



Camou, Antonio

Democracia, estado y reforma económica en la Argentina (1983-1996) : ¿trece años no son nada?



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Camou, A. (1996). *Democracia, estado y reforma económica en la Argentina (1983-1996): ¿trece años no son nada?* *Revista de ciencias sociales*, (5), 31-47. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1434>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Democracia, estado y reforma económica en la Argentina (1983-1996): ¿trece años no son nada?

Antonio Camou*

I. Presentación

Más tarde o más temprano en esta vida todos llegamos alguna vez a esa triste conclusión que solía desvelar al sociólogo germano Ralf Dahrendorf: la realidad tiene una endiablada forma de ser según la cual “las soluciones de una etapa suelen constituirse en los problemas de la otra”.¹

La moraleja de la frase puede ser apreciada en diversos campos de la vida política y económica argentina de los últimos tiempos. El mismo derroche de energías sociales en favor de la democracia durante los primeros años ochenta, y que constituyó un factor determinante de la meteórica transición al nuevo régimen, terminó sobrecargando de expectativas y demandas a una institucionalidad democrática demasiado débil e inexperta para contenerlas. Las condiciones macroeconómicas que permitieron alcanzar la estabilidad a partir del Plan de Convertibilidad hoy dificultan no sólo el manejo del ciclo económico de corto plazo, sino también la posibilidad de impulsar un crecimiento económico progresivamente equitativo. Finalmente, y sobre este punto centraré el análisis, tal parece que los factores políticos e institucionales que hicieron posible el rápido cambio de orientación económica (en particular la concentración de poder no sujeto al control efectivo del Congreso y el liderazgo inorgánico de Menem), han dejado, junto a los buenos resultados, una estela de problemas que dificultan encarar con ventaja la compleja fase de la reestructuración del perfil productivo del país y el no menos complejo desafío de la “segunda generación” de reformas del aparato del estado.

* FLACSO. México.

¹Ralf Dahrendorf. *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad* (1988). Madrid. Biblioteca Mondadori. 1990, p.150.

Siguiendo el hilo de los principales acontecimientos que jalaron la recuperación de la democracia argentina en 1983 y la aguda crisis socioeconómica de 1989, que desembocó en una manifiesta crisis de gobernabilidad, en este trabajo me ocupo de dos cuestiones. En primer lugar, analizo la vinculación entre variables político-institucionales y reforma económica, tratando de ubicar los cambios políticos y económicos acontecidos en la Argentina en el marco de la literatura académica comparativa sobre el ajuste estructural en América Latina. En este punto nuestro de qué manera el debate de las ciencias sociales en torno de las condiciones políticas de la reforma económica fue evolucionando desde una concepción centrada en los problemas del "régimen político" (democracia-autoritarismo) hacia un análisis más detallado que recupera la reflexión sobre la naturaleza y "capacidades institucionales" de los estados latinoamericanos. En segundo término, después de presentar un muy condensado y simplificado resumen que va de Alfonsín a Menem, llego al núcleo de mi argumento, Señalo allí que las condiciones políticas e institucionales que le permitieron a Menem llevar adelante con dramática rapidez la fase "negativa" del ajuste (privatización, desregulación, reducción del aparato del estado, etc.), y que se tradujeron en un apoyo político manifiesto por parte de vastos sectores de la población, se han vuelto hoy un difícil escollo para encarar las tareas que la hora actual reclama.

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

Según se sabe, el debate académico sobre las transformaciones políticas y económicas en América Latina estuvo inicialmente centrado en las diferencias relativas entre los regímenes políticos (autoritarismos y democracias) para definir y llevar adelante el ajuste que pretendía aplicarse. Como lo ha referido Joan Nelson,

[...] se ha considerado, al menos desde la década de 1970, que es más probable que los gobiernos autoritarios, y no las democracias, decidan e impongan medidas económicas impopulares de estabilización y ajuste.²

Esta posición, que podríamos llamar la *tesis del "autoritarismo eficiente"*

² Joan Nelson (ed.), *Crisis económica y políticas de ajuste* (Princeton University Press, 1990), Colombia, Norma, 1994, cap. I, p. 51.

tista", se presentó en dos versiones que no siempre ha sido sencillo distinguir: la versión "fuerte" sostenía que existía una asociación positiva –y directa– entre autoritarismo y desempeño económico medido en términos de crecimiento; la versión "refinada", en cambio, sostenía que los regímenes autoritarios estaban en mejores condiciones –que las democracias– para tomar medidas de ajuste más oportunas y más "duras", a la vez que estarían más capacitados para hacer planes a largo plazo. De este modo, mientras la primera versión asociaba el autoritarismo con el resultado final del proceso (crecimiento), la segunda lo hacía con los medios –se entiende que necesarios– para alcanzar el resultado esperado.

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

Si bien el tema es motivo de recurrentes debates, los análisis basados en correlaciones estadísticas realizados por Adam Przeworski y otros autores llega a conclusiones que impugnan, por indeterminación, la tesis "gruesa" según la cual "las dictaduras son más capaces (que las democracias) para impulsar el desarrollo económico de los países pobres". Como han dicho en un trabajo que examina la supervivencia y el quiebre de regímenes políticos en 135 países entre 1950 y 1990 (con un total de 224 regímenes de los cuales 101 eran democracias y 123 dictaduras), "mientras los estudios del impacto de los regímenes políticos sobre el crecimiento económico han arrojado resultados divergentes, la evidencia estadística reciente no basta para descubrir ningún efecto económico claro del tipo de régimen".³ Asimismo, Barbara Geddes ha señalado, al resumir los principales hallazgos de una nutrida bi-

³ Adam Przeworski *et al.*, "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias". *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*. Buenos Aires, Año 3, No. 5. invierno de 1996.

bliografía sobre las políticas de liberalización económica en los países en desarrollo, que "la conclusión normativamente más importante que emerge de esta literatura es que, contrariamente a las sugerencias anteriores, los gobiernos autoritarios no gozan de ninguna ventaja sobre las democracias en lo que a desempeño económico se refiere. Numerosos analistas de distintas corrientes ahora están de acuerdo en este punto, que hasta hace unos pocos años iba en contra del saber tradicional.⁴

En lo que se refiere a la versión "refinada" de la tesis del autoritarismo eficientista, por su parte, cabe recalcar que nada dice sobre el "éxito" final de los autoritarismos, o los fracasos de las democracias, en lo que hace al rendimiento económico post-ajuste.⁵ Y la razón es clara. El éxito de una economía depende de tantos factores, estructurales y coyunturales, que es muy difícil evaluar el impacto específico del tipo de régimen sobre el resultado último de la reforma económica. Lo que afirma esta versión, más bien, es que distintos tipos de regímenes políticos (la variable "independiente" del análisis) tenderán a optar por diferentes tipos de ajuste económico (la variable "dependiente"), definidos éstos sobre la base de tres dimensiones: oportunidad, alcance y contenido de las reformas.

Así, los regímenes autoritarios se inclinarán a tomar medidas de ajuste ante los primeros signos de crisis, mientras que los democráticos postergarán la decisión de suministrar "medicinas amargas" hasta que los tiempos electorales sean propicios (o el desbarajuste económico lo haga inevitable); los primeros se inclinarán por una reforma económica de largo alcance (que incluye reformas "estructurales" tales como privatizaciones, desregulación de la economía, apertura comercial, etc.), mientras las democracias se concentrarán en solucionar los problemas de corto plazo, es decir, aquellos que tienen un impacto electoral inmediato (bajar la tasa de inflación); y, por último, los regímenes autoritarios son proclives a optar por un ajuste de contenido "ortodo-

⁴ Barbara Geddes. "Las políticas de liberalización económica", en *ibid.* El *World Development Report 1991* llega a idéntica conclusión en el sentido de que la distinción entre regímenes autoritarios y democráticos "falla para explicar adecuadamente el hecho de que los países inicien o no reformas, las implementen de manera efectiva, o sobrevivan a sus querellas políticas". Cfr. World Bank, *Governance and Development*. Washington DC, 1992, p. 11.

⁵ Cfr. Robert Kaufman y Barbara Stallings. "Debt and Democracy in the 1980's: The Latin American Experience", en Barbara Stallings y Robert Kaufman (eds.), *Debt Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado, Westview, 1988, pp. 201-223.

xo" (como el que llevaron adelante Chile y México), mientras las democracias, especialmente aquéllas no consolidadas, se inclinarán por programas "heterodoxos" que no amenacen la capacidad de consumo de vastos sectores de la población (el Plan Austral argentino, el Plan Cruzado Brasileño y el Plan Inti peruano serían ejemplos de este tipo de enfoque).⁶

Ahora bien, con el correr del tiempo y la realización de investigaciones más puntuales y específicas, la variable "tipo de régimen" pronto se reveló demasiado general para explicar comportamientos nacionales diferenciados. Aun bajo la misma categorización de estados autoritarios, como fue el caso de Pinochet en Chile y la Junta Militar que gobernó la Argentina desde mediados de los años setenta, el carácter de las reformas económicas guardó sensibles diferencias. En rigor, hablar en general de "regímenes autoritarios" oculta las sutiles pero importantes desemejanzas entre distintas formaciones políticas, y los diferentes legados que heredaron las jóvenes democracias del subcontinente latinoamericano. Como ha señalado Karen Remmer, los "académicos pasaron de estudiar la quiebra de las democracias a las transiciones democráticas, sin tomarse una pausa para analizar la fase autoritaria que hubo entre ellas".⁷

De acuerdo con esto, autores como Remmer se propusieron el doble objetivo de evaluar el impacto de los regímenes políticos sobre las políticas y la política de las sociedades latinoamericanas, por un lado, y el de explorar las causas de la variación en la efectividad de esos regímenes, por el otro. En este último caso, Remmer utiliza como variables privilegiadas la organización militar interna y la penetración militar de

⁶ Para el caso de las democracias "consolidadas" del subcontinente los ejemplos son divergentes: mientras Colombia mantuvo –incluso durante la llamada "década perdida"– un comportamiento económico de rasgos "ortodoxos" con buenos resultados en términos de crecimiento, control de la inflación y manejo de las cuentas externas, Venezuela retardó la decisión en pro del ajuste e incluso recayó en políticas económicas expansivas bajo el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez. En el caso de Costa Rica podría decirse que el proceso de ajuste se inició recién durante el último gobierno socialcristiano del presidente Calderón (1990-1994). Por su parte, el candidato liberacionista que ganó las elecciones en febrero de 1994, José María Figueres, lo hizo con un discurso "populista" y contrario al llamado "ajuste neoliberal", pero en el primer semestre de 1995, ante el resultado de un déficit fiscal abultado, pactó con sus antiguos adversarios un programa de ajuste bajo la tutela del FMI.

⁷ Citado por Frances Hagopian, "After Regime Change. Authoritarian Legacies, Political Representation, and the Democratic Future of South America", *World Politics*, vol. 45, abril de 1993, No. 3, pp. 464-500. La cita se encontrará en la p. 466.

las instituciones gubernamentales. Sus ejemplos extremos son el "régimen militar-feudal" argentino (1976-1983), caracterizado por la dispersión de poder y la superposición de funciones políticas y militares que terminó politizando y dividiendo en exceso a los propios militares, y el "régimen militar-sultanístico" de Pinochet (1973-1989), el cual tendió a concentrar el poder y a insular a los tomadores de decisiones económicas de las presiones de los diferentes grupos sociales.⁸ Según estos estudios, pues, serían variables político-institucionales más específicas, y no la consideración general de los "autoritarismos" vs. las "democracias", lo que explicaría los itinerarios divergentes de las reformas económicas en América Latina.⁹

En esta misma línea, los trabajos publicados a finales de los años ochenta y en los primeros años de la década del noventa por Joan Nelson, Stephen Haggard y Robert Kaufman, entre otros, dieron una vuelta de tuerca adicional a la cuestión.¹⁰ En estos trabajos los autores buscaron esclarecer los factores políticos que moldearon las opciones y la ejecución de los programas de ajuste y reestructuración económica por parte de diferentes gobiernos de países en desarrollo. La hipótesis

⁸ Karen Remmer, *Military Rule in Latin America*, Boston, Unwin Hyman, 1989. Para la relación entre grupos empresarios y tomadores de decisiones puede consultarse Eduardo Silva, "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile 1973-1988". *World Politics*, vol. 45, 4 de julio de 1993.

⁹ La recuperación analítica del papel del estado y de sus instituciones, frente a enfoques politológicos de alta agregación (régimen o sistema político) o sociológicos de carácter determinista, marca una tendencia pronunciada en la ciencia política de la última década. Estos trabajos, que caen bajo la denominación de enfoques "estado-céntricos", o en términos más generales "neoinstitucionalistas", pueden ser vinculados con autores como Theda Skocpol, "El Estado regresa al primer plano" (Cambridge University Press, 1985) y con Peter Evans, "The State as problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", cap. 3 de la obra de Stephan Haggard y Robert R. Kaufman citada en la nota 10, pp. 139-181. Preocupaciones semejantes por la capacidad política e institucional de los estados latinoamericanos han sido examinadas en el texto de Kathryn Sikkink, "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neo-institucionalista", *Desarrollo Económico*, vol. 32, No. 128, enero-marzo de 1993, pp. 543-574; Bárbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994; y Merilee S. Grindle, *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge Studies in Comparative Politics, 1996.

¹⁰ Me refiero al ya citado libro de Nelson, y a los otros dos volúmenes compilados en común, a saber: Joan Nelson (ed.), *Coaliciones frágiles: La política del ajuste económico*, New Brunswick, Transaction Books, 1989, México, CEMLA/Banca Serfin y el libro de Stephen Haggard y Robert Kaufman, *The Politics of Economics Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

de partida era que, si bien diferentes países se encontraron con un conjunto común de condicionamientos externos desde mediados de los años setenta (*shocks* petroleros y dramáticos incrementos del flujo de "petrodólares", suba en las tasas de interés internacionales, caída en los términos del intercambio de productos primarios), las diferencias en lo que se refiere a la oportunidad, el alcance y el contenido de los procesos de ajuste debían explicarse no por variables puramente económicas, sino por factores de naturaleza política.¹¹

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

a) *naturaleza de la crisis económica*: su severidad, aparición gradual o repentina, duración prolongada o corta, *y cómo fue interpretada*, en especial su persistencia esperada y las raíces percibidas, ya sean principalmente externas o debido en gran parte a problemas domésticos;

b) *capacidad del estado*: en especial la capacidad técnica y la unidad del equipo económico, y la profundidad de la capacidad gerencial;

c) *estructuras políticas*: tipo de régimen y variación en instituciones políticas más específicas, en particular ciclos electorales y la autonomía del ejecutivo en jefe;

d) *circunstancias políticas*: liderazgo y coaliciones de apoyo y oposición;

e) *papel de las entidades extranjeras*: incluyendo las instituciones financieras internacionales, gobiernos de países acreedores y acreedores comerciales.¹²

Asimismo, al examinar el rol jugado por diferentes actores en el proceso de reforma económica, los autores citados señalan que

[...] el papel de las instituciones externas, aunque importante en la consideración detallada de casos particulares, es menos importante que estos fac-

¹¹ En rigor, el estudio de la dinámica política (la *politics*) como variable privilegiada para explicar las diferentes políticas económicas (*policies*) se ha venido constituyendo en el cauce principal de buena parte de los estudios sobre los países en desarrollo. Un trabajo muy influyente de esta corriente, aunque centrado en el estudio de los países centrales, es el de Peter Gourevitch, *Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales* (1986), México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

¹² Joan Nelson, *Crisis económica... citado*, pp. 45 y 554.

tores esencialmente internos para determinar la escogencia y ejecución de medidas de ajuste.¹³

En particular, los dos actores estratégicos que tendieron a moldear el proceso de ajuste fueron los intereses empresariales organizados y la maquinaria estatal en sí misma; mientras que los movimientos sindicales y los intereses agrícolas desempeñaron papeles mucho más modestos.

De este modo, la consideración inicial en términos del “tipo de régimen” dio paso a una elaboración más detallada –que para simplificar llamaré la *tesis neoinstitucionalista*– donde se desagregan una serie de factores político-institucionales que jugaron un papel decisivo en la orientación de la reforma económica. De este cúmulo de factores y de actores que mediaron la relación entre la política y la transformación económica a lo largo de los ochenta, los autores señalados destacan una serie de elementos preponderantes.

A la hora de estudiar los casos en los cuales se adoptaron y en gran medida se implantaron reformas amplias, Joan Nelson destaca el peso, por un lado, de “la percepción generalizada de la necesidad de amplias reformas (derivada de un legado de declinación económica y debilitamiento político u oposición encarnizada)”, y, por el otro, el papel jugado por “un poder ejecutivo fortalecido por una combinación de instituciones políticas establecidas y circunstancias transitorias con una insólita concentración de autoridad”.¹⁴

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

¹³ *Ibid.*, p. 66.

¹⁴ Joan Nelson, *Crisis económica...*, citado, p. 65.

III. El ajuste en los tiempos de Menem

Cuando Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983 el país enfrentaba dos gravísimos problemas a resolver: el de una larga crisis económica y el de la consolidación democrática frente al ingobernable actor militar. Casi dos años después de asumir el poder, el alfonsinismo descubrió que el primer asunto escondía un dilema fatal: la sana gestión de la economía requería medidas drásticas que terminarían por minar las bases electorales del partido en el poder; y ésta fue, precisamente, una de las razones principales que llevaron a la administración alfonsinista a optar, a mediados de 1985, por un enfoque "heterodoxo" del ajuste económico, el cual terminó naufragando a finales de 1988. En el segundo punto, a su vez, se abría un entuerto crucial para la transición: cómo subordinar efectivamente a los militares al poder constitucional mientras al mismo tiempo se respondía a las demandas de justicia por las flagrantes violaciones a los derechos humanos acontecidas durante la última dictadura (1976-1983).

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

En el segundo tema pactó con los militares un intercambio oscuro: les concedió el indulto por las violaciones a los derechos humanos a cambio de su subordinación al poder civil. La ecuación de este último pacto ha sido juzgada como éticamente indigna y reprobable; desde el punto de vista político, sin embargo, los resultados están a la vista. En las tres sublevaciones militares que debió atravesar el gobierno radical (una en 1987 y dos en 1988), Alfonsín nunca pudo contar con una

fuerza leal dispuesta a reprimir a los sediciosos. En el único levantamiento militar que tuvo que enfrentar el gobierno peronista (diciembre del noventa), Menem contó con las fuerzas suficientes como para descabezar, sangrientamente incluso, a los desubicados levantiscos.¹⁵

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

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

En lo que hace al primer factor podemos hablar de una herencia económica "mediata" y la herencia "inmediata" que recibió Menem al asumir la presidencia el 8 de julio de 1989, cinco meses antes de lo que fijaba el plazo constitucional. La herencia mediata se ubica en el legado de los años ochenta,¹⁶ que la CEPAL ha calificado como la "década perdida", en la cual la economía argentina sufrió un retroceso

¹⁵ Un tratamiento detallado y actualizado del período que va de Alfonsín a Menem se encontrará en el excelente libro de Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1995, especialmente los capítulos 4, 6 y 8.

¹⁶ El análisis de la herencia económica "lejana" nos llevaría a examinar el comportamiento de la economía argentina y de sus agentes económicos desde los años cuarenta, asunto que dejamos fuera de nuestro análisis.

del PIB per cápita de -21.2% (entre 1981 y 1990) y una inflación promediada para esos diez años de 876.01% anual. La herencia inmediata, por su parte, se resume en la dramática experiencia hiperinflacionaria de 1989, cuando el índice de precios al consumidor llegó a ser del 4.923.3%. Pero como señala Juan Carlos de Pablo,

[...] una hiperinflación no es sólo un aumento vertiginoso de la tasa de inflación, es principalmente la horrible sensación de no saber qué va a pasar, ni cómo ni cuándo va a terminar el terremoto. El horizonte de decisiones se reduce al día en que se vive y por consiguiente se limita a las necesidades biológicas. Mucha gente que en circunstancias normales es tenaz se paraliza, porque si bien entiende lo que sucede, el terror no le permite actuar.¹⁷

De este modo, la experiencia hiperinflacionaria, sumada a la percepción social de un comportamiento negativo de la economía por varios años, abrió el camino para que la nueva administración implementara un programa de estabilización y de reforma estructural de vasto alcance y de naturaleza fuertemente ortodoxa.

Por otra parte, el "acuerdo" por el traspaso adelantado del poder contemplaba que el gobierno saliente facilitaría "la inmediata sanción de las leyes económicas que el presidente futuro considere necesarias".¹⁸ Este acuerdo permitió al gobierno sancionar dos "super" leyes que constituyeron la estructura jurídica fundamental para llevar adelante el programa de ajuste. Se trata de la ley de "Reforma del Estado" (17 de agosto de 1989) y la ley de "Emergencia Económica" (1 de septiembre del mismo año) que dotaban al Poder Ejecutivo de amplias atribuciones para decidir privatizaciones, suspensión de subsidios y contrataciones, disponibilidad de empleados públicos, etcétera.

Asimismo, este fortalecimiento jurídico transitorio, pero efectivo, del Poder Ejecutivo Nacional se vio acrecentado tanto por las condiciones de liderazgo político que ejercía Menem en el interior del peronismo, como por su particular estilo de gobierno. En el primer aspecto hay que señalar que el nuevo presidente ejercía un tipo de liderazgo inorgánico,

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

¹⁸ Luis Majul, *Por qué cayó Alfonsín. El nuevo terrorismo económico*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990, p. 232. La razón de esto fue que si bien se adelantaba el traspaso del Poder Ejecutivo, el gobierno entrante no dispondría de sus propios legisladores hasta el 10 de diciembre de 1989.

fundado en su carisma personal, y alejado tanto de las estructuras partidarias como distanciado de la conducción sindical oficial. Además, un estilo de gobierno audaz y decidido, que lo llevó en múltiples ocasiones a apelar a mecanismos de decisión "extraordinarios" (que pasaban por sobre las atribuciones del Congreso) para lograr sus propósitos reformistas,¹⁹ completan este cuadro de autonomía e insulación del Poder Ejecutivo menemista.²⁰

Por aquello que señalaba Maquiavelo, según el cual "la reforma de los estados corrompidos o la creación de otros nuevos debe ser obra de un solo hombre",²¹ Menem tuvo claro desde el principio de su gobierno que para llevar a cabo la transformación económica que se proponía debía contar con una amplia libertad de movimientos y una clara orientación en lo que respecta al sentido de las reformas. Con las diferencias del caso, esta intencionalidad "delegativa" de Menem lo acerca al estilo de gobierno que Pinochet, Salinas de Gortari o Fujimori pusieron en práctica en sus respectivos países.

De todos modos, y sea cual fuere la opinión que merezca este estilo de gobierno, lo cierto es que la dupla Menem-Cavallo²² fue inicialmen-

¹⁹ El mecanismo de referencia son los llamados "decretos de necesidad y urgencia", cuyo rango constitucional ha sido objeto de larga controversia. Una comparación (realizada por Mateo Goretti *et al.*) resultará elocuente para contrastar el estilo de gobierno de Menem con el de su predecesor: mientras Alfonsín promulgó en cinco años y medio de administración unos 10 decretos de esta naturaleza, Menem promulgó —desde julio de 1989 a diciembre de 1992— 244, la mayoría de los cuales se referían a cuestiones en materia económica. Cfr. Carlos H. Acuña. *La matriz...*, nota 62 al cap. 8.

²⁰ En los últimos meses el debate en torno a este estilo de "gobernar por decreto" se ha reavivado y ha encontrado eco en la prensa a través de una serie de artículos de opinión escritos (*sic*) por el presidente Menem, Alfonsín, Terragno, Chacho Alvarez y otros. La serie comienza con el artículo de Menem titulado "El decreto es la forma ejecutiva de mandar" (*Clarín*, 18/9/96) y la polémica constituye un "test proyectivo" de un tema digno de la mayor atención: cómo conciben nuestros líderes políticos la acción política. Como el asunto es largo y complejo —además de fascinante—, baste anotar aquí otra de las moralejas tristes de nuestra vida política. Mientras el peronismo ha sido moldeado por la noción estratégica de "conducción política", cuya mayor virtud es la intervención efectiva en la realidad y su peor defecto suele ser el desvío autoritario, los radicales, en cambio, tienen una concepción jurídica del ejercicio del poder y lo entienden sujeto al cumplimiento de las reglas: su mayor virtud es la consolidación de mecanismos institucionales para la resolución de conflictos y su peor defecto suele ser el naufragio en la inoperancia. (Hasta que los frepistas tengan una identidad reconocible no me animo a hacer con ellos ninguna de mis temerarias —pero defendibles— generalizaciones.)

²¹ Citado por Samuel Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 215.

²² Domingo Cavallo fue designado ministro de Economía a principios de 1991.

te bendecida por el éxito: el PIB por habitante repuntó, en apenas cuatro años, en un porcentaje de 26.4, transformando a la Argentina en una de las economías más dinámicas del continente; en lo que hace a la estabilidad de precios, los datos no son menos elocuentes: después de convivir durante una década y media con un régimen de alta inflación, y de sufrir la dramática experiencia hiperinflacionaria de 1989, la Argentina alcanzó en 1994 la cifra más baja de inflación en toda su historia reciente, con un 3.6%, para entrar después por el desconocido y a ratos doloroso terreno de la "deflación", de tal manera que desde septiembre de 1995 a agosto de 1996 la inflación acumulada fue del 0.2%.²³

Pero en la actualidad se hace necesario tomar alguna distancia respecto de la relativa solidez, o la fragilidad potencial, de las transformaciones encaradas. Por aquello de la moraleja de Dahrendorf, las mismas condiciones políticas e institucionales que hicieron posible el rápido cambio de orientación económica del país (situación crítica generada por la hiperinflación, concentración de poder no sujeto al control efectivo del Congreso y el liderazgo inorgánico de Menem), se tradujeron también en una implementación severamente desprolija del contenido de las reformas estructurales²⁴ y en una debilidad de origen en lo que respecta al proceso de gestión en el post-ajuste, es decir, el proceso de re-regulación del estado sobre el campo ampliado de las actividades privadas. Esto último es especialmente notorio en lo que se refiere a la regulación del funcionamiento de las empresas estatales que pasaron a la órbita privada, donde existen numerosos "vacíos" jurídicos en lo referente al control de prácticas monopólicas o a la exigencia de estándares adecuados en la provisión de servicios públicos.

Por otra parte, y este asunto tal vez tenga una complejidad mayor

²³ Los datos pertenecen al *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe* de la CEPAL, 1994. El dato de la última deflación corresponde al Suplemento Económico del diario *Página/12*, 23 de septiembre de 1996. Para un examen equilibrado de los diferentes contextos y opciones de política económica llevados adelante por Alfonsín y Menem puede consultarse el texto de José M. Fanelli y Roberto Frenkel, "Reanudación del crecimiento y sostenibilidad. La economía argentina en la década de los años noventa", en Mauricio Cárdenas (coord.), *El crecimiento económico en América Latina. Teoría y práctica*. Bogotá, Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo, 1996.

²⁴ En particular el tema de la corrupción ha venido llenando innumerables páginas en la Argentina de los últimos años; me limito a señalar un "clásico" de esa dispar literatura: Horacio Verbitsky, *Robo para la corona*. Buenos Aires, Planeta, 1991.

que el anterior, el proceso de ajuste ha dejado abierto el desafío de garantizar las condiciones suficientes para un desarrollo sostenido. En tal sentido, si el proceso inicial de reforma económica requirió un estado con un poder concentrado y capaz de tomar las duras decisiones del ajuste, en la actualidad parece necesario la conformación de un aparato estatal más sensible a la colaboración con los sectores productivos, tanto del sector del capital como del trabajo.

Asimismo, el peso del ajuste sobre los sectores sociales más castigados ha venido dando muestras de haber llegado al límite de tolerancia. El desempleo urbano ha crecido hasta tocar el 18.6%, las economías regionales se debaten en una situación angustiosa y la crisis financiera desatada por el "efecto tequila" no sólo ha hecho trastabillar el Plan de Convertibilidad de Cavallo, hundiendo al país en una recesión que determinó una caída del PIB de 4.5% durante 1995, sino que también han sido ocasión para reavivar una aireada protesta social.²⁵ En particular, después de la salida de Domingo Cavallo del Ministerio de Economía en julio de 1996, la situación amenaza con salirse de las manos al presidente Menem.²⁶

IV. ¿Epílogo o nuevo prólogo?

Cuando comparamos el clima de ideas y el debate político-académico actual con el que existía hacia finales de los ochenta, es insoslayable pensar en la contraposición entre el otrora "Consenso de Washington" y un emergente estado de "consenso-disenso" respecto de la relación entre economía y política en el post-ajuste.²⁷ El punto de quiebre entre

²⁵ La caída de la producción se mantuvo desde el segundo trimestre de 1995 hasta el primero del 1996 inclusive. A partir del segundo trimestre del presente año, según los indicadores de FIEL, el nivel de actividad parece haber retomado otra vez la senda de un moderado crecimiento. Cfr. Abel Viglione, "¿De qué recesión estamos hablando?", *El Cronista*, 24 de septiembre de 1996.

²⁶ En los últimos tiempos se han producido diversos estallidos sociales en el interior del país, que incluyeron severos enfrentamientos entre obreros, empleados públicos y la policía. En los últimos meses, además, la CGT (Confederación General del Trabajo) convocó a dos exitosos paros de labores (el 8 de agosto y el 26 y 27 de septiembre), y el arco político opositor (formado por el FREPASO y el Partido Radical) organizó un apagón de protesta (12 de septiembre) que tuvo un apoyo significativo y amplia cobertura en los medios. Como si fuera poco, al Poder Ejecutivo se le está haciendo difícil subordinar a su propia tropa en el Congreso Nacional a efectos de aprobar una serie de medidas legislativas orientadas a profundizar el ajuste económico iniciado.

²⁷ Como es sabido, el llamado "Consenso de Washington" hace referencia a un conjunto

ambos momentos tal vez pueda ser señalado en el hecho de que la etapa de reestructuración económica que estamos viviendo, un vasto y complejo conjunto de políticas orientadas a definir el perfil productivo de nuestros países, trasciende largamente los dictados de las ya superadas recetas "neoliberales", y se interna en una fase mucho más conjetural, donde los actores socioeconómicos y políticos han comenzado a ensayar fórmulas "correctivas" en lo que se refiere a la apertura comercial, la política industrial o a la generación de programas activos de empleo.²⁸

Se me ocurre que del lado del "actual consenso" se inscriben una serie de recomendaciones que bien podrían ser calificadas en términos de una reforma del estado de *segunda generación* (que por cierto nada tiene que ver con la llamada "segunda" Reforma del estado anunciada por el gobierno argentino en noviembre de 1995). De este modo, si la "primera" generación de la Reforma del estado fue efectuada básicamente con un criterio fiscalista, de reducción del gasto público y de concentración del estado en sus funciones específicas, la hoy necesaria reforma del estado de "nueva generación" supone trabajar en dos grandes esferas, a saber: la compensación de los efectos negativos del libre juego del mercado mediante una política activa de gerencia del desarrollo social y combate a la pobreza; y la provisión de bienes públicos de alta calidad (seguridad, educación, salud y previsión social y administración de justicia). Así, mientras la "primera" reforma del estado estuvo dominada –en el mejor de los casos– por el

de recomendaciones –propuestas por técnicos de organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Reserva Federal americana– destinadas a combatir los dos grandes "males" de las economías latinoamericanas de posguerra: el excesivo crecimiento del estado y el "populismo" económico. El trabajo donde por primera vez se exponen las diez áreas de consenso es el de John Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington DC. Institute for International Economics, No. 28, enero de 1990. Una versión crítica se encontrará en Luiz C. Bresser Pereyra, "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", en *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, vol. 19, 1991. Un examen más matizado se hallará en el sugerente trabajo de José Antonio Ocampo, "New Economic Thinking in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, 1994.

²⁸ Un punto crucial de este nuevo "disenso" se anuda en torno a lo que parece ser la tendencial separación del patrón de crecimiento económico respecto del patrón de pleno empleo, con las todavía inciertas consecuencias sobre la conformación de una nueva estructura social. Sobre este punto vale la pena revisar el sugerente trabajo de Claus Offe, "¿Empleo para todos?". *Revista Etcétera* (de México), No. 132, agosto de 1995. Un texto de lectura cuasi obligatoria sobre estas cuestiones es el de Ethan B. Kapstein, "Los trabajadores y la economía mundial", *Foreign Affairs*, mayo-junio de 1996.

objetivo de la eficiencia económica, las reformas de "segunda generación" han de ser reequilibradas en términos del principio de "responsabilidad pública" (*accountability*) y seguridad jurídica, sobre la base de una mayor transparencia en la gestión y la circulación de información, el fortalecimiento del estado de derecho, y el combate a la corrupción.²⁹

El lado del "actual disenso", en cambio, es más resbaladizo. Por de pronto, al examinar las luces y las sombras del proceso de ajuste y reestructuración económica efectuados en América Latina en los últimos años, un conjunto de autores ha abogado por una redefinición de las relaciones entre estado, mercado y sociedad civil que supere los extremos fáciles del viejo modelo del estado interventor o los limitados horizontes del llamado estado "mínimo". En esta línea se destaca la necesidad de que el estado desarrolle una estructura de "autonomía imbricada" con el mercado y la sociedad, en la que se combinen la "coherencia interna" del aparato estatal (dotado de una burocracia eficiente, un grado significativo de autonomía respecto de los intereses inmediatos de los grupos sociales circundantes, una concentración del saber técnico, un reclutamiento meritocrático y la provisión de oportunidades mediante una carrera bien remunerada de largo plazo) con la "conectividad externa" respecto de sectores económicos, grupos y organizaciones de la sociedad civil. Los dos grandes objetivos de esta línea de pensamiento, y de acción, serían la "re-regulación" pública de los mercados y la conformación de un aparato de estado "facilitador", y en algunos casos "promotor" de las actividades económicas y de desarrollo so-

²⁹ Para evaluar las diferencias de criterio y perspectivas entre las dos generaciones de reformas del Estado puede cotejarse –para el caso argentino– los textos de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) de la segunda parte de la década de los ochenta con los más recientes documentos y pronunciamientos de los organismos multilaterales de crédito. En el primer caso, véase FIEL, *El fracaso del estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino*, Buenos Aires, Sudamericana-Planeta, 1987, y FIEL, *Los costos del estado regulador*, Buenos Aires, Manantial, 1989. La nueva oleada de preocupaciones, que hace mayor hincapié en los mecanismos de control público de la gestión estatal y el combate a la corrupción y a la pobreza puede ser leída en textos como los del World Bank, *Governance and Development*, Washington DC, 1992; Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie Monografías, No. 9, 1993; y David Williams y Tom Young, "Governance, the World Bank and Liberal Theory", *Political Studies* (1994), XLII, 84-100. Sobre el tema específico del combate a la pobreza véase Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, CLAD/FCE/PNUD, 1993.

cial (básicamente centrado en la inversión en infraestructura física, capital humano y provisión de información), de modo de permitir un intercambio productivo en el proceso de formulación e implementación de las políticas económicas y sociales.

Como ha señalado Peter Evans, las tareas del desarrollo económico y social requieren algo más (o algo distinto) que un estado autónomo y concentrador del poder (como requirieron los procesos de ajuste); más bien, la capacidad para dinamizar la economía de manera sostenible requiere una combinación de coherencia interna del aparato estatal y de conectividad externa con el mercado y los grupos sociales y económicos estratégicos, de modo tal de configurar un nuevo tipo de estado que posea una "*embedded autonomy*".³⁰

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

³⁰ Peter Evans, "The State as problem...", citado, p. 176. Al examinar el "mix" entre diferentes grados y formas de activismo estatal con distorsiones de mercado, Lance Taylor llega a conclusiones similares. Cfr. "Teorías de crecimiento, estado y desarrollo", en Mauricio Cárdenas (coord.), *op. cit.*, p. 37.

