

# **Argentina. Hacia un nuevo modelo\***

**Acuña, Carlos H.**

---

**Carlos H. Acuña:** Cientista social argentino, investigador del Centro de Estudios de Estado y Sociedad - CEDES, Buenos Aires.

---

En los últimos cuatro años la Argentina ha sufrido cambios que pueden ser considerados revolucionarios dadas la profundidad y velocidad con que han ocurrido. La política socio-económica implementada por el actual gobierno de Carlos Menem, más allá de su grado de éxito o fracaso en términos de estabilidad y crecimiento sostenido en el tiempo, ya constituye una revolución neoliberal por sus consecuencias de largo plazo tanto para el modelo de acumulación como para el conjunto de relaciones políticas y sociales. Es más, los cambios político económicos que se completan a partir de la asunción de Carlos Menem permiten considerar que la democracia argentina, por primera vez desde 1930, está consolidada y que la tendencia presente es hacia un escenario donde el régimen democrático será simultáneamente estable y altamente excluyente en términos político económicos.

## **La vieja Argentina**

El rasgo central del proceso político económico argentino hasta la reapertura democrática en 1983 fue la inestabilidad. Una economía semi-cerrada y una burguesía relativamente débil por el nivel de organización y militancia de los sectores populares son los dos pilares sobre los que se montó, y por los que entró posteriormente en crisis, la dominación política en la Argentina. Después del golpe que derrocó al gobierno peronista en 1955, permanente tensión e inestabilidad política fueron inevitables en este sistema donde partidos y fuerzas armadas pretendieron legitimar sus preferencias gubernamentales a través del voto popular en un contexto en el que el principal actor excluido era un peronismo que, paradójicamente, representaba las preferencias mayoritarias. El corte peronismo-antiperonismo permeó sistemáticamente las tensiones propias del modelo de acumulación semi cerrado basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Por un lado, los «cuellos de botella» sufridos por un crecimiento industrial que se sustentaba en aumento de las importaciones (de insumos industriales y tecnología) y caída de las exportaciones (por el consumo doméstico de los productos exportables como carne y trigo), tendieron recurrentemente a resolverse con recesión industrial y caída del salario real (permitiendo corregir los déficits de balanza de pagos por medio de la disminución de las importaciones industriales y el aumento de las ex-

portaciones agropecuarias por el excedente que generaba la baja del consumo doméstico de alimentos). Por otro lado, la fortaleza de los trabajadores organizados, en conjunción con los intereses de las fracciones de la burguesía industrial, resultó en exitosas presiones para retomar el camino del crecimiento industrial y del salario real una vez alcanzada una situación manejable con respecto a la balanza de pagos, por lo que los ciclos de crecimiento/recesión se sucedieron sistemáticamente. Finalmente, la forma en que la burguesía urbana defendió su tasa de ganancias frente a las demandas de un sector obrero fuerte y militante fue acceder a las demandas de aumentos nominales de salarios y trasladar su costo a los consumidores vía el aumento de precios. La conclusión es previsible: el «empate» en la distribución de los recursos que caracterizó a la Argentina por décadas no fue estable ni acordado. Por el contrario, fue un equilibrio políticamente inestable en el que los promedios de crecimiento escondían fuertes altibajos y transferencias de recursos entre los actores en pugna, y en el que la creciente inflación era producto de una burguesía incapaz de sostener su tasa de ganancias en una dominación política eficiente sobre una clase trabajadora poderosa.

La brutalidad del sistemático terrorismo de Estado sufrido durante la última dictadura militar (1976-1983) ha sido el último escalón en un proceso de creciente tensión y violencia sociopolítica. El gobierno militar fue el primero desde 1930 que intentó redefinir el modelo de acumulación basado en la ISI como precondition para cambiar los patrones de la lucha política en la Argentina. La vuelta a un modelo basado en las ventajas comparativas de Argentina como exportadora de bienes primarios, apertura de la economía y reducción del papel del Estado fueron aceptadas por las FFAA como medidas inevitables para disminuir el poder de los sindicatos, dejar de subsidiar una burguesía industrial sin capacidad exportadora, controlar la inflación y, en definitiva, resolver de una vez por todas «el problema peronista». Los resultados de este experimento son conocidos: 30.000 desaparecidos; la debacle de un gobierno militar que se desarticuló sin poder negociar condiciones de «salida» (por la crisis resultante de la reacción a la represión y a sus políticas, así como por las contradicciones intramilitares derivadas de la derrota de Malvinas); endeudamiento estatal externo<sup>1</sup>; caída de la tasa de inversión<sup>2</sup>; retraso salarial y estanflación<sup>3</sup>. Argentina, manteniendo viejas tradiciones de su historia, iniciaba la reaper-

<sup>1</sup>Durante la dictadura militar la deuda externa se incrementó de 6.000 millones de dólares a alrededor de 43.000, habiéndose estatizado gran parte de la deuda externa privada en la última etapa del gobierno militar.

<sup>2</sup>La tasa de inversión bruta interna total con respecto al PBI cayó de alrededor del 20% en el período que va de 1970 a 1981 a 15,0; 13,5 y 11,6 en los tres años subsiguientes (fuente: BCRA, Estimaciones Trimestrales sobre Oferta y Demanda Global).

<sup>3</sup>Las variaciones porcentuales del PBI habían sido 1,6; -6,7; -4,5 y 2,8 en los años 1980, 81, 82 y 83 respectivamente (BCRA), mientras que en los mismos años los índices de precios al consumidor fueron

tura democrática de 1983 sumida en una grave tensión política y en una profunda crisis económica.

### ***El futuro cambió***

La apertura democrática de 1983 por la que fue electo el candidato radical Raúl Alfonsín mostró dos novedades con respecto al pasado: primero, quebró la «ley de hierro» que establecía que en elecciones limpias el peronismo era mayoría; segundo, y relacionada a la primera, mostró que de una elección democrática podía surgir un gobierno enfrentado - y con la intención de debilitar - al poder sindical. Por otra parte, también mostró continuidades: el gobierno de Alfonsín concentró el proceso de toma de decisiones a nivel del ejecutivo, legitimando esta concentración por el escaso margen de acción que la crisis socioeconómica le dejaba. La fórmula de salida de la crisis tenía como base una gran confianza en: 1) el manejo de los recursos tradicionales del Estado para regular el funcionamiento de la economía; y 2) el cambio institucional, cuya victoria sobre el siempre «desconfiable» peronismo sumado al estilo impuesto por el gobierno radical habrían de despertar «comprensión» por parte de las sociedades capitalistas desarrolladas respecto de las obligaciones externas (o sea que existiría una solidaridad democrática que favorecería la negociación de la deuda). Sin embargo estos presupuestos fueron equivocados. Tanto el primer plan económico (implementado por el ministro Bernardo Grinspun durante 1984 y de carácter keynesiano) como el plan Austral (implementado por el ministro Sourrouille de 1985 a fines de 1987, y que evolucionó de un ajuste antiinflacionario con carácter heterodoxo hacia medidas tendientes a reformar el Estado, privatizaciones y apertura de la economía en sus etapas finales), se frustraron al constatar que ni la solidaridad internacional llegaba hasta un punto de flexibilización de las demandas por el pago de la deuda externa, ni el poder del Estado y su situación fiscal eran los que solían ser previo al golpe militar de 1976.

Hacia fin de 1988 el tercer gran plan económico del gobierno radical (plan «primavera» que fue implementado también por el ministro Sourrouille y negociado/diseñado con la Unión Industrial Argentina - UIA - y la Cámara Argentina de Comercio - CAC -) había perdido la confianza de actores internos y externos. Inflación, altas tasas de interés, disminución de la inversión, recesión y devaluación de la divisa norteamericana con una deuda externa creciente, sólo podían desembocar en una crisis de magnitud inimaginable inclusive para la Argentina<sup>4</sup>. Afines de fe-

---

aumentando de aproximadamente un 70% a un 200% anual.

<sup>4</sup>Mientras que el dólar oficial se encontraba en enero con una paridad 1 a 13,94, en febrero 14,78 y en marzo 15,82, el mercado marginal mostraba un dólar a 17,72 en enero, 28,20 en febrero y 47,9 en marzo (los datos se refieren a los valores a fin de cada mes y la fuente son diversos diarios). La in-

brero de 1989 el candidato presidencial radical, Eduardo Angeloz, demandó públicamente la renuncia del equipo de Economía. Con un gobierno aislado al punto de no poder contar ni con la simpatía del candidato de su propio partido, los dos ministros de Economía que sucedieron a Sourrouille poco pudieron aportar para reducir la intensidad de la espiral hiperinflacionaria desatada por la situación. Los intentos por parte del radicalismo de influir al electorado argumentando que un gobierno peronista podía significar males mayores tuvieron en ese contexto poco alcance. El 15 de mayo el candidato peronista, Carlos Menem, obtenía mayoría en el Colegio Electoral gracias al apoyo del 47% del electorado, mientras que Angeloz alcanzaba el 32% de los votos.

Argentina alcanzaba así uno de los tradicionales indicadores para medir la estabilidad del régimen político: por primera vez en más de medio siglo un gobierno transfería democráticamente el poder a la oposición. Sin embargo, este proceso político poco tuvo que ver con una democracia eficiente en términos socioeconómicos<sup>5</sup>.

Al momento de la elección presidencial de mayo de 1989 el peronismo todavía constituía un movimiento impredecible: las propuestas de Carlos Menem durante la campaña presidencial habían sido poco claras, así como sus afirmaciones contradictorias con respecto a la forma de tratar la deuda externa o la relación salario/tasa de ganancia (el significado de sus propuestas de «salariazo» y «revolución productiva» no quedó claro hasta que, una vez en el poder, designó a los responsables del área económica). Las incógnitas se reforzaban al observar en el entorno del candidato grupos que propugnaban una moratoria del pago de la deuda externa y tradicionales fórmulas neo-keynesianas. El inesperado nombramiento de representantes de uno de los grupos oligopólicos multinacionales de origen argentino más poderoso (Bunge y Born) al frente del Ministerio de Economía no dejó lu-

---

flación, por su parte, fue de enero a marzo 8,9%; 9,6% y 17% (precios minoristas - nivel general -, fuente: INDEC).

<sup>5</sup>El período posterior a la elección fue particularmente tenso para el conjunto de la sociedad. Mientras el dólar alcanzaba los 540 australes en el mercado marginal y la inflación de precios minoristas el 114,5%, importantes regiones comenzaron a sufrir desabastecimiento de comestibles. Argentina, sumida en la peor crisis económica de su historia, cumplía el traspaso de gobierno en una situación con saqueos a supermercados en Córdoba, Rosario, Tucumán y el Gran Buenos Aires por parte de sectores populares sin una conducción orgánica. El contexto de la transición se completó con la imposición del estado de sitio en un marco de declaraciones por parte del ministro del Interior - Juan C. Pugliese - que calificaban a los hechos de violencia masiva como resultado de un plan orquestado por la «subversión de izquierda», detenciones de los hasta hacía pocos días candidatos presidenciales de un partido trostkista incapaz de superar el 0,3% de los votos, el fallido intento presidencial de diseñar una política de transición en conjunto con las autoridades entrantes, así como con la sorpresiva comunicación del presidente Alfonsín al candidato electo (a través de la red nacional de radio y televisión) que dada su incapacidad de administrar la situación, había decidido adelantar la entrega del gobierno del 10 de diciembre al 30 de junio de 1989.

gar a dudas sobre la dirección que asumirían las políticas socioeconómicas<sup>6</sup>. Los nombramientos de quienes acompañaban la gestión cubrieron desde asesores de asociaciones como la UIA y la CAC, hasta líderes del principal partido de derecha liberal, Unión del Centro Democrático (Ucedé), que aceptaron el inusual acercamiento al peronismo para apoyar la dirección socioeconómica emprendida. Esta política respondió a la dirección de reforma del modelo de acumulación en la que ya se había embarcado el radicalismo, aunque con un carácter todavía más «ortodoxo». Si bien la dirección global de la estrategia económica se marcaba con claridad, el camino que se comenzaba a andar no constituía el resultado de un plan coherente y una clara división del trabajo entre las distintas áreas que componen el gobierno. A la tensión entre objetivos de largo plazo y urgencias coyunturales se sumó un estilo de formulación e implementación de política que reemplazó la ausencia de un plan con una línea de trabajo de ensayo y error. Hasta el nombramiento de Domingo Cavallo como ministro de Economía (principios de 1991) las políticas gubernamentales sistemáticamente ratificarán y profundizarán la dirección neoliberal a la que apuntaron desde un principio, aunque con una implementación de medidas errática, poco eficiente, varias veces contradictoria y plagada de luchas de poder dentro del propio poder ejecutivo.

En este contexto el gobierno le asignó particular importancia a algunas señales - como las privatizaciones, la apertura de la economía y los cambios en política exterior - que más allá de las incoherencias y contradicciones, resultasen en un mensaje contundente frente a los organismos internacionales, EEUU y el empresariado local. La «economía popular de mercado», como comenzó a identificar el presidente Menem al rumbo económico como un aggiornamento de la doctrina peronista, comenzó a gozar de mayor apoyo en las filas empresarias y los partidos de derecha que entre las del partido gobernante y el sindicalismo. En este sentido, y previendo la reacción sindical, el gobierno inició una sistemática estrategia de neutralización de los sindicatos más contestatarios. La estrategia gubernamental frente a los sindicatos se constituiría en uno de los ejes para emitir una consistente y poderosa señal al empresariado con respecto a la determinación que subyacía la dirección emprendida.

Si bien con la aprobación de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia económica, así como con la división de la CGT el gobierno creaba las condiciones para conflictivas reformas de mediano y largo plazo, en el corto plazo la tensión hipe-

---

<sup>6</sup>Paradójicamente, y como es sabido, el grupo Bunge & Bom que el gobierno presentaba como un ejemplo de éxito, eficiencia y claridad con respecto a la dirección que se debía adoptar para superar la profunda crisis del país, había sido identificado históricamente por el peronismo como el modelo de empresa capitalista cuyos beneficios se contraponían a los intereses mayoritarios o «nacionales».

rinflacionaria seguía latente. En el contexto de una nueva crisis inflacionaria, y a sólo cinco meses de haberse hecho cargo de la gestión económica el grupo Bunge & Born, el ministro Rapanelli es reemplazado por Erman González (ex-ministro de Economía de Menem durante su gobierno en la provincia de La Rioja). Entre abril de 1989 y marzo de 1990 el aumento de los precios al consumidor fue de 20.594% <sup>7</sup>. En 1989 el índice de precios al consumidor (IPC) aumentó 4.923,3%, el PBI cayó un 5,1% y la deuda externa creció de 58.000 a 64.000 millones de dólares.

En un intento de controlar el proceso económico, el 1° de enero de 1990 se decretó la reconversión de la mayoría de los depósitos bancarios (unos 1.500 millones de dólares con vencimiento en el corto plazo) en deuda dolarizada a largo plazo, se suspendió la prefinanciación de exportaciones y (por 4 meses) las licitaciones del Estado, y se legalizaron los depósitos en dólares. La estrategia gubernamental se centró en frenar el aumento del dólar como precondition para controlar la inflación. La articulación de la hiperinflación con un freno en la emisión de moneda y la suspensión del pago de los depósitos bancarios, determinó la caída de la base monetaria, lo que tuvo como consecuencia el aumento de las tasas de interés (de 38,5 % mensual en diciembre a 74% en enero) y una profundización de la recesión (en el primer trimestre de 1990 el PBI cayó 2,7%, el PB industrial 14% y el de la construcción el 34%). Dado que estas medidas afectaban a un gran número de empresas, y frente al tibio (cuando no silencioso) apoyo empresario, el gobierno buscó legitimar el plan con voces de «autoridades» todavía novedosas para la tradición peronista: el asesor presidencial Alvaro Alsogaray (presidente de la Ucedé), el embajador norteamericano - Terence Todman -, y el propio presidente Bush. Durante 1990 el gobierno aceleró el proceso de privatización de empresas estatales (concluyendo la de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - 8/11/90 - y de Aerolíneas Argentinas - 22/11/90 - <sup>8</sup>, y avanzando sobre la licitación de áreas petroleras, ferrocarriles, el 40% de la red caminera, empresas químicas y siderúrgicas, servicios, etc.), reanudó el pago de intereses por la deuda externa (suspendido desde abril de 1988, por lo que se habían acumulado US\$ 5.800 millones por intereses atrasados), se firmaron acuerdos de integración con Brasil que sentaron las bases para el Mercosur, y concentró aun mayor poder político con el objeto de neutralizar potenciales esco-

<sup>7</sup>La inestabilidad económica constituye un tema que está en el centro de las políticas y el análisis relacionados a los actuales procesos de transición consolidación democrática y reformas estructurales en América Latina. Sin embargo, muchas veces perdemos noción de la magnitud que ha caracterizado a la inestabilidad argentina: mientras que el IPC varió desde el inicio del plan Austral (junio de 1985) hasta noviembre de 1989 un 104.995,3%, el dólar lo hizo en 88,413% (oficial) y 97.434,9% (libre) - fuente: Instituto de Economía de la UADE -.

<sup>8</sup> Estas privatizaciones estuvieron plagadas de ineficiencias y denuncias de corrupción. Sin embargo, le permitieron al gobierno alcanzar un importante objetivo político: constituyeron frente al empresariado un nuevo signo de la determinación gubernamental para alcanzar los objetivos de reforma estructural.

llos al plan económico<sup>9</sup>. Sin embargo, los resultados económicos de 1990 presentaban un equilibrio inestable: si bien la inflación había descendido con respecto a 1989, la situación todavía era de estanflación con un IPC anual de 1.343,9% (INDEC), caídas del PBI de 3,5%, del PB industrial en 4% y de los salarios reales en 3,5%. El inesperado incremento del dólar hacia fin de 1990 y principios de 1991, un escándalo por la denuncia del embajador norteamericano sobre la corrupción de funcionarios cercanos al Presidente, así como US\$ 200 millones de déficit fiscal previsible para febrero - que sumado a los déficits de diciembre y enero constituían un trimestre de sistemática violación de la meta de US\$ 300 millones de superávit operativo acordada con el FMI - desembocaron, esta vez, en la renuncia del ministro González y su reemplazo por Domingo Cavallo, en ese entonces encargado de Relaciones Exteriores.

Si bien el gobierno comenzaba 1991 con problemas económicos, el inicio del año lo mostró fortalecido políticamente por la resolución que había logrado imponer al problema militar «carapintada». Menem desde la campaña electoral había establecido un ambiguo diálogo con este sector y alimentado la expectativa de que indultaría a los pocos militares condenados por violaciones a los derechos humanos (exmiembros de las juntas, así como algunos generales ex-jefes de policía o de cuerpos de ejército) que no hubiesen sido contemplados por la ley de Obediencia Debida (aprobada a fines de 1987), así como a los detenidos por su responsabilidad en las rebeliones militares durante el anterior gobierno. Menem decidió un intercambio: su disposición a otorgar el indulto a todos los condenados y acusados tanto por violaciones a los derechos humanos como por los levantamientos, a cambio de un compromiso de obediencia militar al poder civil. Sin las obligaciones de Alfonsín en términos de promesas electorales, intentó solucionar el «problema militar» afianzando al Estado Mayor mientras dialogaba con los rebeldes carapintadas. Sin embargo, el éxito de su estrategia fue parcial: los rebeldes se cansaron de escuchar y, a pesar de un primer indulto por el que en 1990 fueron liberados más de 200 detenidos, el 3 de diciembre de ese año los carapintadas realizaron una sangrienta acción armada tomando el importantes instalaciones militares. Por otra parte, y al contrario de la experiencia alfonsinista, su logro fue que las fuerzas leales al Estado Mayor cumplieron las órdenes de reprimir dura y exitosamente a los insurrectos,

---

<sup>9</sup> Entre las medidas que se destacan, está la limitación del derecho de huelga que, al no poder alcanzarse un acuerdo en el Congreso, fue reglamentado por Decreto. Por otra parte, y con el objetivo de evitar problemas por la potencial inconstitucionalidad con la forma en que se estaban llevando adelante las privatizaciones o el canje forzoso de títulos de la deuda pública interna y de los plazos fijos por Bonos dolarizados a 10 años, el Ejecutivo logró la aprobación parlamentaria de la ampliación de los miembros de la Corte Suprema de 5 a 9, y nombró jueces afines a sus políticas (ley 23.764). Este desdibujamiento entre los poderes Ejecutivo y Judicial coincide con la tendencia a concentrar el poder por parte del primero, y afecta el grado de democratización del régimen.

recomponiéndose así la cadena de mandos. La severidad que caracterizó el castigo judicial impuesto a los oficiales que participaron en esta última rebelión completó la redefinición menemista de las reglas de su relación con los militares: se perdonaban los crímenes cometidos en el pasado, pero se castigaría rigurosamente la desobediencia actual o futura. En enero de 1991 Menem dictó el segundo indulto por el que se liberó a los ex-miembros de las juntas militares y ni la clara opinión mayoritaria (más del 60%) en contra del indulto, ni la masiva movilización en su repudio, ni el costo que su estrategia implicaba para la justicia y los derechos humanos en la Argentina, evitaron que iniciase 1991 mostrando la capacidad de resolver en forma terminante el problema militar que había «perseguido» a Alfonsín durante la segunda mitad de su gestión.

En este contexto, las estrategias de Cavallo completan un cuadro en el que el gobierno reconstituye y amplía su control sobre el proceso político económico.

### ***El Cavallazo***

La situación fiscal con la que se encontró Cavallo fue más «manejable» que la de sus predecesores pues si bien tenía urgencias de corto plazo (como el previsible incremento inflacionario de febrero y marzo), las reservas estaban en un nivel alto. Para enfrentar el corto plazo, el flamante ministro anunció un nuevo (y severo) plan de ajuste que, demostrando la persistencia de las tensiones entre el ejecutivo y el peronismo, tuvo como primer escollo la reacción del propio bloque de diputados peronistas. Con fuertes presiones desde la presidencia, la nueva estructura impositiva fue aprobada por Diputados y se convirtió en ley cuando alcanzó la aprobación del Senado. El segundo escollo enfrentado por Cavallo corresponde a febrero de 1991, cuando se inicia una huelga ferroviaria que paralizaría la totalidad del servicio demandando mejoras salariales. El gobierno, consistente con la estrategia frente a las huelgas que implementada desde su asunción en 1989, inmediatamente y según las atribuciones otorgadas por la ley que limitaba el derecho de huelga, declara la medida ilegal por afectar a un servicio público y avanza con despidos masivos, interviene al sindicato ferroviario, comienza el cierre de talleres y de cuatro ramales, y acelera la privatización de otros, levantándose el paro en un proceso de negociaciones en el que el sindicato a esta altura sólo demandaba la reincorporación de los cesanteados.

Una vez superados estos problemas, y en un contexto de mayor tranquilidad política para el Ministerio de Economía, en marzo Cavallo anuncia un nuevo plan presentado (nuevamente) como una apuesta al «todo o nada». Este regiría a partir de



abril abandonando la tradicional «flotación sucia» estableciendo por ley un valor cambiario de 10.000 australes por dólar; para asegurar esta paridad se fija la obligación de que el Banco Central mantenga la relación entre las reservas y la base monetaria, suspende toda cláusula indexatoria en contratos o acuerdos salariales, y asegura la desaparición del déficit fiscal a partir de abril, estableciendo que en caso de existir éste no podrá ser cubierto por emisión sino tomando crédito interno. A finales de mes, con el apoyo de la mayoría - aunque no todos - de los diputados peronistas y los partidos de derecha, el Plan de Convertibilidad resulta aprobado. El nivel de reservas tornó verosímil la posibilidad de sostener la tasa de cambio anunciada y sus efectos en el mercado fueron inmediatos: el 19 de abril las tasas de interés anuales cayeron de un 44% a un 22% y el dólar se mantuvo estable. Mientras que el IPC había sido de 27% en febrero y 11% en marzo, en abril fue 5,5%, en mayo 2,8% y en junio 3,1%. En un contexto donde ya en febrero se había reducido el arancel de importación de insumos al 11%, la mayor estabilidad, reaparición del crédito con bajas tasas de interés, negociaciones con cámaras representantes de ramas (automotriz, siderúrgica, alimenticia, etc.) tendientes a intercambiar reducciones impositivas por reducciones de precios, una tendencia alcista en la bolsa, y aumento de la demanda de bienes de consumo, el segundo trimestre de 1991 mostró una importante reactivación industrial con respecto al primero: 221% la electrónica, 107,94% automóviles, 97% metalúrgica, 45% química, 40% vidrio, 28% tractores y 22,7% autopartes.

El plan apunta a completarse con once pasos. Con respecto a la redefinición de las cuentas públicas y el papel del Estado, 1) la aceleración de las privatizaciones con su efecto de reducción del déficit fiscal vía eliminación del déficit operativo, ingreso de divisas para la venta, y reducción de deuda por su canje por activos; 2) la desregulación de la economía, por decreto 2284/91, que repliega al Estado de una serie de funciones de control y participación en los mercados; 3) la continuación de la reforma administrativa por la que de 1989 a fin de 1991 el número de empleados de la administración central cayó en 147.000 (de 347.000 a 200.000); 4) mediante, a) la firma de un stand by con el FMI (mediados de 1991) y el cumplimiento de las metas acordadas, lo que permitió obtener préstamos del propio FMI y destrabar préstamos ya aprobados por el BID y Banco Mundial, b) la renegociación con los bancos acreedores externos y el ingreso al Plan Brady, por la que el gobierno alcanzó en 1992 una reducción de su deuda externa, lo que amplió los recursos fiscales disponibles a mediano plazo; y 5) un aumento de la captación impositiva, a) por medio de incrementos en algunos impuestos y de una reducción de la evasión fiscal.

Con respecto a los precios y costos de producción, 6) la continuidad de la apertura económica (actuando como «techo» a posibles aumentos de precios de los bienes transables y disminuyendo el costo de los insumos)<sup>10</sup>. Con respecto a costos/productividad laboral, 7) la «flexibilización» que por las nuevas leyes de accidentes de trabajo y de empleo, tiende a disminuir los costos laborales imponiendo topes y menores indemnizaciones por accidentes de trabajo, flexibilizando el contrato temporario de personal y también disminuyendo los topes para las indemnizaciones por despidos injustificados; 8) el decreto 1334/91 que obliga a negociar mejoras salariales en función de incrementos en la productividad, con el objetivo de que no sean trasladadas a precios; y 9) durante 1993 el gobierno impulsa una amplia reforma laboral que incluye desde la ampliación de la jornada laboral de ocho a diez horas diarias hasta el debilitamiento del poder político económico de los sindicatos mediante, 10) la redefinición de las leyes de asociaciones profesionales de trabajadores y convenciones colectivas de trabajo, derogando impedimentos para la existencia de más de una CGT y para la constitución de sindicatos de oficio y de empresa, así como reduciendo el papel de las negociaciones «de cúpula» y fortaleciendo las del nivel de empresa en la definición de salarios y condiciones de trabajo; y 11) la nueva ley de obras sociales por la que, a) se anularía la obligatoriedad del aporte de los trabajadores a la obra social del sindicato que los representa, y b) el Estado unificaría el sistema reemplazando a los sindicatos en la recepción y control de los aportes a las obras sociales, golpeando el tradicional poder económico sindical.

Como se ve, el cuadro que surge del conjunto de medidas implementadas y en marcha es el de una verdadera revolución neoliberal del modelo de acumulación y la estructura de relaciones sociales en la Argentina. Como dijo el propio Cavallo - casi con la inocencia del niño que apuntó a viva voz la desnudez del monarca frente a las hipócritas alabanzas de una vestimenta invisible «Menem está cambiando todo lo que hizo Perón después de la segunda guerra mundial» (La Nación, 11/2/92).

Los indicadores de los dos últimos años muestran cierto grado de éxito del plan, no sólo porque éste pudo implementarse con importante consistencia y neutralizando la resistencia de los afectados, sino además porque sus resultados, en términos de crecimiento fueron 8,5% y 9% en 1991 y 1992, respectivamente, mientras

<sup>10</sup>El arancel promedio había sido de 37% entre 1982/88, de 17% entre 1989/90 y es del 10% en 1991. Cuando asumió Cavallo el 80% de las posiciones tenían el arancel máximo del 22% y el 20% de las posiciones restantes el arancel 0. Cavallo redujo el arancel promedio a 10% en base a una estructura arancelaria de tres niveles: 5.000 posiciones fueron llevadas al 0; 2.700 al 11%, y 3.800 al 22% (cf. La Nación, 9/11/91, p. 6).

que con respecto a la inflación el índice fue del 17,5% en 1992 (el menor desde 1970). Es comprensible que el gobierno de Menem haya obtenido una importante victoria parlamentaria en las elecciones de septiembre de 1991, pues más allá de la corrupción imperante y los costos sociales del plan, ofrecía estabilidad en una sociedad que hasta muy poco tiempo había sufrido los impactos de la hiperinflación. En este contexto, y a pesar de la esperable caída de apoyo electoral en las próximas elecciones parlamentarias de octubre de 1993, del retraso del tipo de cambio real <sup>11</sup>, la expectativa de menor crecimiento para los años 1993 y 1994 (alrededor del 3% anual) y las altas metas de superávit operativo que deberán enfrentarlas finanzas públicas para sostener los acuerdos con las entidades financieras internacionales, la estabilidad político económica actual permite prever la continuidad de la estrategia socioeconómica. Por otra parte, el carácter revolucionario de su contenido también permite prever que, cualquiera sea su grado de éxito o fracaso, el futuro de la Argentina a mediano o largo plazo poco tendrá que ver con los patrones político económicos que la caracterizaron desde 1930 hasta no hace mucho.

### ***El significado de la consolidación***

La discusión sobre escenarios futuros debe contemplar como eje central si la lucha política y social se va a desarrollar dentro de un contexto democrático. El análisis de este punto demanda prestar atención a los dos actores que han jaqueado a la democracia argentina desde 1930: las fuerzas armadas y la burguesía. En este apartado voy a argumentar que tanto las fuerzas armadas como la burguesía apuestan y apoyan una estabilidad democrática de largo plazo en la Argentina.

Fuerzas armadas y régimen político<sup>12</sup>. Ya hice referencia a que Menem tuvo la capacidad de reprimir exitosamente el último levantamiento carapintada. Sin embargo, neutralizados política y militarmente estos sectores, ¿qué evita que el generalato frente a la ausencia de la amenaza interna, vuelva a ocupar poder lentamente y terminar cumpliendo el viejo papel golpista? La actual posición de las FFAA en la Argentina no es atribuible sólo a factores circunstanciales. La gestión de gobierno durante el período 1976-1983 implicó un altísimo desgaste, del que los conflictos entre el generalato y los carapintadas son sólo una manifestación. En primer lugar, la sistemática violación de los derechos humanos con que enfrentaron a la guerrilla y a los sectores populares en general, dio lugar al surgimiento de un mayoritario

<sup>11</sup>Este retraso es comprensible cuando se toma en cuenta que desde el inicio del plan en abril de 1991 el dólar mantuvo su valor de mercado en casi un peso (o 10.000 australes) el IPC evolucionó un 42,4% hasta fin de 1992.

<sup>12</sup>La discusión sobre fuerzas armadas coincide con parte de las conclusiones de mi trabajo conjunto con Catalina Smulovitz: «¿Ni olvido, ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina» Documento de Trabajo CEDES, 69, 1991.

resentimiento hacia las mismas. En este sentido, las investigaciones ligadas a los juicios por violaciones a los derechos humanos sólo acentuaron una tendencia ya instalada en la sociedad argentina. De hecho, el proceso judicial fue una consecuencia del clamor de justicia que caracterizó al proceso electoral por el que las FFAA abandonaron el poder. En segundo lugar, la profunda crisis socioeconómica derivada de las políticas aplicadas por los militares no sólo produjo resentimiento en los sectores populares, sino que alejaron a los importantes grupos de la burguesía que tradicionalmente constituyeron el eje de la alianza político económica que dio sustento social a los gobiernos de las FFAA. Estas, a partir de las políticas que implementaron, dejaron de mostrarse previsibles y se constituyeron en una fuente de incertidumbre para los intereses de aquellos grupos<sup>13</sup>. En tercer lugar, la debacle de Malvinas además de constituir un nuevo factor de enfrentamiento con los civiles en general fue otra muestra de lo imprevisible y riesgoso que podía ser el comportamiento militar para la burguesía y para viejos aliados internacionales como EEUU. Es más, la derrota de Malvinas generó dos profundos clivajes «internos»: por una parte, la ruptura de las relaciones interfuerzas (que se produjo durante la última etapa de la dictadura, cuando la Armada abandonó la junta militar y se negó a participar en la elección del general Bignone como presidente) y, por otra, el corte «horizontal» entre los generales que habían tenido responsabilidad en las políticas y acciones del Ejército y los oficiales subalternos que habían cumplido acciones de primera línea tanto en el proceso de represión como en Malvinas. Como es sabido, estos últimos responsabilizaban a la mayoría del generalato por una mala planificación y ejecución del combate en las islas, y por haber mantenido una actitud burocrática, cuando no corrupta, durante la dictadura.

El enfrentamiento interno que se inició en Semana Santa de 1987 se dio en un contexto caracterizado: 1) por el descrédito y aislamiento de las FFAA no sólo del conjunto de la sociedad sino también de sus tradicionales compañeros de ruta, 2) por la reducción presupuestaria como consecuencia de las políticas implementadas desde la asunción del gobierno democrático, y 3) por el enfrentamiento interno que la asignación de responsabilidades por la derrota en la guerra de Malvinas había generado. La ruptura de la cadena de mandos fue una consecuencia y un acelerador de la crisis militar. La solidaridad y apoyo que concitaron en un primer momento lo carapintadas, sumado al desprestigio «interno» del generalato mostraron un nuevo escenario para los conflictos militares. Los enfrentamientos no fueron como los de décadas anteriores, en los que la institución aparecía dividida verticalmente y en donde, más allá de quién resultase victorioso, se mantenía en pie. Esta vez el conflicto surgía como un enfrentamiento entre oficiales subalternos con apo-

---

<sup>13</sup>Este es un punto que desarrollaré con más especificidad en la próxima sección.

yo de suboficiales versus el generalato. En ese contexto, la expansión o persistencia de la influencia carapintada creaba, de hecho, una pesadilla para el Ejército. La «lucha de clases» sólo podía terminar con la destrucción de la institución como tal ya que la potencial victoria carapintada implicaba la remoción de la mayoría del personal superior, y la victoria del generalato la baja de los cuadros subalternos. Si bien los puntos más conflictivos de las tensiones internas han sido resueltos, el papel cumplido por las FFAA durante la gestión de gobierno sigue siendo visualizado como la causa central de su aislamiento social y político y de las graves crisis internas ocurridas en los últimos años. Los vencedores de los carapintadas han sido claros al respecto: si la prioridad es la institución, no están en condiciones de correr los riesgos propios de la intervención política. Como con otros actores sociales, su subordinación al poder constitucional no deriva de nacientes valores democráticos, sino del reconocimiento de que si ciertos límites son traspasados se pone en peligro la supervivencia del actor como tal. De esta forma y como consecuencia de la crisis que comienzan a sufrir las FFAA a partir de su gestión de gobierno así como por las derivaciones políticas y legales que tuvo la lucha política ligada a los derechos humanos, es posible prever que, en el largo plazo, el actor militar quedará sin capacidad de cuestionar, y por ende subordinado, al poder constitucional.

La evaporación de «amenazas» provenientes del bloque comunista y de conflictos con Brasil o Chile (por el proceso de integración económica con el primero y los acuerdos limítrofes alcanzados con el segundo), así como el desmantelamiento del aparato industrial militar y la reducción de unidades y personal que por razones del déficit fiscal ha llevado adelante Menem, potencian un futuro en el que las fuerzas armadas surgen neutralizadas como actor político.

Burguesía, política y reformas estructurales<sup>14</sup>. La presencia política de las asociaciones empresariales no es una novedad. Desde antes de los 40 habían estado comprometidas tanto con la conformación y medidas de gobiernos nacionales, como con rupturas y cambios del régimen político. El surgimiento del peronismo como mayoría electoral constituyó a la democracia en un régimen de alto riesgo para la burguesía. Es por ello que a partir de la década del 50 la organización y estrategias políticas de los capitalistas fueron consistentes con respecto al significado del autoritarismo y la democracia para sus intereses: desarrollaron acciones defensivas (y frecuentemente conspirativas) en periodos de democratización o democracia, y apoyaron la instauración y estabilidad de regímenes militares por ser los únicos que brindaban hasta no hace mucho un reaseguro y lealtad a sus intereses vitales.

<sup>14</sup>Este apartado es una síntesis de las conclusiones en mi trabajo: «Intereses Empresarios, Dictadura y Democracia en la Argentina Actual (o, sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)», Documento de Trabajo CEDES N° 39, 1990.

Sin embargo, a partir de 1976 el autoritarismo militar había comenzado a variar su significado político para la burguesía, mientras que en 1983 la redefinición de significado se inicia con respecto al régimen democrático.

En lo referido a la relación de los empresarios con regímenes autoritarios, su experiencia durante la última dictadura militar modificó la percepción de importantes grupos capitalistas con respecto a los costos y beneficios que estos regímenes ofrecen a sus intereses. Efectivamente, la implementación y los resultados de políticas diseñadas con la sistemática exclusión del empresariado organizado lo había afectado con una intensidad en muchos casos superior a los costos que sufrieron durante periodos democráticos. La suma del poder público en manos militares dejó de ser previsible: podía resultar en políticas tecnocráticas de fuerte impacto negativo para importantes grupos económicos o desembocar en aventuras como la de Malvinas y las consecuentes debacle militar y desintegración fuera de control que sufrió el régimen autoritario. Las FFAA se constituyeron así en un actor de conducta incierta y riesgosa para el empresariado. Es más, los grupos que surgieron como contestatarios de la conducción castrense «liberal» responsable de las políticas mencionadas, representan por su modalidad de acción, consignas «populistas» y hasta referencias al «imperialismo» de EEUU y Gran Bretaña, una alternativa todavía de mayor riesgo e incertidumbre para la burguesía. Es por ello que el conjunto de entidades empresariales que se caracterizaron ya sea por apoyar reclamos militares, ya sea por adoptar actitudes de neutralidad frente a situaciones de enfrentamiento entre grupos militares sediciosos y gobiernos democráticos, no dudaron en apoyar a la democracia en las sucesivas crisis militares<sup>15</sup>.

Por otro lado, y con respecto a la relación de los empresarios con regímenes democráticos, desde los años 40 hasta 1983, elecciones democráticas significaban la victoria peronista con el consecuente avance político sindical y de los grupos y organizaciones empresariales mercado-internistas, así como la implementación de estrategias tendientes a fortalecer el papel socioeconómico del Estado. Además, y más allá de medidas coyunturales, las políticas de los gobiernos peronistas llegaron a enfrentar en distintos periodos a la burguesía terrateniente pampeana (vía impuestos y la nacionalización del comercio exterior), al capital multinacional (vía nacionalizaciones de empresas de servicios), al capital financiero (vía la nacionalización de los depósitos bancarios y del manejo crediticio) y a los capitalistas como clase

<sup>15</sup>Firmando el apoyo irrestricto al gobierno constitucional en conjunto con los partidos políticos, acompañando a legisladores en gestiones para presionar a los sediciosos para que abandonasen su actitud y, como se dio en la primera semana de diciembre de 1988 durante el levantamiento «carapintada» en Villa Martelli, decidiendo con la CGT paralizar la producción hasta que los sublevados depusieran su actitud (el paro conjunto de empresarios y trabajadores no se concretó porque la crisis se resolvió el domingo inmediato anterior al lunes en que debía entrar en vigencia).

(vía la institucionalización de una larga lista de derechos laborales y el consistente intento de incrementar tanto el salario real como el relativo). Para colmo de males, los gobiernos civiles radicales o desarrollistas, surgidos a la luz de la proscripción del peronismo, mostraron tendencias ya sea a mantener políticas de fortalecimiento del Estado y desplazamiento del papel del capital multinacional (siendo el caso de radicalismo), o bien de negociación e intento de integración de las organizaciones ligadas al peronismo en vez de intentar su desarticulación. En síntesis, para los sectores empresarios de más peso económico y ligados a asociaciones liberales, la democracia implicaba una amenaza dado: a) el mencionado avance de los grupos sindicales y de la Confederación General Económica (CGE), con la consecuente pérdida de influencia sobre el aparato estatal; b) la disminución del peso del mercado como asignador de recursos; c) para algunas de las organizaciones empresariales, como la UIA, su eventual disolución; y d) políticas de enfrentamiento a importantes intereses puntuales de la burguesía. El triunfo electoral radical de 1983 implicó, por lo tanto, un principio de cambio en el significado de la democracia para los grupos y organizaciones empresarias. La primera redefinición tuvo que ver, obviamente, con la relación elecciones democráticas/peronismo.

La «ley de hierro» que establecía que el peronismo constituía la mayoría ya no tenía vigencia. Además, el discurso anticorporativo del radicalismo durante la campaña electoral parecía apuntar a frenar el esperado incremento de los reclamos sindicales. Desde las elecciones en 1983 hasta junio de 1985, cuando se comienza a implementar el plan Austral, la alternativa democrática había ofrecido cuatro grandes ventajas a los intereses empresario-patronales: 1) la derrota electoral del peronismo, 2) la neutralización del riesgo de que algunas de sus organizaciones fueran desarticuladas y/o desplazadas de la actividad político-empresarial, 3) el reconocimiento por parte del gobierno de la hegemonía política de la UIA sobre el viejo adversario CGE-CGI, y 4) el enfrentamiento del gobierno con las organizaciones de trabajadores con respecto a temas como las paritarias o el control de las obras sociales, que son determinantes del poder e influencia sindicales. De junio de 1985 en adelante, y más allá de los resultados caóticos en los que desembocaron los planes Austral y Primavera, el radicalismo se mostró permeable a la participación de los capitalistas y sus organizaciones en el proceso de toma de decisiones, así como de implementar estrategias que apunten a modificaciones en el modelo de acumulación en una dirección funcional a intereses empresariales de gran peso: apertura de la economía, privatizaciones, enfrentamiento con el poder sindical y disminución del poder del Estado como productor/asignador de recursos ya no eran objetivos monopolizados por los partidos de derecha o las FFAA.

Por otra parte, la victoria y políticas del peronismo actual no sólo han mantenido, sino profundizado la dirección neoliberal de la reorganización de la economía y la sociedad, con la novedad que estas políticas están resultando más exitosas que sus predecesoras radical y militar en términos de estabilidad económica y debilitamiento de los potenciales contestatarios del modelo al que se tiende (particularmente, el sindicalismo).

Dentro de este cuadro de situación, y proyectando los efectos de mediano o largo plazo de las medidas que se han ido implementando, la burguesía encuentra que las variantes políticas ofrecidas por la democracia argentina actual son más funcionales y menos riesgosas para sus intereses que cualquier opción autoritaria. Es más, y dado que en la Argentina no es posible la instauración de un régimen de facto sin el apoyo de los grupos económicos y organizaciones de mayor peso de la burguesía, podemos asumir que un potencial empeoramiento de la situación socio-económica no resultará en inestabilidad democrática. La apuesta de la burguesía a la estabilidad del régimen democrático es de largo plazo, así como sus efectos.

Sin embargo, el hecho de que la burguesía apoye el régimen político no responde a la pregunta de cómo fue factible para Menem implementar una reforma estructural que afectaba importantes intereses empresarios. Un conjunto empresarial particularmente importante por su poder económico y político lo constituyen los grupos económicos que, fortalecidos durante la última dictadura militar, han visto sus intereses afectados con el achicamiento del Estado. Estos grupos, diversificados horizontalmente y con capacidad exportadora, encontraban en su papel de proveedores del Estado (usualmente, contratistas de grandes obras) una fuente central de sus ganancias. Es más, algunas de las empresas pertenecientes a estos grupos dependían de la sobrefacturación al Estado para poder ofrecer esos mismos productos a precios competitivos en el mercado internacional. La estrategia del gobierno para neutralizar la reacción de estos grupos económicos (una de cuyas formas era la potencial alianza con sectores sindicales en base a un discurso «nacionalista» y de «defensa» del Estado), ha tendido a intercambiar la pérdida de ganancias como proveedor estatal por la apropiación vía las privatizaciones de empresas públicas que quedan colocadas en posiciones monopólicas u oligopólicas. Neutralizada la potencial reacción de estos grupos estratégicos y desaparecida la capacidad de acción colectiva del pequeño y mediano empresariado históricamente ligado a la CGE, el gobierno menemista pudo liderar una revolución que, como toda revolución capitalista, afectó no sólo los intereses de los trabajadores y la clase media sino también los importantes sectores de la burguesía.



El tipo de democracia futura . Sabemos que en Argentina el proceso de lucha político económica resultó a partir de los años 50 en recurrentes crisis que tendieron a profundizarse en intensidad y violencia. Sin embargo, a pesar de un contexto adverso, los trabajadores durante décadas lograron conservar la presencia y poder de sus organizaciones, por lo que mantuvieron un apreciable éxito en la defensa de sus derechos e intereses. Hasta mediados de los años 70, la resultante de los recurrentes ciclos de lucha por la distribución de bienes políticos (libertades, derechos laborales, etc.) y materiales podría ser considerada como un «empate». Sin embargo, el presente marca una situación radicalmente distinta a la que caracterizó a la Argentina desde los 40 que, necesariamente, debe ser tenida en cuenta al prever potenciales redistribuciones de bienes político económicos: el poder de compra de los sectores asalariados de 1983 a 1990 ha caído más de un 50%; entre esos mismos años el desempleo y subempleo en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires se han casi duplicado y el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas se calcula actualmente entre 9 y 10 millones (1/3 del total de la población nacional). Estos datos, más allá de los índices sobre el éxito del plan económico hoy han empeorado<sup>16</sup>. Efectivamente, en 1992, y a pesar de los datos sobre crecimiento económico en ese año, el desempleo en el Gran Buenos Aires aumentó un 26,4% (mientras que el desempleo alcanzó un 6,7% el subempleo fue de 7,3%, cifras sólo superadas desde 1974 durante el año hiperinflacionario de 1989). Con respecto a redefiniciones de distribución del total de ingresos a niveles familiares, el 40% de las familias de menores ingresos en el Gran Buenos Aires percibía en 1977 el 16,87%, en 1983 el 15,73% y en 1989 el 11,70%, mientras que el 10% de mayores ingresos recibía el 31,57% en 1977, el 32,49% en 1983 y el 41,60% en 1989, por lo que el índice de equidad cayó de 0,53 en 1977 a 0,48 en 1983, y a 0,28 en 1989<sup>17</sup>. Medido en términos de quintiles, de las familias del Gran Buenos Aires los cuatro primeros de menores ingresos percibían el 57,2% en 1976, el 51,72% en 1983 y el 42,3% en 1989, mientras que el quintil de mayores ingresos recibía los restantes 42,8% en 1976, 48,28% en 1983 y 57,70% en 1989<sup>18</sup>. La tendencia general es que estos índices muestran grados más regresivos cuando se observa su comportamiento a niveles provinciales.

<sup>16</sup>Cifras citadas por William Smith: «Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic Policymaking in Argentina (1983-1989)» en Malloy, J. y E. Gamarra: Latin American and Caribbean Contemporary Record, vol. VIII - 1988/1989 -, Holmes and Meier, Nueva York, 1990.

<sup>17</sup> El Índice de equidad se calcula dividiendo el porcentaje percibido por las familias de menores ingresos por el porcentaje recibido por las familias de mayores ingresos, por lo que cuanto mayor sea el valor del Índice mayor el grado de equidad distributiva. Estos datos fueron obtenidos de Barbeito, Alberto: «Distribución de Ingresos, Pobreza y Estado de Bienestar», Documento de Trabajo CIEPP N° 3, Buenos Aires, 1991, cuadro 4.

<sup>18</sup>Fuente: CEPAL en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

Los sindicatos han perdido poder de convocatoria, disminuido su cantidad de afiliados, y luchan por el control de obras sociales cuyo nivel de quebranto económico ronda los US\$ 400 millones. El primer elemento a tomar en cuenta, entonces, es que durante los últimos 15 años se ha resuelto en favor del sector capital y de la minoría de mayores ingresos el «empate» distributivo que caracterizó a la Argentina desde los años 40.

Finalmente, me interesa acentuar la distinta lógica que subyace a la estabilidad política del régimen en diversos tipos de democracia, un tema que reviste particular relevancia en el con texto de «desempate» al que hice alusión . La apertura democrática de 1983 significó el lento «corrimiento» de la lucha política desde una tensión autoritarismo-democracia hacia otra centrada en el tipo de democracia que asegurase gobernabilidad y estabilidad: la crisis - estancamiento e hiperinflación - que caracterizó a la transición argentina fueron síntomas de la intensidad que asumió la lucha por redefinir dentro de los límites del juego democrático quién gobierna a quién, dentro de cuáles reglas y respetando qué derechos<sup>19</sup> . Las democracias consolidadas muestran dos tipos polares de organización del poder y articulación de derechos e intereses sociales. En un extremo, encontramos el tipo «neocorporativo» que basa la gobernabilidad del régimen en actores sociales de alta agregación y densidad organizativa. La base de la democracia neocorporativa es un intercambio - de fuerte carácter keynesiano - entre los trabajadores organizados, el empresariado y el Estado: los primeros abandonan demandas radicales a cambio de participación política en el proceso de toma de decisiones que apunta a aumentar, por un lado, inversiones-empleo-salarios por parte de los empresarios y, por el otro, políticas de bienestar (educación, salud, justicia igualitaria, etc.) por parte del Estado. Este tipo de democracia alcanza estabilidad política y capacidad de reproducción del bienestar por el proceso de incorporación al orden político-institucional de los grupos sociales subordinados y, a su vez, la posibilidad de incorporación se sostiene en la extensión y profundización de los procesos de distribución de bienes políticos (derechos, libertades) y económicos en la sociedad<sup>20</sup>. En el otro extremo, podemos observar regímenes democráticos cuya gobernabilidad y consecuente estabilidad está basada en la desarticulación de la capacidad contestataria de los sectores populares. Estas democracias se caracterizan por menores niveles de distribución de recursos materiales (entendidos como la combinación de niveles salariales, de empleo y de bienes ligados a la seguridad social percibidos por los grupos trabaja-

<sup>19</sup> Esta afirmación, por supuesto, no significa, desconocer o desestimar la importancia de los condicionantes «externos» (como la deuda o variaciones de precios de los bienes exportables argentinos) sobre el juego político-económico en el que se enmarca la conducta de los actores.

<sup>20</sup> Este tipo ideal corresponde al «neocorporativismo» como lo define Philippe Schmitter y a la alianza de clases como base de la democracia como la define Adam Przeworski.

dores y populares) y también por una menor distribución de recursos político-institucionales (estos son, extensión de derechos sociales, reglas y bienes organizacionales que potencian la acción colectiva de los grupos sociales subordinados). Actores sociales débiles, alta concentración de la riqueza y en los procesos de toma de decisiones políticas son las propiedades de un tipo de democracia neo-liberal o fragmentaria cuya gobernabilidad está basada en su capacidad de exclusión política y económica de importantes grupos sociales.

Resulta claro que la tendencia actual en la Argentina es la consolidación de una democracia políticamente excluyente y fragmentaria.

### **Conclusión**

Son muchas las «puntas» que han quedado sueltas en esta versión del trabajo. Sin embargo, el análisis permite afirmar que el futuro del régimen democrático está consolidado y que el tipo de democracia consolidada es fragmentaria y excluyente tanto en términos políticos como económicos. La velocidad y profundidad de los cambios que está llevando adelante el gobierno de Carlos Menem son tales que, sin lugar a dudas, su gestión constituye una revolución, aunque de signo y dirección muy distintos a los esperados por el movimiento político que lo llevó al poder. Efectivamente, el modelo actual tiende a un punto de equilibrio con una economía con mayores grados de oligopolización e injusticia en términos distributivos. A pesar de lo cual no resulta complicado comprender por qué Menem está alcanzando sus objetivos como no lo pudo hacer ni la dictadura militar ni el radicalismo, esto es, con el apoyo empresario y obteniendo mayorías electorales a pesar del costo que implica esta dirección para los sectores populares. Los dos grandes «empates» que caracterizaron a la lucha político económica desde el surgimiento del peronismo hasta el golpe militar de 1976 se han resuelto en favor de la gran burguesía: por un lado, la burguesía local - ligada a la CGE - ha desaparecido como amenaza para organizaciones empresarias, y, por el otro, el ciclo que inició el gobierno menemista muestra a una clase trabajadora debilitada, que hoy asigna un mayor valor relativo a la estabilidad de su pobreza que a los riesgos de un cambio social (riesgos que en la Argentina están asociados con el terrorismo de Estado y la incertidumbre del estancamiento y la hiperinflación).

Albert Hirschman definió en un conocido texto las opciones que los actores enfrentan al evaluar su bienestar y preferencias: o apoyan el juego que le da sustento a su situación, o en caso de que esta no los satisfaga, lo abandonan o permanecen jugando vociferando su protesta. Gran parte de la estabilidad de la que hemos estado

hablando tiene en realidad que ver con una cuarta opción que enfrentan los grupos sociales que están pagando el costo de este proceso: la resignación.

Sin embargo, la resignación no garantiza el mantenimiento de políticas neoliberales en el largo plazo. Las perspectivas para las próximas elecciones parlamentarias de octubre son distintas a la victoria menemista de 1991: frente a la percepción de estabilidad las prioridades del electorado han ido variando. Demandas por derechos sociales y de mayor transparencia en la administración pública resultarán en una caída del apoyo electoral al gobierno, así como en un afianzamiento de los sectores dentro del peronismo que demandan una «vuelta» a políticas de mayor distribución y bienestar social (un tema que será clave en la lucha por la definición de candidaturas para la elección presidencial de 1995). Por ello, la estabilidad de largo plazo del presente modelo socioeconómico depende de la combinación de la resignación de las mayorías con la desarticulación de la clase trabajadora y los sectores populares como actores colectivos. Alcanzado este punto de inflexión, potenciales futuros gobiernos de fuerzas hoy opositoras (ya sea el radicalismo, provenientes del propio peronismo o cualquier otro sector político) sólo podrán efectuar ajustes «en el margen» del modelo sociopolítico que se está consolidando con la democracia en la Argentina.

\*Nota: este trabajo es una versión modificada y reducida del que con el título «Politics and Economics in Argentina of the Nineties (Or, Why the Future No Longer is What It Used to Be)» se publicará en Smith, W., C. H. Acuña y E. Gamarra: *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*, Transaction, New Brunswick, 1993.

### **Referencias**

- \*Anónimo, LA NACION-PRENSA. 9/11. p6 - 1991; Malloy, J.; Gamarra, E. -- ¿Ni olvido, ni perdón? Derechos humanos y tensiones cívico-militares en la transición argentina.
- \*Acuña, Carlos H.; Smulovitz, Catalina, DOCUMENTO DE TRABAJO CEDES. 69 - 1991; Intereses Empresarios, Dictadura y Democracia en la Argentina Actual (o, sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática).
- \*Acuña, Carlos H., DOCUMENTO DE TRABAJO CEDES. 39 - 1990; Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic Policymaking in Argentina (1983-1989).
- \*Smith, William, LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN CONTEMPORARY RECORD. VIII - Nueva York, Holmes and Meier. 1990; Distribución de Ingresos, Pobreza y Estado de Bienestar.
- \*Barbeito, Alberto, DOCUMENTO DE TRABAJO CIEPP. 3 - Buenos Aires. 1991

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 126, Julio-Agosto de 1993, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.