

# Política y poder en el gobierno de Menem

Vicente Palermo  
Marcos Novaro



Grupo Editorial Norma-Ensayo

FLACSO

Este material se utiliza con fines  
exclusivamente didácticos

---

# ÍNDICE

<b>Prefacio</b> .....	<b>11</b>
<b>Introducción. ¿Cómo interpretar al menemismo?</b> .....	<b>15</b>
Plan de reformas y estilo político .....	15
Los dilemas de Menem: viejo o nuevo populismo y la cuestión democrática .....	19
Los imperativos de la política entre democracia y, desarrollo .....	30
<b>PRIMERA PARTE.</b>	
<b>1989: EL FIN DE UNA ÉPOCA Y LOS ORÍGENES DE OTRA</b>	
<b>Capítulo 1. Breve historia de la larga crisis argentina</b> .....	<b>35</b>
La larga crisis del régimen político y del modelo de acumulación .....	35
El fin de una época. Vicisitudes de dos tentativas de reforma .....	48
La última dictadura militar: el gato al cuidado de las sardinas .....	50
El gobierno de la transición democrática .....	60
<b>Capítulo 2. Crisis terminal e hiperinflación: contexto de emergencia del menemismo</b> .....	<b>85</b>
Los múltiples indicios del agotamiento .....	85
Las cuentas fiscales y la deuda externa: pérdida de capacidad de financiamiento del sector público .....	86
Los operadores financieros, un actor en expansión.....	89
La pérdida de legitimidad y eficacia del sector público .....	91
La crisis política .....	95
Problemas de gobernabilidad y desafección .....	95
Del malestar colectivo a la disposición a un cambio.....	101
El estallido y el aniquilamiento de la gobernabilidad.....	111
Conclusiones. El contexto de formulación de las reformas menemistas .....	114
Una crisis galopante .....	114
Paradojas de origen del menemismo .....	118
<b>SEGUNDA PARTE. 1989-1991: LOS PRIMEROS PASOS</b>	
<b>Capítulo 3. La constitución de la "respuesta" menemista ante la crisis.</b>	
<b>Primeros pasos hacia las reformas</b> .....	<b>127</b>
La definición de una estrategia desde el gobierno.....	127
Las condiciones y los motivos de tina decisión .....	127
Reformas neoliberales, tina decisión muy peronista .....	131
La implementación del programa de reformas en la primera etapa .....	134
¿Dar el poder a quienes ya lo tienen?.....	134
Brecha de credibilidad.....	135
De la necesidad a la virtud .....	139
Economía de capacidades institucionales.....	143
Concentración de autoridad en el seno del Ejecutivo.....	146
El mundo empresario ante la estrategia de reformas .....	148
Morfología heterogénea y respaldo difuso.....	149
Credibilidad y presiones empresarias.....	154
Problemas de coordinación de la acción colectiva .....	157
El problema de asignar los costos .....	157
La ortodoxia fiscal como instrumento político.....	163
Construyendo puentes de plata.....	168

<b>Capítulo 4. El peronismo entre la disolución y el cambio .....</b>	<b>173</b>
Crisis y renovación .....	173
La larga agonía .....	174
La Renovación y Menem: democratizar el peronismo sin destruirlo .....	186
Menem, entre lo viejo y lo nuevo .....	202
La campaña electoral de 1989 .....	202
El giro. Las tareas de la democracia y, el peronismo en versión menemista.....	214

<b>Capítulo 5. La rearticulación menemista del campo político .....</b>	<b>225</b>
Gobierno y opinión pública .....	225
Las demandas de los pobres .....	231
La fuga hacia adelante.....	235
Los creyentes y los expectantes .....	238
Inflación y política vs. orden.....	241
Los problemas de la oposición radical .....	245
Dinámica político-institucional. El estilo de gestión en la recreación del poder político y estatal .....	250
El gobierno y los militares .....	251
Las relaciones con el Parlamento y el Poder judicial .....	256
La cohesión del elenco reformista.....	266
El despliegue de la autoridad del Ejecutivo en el sector público .....	273

### **TERCERA PARTE. 1991-1993: LA CONSOLIDACIÓN**

<b>Capítulo 6. La consolidación de la estrategia reformista .....</b>	<b>277</b>
Epílogo de la primera etapa: con la cabeza nuevamente bajo el agua .....	277
Una racionalidad política aprendida sobre la marcha .....	277
Los límites políticos de la ortodoxia .....	280
Un resultado ambivalente y una nueva huida hacia adelante .....	285
La convertibilidad.....	288
El gobierno se ata a sí mismo .....	288
Los técnicos entran en escena .....	293
Manteniendo la cabeza fuera del agua: control macroeconómico y respaldo electoral.....	301
El valor político de desplazar la política por la técnica.....	301
El gobierno en sus mejores horas .....	304
Los costos sociales de las reformas .....	309
Las primeras luces rojas .....	325

<b>Capítulo 7. El menemismo como horizonte neoperonista .....</b>	<b>329</b>
La adaptación del peronismo a los nuevos tiempos.....	330
Menem y los peronistas.....	333
Tres campos sindicales .....	343
Corrupción y pragmatismo: instrumentos de un peronismo .....	354
Una identidad sin coalición .....	357
La redefinición del estilo de gestión.....	364
La "nueva política" del gobierno menemista .....	367
Cambios en la identidad peronista, del movimiento al partido .....	373
La desactivación de la alteridad populista.....	377
El nuevo formato de la identidad peronista.....	393

### **CUARTA PARTE. 1993-1995: CONTINUIDAD Y PERSPECTIVAS**

<b>Capítulo 8. Continuidad del modelo .....</b>	<b>399</b>
Aún en la cresta de la ola.....	399
Perspectivas de crecimiento y profundización de las reformas .....	399
La reforma de la Constitución.....	403

Problemas a la vista. Vulnerabilidades de las reformas estructurales .....	416
Vulnerabilidad externa .....	417
Vulnerabilidad fiscal .....	421
Vulnerabilidad social y política .....	429
Conflictos dentro del oficialismo .....	432
Duhalde y la "resurrección del peronismo" .....	436
Una vez más, la crisis como instrumento .....	444
La reelección y las perspectivas para la segunda presidencia .....	450
<b>Capítulo 9. Conclusiones y perspectivas.....</b>	<b>461</b>
Un balance del proceso de implementación de las reformas .....	461
Estado y agentes sociales .....	472
Menenismo y democracia.....	475
Las reformas estructurales y la calidad del régimen político .....	477
Oficialismo y oposición en el partido de gobierno. La dinámica institucional .....	486
Capacidades estatales .....	505
El Partido justicialista, la opinión pública y las elecciones.....	509
La cuestión de la estabilidad como problema político y de legitimidad .....	519
Perspectivas .....	524
A modo de epílogo: la última revolución conservadora.....	528
<b>Bibliografía.....</b>	<b>535</b>

---

## CAPÍTULO 1

### BREVE HISTORIA DE LA LARGA CRISIS ARGENTINA

#### EL FIN DE UNA ÉPOCA. VICISITUDES DE DOS TENTATIVAS DE REFORMA

Las reacciones al cuadro de crisis política, económica y estatal descrito alcanzaron una intensidad muy elevada a mediados de los '70, que se expresó en la emergencia de alternativas políticas y militares destinadas a resolver "drásticamente" la situación, en diferentes direcciones (Landi y Cavarozzi, 1991). No obstante, ello no significó que los gobiernos que las plantearon, o los que los sustituyeron al cabo de sus fracasos, pudieran encontrar, o crear, espacio político suficiente para introducir iniciativas de reforma global con eficacia, y sostenerlas exitosamente en el tiempo. Los intentos de cambio desembocaron, en realidad, en distintas variantes del mismo callejón sin salida.

La muerte de Perón, acaecida el 1° de julio de 1974, puede ser el punto de partida de nuestro relato. Muerto el líder, el enfrentamiento entre sindicatos, gobierno y empresarios, entre la izquierda y la derecha del movimiento, y entre las organizaciones armadas revolucionarias, las bandas paramilitares y las fuerzas militares y de seguridad, fue ya incontrolable. El gobierno, encabezado ahora por María Estela Martínez, viuda de Perón, adolecía, entre otros problemas, de una falta absoluta de liderazgo. De manera que no debió pasar mucho tiempo para que se desatara una puja abierta entre los sectores que integraban el movimiento y el gobierno, acompañada por la agudización de los conflictos distributivos.

A mediados de 1975, una vez cerrada toda posibilidad de reeditar el pacto social, un nuevo ministro de economía lanzó una serie de medidas tendientes a estabilizar los precios y controlar el déficit, que incluían una fuerte devaluación del tipo de cambio. El resultado de las mismas fue, como tantas otras veces, efímero: el ritmo inflacionario fagocitó rápidamente las ventajas obtenidas. Todo parecía anunciar el ingreso en una espiral de aceleración del círculo vicioso ya descrito.

Las organizaciones empresarias se pronunciaron, a fines de ese año, por la intervención militar, al tiempo que los partidos de la oposición buscaban salidas institucionales que iban desde la conformación de un gobierno cívico-militar de emergencia hasta el golpe de estado. Desde el peronismo, mientras tanto, pocos podían detenerse a pensar cómo hacer para que el movimiento sobreviviera al torbellino de violencia y descomposición que lo envolvía. La tragedia e impotencia de esos últimos meses del gobierno peronista se grabaría en forma imborrable en la conciencia de la sociedad argentina. Lo que habría de tener consecuencias decisivas para el propio justicialismo y para el curso de la política argentina en adelante. El sueño de la reconciliación de los argentinos naufragaba en un mar enardecido por el escandaloso desgobierno y el baño de sangre, prólogo apenas del que impondrían los militares que tomaron el poder en marzo de 1976.

#### *La última dictadura militar: el gato al cuidado de las sardinas*

"El fracaso del Proceso de Reorganización Nacional se debía en parte a que la fuerza armada, que por décadas había sido uno de los protagonistas de la tragicomedia política argentina, hallaba difícil transformarse convincentemente en el *deus ex machina* cuya irrupción en escena iba a permitir al país evadirse de su laberinto" (Halperín Donghi, 1994).

El regreso de los militares al gobierno a principios de 1976 fue la culminación de un prolongado período de convulsión e inestabilidad política en que se exacerbaban las tendencias más negativas que caracterizaron a la Argentina desde mediados de la década del '50. Ello terminó por producir una convergencia hasta entonces sumamente improbable: militares y liberales ortodoxos (líderes empresarios vinculados en especial al mundo de las finanzas, economistas, ex funcionarios de anteriores gobiernos, etc.) se arrojaron unos en brazos de otros, alentando un programa "Fundacional" de transformaciones radicales. Como ha sido bien explicado (Cavarozzi, 1983), los militares en su mayoría no eran portadores de convicciones liberales particularmente acendradas. Pero el neoliberalismo los conquistó porque pudo dar una respuesta convincente a sus temores y preocupaciones políticas: juntos, militares y liberales, asumieron que la demagogia y el populismo de los partidos tradicionales -que terminaba, a su vez, alimentando la violencia de masas y creando un "caldo de cultivo fértil para la subversión"- tenía sus raíces en el orden económico-estatal que los ortodoxos, encabezados por el ministro de economía, José Martínez de Hoz, prometían desmontar.

El vasto proyecto de refundación político-económica que tomó forma con el "Proceso de Reorganización Nacional" (en adelante, PRN) está lejos de ser una *rara avis*; posee características comunes con otros regímenes autoritarios "fundacionales" del Cono Sur. Lo distintivo del PRN es más bien su fracaso en este sentido (que lo diferencia, por ejemplo, del caso chileno, que logró completar, sino un régimen político a su medida, sí un cambio de rumbo en el modelo de acumulación). En lo que sigue argumentaremos que las raíces de dicho fracaso residen, en gran medida, en que el gobierno militar argentino respondió a los problemas a que fue expuesto sobre la base de la misma lógica convulsiva del orden anterior.

La literatura dedicada al tema enfatiza el carácter de ruptura, de inflexión histórica, que esta dictadura supuso en la historia argentina contemporánea. Para Cavarozzi y Landi (1991), por ejemplo, hasta 1976 hubo, mal que bien, un consenso en torno al "viejo" modelo, que fue compartido en la práctica por todos los actores relevantes. Pero la explosiva experiencia de 1973 habría roto definitivamente ese consenso. En ese sentido hay, ciertamente, un fuerte corte en 1976: se quiebra, a partir de una crisis política profunda, el consenso en mantener las pautas básicas del viejo sistema, y algunos de los participantes privilegiados de aquél admiten la necesidad de una vasta reforma que implica un cambio del modelo económico, un violento proceso de "disciplinamiento" social y un radical "achicamiento del Estado". A nuestro entender, la ruptura llega hasta ese punto, pero allí comienzan los rasgos de continuidad con el viejo orden, aquellos a los que el resultado final del PRN está ligado. Veamos.

En primer lugar, los militares del PRN no resuelven una cuestión central, el déficit de autonomía del Estado, indispensable para una gestión reformista exitosa. Desde luego, existen interpretaciones que asignan al gobierno del Proceso un fuerte condicionamiento desde los sectores económicamente predominantes. Contra esta visión, los mejores estudios han resaltado correctamente la gran autonomía del gobierno en relación con el mundo de los agentes económicos durante aquellos años (Canitrot, 1979, Cavarozzi, 1983). No obstante, la autonomía con relación a los agentes económicos no es todo, y parece necesario prestar mayor atención al hecho de que el PRN no logró, en rigor, autonomía estatal. Un rasgo crucial de continuidad en relación con el pasado que el PRN se proponía clausurar queda así mejor iluminado. En realidad, la del PRN fue, desde un comienzo, la "autonomía" de la corporación militar, ocupando el Estado, implantada sobre la sociedad y el resto de los actores políticos y corporativos, llevando de ese modo a su punto límite la centralidad política de las fuerzas armadas. Pero no constituyó un proyecto propiamente estatal. No emergió un sector de la elite militar fortalecido por la concurrencia de civiles tecnócratas, que, como en Chile, se distanciara suficientemente de la corporación para definir y sostener el rumbo de las reformas<sup>1</sup>. Dado que más bien se trató de una corporación que logró temporariamente desplazar a sus competidoras de las arenas públicas, y gobernar conforme a sus intereses y problemas internos (es decir, según las pautas de acción que la corporación militar había ido adquiriendo a lo largo del tiempo), el gobierno del PRN no rompió totalmente con la lógica política del viejo orden, y por ende no alteró ciertos rasgos básicos del mismo.

En segundo lugar, importa destacar la opción institucional con la cual la corporación militar, en marzo de 1976, pretendió atender sus problemas internos y superar la traumatizante experiencia de su anterior paso por el gobierno (entre 1966 y 1973). En su momento, la cuenta de los fracasos había sido cargada a la instauración de un dictador absoluto, el general Onganía, que gobernara en nombre de las fuerzas armadas, pero no con ellas. Esta vez, pretendiendo no reiterar ese error, las tres fuerzas ocuparon en tanto tales el gobierno y se distribuyeron, a través de un insólito criterio de "cuoteo", la totalidad del aparato del Estado (Fontana, 1988). No tiene nada de sorprendente que en poco tiempo cada parcela fuera percibida antes que nada como campo de maniobra propio en la competencia inter-fuerzas y al interior de cada fuerza, a la vez que como coto de caza y fuente de prebendas. Lo que no sólo era un disuasivo para cualquier proyecto racionalizador o de privatización de empresas estatales, sino también, dado que desde la segunda mitad de la década del 70 y hasta 1982 existió la posibilidad de endeudamiento externo fácil y barato, operó como impulsor ilimitado del gasto público<sup>2</sup>. Y, en efecto, éste batiría todos los récords, llegando a sobrepasar en 1980 los 70.000 millones de dólares, lo que triplicaba el promedio del período 1964-72.

Al esparcirse los mandos militares en todos los niveles de la administración pública, las empresas del Estado y los organismos autárquicos, como "delegados interventores" del gobierno de las fuerzas armadas, bajo la apariencia de un régimen extremadamente vertical se instauró un régimen perversamente

<sup>1</sup> Sobre el proceso en el que el liderazgo de Pinochet logra desembarazarse del control militar, véase en especial Silva (1993) y Chaparro y Cumplido (1980).

<sup>2</sup> El caso más pintoresco es el del Ente Autárquico Mundial 78, en el que los niveles de dispendiosidad no tuvieron límite. Hay que recordar que los conflictos internos al gobierno, entre el ministerio de Economía, -deseoso de contener el gasto, y los jefazos militares, en ocasiones concluyeron, como precisamente fue el caso del EAM178, en atentados terroristas inocultablemente inspirados por éstos últimos.

"representativo". Más perverso, pero semejante, en esencia, al de los anteriores gobiernos civiles y militares: deseosos de proveerse de una base de poder propia, los delegados comenzaron a "hacer política", expresando, ante el poder central, intereses locales, sectoriales y burocráticos. De delegados del poder central en las provincias, por ejemplo, terminaron representando intereses locales ante el gobierno central<sup>3</sup>. Los interventores en las obras sociales y las empresas públicas, por su parte, realizaron acuerdos mutuamente beneficiosos con sectores de la dirigencia sindical. Muy lejos se estaba de una estructura de toma de decisiones adecuada a una gestión "fundacional" de reformas estructurales.

Un factor concurrente fue la baja legitimidad de la que disfrutó el PRN en su dimensión "fundacional". En la Argentina no existió, a diferencia nuevamente del Chile de Pinochet, una coalición societal reformista. Desde luego, si bien el gobierno militar argentino contó con cierto apoyo difuso y genérico de un sector importante de la sociedad, nunca podría haber organizado un plebiscito como el convocado por Pinochet en 1980. En suma, sin un liderazgo claro y sin una base de legitimidad sustancial como la del dictador chileno, los militares resultaron ser mucho menos potentes de lo que creían para refundar sobre nuevas bases económico-estatales la sociedad y la política argentinas.

Es cierto que el PRN consistió en un gran experimento disciplinador, desde lo alto, sobre la sociedad. Desde los clásicos ensayos de Adolfo Canitrot (1979 y 1982), ésta es una cuestión central del análisis: el proyecto de refundar la sociedad sobre nuevas bases, que sepultaran definitivamente el populismo, utilizaría la política económica como una herramienta de "disciplinamiento" de empresarios y trabajadores. Pero es conveniente destacar los límites que, en los hechos, y por la combinación de factores ya expuestos, muy pronto encontró la convergencia antipopulista que daba aliento a esa experiencia. Esos límites fueron además fijados por los propios militares, haciendo patente la inconsistencia de su voluntad de reforma, cuando se encaramaron al aparato del Estado *qua* corporación: el manejo del empleo, las empresas y el gasto público, las exenciones impositivas (Carciofi, 1990), entre otros elementos<sup>4</sup>, demuestran que las costumbres incorporadas por los militares durante el período de descomposición del viejo orden, lejos de modificarse, campearon por sus fueros.

Algunas de esas costumbres terminaron afectando crucialmente la consistencia de la política económica "disciplinadora" de Martínez de Hoz. Por ejemplo, en cuanto al manejo del empleo, la oposición militar a llevar adelante una política que hubiese creado una situación de desempleo estructural como la que se estableció en Chile, contribuyó a sostener los salarios. Por otro lado, mientras que los productores domésticos de bienes transables internacionalmente se veían atezados por la apertura económica y una paridad cambiaria cada vez más alta, los productores de bienes no transables (y de los sectores que, como el automotriz, continuaron protegidos) neutralizaron los esfuerzos por reducir las tasas inflacionarias que, a su vez, alimentaban el atraso del tipo de cambio (Canitrot, 1979) (aunque la principal razón de este atraso fue, en rigor, el masivo endeudamiento externo impulsado por el sector público que, como vimos, respondía a razones esencialmente políticas). Para que esta política macroeconómica, incluyendo la (políticamente comprensible) restricción al desempleo, tuviera alguna consistencia, era preciso una reforma fiscal, tanto en lo atinente a los ingresos como a los egresos, que los militares, desde luego, no tenían la menor inclinación a permitir.

De tal modo, Martínez de Hoz pudo "disciplinar" sólo una fracción de los empresarios, a un costo altísimo en términos de destrucción de capacidad instalada, haciendo estragos que no supusieron a su vez ninguna ganancia en competitividad internacional, y (sobre todo) a la fuerza laboral (Kosacoff, 1992 y 1993), pero no pudo hacer absolutamente nada en lo que se refiere al Estado y a los más fuertes grupos empresarios. Respecto al primero, porque los militares no estaban dispuestos a renunciar a las ventajas que extraían de él, y a los segundos, porque los hombres de armas se inclinaban a prestar oídos a los empresarios afectados por el "disciplinamiento", de modo que el agravamiento de los desequilibrios macroeconómicos fue dando paso a más y más "compensaciones" (promoción, modificaciones negativas de la estructura tributaria, etc.) que contribuyeron a su vez a agravar los problemas.

---

<sup>3</sup> Las políticas de "promoción industrial" (Acta de Reparación Histórica, etc.) no podrían entenderse sin la conjunción de estas presiones con intereses a los que a nivel nacional Martínez de Hoz debió atender. Proyectos como éste se inspiraron además en la explícita intención de los mandos uniformados de perpetuarse en un movimiento cívico-militar.

<sup>4</sup> Un caso ilustrativo es el de la empresa aérea privada Austral que se había iniciado con vuelos de cabotaje, y a mediados de los setenta ya explotaba algunas rutas con países limítrofes. Como los vuelos que realizaba a Chile Y Uruguay eran una fuerte competencia para Aerolíneas Argentinas, la Fuerza Aérea, después de 1976, logró la cancelación de esos permisos. Esa fue la sentencia de muerte para la gestión privada de Austral, pero no para la fortuna de sus dueños, que a pesar de perder la compañía hicieron un negocio redondo transfiriéndola al Estado junto con sus pasivos durante la gestión de Martínez de Hoz.

Pero esto último no es, tal vez, tan importante como el carácter de algunas decisiones estratégicas iniciales en torno al modelo económico de largo plazo. Contrariamente a lo que una caracterización superficial de la orientación del PRN como "neoliberal" podría inducir a creer, desde 1976 la índole protectora y sustitutiva de la economía doméstica fue afectada, pero no para todos. Como ha sido descrito con precisión en trabajos recientes<sup>5</sup>, con la gestión de Martínez de Hoz se produjo una suerte de rotación de agentes empresarios centrales: las empresas transnacionales, que habían sido protagonistas principales, entre 1958 y 1976, del modelo sustitutivo, se retiran o dejan de invertir, ante un mercado interno saturado<sup>6</sup>. Ocuparon su lugar algunos grandes grupos locales.

Hasta principios de los '70, en la Argentina prácticamente no se producían bienes de capital e insumos intermedios, que requieren plantas industriales de gran escala y producción continua, intensivas en capital. La experiencia internacional sugiere que en los países en desarrollo, para concretarlas, resulta imprescindible la asociación entre inversión privada y pública. Es el sector público el que asume, en estos casos, las externalidades. Por lo menos desde los '60 había corrientes políticas, empresarias y de pensamiento económico, que propugnaban este curso de acción (v.g., la expresada por Roque Carranza dentro del gobierno radical hasta 1966, la propuesta en el Plan Trienal del gobierno peronista de 1973, etc.). El gobierno del PRN y Martínez de Hoz hicieron suyas, desde un comienzo, estas políticas activas de sustitución de importaciones, promocionando a los grupos locales con subsidios, desgravaciones, etc., en una clarísima línea de continuidad, no de ruptura con las orientaciones prevalecientes en el clima de ideas e intereses previo al golpe militar de 1976 (y, hay que decirlo, con los peores estilos opacos con que se vincularon empresarios y Estado durante el viejo orden). Se trata, de hecho, del último "impulso sustitutivo" de la economía argentina: papel, plantas siderúrgicas, petroquímica, cemento, refinerías de petróleo, etcétera.

En tiempos de Frondizi, un gobierno débil y urgido por construir en tiempo récord las bases de apoyo que pudieran aliviar su precariedad de origen, había sido demasiado "generoso" al dar entrada a las empresas transnacionales protagonistas del anterior impulso sustitutivo en un número claramente superior al que el limitado mercado interno podía requerir, sembrando así futuras tempestades. Del mismo modo, la "generosidad" militar hizo posible desde 1976 la expansión de los grupos locales productores de bienes de capital e insumos intermedios en una escala completamente desproporcionada a la economía local en retroceso. Favoreciendo la captura del Estado por parte de ellos. Estos grupos -el único sector que hasta mediados de los '80 crecería dentro de la economía industrial argentina-, operarán en dos mercados: el interno, intensivo en subsidios, monopólico y protegido, donde fijan precios; y el externo, donde colocarán los saldos de una producción subsidiada, a precios sistemáticamente por debajo de los costos de producción (Bisang, 1989 y 1990-1 Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986). El resultado final de estas decisiones será, pues, la exacerbación del capitalismo asistido. Gracias a ello, como señala Canitrot (1992 a), los empresarios contratistas" reemplazarán en el liderazgo empresario a las multinacionales. Luego, cuando a partir de principios de los '80, la política económica de Martínez de Hoz empiece a evidenciar sus puntos vulnerables y a despertar el malestar de la mayoría de los agentes económicos, el gobierno será demasiado débil como para evitar nuevas "compensaciones": mayor permisividad en materia promocional, mayor tolerancia en lo impositivo, garantía estatal de los depósitos bancarios luego de liberar las tasas de interés y, por fin, estatización de la deuda externa privada.

En suma, el gobierno militar no disfrutaba ni de consenso difuso en torno a sus propósitos refundacionales, ni de consenso más específicamente orientado a reformas neoliberales. Por otra parte, al encaramarse en un Estado ya fragmentado y colonizado, manifiestamente carente de la autonomía y las "islas de eficiencia" necesarias, la corporación militar no sólo no generó un liderazgo y/o un comando político estatal en condiciones de proponer reformas sostenerlas consistentemente, sino que, al comportarse según los códigos perversos adquiridos a lo largo de décadas de práctica en el ambiente político del viejo orden en descomposición, exacerbó la captura del sector público y su desarticulación. Por todas esas razones, la alianza liberal-militar mostró bastante pronto carecer de la coherencia y efectividad de que aparentaba. El espacio de maniobra para reformas resultó más aparente que real y se dilapidó al cabo de un tiempo. Sí en el grupo de economistas guiado por Martínez de Hoz existió una voluntad reformista, ésta fue apenas acompañada por un presidente que carecía de un control efectivo de los resortes de poder real del gobierno militar. Todo ello tuvo expresión en el plano del Estado: ausente un núcleo de gobernabilidad que pudiera limitar los compromisos de éste, mientras fue posible, gracias al endeudamiento externo, se financiaron sus gastos, con lo que se preparó la bomba de tiempo que habría de estallar en 1982.

---

<sup>5</sup> Kosacoff (1992 y 1993), a los que seguimos en el siguiente párrafo.

<sup>6</sup> En diez años (entre 1974 y 1984) el sector industrial transnacional cayó del 36 al 24%, a pesar de que el gobierno militar les concedió una legislación favorable (la ley de inversiones extranjeras).



Lo que se abrirá a partir de ese estallido, y hasta 1989, es una etapa de "ajuste caótico" (Fanelli *et al.*, 1990, Cavarozzi, 1991), básicamente circunscripto al sector externo, y no acompañado por reformas estructurales. En otras palabras, el fracaso militar da paso al clímax de desarticulación del viejo orden, en el que el Estado ha quedado más que nunca en el ojo de la tormenta y carece como nunca antes de instrumentos para salir del mismo: por un lado, los compromisos internos se han expandido en términos absolutos durante la administración militar; lo han hecho en especial en las empresas públicas y en la asistencia a los agentes privados (agravando, adicionalmente, la inequidad de la asignación de recursos, y creando nuevas fuentes de ilegitimidad del sector público); complementariamente, la deuda externa agrega un nuevo y poderosísimo "socio" a la hora de distribuir esos recursos. Todo ello en el marco de un fuerte deterioro, tras una mejoría leve entre 1976 y 1979, de la capacidad del Estado de cobrar impuestos. El efecto, en última instancia, fue la ampliación espectacular de la vulnerabilidad externa, y (con la estatización de la deuda) también de la vulnerabilidad fiscal, a un eventual cambio de circunstancias. Finalmente éste ocurrió, en 1982, cuando subieron las tasas de interés a nivel internacional, y ya no se pudo enfrentar los compromisos asumidos ni, mucho menos, recurrir a nuevo endeudamiento.

Este poderoso catalizador de la crisis del Estado lo sentiría el futuro gobierno democrático en toda su crueldad, y sus raíces hay que buscarlas, como hemos procurado demostrar aquí, en los factores de continuidad, no de ruptura, entre el PRN y la historia argentina contemporánea anterior.

Mencionar al futuro gobierno democrático nos introduce en el tema con que cerraremos este apartado, esto es, el "legado" del PRN en la perspectiva de la gestión política de las reformas estructurales y la creación de condiciones favorables para esa gestión. En ese sentido, el saldo es claramente negativo. Por un lado, llevó hasta el paroxismo la crisis del Estado, al profundizar sus desequilibrios, dejándolo quebrado, endeudado y profundamente penetrado por los grupos privados, que multiplicaron sus lazos de dominio sobre él. El PRN no sólo hizo más inevitable la reforma sino que también terminó de destruir las herramientas burocráticas, institucionales y administrativas, el instrumental público en general, necesario para encararlas en condiciones relativamente adecuadas; completando el círculo de colonización privada del Estado. Por otro lado, condicionó negativamente a los partidos políticos y a la opinión pública al asociar los temas de la reforma y el ajuste estructural con la dictadura y el "fascismo de mercado" (según la expresión de Samuelson). Al explotarle en sus manos la crisis de 1982, el comando "neoliberal" sufrió una profunda descalificación, pero además quedaron desacreditadas las alternativas reformistas en general, estimulándose la fidelidad a la tradición, ya de por sí muy cara a los políticos argentinos, y una suerte de "regreso a las fuentes" en materia de modelo económico, fiscal y administrativo, que habría de ser muy perjudicial para la joven democracia.

A esto se agrega el hecho de que la dictadura había congelado la vida de los partidos en un momento de aguda crisis de las tradiciones políticas, que exigía su renovación profunda. De modo que, cuando se produjo la apertura democrática, dichos partidos se encontraban mucho más debilitados que antaño, y encabezados por los mismos dirigentes, con las mismas ideas y concepciones que venían acarreado desde décadas atrás. El aprendizaje y la renovación necesarios resultaron por ello mucho más dolorosos y lentos de lo que la situación exigía.

Por último, el más significativo de los legados del PRN fue, sin duda, el de "destrucción". El afectó a los actores con mayor capacidad de bloqueo del sistema en crisis orgánica hasta 1976: en primer lugar, las propias fuerzas armadas. Su desempeño autodestructivo (que culminó en la decisión aventurera de ocupar las islas Malvinas) crearía las condiciones, aprovechadas al cabo, no sin grandes dificultades, por los políticos civiles desde 1983, para la liquidación de la centralidad política de la que habían disfrutado hasta entonces. En segundo lugar, la efectividad de los repertorios de acción de las corporaciones sindical y empresaria sufrió rudos golpes: se erosionó el poder político de los sindicatos, se registraron cambios significativos en sus orientaciones, junto a la pérdida de gravitación relativa (y también absoluta) del sector industrial "mercado internista", a la que se sobreimprime la virtual liquidación de la burguesía doméstica como actor político, vía represión a nivel organizacional (Acuña, 1990). Por otra parte, los sectores beneficiados (los grandes grupos económicos), es probable que fueran más diversificados (Azpiazu y Basualdo, 1990) y versátiles que aquellos a expensas de los cuales ganaron terreno, con lo que podrían apoyar otras opciones de organización económico estatal, inclusive contrarias a algunos de sus intereses. Finalmente, la experiencia del "disciplinamiento" económico y el terrorismo de Estado se reflejarán en la conformación de una opinión pública a distancia del Estado, y en más de un sentido antiestatal, claramente en ruptura con las identificaciones populistas previas, y que estará llamada a cumplir un papel fundamental, como veremos, en la vida política futura.

En suma, el saldo dejado por el Proceso implicó cambios en las articulaciones entre el sistema político y la sociedad, y entre la política y la economía, que prepararon el terreno para un contexto de crisis que haría imposterables las reformas, al mismo tiempo debilitaron los recursos fiscales, administrativos y de consenso, para llevarlas a cabo.

### ***El gobierno de la transición democrática***

"Hubo cosas que no supimos..., otras que no quisimos, y otras que no pudimos hacer..." (Raúl Alfonsín, 1989).

Cuando Raúl Alfonsín asumió la presidencia de la República, los síntomas de que, bajo el impacto de las conmociones externas, los desequilibrios crónicos del viejo modelo se habían profundizado, y podían exacerbarse hasta alcanzar niveles incontrolables, eran bastante elocuentes<sup>7</sup>. No obstante, la percepción con que llegaba el radicalismo al gobierno era muy diferente. Se estimaba que la economía y el Estado argentinos eran básicamente sanos, y que las dificultades estaban vinculadas a factores externos que podían ser neutralizados con cierta facilidad, y a la pésima gestión militar, más que a la presencia de debilidades estructurales que afectaban en profundidad al sector público y a la competitividad internacional. Esta llamativa incongruencia entre la gravedad de la situación, a la luz de algunos indicadores ya entonces disponibles, y el diagnóstico inicial del gobierno, requiere una explicación que contemple los distintos elementos que confluyeron en la construcción de una peculiar interpretación de la situación. Para ello conviene remontarnos brevemente a los últimos años del régimen militar.

A principios de los '80, a la muy justificada evaluación crítica de las dictaduras militares del Cono Sur que hacían los políticos más progresistas de los partidos argentinos, se añadía una percepción no menos negativa de las orientaciones económicas que caracterizaban en común (al menos superficialmente) a todas ellas.

Orientaciones "ortodoxas" y "neoliberales" a las que estos políticos consideraban, en esencia, consustanciales con los regímenes autoritarios. Para ellos había, por así decirlo, una marcada afinidad entre el autoritarismo y filosofías económicas que propugnaban la disciplina monetaria y fiscal, y la libertad de mercado.

Cuando, en 1982, el drástico cambio de las condiciones del escenario internacional se tradujo en demolidoras conmociones externas sobre la economía doméstica, aquellos políticos obtuvieron la más plena confirmación de sus convicciones. Lejos de reconocer, en la patente vulnerabilidad económica y fiscal, los signos inequívocos de la necesidad de emprender reformas estructurales que reorganizaran profundamente las relaciones económico-estatales y la inserción doméstica en la economía internacional, la crisis se consideró la prueba decisiva de lo erróneo de las orientaciones ortodoxas, y con ello, del reformismo de inspiración neoliberal. De modo que facilitó el "regreso" a una concepción económica y a una agenda muy diferentes, asentadas en las concepciones tradicionales de los partidos mayoritarios. Concepciones que, como se constataría con Bernardo Grinspun, primer ministro de economía de Alfonsín, en realidad nunca se habían abandonado y que en la coyuntura de la crisis económica y la recuperación de las instituciones democráticas se fortalecían<sup>8</sup>.

Por otra parte, como es bien sabido, el regreso de las instituciones argentinas al orden constitucional no fue vivido, ni por los políticos más dinámicos que lo encabezaron, ni por los estratos más activos de la opinión pública, meramente como una nueva oscilación en el ya conocido movimiento pendular que había caracterizado al país desde la década del '30. Se lo consideró, por el contrario, un verdadero punto de inflexión en su historia, una "refundación" a partir de la cual la democracia se constituía en la piedra angular que reordenaría las relaciones sociales y políticas argentinas. La atención de la sociedad y los partidos se centró entonces, al menos por un tiempo, en la recuperación institucional y la cuestión de los derechos

---

<sup>7</sup> La crisis de la gestión económica de la dictadura estalló en masivas devaluaciones que consumaron el "ajuste externo" -indispensable para generar superávit en la balanza de pagos ante el efecto combinado del alza de las tasas de interés internacional y el deterioro de los términos de intercambio. Tras ese brutal comienzo, la estatización de la deuda exacerbó los desequilibrios fiscales, la posibilidad del sector público de financiar esos desequilibrios se fue reduciendo dramáticamente, y los precios domésticos mostraron una tendencia a seguir cada vez más ceñidamente la evolución del tipo de cambio.

<sup>8</sup> En la ocasión, también la crisis chilena de 1982 cumplió un poderoso efecto demostración, ya que su lectura de este lado de la cordillera tendió a reforzar la evaluación negativa del desempeño del PRN y de las orientaciones económicas por él proclamadas.

humanos (Landi y González Bombal, 1995; Jelin, 1995), y a través de ese cristal se consideraron todos los demás asuntos.

No tiene nada de extraño que los pinceles con que la élite política alfonsinista pintó el cuadro de su acceso al gobierno nacional, colorearan a su vez nítidamente sus ideas en materia económica. De hecho, las nociones dominantes en aquella dirigencia presuponían la existencia de una orientación económica propia de la democracia. Si la economía ortodoxa, o neoliberal, era la economía de la dictadura, los temas de la economía democrática no podían sino ser muy diferentes. La afinidad entre neoliberalismo y autoritarismo debía dejar lugar a la afinidad entre democracia y políticas que impulsaran el crecimiento, el empleo y la redistribución del ingreso.

En este marco global no había mucho lugar para un diagnóstico "fiscalista", ni para considerar siquiera opciones de ajuste estructural, que eran estimadas como propias de gobiernos de facto y beneficiosas para intereses minoritarios. La confianza en que una política económica afín a las demandas que la sociedad esperaba ver satisfechas gracias a la instauración democrática, resolvería en un marco de crecimiento los problemas que dejaba por herencia el "Proceso", y que la "difuminación" del espíritu democrático bastaría para poner en marcha el aparato estatal, era en consecuencia doblemente justificada: se basaba en las ideas tradicionales sobre la cuestión económica y la administración, que fueron recuperadas como tesoros cuidadosamente preservados durante los años de oscuridad (y que durante esos años el congelamiento político impuesto por la dictadura había impedido revisar), por un lado; y en un estado de ánimo francamente optimista respecto de las posibilidades de rápida recuperación económica y de movilización de los recursos humanos y administrativos estatales que traería aparejadas la democracia.

A cimentar esta confianza contribuía, inclusive, un déficit grave de capacidades analíticas de los políticos y su entorno, no derivado de una falta de competencia, sino del liso y llano desconocimiento de la situación fiscal en lo atinente a algunas de sus variables más cruciales, como la magnitud y composición de la deuda externa, la estructura y rigidez del gasto público y de las subvenciones al sector privado (Carciofi, 1990), el deterioro de la administración tributaria, etcétera<sup>9</sup>.

Conviene aclarar que esta confianza no era patrimonio exclusivo del partido triunfante en las elecciones de 1983, sino que era compartida por casi la totalidad del espectro político, incluido el peronismo, y por la mayoría del electorado. Esto colaboró evidentemente a inhibir cualquier intento, por tímido que fuera, de revisión crítica de las propias convicciones y examen descarnado de la situación que debía enfrentarse. Adoptar tal actitud equivaldría a cumplir el penoso papel del y ser inmediatamente identificado con la reciente dictadura.

Un ejemplo elocuente del funcionamiento de esta disposición optimista a configurar una "imagen democrática" de la economía, lo encontramos en la discusión que se desarrolló durante los primeros años del gobierno radical respecto de la deuda externa. Alfonsín prometió, y luego intentó llevar a cabo, una discriminación entre deuda "legítima" e "ilegítima", que según los cálculos previos permitiría reducir la pesada hipoteca dejada por la dictadura. Los funcionarios del área tardaron meses en convencerse ellos, y convencer luego a las autoridades, de la imposibilidad práctica y política de llevar a cabo esta discriminación. Alfredo Concepción, un alto funcionario gubernamental, advirtió entonces que, de ajustarse estrictamente a lo que un poco ingenuamente se había propuesto, el Estado nacional terminaría siendo propietario de la mayor parte de las empresas del país. La socialización de los medios de producción llegaría por la vía, ya no de las armas ni de los votos, sino de los quebrantos generalizados. No obstante, la imagen que dio el gobierno ante la opinión pública al desistir de su intención original, fue de debilidad y "traición", lo que sería alimentado incluso desde las mismas filas del partido oficial.

Fue así como, en el primer turno democrático, el gobierno no encontró razones para adoptar medidas penosas ni demasiado abarcativas. Podemos agregar que la dinámica que distinguió la transición argentina de muchas otras, en lo que hace a rasgos específicamente políticos, tuvo también su relevancia en este déficit de diagnóstico y disposición a emprender reformas, así como en la orientación de la agenda democrática en un sentido "antigubernamental". La transición argentina fue, como se sabe, bastante peculiar: por un lado, estuvo motivada por un derrumbe "desde arriba"<sup>10</sup>; y por ende nada se pactó en ella. El régimen de facto no

---

<sup>9</sup> Inclusive los funcionarios y analistas económicos mejor formados del nuevo gobierno adolecían de esta combinación de condicionamientos políticos y déficit de información adecuada. Vale la pena ilustrarlo con una anécdota: Raúl Prebisch que fue designado por Alfonsín asesor presidencial durante los primeros tiempos, insistía ante el equipo económico que había que prestar mayor atención al problema fiscal, pero inclusive los futuros miembros del equipo del Austral tomaban esas advertencias con displicencia.

<sup>10</sup> "La salida democrática ha sido el resultado de una crisis terminal del régimen (...) el colapso (...) no fue provocado por una movilización significativa de la sociedad civil sino por un acelerado proceso de implosión (Gómez y Viola, 1983).

alcanzó a negociar ni a condicionar ningún tema fundamental (la diferencia por ejemplo con Uruguay, Brasil y, nuevamente, con Chile, salta a la vista). En plena transición, Alfonsín (1983 a) pudo decir que "las rectificaciones y garantías para el período de transición no son canjeables por ningún tipo de condicionamiento sobre el futuro gobierno". En parte debido a ello, el gobierno se lanzó decididamente a sus batallas programáticas.

Por otro lado, la transición fue vertiginosa: los partidos no tuvieron tiempo para evaluar la situación e identificar por anticipado las restricciones, y al partido triunfante le tocaría, también, pagar un alto precio para adquirir ese conocimiento por ensayo y error. Si la crisis económica que estalló en manos de una conducción autoritaria y tenida por ortodoxa condujo a los dirigentes radicales, y a los políticos en general, a confirmar sus presupuestos en materia económica y estatal, las características del derrumbe militar, y, la rapidez de la transición, les proporcionaron a su vez los grados de libertad necesarios como para, al menos creer que podrían, gobernar conforme a esas interpretaciones.

Por último, en virtud de las deficiencias de los actores constituidos, tanto de los que se retiraban como de los que ingresaban a la escena, para condicionar y orientar la transición en determinada dirección, ese rol le cupo en buena medida a una difusa pero muy activa opinión pública, cuya prioridad, al menos durante los primeros años, consistió en restañar las heridas provocadas por el PRN. Ello implicó que predominara el reclamo por el respeto de los procedimientos democráticos, la resolución del problema de las masivas violaciones a los derechos humanos, la transparencia y moralidad de los funcionarios, todo lo cual conllevaba, a su vez, la descalificación desde el vamos de cualquier intervención gubernamental demasiado activa que aparejara nuevas "víctimas"; es decir, obstaculizaba cualquier decisión que afectara derechos adquiridos o creara focos de conflicto. González Bombal (1995) se ha referido a los efectos que tuvo en la transición democrática el "show del horror" desatado al correrse el velo de la represión ilegal, y la construcción de la figura de la "víctima", encarnación de una experiencia límite de ruptura de todo lazo social. La restitución de dichos lazos se operaría a partir de la tematización de los derechos y la dimensión jurídica de la política, pero la experiencia del "extrañamiento" colectivo no podría ser erradicada.- es por ello que la opinión pública se reconocería en términos de ruptura con el pasado, bajo el imperativo de someter los poderes a la ley. En suma, en un corte abrupto con lo que habían sido las representaciones del estado y la sociedad previas a esta experiencia. Las imágenes populistas del poder, de la política y de la vida social en general, que en las décadas anteriores habían sido predominantes, quedarían de este modo gravemente cuestionadas. Una conciencia de los derechos individuales surgía en su lugar (Cheresky, 1993). Para ella era importante establecer lo que el gobierno no debía hacer, mas que proporcionarle una dirección consistente en determinadas políticas o cursos de acción por seguir.

\*\*\*

Ahora bien, en paralelo a la elaboración del diagnóstico económico y de las opciones que de él se siguieron, se desarrolló la interacción con los actores sociales organizados y las corporaciones. Hay que decir que era en este ámbito, y no en el económico-estatal, en el que el nuevo gobierno se consideró a sí mismo portador de un mandato social reformista. Para cumplirlo asignó una virtud reparadora al imperio, per se, de las reglas democráticas: el problema no anidaba en la economía, ni en el Estado, sino en las corporaciones de tradición autoritaria, a las que había que poner en vereda mediante el ejercicio de esas reglas. Con ese discurso, Alfonsín había triunfado en las elecciones, y con él pretendió gobernar. La evolución de la relación entre el gobierno y dichos actores, crecientemente inmanejable para el primero, tendría una incidencia de primer orden en el cuadro de condicionamientos políticos; dentro del cual el radicalismo gobernante se iría aproximando, en su momento, a la tarea de formular e implementar reformas estructurales, ya que los problemas de credibilidad y gobernabilidad creados en este sentido limitarían muchísimo el espacio disponible para tomar decisiones abarcadoras y conflictivas.

Como es bien conocido, el gobierno asumió, al calor de ese mandato social reformista, con un talante confrontacionista, la relación con las corporaciones sindical, militar y (al menos en un plano retórico) empresaria. De hecho, Alfonsín se había posicionado en la contienda electoral atribuyendo a las mismas, prácticamente sin distinciones, la responsabilidad histórica por las recurrentes emergencias de gobiernos dictatoriales, y oponiendo a ese polo corporativo, desde la tradición cívica del radicalismo, la voluntad ciudadana como potencia fundante del renacimiento de la democracia. De ello se desprendía que el nuevo gobierno debía encarar -con el propósito de ser fiel al mandato de una sociedad movilizadada bajo la invocación del credo laico en el preámbulo constitucional- una tarea correctiva, reformadora, que sería ejercida sobre aquellas corporaciones, sin la cual estas últimas no dejarían de ser focos de tendencias autoritarias.

Luego de triunfar por mayoría absoluta en las elecciones, el presidente se dispuso, por tanto, a cumplir su programa. No obstante, prestó poca o ninguna atención a los problemas de viabilidad política de las políticas que se propuso implementar a tal efecto (Palermo, 1990b; Canitrot, 1991). Por ende, como nadie ignora, dio pasos en falso frente a cada uno de aquellos actores, lo que no solamente le impidió hacer realidad su propósito, sino que minó sus condiciones para dar cuenta del cada vez más tormentoso frente económico y fiscal. La primera sorpresa sería la de que la mayoría electoral expresada en octubre del '83, que era, con toda razón, interpretada como portadora de un mandato de democratización de las organizaciones sindicales, no se traducía automáticamente en el parlamento en la legislación deseada<sup>11</sup>: ante el estupor de los políticos radicales, un par de senadores de Neuquén, una provincia de muy, reducida magnitud demográfica, inclinó el fiel de la balanza en su contra. La segunda.. estuvo dada por la absoluta falta de disposición por parte de los altos mandos de las fuerzas armadas a llevar a cabo la autodepuración esperada por el Ejecutivo<sup>12</sup>. La tercera estribó en el descubrimiento de que el mundo de los negocios, en todo lo específicamente vinculado a las variables económicas y financieras, ajustaba su comportamiento a las pautas del nuevo régimen político de un modo aún más insignificante al de los sindicalistas y los militares.

En suma, podría decirse que Alfonsín, actuando bajo la convicción de que disciplinar a aquellos actores era imprescindible para consolidar la frágil democracia, *cutucó a onça com vara curta*. En lugar de preparar el terreno apuntalando sus propósito, con la movilización de los recursos políticos necesarios, no dejó de provocar a ninguno. Pero, frente a sus reacciones imprevistas, descubrió que la relación de fuerzas con ellos era muy diferente a la por él supuesta y debió retroceder sobre sus pasos. Desde luego, también sindicalistas, militares y empresarios sacaron de estos lances sus propias conclusiones, y le "tomaron el pulso" al gobierno, preparándose a aprovechar sus debilidades.

Simultáneamente, el peronismo, derrotado por primera vez en la historia en una elección presidencial sin proscripciones, también fue aprendiendo las lecciones de la democracia. Utilizando las posibilidades que le ofrecía cada paso en falso del gobierno nacional para desarrollar una oposición cada vez más efectiva, que le permitiría recomponer sus fuerzas y unificarse en torno al "adversario común". También, en relación con el peronismo, el gobierno radical cometió graves errores de cálculo, que significaron desaprovechar las ventajas obtenidas en 1983. El diagnóstico inicial del alfonsinismo al respecto fue que, una vez derrotado en las elecciones, y en la medida en que se cortaran sus vínculos orgánicos con los ya alicaídos santuarios corporativos (vg. los sindicatos), el movimiento peronista no tardaría en descomponerse. El propio peso de su crisis interna, la disolución de la alianza de intereses en que tradicionalmente se había fundado, y la ausencia de un liderazgo unificador no tardarían en conducirlo a una implosión irreversible. Las especulaciones respecto de las alternativas que se abrirían a partir de la desaparición del peronismo *qua* movimiento populista mayoritario, iban desde la formación de una nueva coalición de mayorías, encabezada por el alfonsinismo (alternativa que inicialmente sedujo al presidente, y que lo llevó a proponer la formación del Tercer Movimiento Histórico), a la transformación de los restos del peronismo en un partido integrado al juego democrático, equivalente a los partidos de centro o centro-derecha de otras latitudes.

La Renovación peronista, difuso movimiento de opinión que se formó entre 1984 y 1985, y que se propuso democratizar la competencia interna en el Partido Justicialista y recomponer su conducción nacional dándole por primera vez en su historia un formato "partidario", limitando la gravitación de los sindicatos en él, bien podía considerarse como la ratificación de esta segunda alternativa. Naturalmente, ello conduciría a los analistas políticos, y también al oficialismo, a prever la consolidación de un sistema bipartidista estable. De una primera visión implosiva del futuro del peronismo, excesivamente optimista, se pasó de este modo a una transformista, no menos optimista que la primera, puesto que suponía que el PJ, conducido por la Renovación, se desprendería fácilmente de las tradiciones corporativas y movimientistas. En realidad, la Renovación recurrió a la identidad histórica del peronismo, en nombre del "peronismo verdadero" contra la dirigencia derrotada en 1983, y no completó la revisión de sus principios (Altamirano, 1992). Después de todo, tampoco el alfonsinismo lo había hecho desde el radicalismo. Menos aún podía esperarse de los peronistas, cuya prioridad era evitar a toda costa su disolución.

La dinámica de competencia que se estableció entre ambos partidos fue, en realidad, muy poco compatible con la institucionalización y la estabilidad buscadas. La UCR, un partido que no tenía presencia firme en las corporaciones y los grupos de interés con mayor gravitación en la sociedad, orientado por una visión juricista de las reglas democráticas, encabezaba el gobierno nacional, pero debía hacer frente a un

<sup>11</sup> Las elecciones de 1983 no habían asegurado la prevalencia institucional del partido gobernante a pesar de la clara mayoría electoral obtenida: contaba con una ajustada mayoría en la Cámara de Diputados, pero no así en el Senado, donde peronistas y provinciales podían frenar sus iniciativas, como de hecho lo hicieron en reiteradas oportunidades.

<sup>12</sup> Lo dicho aquí no significa que la política del gobierno para con las fuerzas armadas no arrojara a la postre resultados de importancia. Discutimos la cuestión más adelante.

partido justicialista en recomposición y transformación, que necesitaba, para poder regenerarse y alejarse del fantasma de la disolución o fractura, emblocar a las fuerzas sociales en la oposición al gobierno. Esta estrategia encontraría rápidamente repercusión en amplios sectores del electorado.

Es que, aún debilitada y fragmentada, la sociedad que había parido cuatro décadas antes el peronismo se resistía a mirarse, en un espejo distinto del tradicional. A los actores sociales organizados, aunque transigieran y negociaran con Alfonsín, su presencia no podía dejar de parecerles incómoda y circunstancial. Los sindicalistas, empresarios y militares no podían ocultar su distancia respecto de este presidente inesperado y atípico, que no les inspiraba confianza y de cuyas intenciones finales no se podía estar muy seguro, en virtud de sus diatribas anticorporativas. Les resultaba mucho más fácil reconocerse en las imágenes simbióticas del pasado, que el peronismo les ofrecía, ahora renovadas.

En consecuencia, una vez puesto en movimiento este proceso centrífugo, el radicalismo debió enfrentar crecientes dificultades para encontrar interlocutores adecuados, y muchas más para lograr acuerdos y compromisos con los actores sociales y económicos. En cierta forma, Alfonsín sufrió, nuevamente, el síndrome del juego imposible (O'Donnell, 1972), que habían sufrido en carne propia los gobiernos posteriores al '55: no podía gobernar contra el peronismo, y tampoco podía gobernar con él.

La importancia de todo esto será enorme cuando, al cabo de ensayos y experiencias frustradas, hacia 1987, el gobierno comience a revisar sustancialmente su evaluación de la situación económica y fiscal: su nuevo diagnóstico no logrará un efecto de identificación suficientemente amplio en la sociedad, que aún se imaginaba a sí misma sobre la base de los principios tradicionales, e interpretará el giro oficial como una "defección" de las tareas que él mismo había planteado en los inicios de la transición. El gobierno nacional aparecerá entonces enfrentando a la "sociedad real", curiosamente a medida que se acercaba más y más a un conocimiento de las condiciones "reales" en que la sociedad, la economía y el Estado se encontraban.

\*\*\*

Llegados a este punto conviene revisar la evolución de la política económica radical tras los primeros años. Se trató de una gradual, pero limitada, redefinición de los ejes de la misma, a la luz de una comprensión creciente de las restricciones que imponía la situación. Se descubre de a poco que los problemas fiscales son más profundos de lo que se suponía, surgen dificultades mayores a las supuestas para negociar la deuda externa (Canitrot, 1991), el ensayo de los mecanismos de demanda, en cuya efectividad creían los economistas radicales de corte tradicional, resulta decepcionante (Palermo, 1990). Y el saldo es una inflación en alza y cada vez más amenazadora. En virtud de las dificultades con las que va tropezando, en 1985 el gobierno advierte que la gestión de la crisis heredada es mucho más complicada que lo previsto. Pronto pasa de ejecutar con fe su programa, a discutir qué, de ese programa, es lo posible, y cuáles son las prioridades que su cumplimiento impone. Esta discusión, del gobierno con el partido, dentro del gobierno, dentro del partido y, sin duda nada figurativamente, de Alfonsín consigo mismo, gira, simplificando las cosas, en torno de diferentes respuestas dadas a esa pregunta. El consenso en los objetivos, fijados en la plataforma partidaria, no ha cambiado (Passalacqua, 1989), pero se ha percibido que la realidad pone límites.

El Plan Austral nace en este contexto, signado por una revisión del planteo inicial, limitada a la redefinición de prioridades. Para efectuar ese golpe de timón, el gobierno se vale de la proximidad al descontrol inflacionario, experimentada durante los primeros meses de 1985. De ese modo toma por sorpresa al partido, aunque éste rápidamente se reconocerá en su éxito. El Plan, en suma, es concretado y administrado como una continuidad, no una ruptura, en relación con las orientaciones y, los objetivos básicos, que no han cambiado, y su éxito refuerza, inicialmente, el consenso en torno a la redefinición de prioridades, al tiempo que fortalece la voluntad "programática". No la reformadora. Ello se comprueba en que la diferencia más saliente con la primera fase de la gestión económica está dada por ser la estabilización la preocupación ahora dominante. Pero no se plantea la relación del problema fiscal con la necesidad de reformas estructurales. Si bien se delinea una agenda de reformas, se le exige plena congruencia con las orientaciones básicas del "Programa". Y se la limita, en esencia, a lo tributario. La esperanza era, en pocas palabras, que la estabilización lograda por el Austral, y algunas reformas impositivas, desencadenaran un despegue económico en virtud del cual se originaran mejoras firmes en la recaudación tributaria, que a su vez tuvieran un efecto perdurable de reducción de la brecha fiscal<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Meses atrás, el Presidente había anunciado una "economía de guerra", preparando a la población frente al inminente lanzamiento del plan; pero poco después del mismo, declarará que lo peor del ajuste ya ha pasado" (citado en Passalacqua, 1989).

Tras el Ejecutivo, y, compartiendo esta visión de las cosas, cerraría filas el conjunto del radicalismo. Suponiendo que el curso de acción elegido con el Austral implicaba una ratificación del contrato (electoral-programático) con el pueblo, no su rescisión<sup>14</sup>. Pero la cuestión empieza a cambiar, y mucho, cuando el Plan Austral hace agua (Gerchunoff y Cetrángolo, 1990; Palermo, 1990; Torre, 1990). Cuando emergen las dificultades para sostener el equilibrio fiscal y los bajos índices inflacionarios, surge correlativamente un nuevo disenso analítico e interpretativo en el campo oficial. Cambian en forma significativa los parámetros de la discusión interna. Ya no se trata de lo posible o prioritario dentro de un conjunto de objetivos compartidos, sino que es necesario apartarse en gran medida de aquellos objetivos. Las bases del disenso son, ahora, mucho más complejas. En ese proceso de interacción, donde el equipo del ministro Juan Sourrouille desempeña un papel protagónico, el presidente hace suyo, de modo gradual, un nuevo diagnóstico, según el cual la eliminación del déficit fiscal, condición necesaria para superar la crisis económica, se vincula a la realización de reformas estructurales.

Ya en 1987, el gobierno acuerda un programa de reformas estructurales con el Banco Mundial, que es anunciado como instrumento para mejorar las cuentas fiscales y recuperar el dinamismo de ciertos sectores claves de la economía. Entramos así a una tercera etapa, en la que un convencimiento reformista, aunque tardío, ha aflorado. Se reduce considerablemente el disenso interno y gana terreno un nuevo diagnóstico: las reformas estructurales son indispensables para la estabilización<sup>15</sup>.

No obstante, ¿existía el espacio para que fuera posible recomponer los respaldos sociales y políticos con eje en la nueva orientación reformista? En realidad, aunque este giro gubernamental fue acompañado por una creciente preocupación de la opinión pública por los problemas económicos, relegando al segundo plano los temas institucionales, militares y la protección de derechos, que habían gravitado en los primeros años, existía ahora en los actores sociales, económicos, y en la oposición política (incluso en el propio partido radical), aún menos disposición que entonces para acompañar tal reposicionamiento. Debido a ello, el ajuste estructural y la reforma estatal podían ser ahora consideradas por el gobierno como tareas ineludibles, pero políticamente seguirán siendo muy poco deseables y relativamente inviables. De allí que serán encaradas de modo en extremo tímido, parcializado y sin convicción, como una tarea entre otras, en la que no se concentrarán esfuerzos decisivos. Conviene atender con algún detalle los motivos de esta percepción gubernamental. Podemos distinguir al menos tres, que, en rigor, se conjugan en uno: la certidumbre que adquirió el presidente sobre los riesgos y costos políticos que sin duda acarrearía, a esa altura de su mandato, cualquier intento de estructurar una coalición gubernamental que diera el marco político-social adecuado para llevar a cabo reformas estructurales de envergadura.

El primer motivo estriba en la relación gobierno-partido (De Riz, 1991; Mustapic y Goretti, 1991). Para 1987, el Ejecutivo contaba finalmente con un diagnóstico reformista unificado y ajustado, pero el partido demoró mucho más en convencerse de la necesidad de operar conforme a él. De allí que cualquier cambio de curso impulsado desde el Ejecutivo debía remar contra la corriente. No puede decirse precisamente que el gobierno perdiera las riendas del partido: si bien a regañadientes, la UCR lo acompañará en los tímidos y parciales avances ulteriormente concretados. Sin embargo, este acompañamiento no debe llamar a engaño. Se produjo en la medida en que los objetivos de reforma (como las iniciativas de privatización de ENTel y Aerolíneas Argentinas) se formularon y se intentaron implementar como una operación de corte más bien técnico que político. Si el gobierno hubiese intentado, en cambio, desenvolver una política de coaliciones enderezada a convertir las reformas estructurales en sus metas políticas centrales, difícilmente habría encontrado en las huestes partidarias la misma dosis de tolerancia. Las implicaciones políticas y electorales inherentes a ese camino hubieran sido, sin lugar a dudas, evaluadas muy negativamente por el partido. Lo que se conecta con el segundo de los motivos.

---

<sup>14</sup> La "gran ilusión" del Austral mantuvo en suspenso la definición de un rumbo estratégico, al ser interpretado de muchas maneras: para algunos, como una postergación momentánea, justificada en términos de "lo posible" en esas circunstancias de las "batallas sustanciales"; para otros (Passalacqua, 1990), fue el indicio de la inflexión hacia una redefinición profunda y global del programa de gobierno. Recordemos que por aquel entonces estaba en boga en las trincheras del oficialismo la idea de que el éxito (inicial) del Plan se debía en gran parte al apoyo popular, que habría suplido la casi inexistente capacidad oficial de control de precios.

<sup>15</sup> La influencia del gobierno de los Estados Unidos y de los organismos internacionales de crédito es decisiva en la redefinición del diagnóstico gubernamental. La asistencia financiera condicionada, ofrecida a través del Plan Baker, tuvo indudable influencia en la decisión de agendar reformas específicas como la apertura comercial, y una incidencia más difusa en la visión global del gobierno en materia económica y fiscal (véase al respecto Torre, 1989). Retomamos brevemente el tema al comparar la gravitación de los organismos internacionales en las administraciones de Alfonsín y Menem.

El segundo factor que disuadió a la presidencia de la adopción de decisiones reformistas abarcadoras consistió en una lógica propia de los "gobiernos de transición", que afectó a Alfonsín del mismo modo que a otros gobiernos de la región: un cálculo de "inconsistencia" entre lo conveniente a corto y a largo plazo, que equivale a la postergación de políticas "óptimas" desde el punto de vista macroeconómico en orden a explotar ganancias económicas y políticas inmediatas, o bien a evitar apuestas riesgosas que puedan derivar en pérdidas de consenso. Los gobernantes tienden así a supeditar el manejo de la crisis económica a la racionalidad política de la transición democrática: si es una norma general que las preocupaciones de las elites gubernamentales conciernen, en primer lugar, a la estabilidad del régimen político, ello es más cierto que nunca en esas circunstancias.

Para que esa explicación deje de ser puramente abstracta, es necesario enraizarla en el contexto específico en el que la racionalidad política del gobernante es ejercida. En nuestro caso, el problema se evidenció a partir de los pobres resultados de la política del gobierno en relación con las corporaciones durante la primera etapa. Alfonsín, en suma, a la luz de las condiciones desfavorables existentes, se abstuvo de iniciativas que, por su elevada conflictividad, pusieran eventualmente en peligro la estabilidad democrática, al empujar a sindicatos y empresarios hacia una coalición con militares golpistas, y frente a un peronismo que había encontrado su eje unificador en una postura cerradamente opositora. Adolfo Canitrot, protagonista y testigo de ese período, nos proporciona información valiosísima al respecto. Alfonsín, según su testimonio, estaba vivamente turbado por el hecho de que se mantenía abierto el problema militar, y lo consideraba fuente potencial de dificultades futuras; por ello,

"extremó la prudencia en los pasos que siguieron. Procuró evitar las confrontaciones y se replegó a una estrategia de compromisos. En su trato con sindicalistas, entidades empresarias y con la Iglesia, nunca desestimó el peligro de un reacercamiento de sus interlocutores a la corporación militar, ésta debía ser mantenida en aislamiento. Que Alderete y los 'quince' estuvieran en el gobierno durante el alzamiento carapintada de la Pascua del '87 fue muy valorado por él" (Canitrot, 1991)<sup>16</sup>.

Otro integrante del equipo económico, Machinea (1990), cuando explica el fracaso de la política de estabilización, y aludiendo a la necesidad de reformas estructurales, señala:

"Sin suficiente poder político, ningún plan de estabilización tiene posibilidades de éxito... (pero) durante el gobierno de Alfonsín, la creación de una coalición favorable a la estabilidad no fue el primer objetivo de la agenda (...) La estabilidad fue una más entre las prioridades del gobierno. La más relevante era minimizar las tensiones que podrían haber interferido con el proceso de transición democrática. Esto condujo a aplicar una política que evitara confrontaciones, lo cual conspiró contra la adopción de ciertas duras medidas económicas que sin embargo eran extremadamente necesarias."

En este marco también se hacen patentes las dificultades de los partidos para cooperar, comenzando por sus escasas disposiciones y los bajos incentivos para hacerlo. Cuando, con la plenitud del Austral, el gobierno triunfó en las elecciones de 1985, ese tal vez era el mejor momento para encarar las reformas estructurales mediante un pacto interpartidario (Palermo, 1990). El problema es que el gobierno aún no había asumido un diagnóstico sobre la situación económica y fiscal que lo llevara a considerar una agenda reformista. Dos años después, el gobierno adoptó ese diagnóstico, pero sobre todo tras las elecciones de fines de 1987, que le son adversas, el centro político está más debilitado, la oposición peronista es más fuerte<sup>17</sup>, las dificultades para un pacto entre partidos son mucho mayores y los hipotéticos resultados del mismo mucho menos prometedores. La posibilidad de trasponer los límites que la racionalidad política de la transición le ponía al gobierno (extrema prudencia frente al peligro de una coalición golpista, bajo las circunstancias ya analizadas) dependía en última instancia de las chances de desarrollar una estrategia cooperativa

---

<sup>16</sup> Los "quince" era un grupo de importantes sindicatos que se apartó de los dirigentes renovadores, en esos años al frente del Partido Justicialista, aunque sin abandonar su condición de peronistas. Recordemos que ellos habían impulsado, en 1984, la formación del "grupo de los 11", que reunía a la CGT y, las principales organizaciones empresarias en lo que se llamaba un "frente de la producción", cuyo objetivo era presentar demandas conjuntas a las autoridades y responder también conjuntamente a sus decisiones.

<sup>17</sup> Aglutinado en el Congreso, una vez superada la crisis interna que siguió a la derrota de 1983, el peronismo bloqueó las iniciativas de reforma, absteniéndose únicamente de provocar la parálisis de la gestión de gobierno y por ende poner en peligro la continuidad institucional. La relación de fuerzas les otorgaba una capacidad de veto decisiva, dado que la sanción legislativa exige la concurrencia de las dos cámaras y el Ejecutivo, en su carácter de órgano colegislador (Mustapic y Goretti. 1991).



interpartidaria; si estas chances eran importantes hacia 1985, se habían reducido sustancialmente dos años después<sup>18</sup>.

En suma. Alfonsín temía que la configuración de un frente opositor compacto fuera el resultado más probable de un intento enérgico de lanzar reformas y procurar respaldos a las mismas. Esto nos conduce al tercer motivo que, a nuestro entender, se conjugó con los ya señalados: la propia reluctancia del jefe del Ejecutivo a encarar reformas a las que, por su naturaleza, asignaba un elevado potencial disgregador del consenso colectivo que sostenía tanto a su gobierno como al régimen democrático.

El cambio de diagnóstico y agenda conllevó la certeza de que las reformas necesarias no eran sólo conflictivas por afectar intereses corporativos de empresarios o sindicatos, sino también por ser dolorosas y traumáticas para el conjunto de la sociedad<sup>19</sup>. Llevarlas a cabo implicaba entonces dejar a un lado gran parte de los objetivos que se consideraba constituían el mandato del gobierno: respetar los derechos adquiridos, contemplar los intereses de todos los grupos involucrados en cada decisión, etc. El respaldo electoral de ese mandato trascendía en mucho las propias huestes radicales, por lo que, podía creerse, era fácilmente perecedero. A toda costa debía entonces preservarse este contrato electoral inicial, porque de ello dependía no sólo el futuro del gobierno sino de la democracia misma. En consecuencia, a nuestro entender, al plantearse la disyuntiva de encarar o desestimar las reformas que se desprendían del cambio en el diagnóstico económico y fiscal, los radicales carecieron de fuerza moral y, por ende, de voluntad, para transformarlas en una tarea política.

Por muy tecnocrático que sea su diseño, las reformas son, esencialmente, operaciones políticas y la voluntad política es un componente indispensable -aunque en modo alguno suficiente- a la hora de decidir las y llevarlas adelante. Y la voluntad política requiere un sustrato de fuerza moral para sostenerse. Al contrario de lo que habitualmente se cree, la mayoría de los políticos son gente de principios. Esto no quiere decir que actúen siempre en arreglo a tales principios. Podrán transgredirlos en forma más o menos sistemática. Se diría que es raro que no lo hagan con moderada frecuencia. Pero no deja de pesarles, con todo, cierta conciencia desdichada. Y la conciencia desdichada no es precisamente una fuente de fuerza moral y voluntad de acción.

En la Argentina, si hay algunos políticos que son hombres de principios por excelencia, esos son los radicales. En especial, los de la escuela "intransigente"<sup>20</sup>. Y Alfonsín es un político formado en esta escuela. Que tiene una idea bastante precisa de la representación como "pacto con el pueblo". En los albores de la transición democrática, Alfonsín oponía los principios al pragmatismo al definir la identidad radical:

"El radical es alguien que no se dobla y por eso las oligarquías muchas veces han optado por variantes nominalmente más populistas o más izquierdistas, pero pragmáticas. El radical es alguien que nunca puede aceptar que el fin justifica los medios (...) Cuando el radicalismo llegue al poder, no podrá solucionar todos los problemas heredados de estos años trágicos y desoladores, pero eso no le impedirá rechazar, desde el primer día, cualquier atisbo de inmoralidad o componenda" (Alfonsín. 1983 b).

Creemos que en la etapa de transición, entre los parámetros de una discusión inicial en las huestes radicales en torno a lo posible, y los de la nueva discusión (que nace con el ocaso del Plan Austral) en torno a una redefinición de lo necesario, la repugnancia del Presidente por romper lo que él entendía como los

---

<sup>18</sup> Gerchunoff (1988) sostiene que "un acuerdo básico entre los dos grandes partidos populares destinado a conciliar perdurablemente democracia y capitalismo constituye el verdadero shock restaurador de confianza". El problema es que si ese acuerdo siempre fue difícil, a esa altura de los acontecimientos era ya prácticamente imposible. Recordemos los argumentos del senador Eduardo Menem para cerrar el paso a la privatización de Aerolíneas y ENTEL: "La soberanía nacional no se vende, no tiene precio, no se enajena ni se la debe poner en peligro(...) ¿Por qué buscamos afuera lo que podemos tener en nuestro país? El justicialismo no les ha puesto ni les pondrá jamás una bandera de remate (a esas empresas), porque está en juego la soberanía del Estado..." (diario *La Nación*, 28-4-88).

<sup>19</sup> Canitrot (1991) hace patente la interpretación de la situación con la que se operó durante esos años: "el logro del equilibrio fiscal es una operación de largo plazo, sumamente dolorosa y, conflictiva, por cuanto importa considerables transferencias de ingresos entre los sectores productivos y modificaciones sustanciales en el valor de los activos. El pasaje de una economía con un déficit fiscal de alrededor de 10 puntos del PBI, a una economía en equilibrio, requiere una fuerte transformación estructural con efectos terminales sobre una cantidad relativamente importante de actividades económicas (...)".

<sup>20</sup> En este pasaje nos hemos basado ampliamente en el minucioso informe de Passalacqua (1990), en que se estudian con gran precisión las raíces de las distintas corrientes internas del radicalismo. Debemos aclarar que esto no supone hacer cargo a dicho autor de nuestra propia interpretación del concepto de representación entre los radicales, y sus diferencias con los peronistas, que se discuten posteriormente.

términos de su pacto electoral y programático con el pueblo, dado que equivaldría a disgregar su poder de representación, actuó como un poderoso factor de desestímulo, del que no logró desembarazarse para reunir la fuerza moral necesaria a una decisión reformista.

Es cierto que además lo que se iba admitiendo como necesario, difícilmente era compatible con orientaciones históricas de la vertiente principal del radicalismo. ¿Cómo hacer reformas estructurales - neoliberales o no- con un marco ideológico como el de la "causa contra el régimen"? Aspectos constitutivos de la identidad radical (al menos de esa vertiente en que se había formado Alfonsín y gran parte de sus hombres de mayor confianza en el partido) impugnaban esa posibilidad. Pero este problema tal vez hubiera sido superable sino hubiera estado sobreimpreso a dicha identidad heredada, aquél principio de representación que, vinculado a la tradición radical de los "pactos" con el pueblo, el alfonsinismo había sacralizado como algo inherente a la institucionalidad democrática.

Si la democracia -tal como se argumentaba entonces- disfrutaba de superioridad moral sobre el autoritarismo, esta superioridad no podía ser desmentida ante la sociedad al revisar la orientación general del gobierno. Mucho menos si, como se postulaba, el radicalismo encarnaba la fuerza moral de la democracia. En suma, en el caso del gobierno radical, el déficit de voluntad política no provino tanto del disgusto de tener que pasar de defender la "causa contra el régimen", a un intento de refundación sobre bases sustancialmente distintas de la acumulación capitalista. Sino más bien de los límites que la ética y el particular "estilo político" radical establecían, a partir de sus concepciones sobre la representación y la democracia, a la gestión de gobierno. Alfonsín estaba dispuesto a revisar profundamente su diagnóstico de lo que se debía hacer. Mucho menos dispuesto estaba a permitir que de esa revisión diera paso a un giro drástico en la dirección de la acción gubernamental.<sup>21</sup>

Lo que se veía reforzado a su vez por la coyuntura: como ya dijimos, pese a que el diagnóstico se había ido modificando en una dirección reformista, se profundizaron los indicios de que tal giro podría erosionar la legitimidad de la democracia, al desencadenar un agrupamiento antisistema de las fuerzas sociales afectadas. Y por un cálculo puramente electoral: las reformas que debían implementarse brindarían sus frutos en el mediano y largo plazo, mientras que los costos electorales y los riesgos del intento de reestructurar la coalición gubernamental conforme a lo necesario para implementarlas tendrían que oblar en el corto.

Muy diferente podría ser el panorama en caso de un triunfo del oficialismo en las elecciones presidenciales de 1989; y de hecho, la campaña para dichas elecciones se llevó a cabo con un discurso que anunciaba con una considerable dosis de franqueza lo que el radicalismo se proponía hacer en ese caso.

Entre tanto, el gobierno no dejó de intentar, como hemos señalado, avances en reformas económicas y fiscales (en materia tributaria, comercial y de privatización de empresas públicas). Pero le imprimió a esos intentos un estilo de gestión estrictamente acotado por las restricciones recién enumeradas, como si se tratara de una operación esencialmente técnica, avanzando sólo donde se estaba seguro de no generar conflictos: se apostó a que las reformas pudieran

"llevarse a cabo a partir del Plan Austral como un ejercicio de perfeccionamiento, mediante una sucesión de operaciones técnicas de corrección y eliminación de distorsiones, sin... demasiado conflicto, y con el sólo sostén político de la autoridad presidencial" (Canitrot, 1991).

\*\*\*

Llegados a este punto, es ineludible preguntarse por la influencia empresaria en la mutación del diagnóstico y la agenda del gobierno. Parte de la buena literatura al respecto tiende a subrayar lo que describe como la progresiva adopción por el Ejecutivo de los puntos de vista de los más fuertes grupos empresarios (Lattuada, 1990; Sidicaro, 1990; Nun y Lattuada, 1991). Sin embargo, no nos parece correcta esta perspectiva. Es verdad que, por ejemplo, los "capitanes de la industria" se fueron convirtiendo en interlocutores privilegiados del gobierno. Pero el cultivo de estas relaciones parece haber respondido a dos propósitos. Por un lado, el Ejecutivo procuró que los empresarios constataran que podían tener acceso regular y predecible al gobierno en el razonable temor de que, de no ser así, volvieran a considerar la

---

<sup>21</sup> "Hubo también cosas que no quisimos hacer: a veces postergamos o simplemente no efectuamos ajustes que un cálculo descarnado podría considerar beneficiosos -Y. que seguramente lo eran a largo plazo-, pero que en lo inmediato acarrearían costos sociales y sacrificios imposibles de sobrellevar para sectores importantes de la sociedad (...) Por eso no creo que en este caso haya que hablar de errores, sino de situaciones que por fuerza nos llevaron en ocasiones a disminuir la velocidad en nuestra marcha hacia las transformaciones de estructura que el país necesita" (Alfonsín, 1989).

alternativa de ruptura institucional como más apropiada a la defensa de sus intereses, Ciertamente, el gobierno entendió que necesitaba demostrar en los hechos que la democracia era más confiable que la dictadura para los capitalistas, con disposiciones al diálogo que les permitieran diferenciar con nitidez los estilos de la nueva administración de la traumática experiencia del último gobierno militar. Por otro lado, el gobierno estimó que no podía imaginar un proyecto viable de relanzamiento de la acumulación capitalista que careciera de un consistente "apoyo" empresario, y se propuso generar ese respaldo activamente. Pero esto no significó que se concertaran reformas estructurales entre el gobierno y los empresarios.

Existieron al menos dos obstáculos para ello. En primer lugar, el gobierno fue verificando que la extrema fragmentación organizativa y la elevada heterogeneidad de intereses de los sectores empresarios oponía obstáculos insuperables a cualquier intento de acordar con ellos un proyecto de reforma global consistente (Acuña y Golbert, 1988). Por otro lado, la "toma de posiciones" de los empresarios en el ámbito estatal estuvo orientada -y ello no tiene nada de sorprendente- en mayor medida a la obtención de ganancias diferenciales y al disfrute de una preventiva capacidad de veto que a la generación de políticas de vasto alcance<sup>22</sup>.

Puede concederse que, dado, que el gobierno fue revisando su punto de vista sobre las capacidades estatales de enderezar la economía, concluyera en que la viabilidad de un modelo dependía de la aquiescencia de los grupos empresarios que habían ganado posiciones en la última década, y que esta aquiescencia sólo se podía lograr adoptando en lo esencial sus puntos de vista. Pero no es menos cierto que en el curso de sus intentos de aproximar (y aproximarse a) los capitalistas, fue descubriendo con desazón que entre la formulación de ese planteo y su concreción existía un verdadero abismo. Para sortearlo, el gobierno debía colocar la relación con los empresarios en un punto de equilibrio entre la indispensable autonomía para la formulación demandas del sector. Lo que estaba más allá de sus posibilidades. En realidad, la "toma de posiciones" de representantes del campo empresario en el aparato del Estado tendrá lugar en el marco de la progresiva pérdida de control de las variables económicas por parte del Ejecutivo, desencadenada definitivamente en los primeros meses de 1989<sup>23</sup>. Es lógico que, en ese contexto, se exacerbaban además los efectos negativos derivados de la heterogeneidad y la fragmentación estructural y organizativa del campo empresario.

En síntesis, la relación con el empresariado parece haber actuado como un disuasivo, más que como un estímulo, al agendamiento de las reformas estructurales por parte del gobierno. Operando con arreglo a razonables evaluaciones políticas -ya señaladas- el gobierno prefirió no avanzar en la formulación de reformas "estratégicas" en terrenos que no fueran abonados previamente por la interacción con los grupos capitalistas más fuertes. La disposición reformista, en todo caso, no traspasó estos límites: consistía en una enunciación, cuya efectivización estaba condicionada a la respuesta de los empresarios. No puede extrañar que el gobierno cosechara bien poco mediante este procedimiento: un centro político debilitado y vacilante no puede concitar el respaldo generalizado de los agentes económicos, que no depositarán su confianza ni estarán dispuestos a correr los riesgos que supone ese respaldo. Más aún cuando, como ya dijimos, el gobierno radical es considerado por los actores sociales como un extraño, fruto posiblemente efímero de una circunstancia excepcional.

La heterogeneidad que constatan Acuña y Golbert, y la propensión que los dirigentes empresarios demostraron, en los últimos años de la gestión radical, a ocupar posiciones para obtener ventajas diferenciales y prevenirse de eventuales efectos de decisiones gubernamentales, confirman que sólo una iniciativa político estatal podría dar lugar a las reformas y, a posteriori, galvanizar el respaldo del campo empresario. Conclusión ésta que irían extrayendo algunos de los actores involucrados.

Concluyendo. Durante una prolongada primera etapa, y por las razones ya expuestas, el gobierno radical demoró en captar la lógica de la situación económica y fiscal y no operó con un diagnóstico del que se desprenderían reformas estructurales. Concentró sus esfuerzos en otros objetivos que consideró prioritarios, en los que obtuvo resultados desiguales, debido en gran parte a que no prestó adecuada atención a los problemas de viabilidad política. Cuando, tras la frustración del Austral, pudo elaborar un diagnóstico a la altura de las circunstancias, el ajuste estructural y la reforma estatal se convirtieron en tareas políticas tan ineludibles como indeseables. La lectura que hizo el gobierno de la situación fue que no estaba en condiciones de configurar la coalición de sostenimiento de un programa de reformas que le resultaba, por

---

<sup>22</sup> Considerará Canitrot a mediados de 1989 "como más negativos algunos pactos hechos con algunas cámaras empresarias, cuyos dirigentes, generalmente, se comprometían políticamente a dar apoyo a las medidas oficiales, pero una vez que tomaban su parte, se distanciaban a la hora de afrontar dificultades" (citado en Passalacqua, 1990).

<sup>23</sup> La Secretaría de Industria es ocupada a fines del período por un hombre de la UIA; las últimas políticas de reforma estatal y administrativa se consultan y conciertan con los sectores empresarios. Cuando en febrero de 1989 las variables estallan, el gobierno recurre al asesoramiento de Roberto Alemann y Adalbert Krieger Vasena (Passalacqua, 1990).

otra parte, muy repulsivo. En las nuevas circunstancias, tampoco el problema del frente interno (esto es, asegurar el acompañamiento de su propio partido) fue el decisivo. Gravitaron mucho más los temores del Ejecutivo a que una iniciativa de tal naturaleza en lugar de generar un bloque de respaldos provocara rápidamente la emergencia de un peligroso bloque opositor, tanto como el recelo frente a medidas de ajuste estructural que podrían ser colectivamente percibidas como una "ruptura de contrato" que minara la legitimidad democrática.

El gobierno que, hacia 1987, reformula su diagnóstico y adopta ese programa, es ya un gobierno debilitado frente a una oposición política cada vez más potente. Por lo que la viabilidad de un programa de reformas dependía más que nunca de una vasta reformulación de la política de coaliciones que era muy difícil de imaginar, siquiera. Dada la recuperación del Partido Justicialista, la composición de una coalición reformista que no lo incorporara estaba de antemano condenada al fracaso. Pero, a la vez, ni el partido gobernante ni el opositor estaban en condiciones de desarrollar la difícil estrategia cooperativa a partir de la cual se pudiera apuntalar un proyecto de reforma. Esta estrategia suponía una disposición a compartir costos políticos y a confrontar con poderes corporativos, lo que requería de una confianza recíproca que estaba infinitamente por encima de la que radicalismo gobernante y peronismo opositor se encontraban en condiciones de proporcionar y esperar uno del otro.

En consecuencia, una vez más se fracasó en la creación de un centro político suficientemente autónomo, legítimo, y fuerte frente a los actores corporativos, y en condiciones técnicas de tomar decisiones y hacerlas efectivas, capaz de superar los problemas de acción colectiva inherentes a la relación entre un Estado débil y agentes sociales y económicos que dependen de perpetuar su debilidad.

La consecuencia de todo ello será el estallido hiperinflacionario y la debacle del primer gobierno de la transición democrática.