad era notoria y podía llegar a constituirse en una fuente de fricciones, conflictos y obstáculos para el programa de reformas. Sin embargo, las tensiones -que las hubo- no llegaron a aflojar las relaciones entre Menem y sus bases políticas.

³ La escalada del dólar se detuvo instantáneamente el día en que Menem anunció la incorporación al gabinete de los gerentes de Bunge & Born y de Alvaro Alsogaray.

⁴ En un ensayo pionero sobre esta cuestión, Stein Rokkan (1966) destacó que los votos cuentan (a la hora de elegir los gobiernos) pero los recursos deciden (la capacidad de los gobernantes de ejecutar las políticas).

⁵ Los problemas de credibilidad, ha apuntado José Luis Fiori (1992) en su examen de las vicisitudes del ajuste económico en Brasil, deben ser vistos "en verdad, como un problema de falta de poder, de poder político real para desmontar instituciones y, sobre todo, establecer y sostener reglas y metas constantes. El poder, por lo tanto, para estabilizar expectativas económicas y políticas como única forma de promover un comportamiento no-inmediatista en los agentes económicos". Un test clave de la capacidad de poder real de Menem lo constituía sus relaciones con el movimiento sindical.

Interpretando la aquiescencia con que contó la reorientación -en la misma dirección aunque más modesta en sus alcances- que Indira Gandhi realizó en su política económica en 1981-82, Atul Kohli (1989) ha observado que, al ser juzgados por sus seguidores, aquello en nombre de lo cual se definen los líderes de gobierno tiende a ser más importante en el corto plazo que la sustancia de las políticas que promueven. Así, la primera ministra de la India, aprovechando su imagen popular de líder de izquierda y las políticas nacionalistas y en beneficio de los pobres que ejecutara en el pasado, pudo lanzar medidas de liberalización comercial sin que le reportaran apreciables costos políticos. A este respecto, destaquemos que las credenciales de Menem entre las bases peronistas estaban bien establecidas. Y en la medida en que descansaban sobre vínculos político culturales de hondo arraigo y no en transacciones o quid pro quo momentáneos, disponía de un considerable capital político para invertir en la legitimación de sus nuevas opciones. Llevadas a cabo por un líder de partido que careciera de esos títulos, las innovaciones en el discurso, en las políticas y en las alianzas realizadas no hubieran tenido la misma acogida. Congruente con la vieja sabiduría de la política, según la cual los líderes de izquierda pueden con más facilidad tomar medidas de derecha sin atraerse la condena de la izquierda, y viceversa, el viraje de Menem probó que un presidente de origen populista podía lanzar una estrategia económica no populista y salir políticamente airoso en el intento⁶.

Gobernador de La Rioja, una de las provincias más pobres, que administraba como su feudo asistido por subsidios y transferencias del presupuesto nacional, el ascenso de Menem en la política doméstica se produjo inicialmente como parte de la corriente renovadora del peronismo surgida tras los reveses electorales de 1983 y 1985. Formada por gobernadores de provincia y líderes parlamentarios, esta corriente ahuyentó el fantasma de la disgregación del peronismo con un mensaje claramente institucionalista y democrático, en buena parte deudor del efecto de demostración creado por el sorpresivo triunfo electoral del radicalismo en 1983. El éxito personal de los renovadores en los comicios de 1987 consagró su predominio en la conducción del peronismo, desde la cual trataron de convertirlo en un partido orgánico y moderno, fijando reglas democráticas para la selección de sus candidatos y procurando limitar la influencia tradicional del sindicalismo. Menem fue parte de esa empresa hasta que, a mediados de 1988, se postuló en los comicios internos del partido para elegir el candidato a la presidencia de la República. Entonces, redespiegando las tradicionales banderas movimientistas y antipolíticas del peronismo, enfrentó la candidatura rival de Antonio Cafiero, un político personalmente más asociado a las prácticas republicanas, que venía de recuperar para la oposición la provincia de Buenos Aires, la más rica y desarrollada. Este contraste entre los candidatos tuvo consecuencias sobre su fortuna política.

El juicio negativo de amplios sectores del electorado sobre el desempeño de la administración de Alfonsín expresado en los comicios de 1987 no sólo había afectado la popularidad del partido Radical; también perjudicó a la clase política en general, a la que Cafiero por su trayectoria y estilo se hallaba identificado. El primer tramo de la transición a la democracia transcurría, en efecto, bajo el impacto de la brecha entre las expectativas despertadas por el retorno de las instituciones de la política representativa y sus magros resultados en términos de

⁶ Dani Rodrik (1994) ha caracterizado experiencias de este tipo como "síndrome Nixon en China", afirmando que gobiernos basados en partidos de izquierda -en el sentido de tener a los pobres como su base de sustentación primordial- disponen de una ventaja comparativa para implementar políticas usualmente calificadas como favorables a la derecha, puesto que "...disfrutan de la confianza de los trabajadores, en parte porque los consideran más sensibles a la necesidad de atenuar los costos del ajuste. Ellos en consecuencia pueden ser capaces de introducir reformas que nunca serían aceptadas si fueran impuestas por la derecha".

crecimiento y bienestar. Esta situación, que conocerían igualmente otros países de América Latina con consecuencias similares, creó el marco propicio para el ascenso de Menem. Este supo proyectarse como una figura ajena al desprestigiado campo institucional y llenar un lugar vacante en el imaginario político del peronismo: el del líder popular que surge al margen de las estructuras partidarias y llama a saltar por sobre ellas para ir al rescate de sus esencias originales.

En la ocasión, Menem contó además con la adhesión de los sindicatos, luego de que Cafiero, su rival, se negara a concederles la gravitación de siempre en la conformación de las fórmulas políticas del peronismo. El aporte sindical no sólo proveyó la capacidad de movilización para contrarrestar el control de la máquina del partido por Cafiero, quien era su presidente, y la coalición de gobernadores, intendentes y parlamentarios que lo secundaba: fue también un componente más en la construcción simbólica de su candidatura. A la imagen de modernización política de su adversario, Menem contrapuso los rituales y las consignas de un populismo plebeyo junto con la presencia de los dirigentes obreros. Así, la subcultura peronista que la derrota de 1983 había cuestionado reemergió intacta y proporcionó a Menem las credenciales apropiadas para imponerse en la contienda y ser ungido candidato a la presidencia. Seguidamente, y utilizando las libertades que le confería un liderazgo construido desde la adversidad, a partir de una gran entrega personal, se lanzó a la conquista del electorado nacional. Cuando el congreso partidario concluyó la redacción del programa electoral a ser presentado a la opinión pública, Menem se limitó a tomar nota, comunicando que no se sentía obligado por él, y prosiguió con su campaña, hecha de slogans vagos pero efectivos y organizada por un llamado centrado en las cualidades salvacionales de su persona política.

Al producirse la sucesión presidencial en 1989, Menem y el peronismo habían, pues, culminado una exitosa trayectoria: por primera vez desde la muerte de Perón en 1974 el movimiento se había unificado alrededor de un nuevo e indisputado liderazgo y éste había sido ratificado a través de las reglas de la democracia partidaria. En otras palabras, se estaba en presencia de un liderazgo real pero en el marco de un partido democratizado. Esto reforzó organizacionalmente el ascendiente de Menem e hizo que la unidad del partido, lejos de ser el problema que temían los círculos financieros, fuese de gran ayuda a la hora de gobernar, al proveer un acompañamiento disciplinado a los nuevos rumbos de la administración peronista. Por cierto, los cuadros partidarios se vieron en aprietos para absorber y digerir tantas innovaciones pero, en los hechos, campeó entre ellos un talante justificatorio que, a juzgar por el escaso número de rebeldías, tuvo su eficacia; los imperativos de la hiperinflación, la herencia del país en ruinas, la asunción anticipada del gobierno, fueron todas razones que sirvieron para racionalizar en clave real-politik el viraje de Menem y, al final, acatarlo. Por lo demás, los principales dirigentes no perdieron nunca de vista que había límites a la expresión de la disidencia que el más elemental cálculo político aconsejaba no trasponer: la deslealtad hacia Menem podía poner en peligro el acceso a los recursos del patronazgo estatal que, al cabo de 13 años, volvía a estar a su alcance⁷. Confirmando que las querellas ideológicas dividen a los partidos con más frecuencia cuando éstos se encuentran en la oposición que cuando están en el gobierno, los peronistas silenciaron sus reservas y no ofrecieron una resistencia abierta a las políticas de Menem.

⁷ Sugestivamente, el único que se atrevió a trasponer aquellos límites fue el propio Menem. Cuando las controversias alrededor de sus políticas alcanzaron niveles que podían conmovir la unidad del partido, el presidente redobló sus desafíos convencido de que sus adversarios habrían de preferir desescalar el enfrentamiento antes que provocar una ruptura. Menem aquí jugó manifiestamente el **juego de la gallina**, seguro de que sus oponentes dentro del peronismo se resignarían, en definitiva, a ser **gallina**.

Donde las hipótesis más pesimistas se rebelaron más infundadas fue en la reacción de los sindicatos. Pese a que entrañaba un giro de 180 grados respecto de la propaganda electoral, la nueva orientación de la administración de Menem no encontró en las organizaciones gremiales una oposición consistente y unificada. En verdad, nada reflejó mejor los cambios operados en la situación política y sus actores que el ocaso en el que entró el liderazgo sindical que había lanzado exitosamente 13 paros generales contra las políticas de ajuste de Alfonsín. Cuando Menem puso en marcha las reformas de mercado, la conducción de la CGT llamó a la confrontación, en línea con la que había sido su trayectoria anterior. Pero sólo para comprobar que su llamado tenía un eco limitado entre los sindicatos y asistir a la pronta emergencia de una central obrera rival levantando la bandera de la colaboración con el gobierno. Como ocurriera durante la experiencia previa del peronismo en el gobierno (1973-1976), el hecho de tener que confrontarse a una administración surgida de la fuerza electoral del movimiento del que ellos también eran parte, alteró el contexto dentro del cual los dirigentes sindicales decidían y escogían sus opciones tácticas. La influencia de las lealtades políticas reveló ahora toda su eficacia; en la coyuntura la mayoría de los sindicatos argentinos reaccionó con el mismo espíritu de comprensión que otros sindicatos en otras latitudes ofrecieron a sus gobiernos afines ante virajes ideológicos parecidos.

Ese espíritu de comprensión se tradujo en una tregua laboral, y esto era lo que el nuevo gobierno necesitaba urgentemente para mostrar que contaba con poder para gobernar y reducir, así, la brecha de credibilidad que mantenía con el severo tribunal de los operadores financieros. Precisamente, desde estos ámbitos se requirió desde un comienzo del presidente que precipitara una prueba de fuerza con los sindicatos para imponer su autoridad. La actitud sindical hizo innecesario apelar a ese recurso extremo; más bien, Menem puso en juego otros instrumentos con vistas a galvanizar el espíritu de cooperación de los sindicalistas. Además de confiar la conducción del Ministerio de Trabajo a los sectores más cercanos, utilizó los múltiples mecanismos por los que los sindicatos dependían de las estructuras estatales para distribuir alicientes y aplicar sanciones con el propósito de levantar barreras a la acción colectiva.

Durante el período crucial del lanzamiento de las reformas la estrategia seguida rindió sus frutos: el movimiento sindical se fragmentó entre la cooperación y el repliegue. Así como en el caso del partido, el hecho de contar con un sindicalismo políticamente adicto fue un instrumento valioso en manos del gobierno. En cierto sentido, la experiencia argentina vino a probar también que "los sindicatos no sólo movilizan sino que, igualmente, desmovilizan y que, en su ausencia, la transición al mercado puede ser más difícil" (Bruszt y Stark, 1991). La decisión prácticamente mayoritaria de los sindicatos de negociar caso por caso el impacto de las reformas tuvo por efecto dejar abandonados a su propia suerte a aquellos que optaron por la resistencia; progresivamente, éstos se agotaron en batallas solitarias. Contra los temores iniciales, el sindicalismo no fue un obstáculo político a los nuevos rumbos de la administración de Menem.

En el origen de esos temores estaba la convicción de que los sindicatos habrían de oponerse a políticas de reforma que perjudicaran a los intereses por ellos representados. Ocurrió, empero, que esta razonable expectativa fue desmentida por la prioridad que adquirió la política en el comportamiento sindical. El sindicalismo peronista que hoy se mostraba comprensivo, había combatido duramente la política de transformación que en una versión más modesta impulsara ayer el gobierno de Alfonsín; más allá de esta tesitura, el primado de la política se manifestó por medio de una actitud estratégicamente más importante. Nos referimos al establecimiento de límites implícitos a la conflictualidad laboral que los dirigentes sindicales se abstuvieron prudentemente de

franquear⁸. Esta actitud, similar en sus efectos a la que ya reconocimos entre los cuadros del partido, entregó a Menem un recurso decisivo en la dinámica política de sus relaciones con el sindicalismo: en las ocasiones de enfrentamiento a propósito de la negociación de reformas, el presidente actuó sabiendo que, a pesar de las amenazas, los dirigentes sindicales no tenían en sus manos la carta del retiro del apoyo laboral al gobierno. Esta debilidad estratégica de los sindicatos hizo que la decisión de arribar o no a compromisos en la política de reforma fuera unilateralmente controlada por Menem, lo que apuntaló su tan necesitada credibilidad.

I.5. La hiperinflación y la desmovilización social

El disciplinamiento del partido por parte de Menem, la mezcla de cooperación y repliegue con la que la mayoría de los sindicatos secundó su política económica, si bien facilitaron la gestión del gobierno, comportaban en teoría un serio riesgo para el proceso de reformas: que la ancha base social articulada por dichas organizaciones expresara su descontento con el nuevo curso económico en forma directa, inorgánica. En la medida en que suponía condicionar o, más radicalmente, desentenderse de la defensa de intereses sociales, el primado de la política entrañaba la posibilidad de que se desatara una grave crisis de representatividad política y social⁹. Si este fenómeno llegó a insinuarse, no se evidenció, sin embargo, a través de sus peligrosas consecuencias palpables. El comportamiento de los dirigentes políticos y sindicales del peronismo frente al viraje de Menem no pareció traicionar o desconocer la voluntad de los sectores populares que tradicionalmente representaban. En verdad, el lanzamiento de las reformas de mercado se desarrolló sin encontrar una fuerte resistencia social.

Analizando las condiciones bajo las cuales pueden ser lanzadas y sostenidas reformas de mercado en el marco de regímenes democráticos, Adam Przeworski (1991) indaga por las razones por las que la población puede estar a favor de políticas que impliquen un deterioro inmediato de su bienestar. Su conclusión es que esta disposición habrá de depender de la confianza en el futuro: cuanto mayor sea la confianza de la población en que, reformas mediante, su situación mejorará en el futuro, mayor será su respaldo a la ejecución de las mismas. Un concepto central de este razonamiento es lo que Przeworski denomina los costos de la transición. Desde un statu quo de estancamiento o lento crecimiento, las reformas vendrían a ser una suerte de "valle de lágrimas" que es preciso atravesar: con su lanzamiento, el nivel de vida caerá para, hipotéticamente, recuperarse después¹⁰.

En el contexto de nuestro caso de estudio, el enfoque de Przeworski es una productiva vía de entrada al análisis. La forma como razona la pregunta por el cambio desde una posición de

⁸ A las razones ya evocadas que explicaran la moderación sindical debe agregarse la gravitación que tuvo la memoria del catastrófico desenlace de la última experiencia peronista de gobierno y de la responsabilidad que en él les cupo a los sindicatos. Sobre este período consultar Torre (1983).

⁹ De hecho, así fue estimado por los diputados peronistas disidentes que, en escaso número, emitieron la declaración **Hay otro camino**, en la que en marzo de 1990 afirmaban: "Nuestra frágil democracia no resiste que un partido llegue al gobierno con el voto mayoritario de las víctimas del ajuste y luego gobierne con los programas de los perdedores electorales y los victimarios".

¹⁰ Esta visión está bien expresada por Ralph Dahrendorf (1991) que afirma que "los cambios económicos básicos no pueden realizarse en unos meses. En todo caso, no serán efectivos inmediatamente. Por el contrario, las reformas económicas conducen inevitablemente a través de un valle de lágrimas. Para mejorar, la situación de la que partimos debe primero empeorar".

resistencia a una de tolerancia a las políticas de reforma tiene el mérito de alejarnos de una visión demasiado estructuralista de los intereses sociales. Según esta visión, la ubicación de los individuos en un lugar determinado de la estructura económica definiría para ellos intereses fijos y permanentes. De allí que se postule que, actuando a partir de sus intereses, los sectores laborales habrán de movilizarse en contra de las reformas de mercado, debido a los efectos negativos que éstos tendrían sobre su bienestar inmediato. Przeworski sugiere, por el contrario, que lo que los sectores laborales entienden como sus intereses puede variar y que su significación precisa está condicionada por variables situacionales¹¹. Una perspectiva como esta, que reconoce el cambio de identidad en la definición de sus intereses por los actores sociales, nos parece más esclarecedora para dar cuenta de la escasa resistencia social a las reformas económicas de Menem.

Razonando desde este enfoque nos parece útil destacar, sin embargo, que el punto de partida desde el cual Menem ganó tolerancia social para su política económica fue bastante distinto al contemplado en el argumento de Przeworski. Las situaciones hiperinflacionarias, como aquella en que tuvo lugar la instalación de la administración peronista, no son equivalentes a un statu quo ante, en el cual decidirse o no a recorrer el "valle de lágrimas" son opciones genuinas en manos de los gobiernos. En dichas situaciones, el deterioro del nivel de vida es ya un dato tangible en la experiencia de la población; por lo tanto, no depende de que el gobierno escoja una opción, como la de lanzar reformas de mercado; en rigor, se puede decir que los costos de la transición ya se están pagando. Esto ayudaría a entender no sólo por qué es más fácil obtener tolerancia social para las reformas; también por qué una alternativa más radical puede llegar a ser preferida a una más gradualista.

En una situación de aguda crisis, las reformas más radicales no son juzgadas por sus mayores costos (que, de todos modos, ya se están pagando) sino por la promesa positiva de hacer que el abandono del "valle de lágrimas" sea más rápido y definitivo. Resultará entonces más fácil al elenco reformista en el gobierno colocar a la población en un consenso de fuga hacia adelante cuyo rasgo distintivo es estar basado, no tanto en la confianza en un futuro más próspero, como en la urgencia por huir de un presente insostenible o el temor al regreso a un pasado cuya dureza extrema ya fue conocida. En esas circunstancias, la resistencia social se desmorona porque cualquier política es mejor que la experiencia de la crisis hiperinflacionaria.

La dinámica política generada por el estallido de la hiperinflación vino a resolver, así, un dilema central de la política de reformas. Desde que fuera haciéndose visible la necesidad de promover cambios en las instituciones económicas, ya durante el gobierno de Alfonsín, el desenvolvimiento de las iniciativas reformistas estuvo condicionado por la pregunta: ¿cómo garantizar el respaldo popular a la política de transformación? La respuesta de los radicales fue pesimista. Sumado a sus propias dudas sobre las reformas de mercado, el temor a una reacción popular hizo que los cambios económicos que promovieron fueran limitados. Además, y justificando su pesimismo, los sindicatos lanzaron huelgas con el apoyo del peronismo, convencidos ambos de que había otra política posible frente al, no obstante limitado, reformismo económico del gobierno. Ahora, la creencia en una alternativa se había evaporado, al tiempo que se producía un drástico descenso de las expectativas. Numerosos sondeos revelaban la

¹¹ Un argumento de alcances parecidos es el que formula Marc Lindenberg (1989) al destacar que no hay una clara correspondencia entre el impacto económico y la respuesta política. Los grupos sociales reaccionan con frecuencia - agrega - motivados más por la percepción de sus pérdidas o ganancias potenciales que lo que un examen objetivo justificaría.

convicción más o menos difusa de la opinión pública de que la política de reformas no tenía alternativa y que era una vía para evitar males mayores. Como lo hiciera Paz Estenssoro en la hiperinflación boliviana (Malloy, 1992), también Menem aprovechó esa predisposición de una mayoría de la población a aceptar políticas que prometieran dejar atrás la crisis y la convirtió en un insumo para potenciar su capacidad de gobierno. Alertando contra cualquier vacilación en el rumbo escogido, porque ello comportaba la vuelta de la hiperinflación, Menem pulsó una cuerda muy sensible de la conciencia colectiva y pavimentó de este modo el camino a la estrategia oficial de fuga hacia adelante.

II. La ardua búsqueda de la estabilidad económica

Con el vuelco oficial en favor del ajuste económico y las reformas de mercado se despejó la primera incógnita abierta por el retorno del peronismo al gobierno. Como vimos, en seguida quedó planteado un segundo interrogante, sobre las posibilidades de la nueva administración de sostener el rumbo escogido, frente a la reacción de políticos y sindicalistas ante el giro de Menem y, más en general, la reacción de la población ante la distribución de costos que entrañaban las políticas lanzadas para superar la emergencia económica. El análisis realizado en la sección anterior nos condujo a dos constataciones. Primero, Menem logró disciplinar a sus propias fuerzas en torno de las metas de la nueva política. Segundo, la experiencia de la hiperinflación provocó una drástica disminución de las expectativas sociales y consiguientemente ensanchó la tolerancia de la población para con el ajuste económico y las reformas.

Ocurre, sin embargo, que a estas conclusiones se arriba una vez que ha pasado el tiempo y luego de echar una mirada retrospectiva sobre los primeros tramos de la gestión de Menem. Mientras ese capítulo inicial tenía lugar las dudas sobre si el gobierno podría sostener el rumbo escogido se expresaban en una pregunta realmente inquietante porque no tenía para entonces una respuesta clara y convincente. Sólo paso a paso, trabajosamente, Menem pudo mostrar que disponía de capacidad de gobierno ante una opinión pública y, en particular, unos mercados financieros que no terminaban de convencerse del todo.

El lanzamiento de la nueva política, por ende, se produjo en un clima todavía dominado por los problemas de credibilidad, y este fue un marco escasamente favorable para encarar la crítica coyuntura que la flamante administración tenía por delante. Luego de cortejar por muchos años (más precisamente, desde 1975) el peligro hiperinflacionario, la Argentina se había precipitado a ese infierno tan temido. Una vez allí comenzó un laborioso proceso de ensayo y error en procura de respuestas nuevas a una situación que también lo era, económica y políticamente. No sorprende entonces que, a pesar de los vastos recursos políticos concentrados en la fórmula de gobierno armada por el líder peronista, la salida de la hiperinflación probara ser una ruta escarpada. Pero antes de reconstruir esta accidentada experiencia, anticipemos algunos rasgos de sus protagonistas.

II.1. El debut de la coalición de gobierno

Como toda política de transformación, los programas de ajuste y reforma requieren que exista un alto grado de cohesión en los gobiernos y un liderazgo presidencial capaz de proyectar sobre la opinión pública, interna y externa, su determinación de persistir en el rumbo establecido.

Sólo en este contexto las políticas oficiales estarán en condiciones de suscitar en la población comportamientos económicos sintonizados con los fines que persiguen. El primer requisito fue muy pobremente satisfecho por la administración de Menem: durante sus primeros tramos ésta estuvo lejos de proceder como un actor unificado detrás de objetivos claros y compartidos. A poco de andar los disensos dentro del heterogéneo elenco de funcionarios congregados apresuradamente en la víspera de la instalación del gobierno fueron inocultables. De allí que la creación del tan necesario contexto de confianza y predictibilidad terminara descansando casi exclusivamente sobre el liderazgo presidencial. A lo largo de este período Menem se vió forzado a sobre-señalar su compromiso con el ajuste y las reformas, mientras hacía y deshacía gabinetes, tratando de tomar distancia de los conflictos que sacudían al cuadro gubernamental.

Entre los numerosos afluentes de la tumultuosa corriente de apoyos reunida en torno de la nueva administración no existió una visión común de la naturaleza de la emergencia económica y cómo superarla. Basta recordar, primero, que los que venían secundando a Menem desde los días en que practicaba populismo económico como gobernador de provincia, y los nuevos adherentes que había conquistado al salir en busca de la presidencia envuelto en las banderas tradicionales del peronismo, entraron con él a la casa de gobierno. Todo este personal político estuvo entre los primeros en sorprenderse por el viraje ideológico de Menem; pero, para entonces, ya habían sido beneficiarios de la generosidad con la que, personalmente, el mismo presidente distribuyera cargos y responsabilidades públicas entre sus seguidores. Aunque desde esas posiciones administrativas mantuvieron -como ya explicamos- un acompañamiento en general disciplinado a los nuevos rumbos de la política oficial, no pudieron ofrecer igualmente un cambio súbito y completo de sus concepciones básicas en materia económica y social.

Esto tuvo consecuencias negativas para el manejo consistente de los problemas de la emergencia. Los postulados de la novel "economía popular de mercado" eran demasiado generales e imprecisos para determinar a partir de ellos qué hacer ante cada problema. Así, teniendo que improvisar sobre la marcha en una coyuntura que demandaba respuestas rápidas, la única guía que tenían espontáneamente a su alcance la constituía el acervo de ideas y creencias desarrollistas, nacionalistas, populistas, dentro del que se habían formado. Por lo demás, del diagnóstico de la crisis que, en un principio, prevaleció entre el personal político de la administración de Menem, no se seguía el abandono de esas viejas creencias económicas y sociales sino en todo caso su postergación temporal. "Estamos en un ajuste... vamos a transitar etapas muy difíciles -sostuvo el vicepresidente Eduardo Duhalde al mes de haber asumido sus funciones- pero estamos convencidos de que en un plazo relativamente corto se verán los frutos". Confiados en una pronta recuperación, fueron muchos los allegados al presidente que concibieron el giro hacia el rigor económico y las reformas de mercado más como un acomodamiento táctico que como el comienzo de un cambio estratégico; consecuentemente, abrigaron la esperanza de que, una vez superada la emergencia, habrían de reencontrarse con las verdades de siempre orientando de nuevo la gestión de gobierno peronista¹².

Con el paso del tiempo y la radicalización de la política de transformación, esa esperanza se debilitó; pero mientras estuvo viva resultó una fuente constante de conflictos dentro de las filas gubernamentales. Los disensos se extendían desde la duración del ajuste hasta el futuro rol del

¹² Con ese convencimiento, Alberto Pierri, segundo en la jerarquía de la Cámara de Diputados, puso especial cuidado en destacar por esos días que "el peronismo está lejos de abandonar su modelo histórico de protección a la producción nacional... (la decisión de suspender los subsidios fiscales) es una concesión temporaria que se hace al programa de estabilidad".

estado, pasando por la estrategia de negociación de la deuda externa; prácticamente no hubo área de la agenda pública en la que el ala política de la administración no discrepara con los hombres de negocios, los gerentes de empresa o los asesores económicos recién reclutados. Las controversias fueron tan intensas y abiertas que, a poco de haber asumido, el gabinete estaba convertido en un poderoso amplificador de la incertidumbre económica. Es comprensible que la formación aluvional de la coalición de gobierno conspirara contra su cohesión. Pero la metodología de designaciones instrumentada por Menem exacerbó más todavía el impacto de los disensos.

Para satisfacer la demanda por cargos de su vasta y heterogénea alianza Menem tropezó con la relativa rigidez de la estructura burocrática heredada. A fin de cumplir con los múltiples compromisos adquiridos optó entonces por dividir la autoridad de cada ministerio y departamento de la administración y confió las responsabilidades así fragmentadas a distintas, y a menudo rivales, facciones y personalidades. Previsiblemente, bien pronto cundieron las desinteligencias entre ministros y vice-ministros, las tensiones entre ministerios y secretarías del área; el aparato estatal, en fin, se transformó en el terreno de una crecientemente abierta guerra de posiciones. Junto a sus obvias consecuencias sobre la calidad de la acción gubernamental, el desenlace natural de este estado de cosas fue una sucesión de crisis de gabinete. Así cuando se examina este período llama la atención la elevada tasa de rotación de los principales cargos de la administración.

Además de las razones apuntadas -los diferentes diagnósticos de la crisis, las luchas por el control dentro del aparato estatal- los conflictos que acompañaron el debut de la coalición de gobierno tuvieron otro origen característico; nos referimos al fácil acceso que los más diversos grupos sociales tenían al vértice de la estructura gubernamental. Recordemos, a este respecto, un hecho importante de esta gestión política de la emergencia: los votos habían llevado al gobierno a un movimiento político con un fuerte arraigo popular. Los municipios locales, las gobernaciones, las legislaturas provinciales, el congreso nacional, las agencias de la administración central, estaban ocupadas por políticos y militantes peronistas que habían transcurrido su vida personal y pública en el mundo social de los estratos bajos y medios. El giro estratégico del gobierno una vez electo, no disolvió esa red de vínculos y lealtades forjada durante años; ella continuó gravitando de manera extendida y molecular sobre la elaboración de las políticas públicas por medio de funcionarios que se convertían en voceros informales de las clientelas populares o les abrían las puertas del proceso decisorio para que ellas expresaran sus demandas.

No obstante, acceso a la adopción de decisiones no significa necesariamente influencia sobre las mismas. La imagen policéntrica del proceso decisorio que se desprendía a primera vista de la diversidad de grupos de interés que circulaba por los corredores del poder gubernamental reflejaba la amplitud de la coalición; no así la gravitación que sus distintos componentes tenían a la hora de las definiciones. Ya sabemos, al respecto, que el contexto de emergencia jugaba a favor de quienes tenían en sus manos un formidable poder de veto, los hombres del mundo de los negocios. Las necesidades políticas y financieras del gobierno lo hicieron altamente receptivo a las demandas y exigencias de los que controlaban las principales decisiones de inversión. En la pugna por la distribución de los costos y la definición de las nuevas reglas su influencia descolló sobre las restantes. Sin embargo, como veremos en seguida, la forma en que se institucionalizó esa influencia tuvo efectos negativos no anticipados por el elenco peronista gobernante.

II.2. El fallido comienzo del ajuste

Reanudando ahora el examen de las vicisitudes de la política económica, hay que destacar que el fuerte compromiso con las reformas de mercado fue toda la novedad que los gerentes de Bunge y Born al frente del Ministerio de Economía pudieron mostrar. En efecto, las medidas de corto plazo sobre las que basaron su estrategia deflacionaria guardaron una gran similitud con los instrumentos empleados en los intentos heterodoxos de estabilización del gobierno de Alfonsín. Esta sugestiva coincidencia pareció revelar que las autoridades económicas habían hecho suyo el diagnóstico en boga, que atribuía el fracaso de dichos intentos a la falta de voluntad política en la prosecución de las reformas de mercado. Consecuentemente, más que elegir un nuevo punto de partida, se aprestaron a retomar la trayectoria de la política de transformación allí donde las debilitadas fuerzas de la administración anterior la habían dejado, confiadas en que, con sus mayores recursos políticos, podrían corregir los desequilibrios fiscales y externos, frenar la fuga masiva de capitales y poner bajo control la aceleración inflacionaria¹³.

Mientras se ponía en marcha la política de privatizaciones -conceptuada como la vanguardia de las reformas de mercado- la política anti-inflacionaria comenzó a operar a partir de un ajuste fiscal de corto plazo, en buena parte basado en medidas extraordinarias (con medidas más permanentes prometidas para un futuro cercano), un congelamiento de la tasa de cambio y las tarifas de los servicios públicos (luego de un fuerte incremento inicial) y pautas orientadoras para los incrementos de precios y salarios. Las reacciones iniciales al programa de estabilización fueron auspiciosas. Los mercados financieros respondieron rápida y positivamente: la brecha entre el dólar paralelo y el dólar oficial se redujo casi a cero y el Banco Central comenzó a acumular reservas. Las tasas de inflación descendieron dramáticamente, desde el pico de julio, próximo al 200% mensual, al 5,6% registrado en octubre. El éxito anti-inflacionario mejoró las cuentas fiscales, que gracias al aumento de la recaudación pasaron en el último cuatrimestre de 1989 a tener superávits operativos; también incrementó velozmente el grado de monetización de la economía y a su vez, como ocurre con las estabilizaciones súbitas, empezó a reanimarse la actividad económica. La evolución favorable de los indicadores macroeconómicos creó entre agosto y noviembre una atmósfera de optimismo, reforzada además por la reanudación de las negociaciones externas, con la próxima firma de un acuerdo stand-by con el Fondo Monetario; la aprobación del programa oficial por parte de este último era el indispensable certificado esperado por los operadores financieros sobre el buen rumbo de la política económica.

Sin embargo, la desinflación no tenía bases muy sólidas. El recurso a un instrumento como el congelamiento, para hacer de la tasa de cambio y las tarifas públicas las anclas nominales del programa de estabilización, requería que las autoridades económicas contasen con la posibilidad de inducir previamente un alineamiento de los precios relativos. Ocurrió, empero, que la devaluación y el ajuste de los servicios públicos fueron anunciados el 9 de julio, el mismo día de la asunción del gobierno, pero el acuerdo de precios con las 350 empresas líderes del sector privado recién pudo cerrarse diez días después. Mientras tenían lugar las negociaciones las empresas incrementaron fuertemente los precios industriales con el fin de colocarse en una posición más ventajosa en la víspera de los acuerdos; comenzó entonces un forcejeo con el sector privado para persuadirlo de retrotraer los precios a los vigentes a la hora del congelamiento del tipo de cambio y de las tarifas públicas¹⁴. Fue un esfuerzo vano: los precios aumentaron un 60% la segunda

¹³ En este apartado hemos seguido a Mario Damill y Roberto Frenkel (1993).

¹⁴ En medio de esas exasperadas negociaciones el flamante ministro de economía, Miguel Roig, falleció repentinamente víctima de un ataque cardíaco; tras unas horas de febriles consultas durante las cuales Menem se

semana de julio, luego de haberlo hecho un 50% los siete días previos. Al final, la conducción económica desistió de su intento. Ello implicó que, aunque luego se produjese una marcada desaceleración de precios, el nivel de la inflación residual fuera considerable, provocando la erosión paulatina de los ajustes iniciales del tipo de cambio y las tarifas públicas: uno y otro se fueron retrasando, perjudicando las exportaciones y complicando la situación fiscal.

Tampoco las negociaciones salariales se desarrollaron dentro de las pautas indicativas oficiales. La conducción económica propuso que los sindicatos y las empresas fijaran salarios por un período de seis meses luego de un ajuste general del 15%, sólo para comprobar, bien pronto, que los acuerdos salariales se colocaban más arriba de ese porcentaje y que tenían también plazos más cortos. La división del movimiento sindical, al poco tiempo de instalarse la administración de Menem, desató una competencia intergremial que acentuó, previsiblemente, la puja por subas nominales de los salarios, luego de su caída durante la hiperinflación. Como la autoridad a cargo de homologar los acuerdos salariales, el Ministerio de Trabajo, estaba bajo el control de los sindicatos, los desvíos al margen de las pautas establecidas por una de las agencias de la administración, el Ministerio de Economía, terminaron siendo reconocidos y oficializados por otra. La falta de coherencia dentro del gobierno se sumó a las dificultades para un comportamiento concertado entre los miembros de su coalición de apoyo; la combinación de ambas cuestiones iluminó los problemas de la acción colectiva propios de un contexto de emergencia económica.

A diferencia de lo que ocurriera con frecuencia bajo Alfonsín, el nuevo gobierno se había abstenido de fijar los precios y los salarios unilateralmente por medio de un decreto; antes bien, invitó a las empresas y los sindicatos a compartir con él decisiones de política de ingresos que eran definitorias para la estabilización económica. Los resultados magros de esta apuesta en favor de la negociación y en detrimento de la discrecionalidad administrativa mostraron que una economía cuya tasa de inflación se dispara al 1% diario o más es un ámbito escasamente propicio para un juego cooperativo¹⁵. En esas circunstancias, el cálculo estratégico de cada uno de los sectores involucrados por separado lleva a que todos por igual privilegien preventivamente el corto plazo y a que, juntos, concluyan por reavivar las presiones inflacionarias, frustrando así la posibilidad de una solución concertada a la crisis. Este desenlace conocido de los dilemas de la acción colectiva bajo condiciones de alta incertidumbre ensombreció el auspicioso comienzo de la gestión económica; más concretamente, hizo evidente que la convergencia en torno de la meta del 2% mensual de inflación propuesta por las autoridades sería difícil de alcanzar.

Paralelamente, también fue manifiesta la frustración de las esperanzas depositadas por Menem en los gerentes de Bunge y Born al confiarles la conducción económica; más allá de la señal positiva que encarnaron en un comienzo, éstos no lograron, a los fines de las necesidades del gobierno, convertirse en agentes de coordinación del comportamiento de los empresarios. Buena parte de las medidas del ajuste fiscal de corto plazo constituyeron una suerte de préstamo puente del sector privado con vistas a financiar a un estado en bancarrota hasta que contara con los recursos a ser provistos por una reforma impositiva y el fortalecimiento de las agencias de

empeñó firmemente en el propósito, fue designado en su reemplazo otro de los más altos gerentes del conglomerado Bunge y Born, Néstor Rapanelli.

¹⁵ Aquel que en un contexto de alta inflación decide, por ejemplo, confiar en el gobierno y moderar sus demandas para inducir a una moderación general, enfrenta el riesgo cierto de quedar atrasado en sus precios frente a la actividad de otros que, en el contexto de fuerte incertidumbre, pueden optar por desconfiar y seguir aumentando los suyos. Por lo tanto, para evitar ser burlado y quedar postergado, es probable que decida anticiparse incrementando sus precios. La suma de estas decisiones individuales es más inflación y no menos.

recaudación. Algunas de dichas medidas eran tributos extraordinarios, como un impuesto del 4% por única vez sobre activos financieros, en particular títulos públicos de la deuda interna, y derechos de exportación del orden del 30% y el 20% sobre el valor de las exportaciones agropecuarias e industriales, respectivamente. Otras medidas consistían en ahorros, por medio de la interrupción de compromisos contraídos por el estado con el sector privado, por ejemplo la suspensión en un 50% y por 180 días de los subsidios fiscales contemplados en los regímenes de promoción industrial y, más tarde, la suspensión de la pre-financiación a las exportaciones.

Transcurridos los meses iniciales, los empresarios comenzaron a reclamar la devolución de parte de estos recursos extraordinarios. Entre los primeros estuvieron los derechos de exportación, eje de reiterados conflictos entre el sector rural y la administración anterior: a un mes de su reimplantación el gobierno debió comprometerse a un programa de reducción paulatina de lo que era una fuente crucial de fondos para el mejoramiento de la recaudación fiscal. La prefinanciación de exportaciones, suspendida en setiembre, tuvo que ser reestablecida quince días más tarde, después de una fuerte protesta sectorial. Esta presión de los empresarios sobre la laboriosa recuperación de los recursos públicos era simultánea a la decisión de la conducción económica de aumentar la deuda pública para reasumir gastos postergados, estimulada por la tendencia favorable de los indicadores. Cuando se puso a discusión el proyecto de reforma impositiva, elaborado con vistas a un ajuste fiscal más permanente, a los interrogantes crecientes sobre la sustentabilidad del plan de estabilización se agregaron otros, referidos ahora a la solidez de la fórmula de gobierno. La ofensiva contra la propuesta oficial, que apuntaba principalmente a la generalización del impuesto al valor agregado, fue encabezada por el propio Jorge Born, el presidente del conglomerado Bunge y Born¹⁶. Aunque no logró impedir la sanción legislativa del proyecto gubernamental, el conflicto dio otro empuje a las expectativas inflacionarias en alza; éstas recrudecieron luego cuando las disputas dentro del gabinete económico precipitaron las renunciaciones del presidente del Banco Central y el Secretario de Hacienda.

El signo de la coyuntura cambió claramente a mediados de noviembre. La brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo se elevó el 50% y los exportadores redujeron la venta de divisas extranjeras al Banco Central, que comenzó a perder reservas. Parecía que, luego de haber realizado grandes ganancias por algunos meses -arbitrando diferencias entre la tasa de interés local y la tasa de interés internacional- los operadores financieros se movían de nuevo a la tenencia de dólares, desconfiados de que la conducción económica pudiera cumplir con sus promesas. No obstante el apoyo difuso y general a los nuevos rumbos de la administración de Menem, los agentes económicos no habían desarmado sus arraigadas conductas defensivas: así, apenas afloraron las tensiones en el mercado financiero, los restantes reaccionaron con rapidez y, en pocos días, la economía se deslizó de una tasa de inflación del 6% mensual a una abierta escalada de precios.

El 10 de diciembre la conducción económica reaccionó, decidiendo un aumento del 50% en el tipo de cambio -que en verdad convalidaba el nivel alcanzado por el dólar en el mercado paralelo-, un aumento promedio del 70% en las tarifas públicas y un incremento salarial de suma fija. A estas decisiones se agregaron otras con un alto costo en términos de credibilidad. La primera de ellas comportó el abandono del cronograma de reducción de los derechos de exportación comprometido con el sector agrario, que fueron incrementados en un 11% a los efectos de equilibrar las cuentas públicas. La segunda medida fue la re-programación unilateral de

¹⁶ La generalización del IVA afectaba a las empresas del grupo Bunge y Born pero no al conjunto de los empresarios.

los vencimientos de capital de la deuda pública interna. Esta última decisión, más que responder a un problema inmanejable, pareció una sobre-reacción reveladora de una conducción económica superada ya por los acontecimientos. Y como tal fue interpretada: al abrirse los bancos al día siguiente de anunciadas las medidas, la brecha cambiaria saltó por encima del 40% del nuevo dólar oficial y las tasas de interés treparon al 50% efectivo mensual. Desahuciados por los mercados, los gerentes de Bunge y Born abandonaron el Ministerio de Economía, dejando al presidente Menem librado a sus propias fuerzas.

II.3. Hacia el ajuste ortodoxo a través de la hiperinflación

El desenlace tan ignominioso de la experiencia política que concluía, retrotrayendo al elenco gobernante a su punto de partida, reabrió, agravado, el problema de la credibilidad. El expediente al que Menem apeló esta vez fue, de nuevo, contundente y audaz. Designó en la cartera económica a un miembro de su círculo íntimo y antiguo colaborador en la provincia de La Rioja, el contador Antonio Erman González, quien el 18 de diciembre dio a conocer un giro radical hacia la ortodoxia económica. Moviéndose en las antípodas de las políticas de su predecesor, el nuevo ministro anunció la eliminación de los controles de cambio, la flotación del tipo de cambio y la supresión de todas las regulaciones de precios; además anuló los incrementos a los derechos de exportación decididos muy poco antes. Con este rotundo viraje a la liberalización de los mercados Menem procuró recuperar la confianza frente al exigente mundo de los negocios y los acreedores externos.

A pesar de su audacia ideológica la iniciativa no logró apaciguar las expectativas porque no despejó todos los interrogantes que existían en material fiscal y monetaria. El anuncio de la flotación del tipo de cambio llevó una breve calma a los mercados financieros, durante la que se produjeron liquidaciones de divisas por cuentagotas, quizás fruto del compromiso informal de sectores exportadores con el gobierno con el fin de evitar el agotamiento de las reservas. Pero al cabo de una semana el tipo de cambio volvió a crecer fuertemente, liderando la escalada de precios hacia la hiperinflación. El índice de precios al consumidor que había sido de 6,5% en noviembre saltó a 40,1% en diciembre. Tal como ocurriera en la explosión inflacionaria de mediados de año pero ahora con mayor intensidad, la oferta de bienes se limitó a lo indispensable, mientras casi todas las transacciones de la cadena de producción y distribución se realizaban con precios vinculados estrechamente a la cotización oscilante del dólar. Los reflejos generados por una larga experiencia con fracasados intentos de estabilización se pusieron en movimiento, nuevamente, conduciendo a una vertiginosa huida de la moneda y a la acelerada dolarización de los activos líquidos. El agravamiento de la crisis recreó, también, otra vez, la atmósfera de alarma social propia de las situaciones de emergencia y, de ese modo, puso a disposición del gobierno nuevas y más amplias facultades para actuar discrecionalmente.

Ante la perspectiva de un repudio completo de la moneda, el 1 de enero las autoridades económicas adoptaron una drástica decisión, disponiendo que todos los depósitos a plazo fijo en el sistema financiero -cuyo vencimiento promedio era de menos de 10 días- fuesen cambiados por bonos externos a 10 años; la misma disposición alcanzó a los tenedores de la deuda pública interna de corto plazo. Mediante el canje compulsivo de títulos y depósitos se logró prácticamente eliminar la carga de intereses a corto plazo de la deuda pública interna; a este alivio financiero, el llamado Plan Bónex agregó otro decisivo beneficio: redujo el acervo de recursos monetarios en

manos de la población y limitó, de ese modo, el monto de los fondos que podían ser utilizados para presionar sobre el dólar y contra la moneda.

La magnitud de la decisión -que entrañó asimismo importantes pérdidas de capital para los titulares de los depósitos- puso al desnudo la situación límite en la que al cabo de seis meses de ejercicio se encontró el nuevo gobierno¹⁷. Con las reservas del Banco Central casi exhaustas, carente de fondos para hacer frente a los vencimientos de sus deudas, sin crédito en un mercado financiero sumamente volátil, la administración de Menem tenía todas las de perder en su pulseada con los operadores financieros: acorralada, buscó la salida en una nueva fuga hacia adelante y, pateando la mesa de juego, confiscó las cartas a sus adversarios. De allí en más la estrategia que presidió el gobierno de la economía consistió en una radicalización del ajuste ortodoxo a través de oleadas de medidas de excepción.

La segunda hiperinflación que la economía argentina sufriría en el lapso de menos de un año se desarrolló durante el primer trimestre de 1990. Los precios al consumidor ascendieron al 79,2% mensual en enero, al 61,6% en febrero y al 71,3% en marzo. Para detener la aceleración inflacionaria la conducción económica fue delineando a tientas, con paquetes sucesivos de medidas, un programa de acción. Uno de sus pilares fue la aplicación de una política monetaria fuertemente contractiva, que supuso una dosis de restricción adicional a la iliquidez provocada por el Plan Bónex. El otro pilar fue una política fiscal de equilibrio de caja, que operó sobre todo a través de los gastos, con la postergación del pago a los proveedores del estado, la prórroga de la suspensión de los subsidios de la promoción económica, y un masivo recorte en las partidas del presupuesto.

La combinación de ambas políticas, instrumentadas con la rigidez y la temeridad de un gobierno que ha emprendido un camino sin retorno¹⁸, contuvo la burbuja cambiaria y frenó la escalada de precios -aunque la inflación se mantuvo en torno del 11% mensual entre abril y diciembre de 1990. El precio que hubo que pagar fue una severa contracción económica; el producto bruto interno cayó en 1990 a un nivel similar al de 1982, el año de la crisis de la deuda externa y de la guerra de Malvinas y el más bajo de esa década. No obstante, la contracción monetaria y la recesión permitieron obtener un significativo superávit comercial, acumular importantes reservas en el Banco Central, y así retomar el pago de los servicios de la deuda externa y frenar por un tiempo la crisis cambiaria. En un escenario menos turbulento, la administración de Menem pudo comenzar progresivamente a reconstruir las capacidades fiscales e institucionales del estado.

II.4. El cambio de la fórmula de gobierno

¹⁷ Al anunciar el Plan Bónex, el ministro González admitió que las reservas en dólares ascendían a 880 millones, a los que había que descontar el pago de la renta de los bonos externos que vencían a mediados de febrero por 370 millones de dólares. El saldo disponible equivalía a un mes de importaciones a los valores de la época.

¹⁸ Damill y Frenkel sostienen que hasta entonces la política monetaria se había revelado ineficaz para gravitar sobre el tipo de cambio. Pero la decisión del gobierno de exigir a los bancos, que perdían depósitos, la cancelación de sus deudas con el Banco Central, poniéndoles además límites para contraer otras nuevas, cambió las cosas. La percepción de los bancos del firme compromiso oficial de no ablandar la política monetaria aun a riesgo de importantes quiebras en el sistema financiero, llevó a que liquidaran divisas -y forzaran a sus clientes a hacer lo mismo-, para cumplir con las regulaciones; esta demanda de dinero detuvo la alocada subida del dólar.

Durante el primer año y medio de gestión recién reseñado, el de Menem fue un gobierno en apuros, luchando por hacer pie en medio del vértigo inflacionario que había decretado el fin de la administración anterior y que amenazaba una y otra vez con arrastrarlo también a él consigo. Durante ese accidentado debut existió, parece claro, una subestimación de los problemas que planteaba la emergencia de la economía. Menem y sus colaboradores más cercanos creyeron que bastaba renegar del populismo económico y confiar el manejo del Ministerio de Economía a un gran grupo empresario para que se aquietaran las expectativas y el país retomara un sendero de estabilidad y crecimiento. Razonando de ese modo no hicieron más que seguir los consejos prácticos que se derivaban de las creencias políticas en las que se habían formado; entre ellas, la importancia que el peronismo adjudicó siempre a la colaboración de los factores de poder en el logro de la gobernabilidad de la sociedad argentina. El primer gabinete de la nueva administración procuró expresar esa convicción y no solamente en el área económica.

Vista retrospectivamente, esa fue una decisión en línea con el comportamiento habitual, y previsible, de los nuevos elencos gubernamentales: los problemas que confrontan al llegar al gobierno los interpretan y abordan a partir del repertorio de creencias e ideas que han elaborado previamente, desde fuera del gobierno. Los comienzos de toda nueva administración están, a menudo, pautados por pasos en falso y subsecuentes virajes porque las respuestas hechas y preparadas de antemano no suelen capturar la naturaleza y la magnitud de los desafíos que ahora tienen por delante. La experiencia del gobierno radical, ya evocada, fue una ilustración de ello. Las autoridades electas en 1983 atribuyeron la crisis que heredaron a las políticas económicas ortodoxas del pasado régimen militar. Consecuentemente, confiaron en que su reemplazo por otras de signo opuesto facilitarían la superación de la emergencia. Pero sólo para comprobar bien pronto que las políticas anticíclicas de inspiración keynesiana no resolvían sino que agravaban los desequilibrios fiscales y monetarios. Fue recién después de los reveses experimentados durante el primer año de gestión que el gobierno radical consiguió formular un diagnóstico más certero del problema económico y alumbrar una política consistente con él.

Aunque por razones diferentes, las vicisitudes de los peronistas al acceder al gobierno fueron parecidas a las de sus rivales políticos: también ellos debutaron con una hipótesis de trabajo que, al ser llevada a la práctica, complicó el manejo de la emergencia económica. Menem atribuyó las dificultades heredadas, menos a las orientaciones en materia económica de quienes lo habían precedido (que hizo suyas) y más a un problema de mediación política, esto es, la reluctancia de Alfonsín de gobernar consultando las aspiraciones e intereses de los grandes grupos económicos. Corregir ese error y, al mismo tiempo, apuntalar su credibilidad, fueron las motivaciones que animaron la construcción de su fórmula de gobierno y el otorgamiento dentro de ella de un lugar de privilegio a los empresarios. Pero también Menem, al cabo de pocos meses y bajo el acoso de un nuevo episodio hiperinflacionario, debió revisar su diagnóstico original.

El respaldo que la administración peronista solicitó y obtuvo de los grandes grupos la expuso a un juego de influencias que tuvo un alto potencial desestabilizador. En efecto, la información sobre la salud de la economía que los diversos sectores empresarios obtenían a partir de las respuestas del gobierno a sus presiones potenciaba la incertidumbre reinante. Al imponerse al Ministerio de Economía en julio de 1989, durante el forcejeo por la política de precios, las empresas líderes consiguieron información valiosa sobre el retraso de las tarifas públicas y el tipo de cambio; las presiones para reducir los derechos de exportación arrancaron del gobierno promesas que, a su vez, produjeron rica información adicional sobre sus penurias para conseguir recursos; las maniobras exitosas contra el recorte de los subsidios fiscales provocaron reajustes en

otros compromisos presupuestarios y aportaron, de ese modo, datos preciosos sobre la rigidez a la baja del gasto público. Así, los canales informales que, por intermedio de Bunge y Born, tuvieron las grandes empresas para incidir sobre las políticas públicas, dieron lugar a un desenlace paradójico: cuanto más eficaces eran en la movilización de su influencia, más desconfiadas se volvían sobre el rumbo de la macroeconomía y menos actuaban en consonancia con los objetivos fijados por la administración.

El regreso de la hiperinflación a fines de 1989 modificó ese estado de cosas al forzar a Menem a tirar por la borda sus ideas previas sobre el gobierno de la economía. Ellas lo habían llevado a buscar la cooperación directa de las grandes empresas. Pero todo juego cooperativo requiere de un centro político que lo organice: traducido a la situación de crisis en que se hallaba la economía argentina, esto implicaba contar con una autoridad política en condiciones de modular los intereses sectoriales y de asignar los costos del ajuste, no sólo sobre los sectores definidos en teoría como destinados a pagarlos -i.e., los beneficiarios del orden anterior- sino incluso entre los que eran a mediano plazo los beneficiarios de los cambios. Ese fue un papel que no pudieron desempeñar los gerentes de Bunge y Born y para el que la propia administración de Menem se postularía en medio del segundo estallido hiperinflacionario. Comenzó a producirse entonces un cambio institucional trascendente.

Con el nombramiento de Erman González en la cartera económica disminuyó la elevada permeabilidad a las presiones externas de sus estructuras decisorias, que pasaron ahora a descansar sobre un equipo de asesores profesionales improvisado sobre la marcha y con eje en el Banco Central, en cuya presidencia sería designado un economista, Javier González Fraga. Se perfiló así un estilo de gestión que se desarrollaría más plenamente un año después, luego de nuevos contratiempos económicos; por el mismo, el gobierno de la economía seguiría siendo sensible a las aspiraciones de las grandes empresas pero no se haría con ellas sino que quedaría en manos de una élite de cuadros técnicos que manejaría en forma bastante excluyente el proceso de formación y adopción de políticas económicas.

A través de un camino tortuoso Menem fue, así, moviéndose hacia la puesta en marcha de un diseño institucional que buena parte de la literatura sobre las políticas de transformación ha postulado como un requisito funcional para el éxito en la iniciación de las mismas: la delegación por parte de los jefes de gobierno del poder sobre el manejo económico en un equipo de técnicos colocados al abrigo de las presiones políticas y sectoriales de corto plazo. Actuando con la atención puesta en los grandes equilibrios macroeconómicos y en la asignación más eficiente de los recursos, los economistas elevados a la responsabilidad del gobierno de la economía pueden, sugiere la literatura especializada, aportar un criterio de racionalidad global a una situación de emergencia dominada por la visión miope de los intereses particularistas en pugna. Luego de la frustrante experiencia inicial Menem pareció inclinarse en la dirección sugerida por esa literatura, como también lo había hecho en su momento Alfonsín, en la víspera del lanzamiento del Plan Austral.

La referencia a la trayectoria de Alfonsín puede ayudar a entender mejor el camino que emprendería Menem a fines de 1989. Uno y otro aprovecharon la coyuntura de crisis para reconcentrar la autoridad política y tomar distancia respecto de quien era su grupo de referencia estratégico, en el caso de Alfonsín éste lo constituía el partido de gobierno, el radicalismo, y en el caso de Menem lo eran los grandes grupos empresarios. Pero a la hora de utilizar esa autoridad política para confiar las riendas de la economía a un elenco tecnocrático ambos presidentes no

perdieron de vista las expectativas de quienes tenían una influencia crítica sobre sus decisiones políticas. Alfonsín escogió a un grupo de economistas independientes en sintonía con los valores políticos del radicalismo, mientras que Menem dio su respaldo a otros economistas, reputados como consultores de importantes firmas y bancos.

Al ver a los economistas sólo como portadores de una racionalidad global, gran parte de la literatura sobre las reformas económicas no da una respuesta al interrogante sobre porqué éste y no otro es el elenco tecnocrático escogido para controlar con mayor autonomía el proceso de formación y adopción de las políticas económicas. Este es un interrogante que ha procurado responder Robert Bates (1994), según el cual los políticos no tienen cómo evaluar las capacidades técnicas de los economistas; sólo pueden evaluar los resultados de sus políticas. Pero para un político envuelto en una lucha por mantenerse en el poder los resultados que importan no toman la forma de un balance macroeconómico abstracto sino de uno que sea juzgado positivamente por su grupo de referencia estratégico.

Para alguien que cargaba sobre las espaldas un agudo problema de credibilidad éste era un presupuesto insoslayable de sus opciones políticas. De allí que luego de aceptar la renuncia de los gerentes de Bunge y Born y asumir en soledad la gestión de la economía, Menem respaldara la fuerte ortodoxia monetaria de su equipo económico y colocara sus políticas bajo el patrocinio del Fondo Monetario y los acreedores externos.

Bibliografía

Bates, Robert (1994): Comentario, en John Williamson (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics

Bruszt, Laszlo, y Stark, David (1991): "Remaking the Political Field in Hungary"; *Journal of International Affairs*, 45, 1, June

Dahrendorf, Ralph (1991): *Reflexiones sobre la Revolución en Europa*; Emece, Barcelona

Damill, Mario y Frenkel, Roberto (1993): "Restauración Democrática y Política Económica: Argentina 1984-1991", en José Antonio Morales y Gary McMahon (eds.): *La política económica en la transición democrática*, Cieplan, Santiago de Chile

Fiori, José Luís (1992): *Poder e Credibilidade: o Paradoxo Político da Reforma Liberal*; en *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, núm. 23.

Keeler, John T. S. (1993): "Opening the Window for Reform. Mandates, Crisis and Extraordinary Policymaking"; *Comparative Political Studies*, 25, 4, January

Kohli, Atul (1989): "The Politics of Economic Liberalization in India"; *World Development*, Vol. 17, 3

Lindenberg, Marc (1989): *Managing Adjustment in Developing Countries*; ICS Press, San Francisco, California

Malloy, James (1992): "Democracy, economic crisis and the problem of governance: the case of Bolivia"; *Studies in Comparative International Development*, 26, 2

Nelson, Joan (1984): "The Political Economy of Stabilization. Commitment, Capacity and Public Response"; *World Development*, Vol. 12, 10, October

Offe, Claus (1991): "Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe"; *Social Research*, Vol. 58, Winter

Pappalardo, Adriano (1991): "Austerità Conservatrice e Rigore Socialista: Che Differenza? II"; *Rivista Italiana Di Scienza Política*, Anno XXI, 2, agosto

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

Rodrik, Dani (1989): "Promises, Promises: Credible Policy Reform Via Signalling"; *The Economic Journal*, 99, September

Rodrik, Dani (1994): Comentario, en John Williamson (ed.): *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics

Rokkan, Stein (1966): "Numerical Democracy and Corporate Pluralism"; en Robert Dahl (ed.): *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press

Torre, Juan Carlos (1983): *Los sindicatos en el gobierno (1973-1976)*; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires

Whitehead, Lawrence (1990): "Political Explanations of Macroeconomic Management: A Survey"; *World Development*, Vol. 18, núm. 8, August