

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21



Reformas del Estado en Argentina:

Las Reformas de Primera
Generación entre 1987 y 1994

Viale Linares Francisco
Córdoba, agosto de 2008

Trabajo Final de Graduación de
Relaciones Internacionales y Ciencia Política.
Comisión Asesora y Evaluadora: Rómulo Montes y María Cecilia Caro Leopoldo.

“El péndulo se ha movido abruptamente en la dirección de los mercados incontrolados: si antes había superpuestamente un exceso de intervencionismo estatal, ahora el peligro es exactamente el contrario, la patológica debilidad de los Estados para regular y encausar (...) las ciegas fuerzas del mercado”

Atilio Borón¹

¹ Borón, Atilio, “¿Yugo o Jaguar? Notas sobre la necesaria reconstrucción del Estado en América Latina”, en I Congreso del CLAD, *Reforma del Estado y de la Administración pública*, Nº 5, Caracas, 1997, p. 94.

Reformas del Estado en Argentina:

Las Reformas de Primera Generación entre 1987 y 1994

Francisco Viale Linares².

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN

Las reformas del Estado que se llevaron a cabo en Latinoamérica durante la década de 1990 fueron de gran profundidad y vasto alcance, motivadas por dar respuestas a las nuevas necesidades y realidades de los distintos países de la región, que venían sufriendo profundos cambios. No obstante ello, en el caso argentino hubo un primer intento de incorporar Reformas de Primera Generación a finales de la década de 1980.

Los causales del giro político que significaron dichas políticas en la materia fueron diversos y de diferente naturaleza. Por un lado, el desencanto respecto de las teorías desarrollistas que, pese a venirse formulando, adoptando, reformulando y reimplementando desde su surgimiento en la década del '50, no lograron dar una solución sólida a los problemas para los que habían sido diseñadas (que eran, básicamente, la industrialización, la modernización de la agricultura y el desarrollo de infraestructura). Por el otro, Stallings³ hace hincapié en que “el giro negativo que adoptó el crecimiento del comercio internacional en la década del '70, junto con el espectacular aumento de las tasas de interés reales a fines de esa década y la reducción de los préstamos comerciales a comienzos de la siguiente, obligaron a los países en

² Francisco Viale Linares, ex Investigador de la Universidad Empresarial Siglo 21 y estudiante de las Licenciaturas en Relaciones Internacionales y Ciencia Política de dicha Casa de Altos Estudios. E-mail: franviale@gmail.com. Prohibida toda publicación o difusión, total o parcial, del presente texto sin la autorización expresa y por escrito del autor del mismo.

³ Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, Nº 140, Buenos Aires, 1996, p. 1, haciendo referencia a Barbara Stallings. Por su parte, resulta muy acertada la siguiente afirmación de Richard Falk: “La globalización limita las opciones de los actores nacionales, sean estos miembros de países ricos o pobres”. Véase Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), *Aportes para la Agenda de la Reforma del Estado*, Buenos Aires, 1997, p. 3, en referencia a Falk, Richard, “Towards Obsolescence: Sovereignty in the Era of Globalization”, *Harvard International Review*, Vol XVII, Nº 3, verano 1995.

desarrollo a ajustarse (...) a las restricciones impuestas por el ambiente internacional”. A su vez, el autor rescata que el nexo entre ambos argumentos es el hecho que dichas políticas desarrollistas fueron implementadas en gran medida con endeudamiento externo por lo que, al verse recortada esta fuente de divisas, debió redefinirse el cambio estructural primordialmente en términos de ajuste estructural.

La Reforma del Estado abarcó las áreas más diversas de la estructura política, económica y administrativa de los Estados en que se implementó, siguiendo en gran medida los postulados y recomendaciones de lo que se dio a conocer como el Consenso de Washington (*Washington Consensus*). Respecto de estas políticas que se presentaron en distintos países latinoamericanos, Casilda Béjar nos dice que:

“La reforma del Estado constituye un área de cambios estructurales paradigmáticos en la región. La liberalización de mercados y precios, junto al papel prominente asumido por el sector privado en el campo económico, significaron un cambio correlativo y fundamental en la dimensión y funciones del Estado. El Estado cambió su carácter de agente central y rector del funcionamiento de las economías, que lo realizaba desde la Gran Depresión (...). Sucesivamente, gran cantidad de empresas estatales fueron privatizadas, así como numerosos mecanismos de control y regulación desmantelados”⁴.

Sin embargo, además de estas influencias internacionales y tendencias regionales, también intervinieron factores internos en el proceso de formulación de los proyectos de reforma y en el destino que les deparó. Dentro de esta amplio abanico temático, el foco se centrará en los períodos 1987-1989 (bajo la administración Alfonsín) y 1991-1994 (bajo la gestión Menem), buscando explicar qué factores resultaron condicionantes y cuáles facilitadores de la puesta en marcha de sus respectivos programas de Reforma del Estado de Primera Generación.

En lo que respecta a la presentación del presente trabajo, el mismo seguirá el siguiente orden:

⁴ Casilda Béjar, Ramón, “La década dorada: economía e inversiones españolas en América Latina: 1990-2000”, Editorial Juan Carlos Martínez Coll, p. 88. Por su parte, Tomassini y Armijo sostienen que “las reformas económicas emprendidas por la mayoría de los países latinoamericanos a partir de fines de la década de los ochenta asignaron al mercado el papel de motor principal del proceso de desarrollo en todas sus dimensiones”. Véase Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela, “Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos”, Lom Ediciones, 2002, p. 31.

- La primera parte comprende al Capítulo I, el cual contiene el desarrollo histórico contextual que hace al tema abordado, las cuestiones metodológicas y teórico-conceptuales que ayudarán a comprender el desarrollo del texto.
- La segunda parte se compone de dos capítulos, uno referido a la presidencia de Raúl Alfonsín, y otro referido al primer mandato presidencial de Carlos Saúl Menem. En cada uno de ellos se expondrán ciertas características generales del presidente que corresponda e información más profunda y sustentada sobre los aspectos que resulten ricos a los fines de la investigación desarrollada.
- Finalmente, la tercera parte se encuentra constituida por un breve resumen sobre los aspectos más relevantes abordados a lo largo del trabajo y se expondrán las conclusiones a las que se arribó. Aquí se analizarán las causas encontradas que explican el éxito y/o fracaso de los planes de Reforma, las cuales se presentan en los siguientes niveles: el Internacional y el Doméstico (más algunos puntos en que se superponen, que se denominarán ‘intermésticos’).

CAPÍTULO I

DESARROLLO HISTÓRICO CONTEXTUAL

Como ya ha sido mencionado, el desarrollismo fue, sin duda, uno de los principales antecedentes históricos y con mayor poder explicativo de las reformas estructurales del Estado que devinieron décadas más tarde. Esta corriente surge tras la Segunda Guerra Mundial, como respuesta a las necesidades de desarrollo impulsadas a nivel interno, con el propósito de reducir el impacto financiero, económico y comercial de *shocks* internacionales como los que se venían produciendo (la Gran Depresión y las dos Guerras Mundiales). Al respecto, Peter Evans⁵ nos dice que las teorías desarrollistas, surgidas en las décadas del '50 y el '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para impulsar el cambio estructural, haciendo especial énfasis en los programas tendientes a acelerar la industrialización, modernizar la agricultura y proveer de infraestructura a los conglomerados urbanos.

Un hecho de suma importancia es el surgimiento de la Organización de Naciones Unidas y de sus Organismos Financieros Multilaterales: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sobre esto, David Ibarra⁶ afirma que, tras el fin de la Segunda Guerra, la necesidad de evitar nuevos conflictos y la pugna entre la URSS y EE.UU. durante la Guerra Fría en el mundo subdesarrollado, llevaron a que los gobiernos de estos últimos países, como la Argentina, obtuviesen apoyo externo para el desarrollo y libertad de acción dentro del marco de las políticas de corte keynesiano.

En este contexto, el Estado era el gran motor de la economía, garante del desarrollo y el progreso, por lo que su estructura formal y su campo funcional se expandieron considerablemente, muchas veces acudiendo al endeudamiento externo. Luego, con la Crisis del Petróleo de 1973⁷, los *petroestados* comenzaron a recibir mayor

⁵Evans, op. cit., p. 1.

⁶Ibarra, David, "Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas", en *Revista de la CEPAL* N° 82. Abril de 2004. p. 10.

⁷ "Las dos crisis del petróleo en la década de los años setenta [afectaron] seriamente a las economías de los países importadores del crudo energético. En la primera crisis, en 1973, los países importadores de petróleo vieron aumentar dramáticamente sus déficit corrientes. Tanto el FMI como el Banco [Mundial] trataron de aliviar la situación mediante el reciclaje de los petrodólares. El capital privado afluía hacia los países en desarrollo. Entre 1970 y 1980 el endeudamiento público o con garantía pública pasó desde 46.000 millones a 410.000 millones de dólares. En esa época, apenas se prestó atención a la eficacia de las políticas y de las inversiones en los países menos desarrollados para resolver sus problemas de endeudamiento. En la crisis de 1979 la cuestión era ya evidente. No bastaba el reciclaje de los

cantidad de divisas resultantes del nuevo precio de este recurso energético. Muchos de esos fondos, usualmente denominados ‘petrodólares’⁸, fueron depositados en el sistema financiero internacional⁹. Alfredo Vergara lo expresa del siguiente modo:

“La acumulación de petrodólares comenzó a manifestarse de manera discreta en 1974, pero en 1975 se torno agresivamente visible. Los saldos depositados en los bancos transnacionales crecieron desde 82 mil millones a principios de 1975 hasta 440 mil millones en 1980. Es decir, los depósitos de petrodólares se quintuplicaron en apenas cinco años. Pero el captar depósitos solo constituye la mitad de la actividad bancaria. La otra mitad que redondea el negocio, consiste en prestar esos depósitos para poder cobrar [y pagar] intereses”¹⁰.

Es justamente para terminar de redondear el negocio que dicha banca receptora de los préstamos vio necesario prestar esos fondos depositados, por la propia lógica financiera y bajo condiciones de exceso de oferta de capital, asumiendo mayores riesgos. Es en ese momento que aumentan considerablemente los préstamos a entidades públicas y privadas latinoamericanas, aumentando la deuda externa en general y la deuda externa pública en particular¹¹.

petrodólares, eran absolutamente precisos los ajustes estructurales, sobre todo cuando el incremento de los tipos de interés y la caída del precio de los productos básicos, hizo prohibitiva la financiación mediante el reciclaje de los petrodólares”. Véase Calvo Hornero, Antonia, “Organización Económica Internacional”, Madrid, Editorial Ramón Areces, 2001, p. 176.

⁸ Los petrodólares son “dólares estadounidenses pertenecientes a países exportadores de petróleo [o petroestados]. El término fue acuñado cuando los miembros de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) obtuvieron enormes excedentes en divisas como resultado de un enorme aumento de los precios del petróleo. El vocablo a veces fue considerado sinónimo de arabdólares. Sin embargo, es mas preciso que este último, ya que no todos los miembros de la OPEP son países árabes (Venezuela, por ejemplo) (...). Los dólares originados por exportaciones de petróleo de los países desarrollados, como Inglaterra, Noruega, etc.. usualmente no son considerados petrodólares, pese a que por definición deberían serlo. La razón para ello es que, en realidad, el término se refiere a los dólares excedentes que inundaron los mercados financieros, provenientes de países que, debido a que tenían economías subdesarrolladas, no estaban en condiciones de usarlos internamente de inmediato. Los petrodólares, por lo tanto, fueron depositados o confiados a grandes bancos internacionales de Estados Unidos y Europa. Dichos bancos *reciclaron* los fondos haciendo préstamos a países no productores de petróleo. Uno de los resultados del supuesto *reciclaje* de los petrodólares fue el creciente endeudamiento de los países en vía de desarrollo”. Véase Marcuse, Robert Jacques, “Diccionario de términos financieros & bancarios”, ECOE Ediciones, p. 134.

⁹ “La oferta financiera mundial fue alimentada por los excedentes de los países petroleros, facilitando el endeudamiento de los países en desarrollo en los años setenta. La abundancia de fondos, la desregulación y la imaginación especulativa confluyeron para la creación de nuevas, más sofisticadas y arriesgadas operaciones. [A su vez,] la tecnología de la información facilitó la interconexión del mundo de las finanzas en tiempo real”. Sevares, Julio, “El poder del dinero”, Clarín, Suplemento Zona, 31 de octubre de 1999.

¹⁰ Vergara, Alfredo, “América Latina: entre sombras y luces”, Ed. Juan Carlos Martínez Coll, p. 7.

¹¹ Vergara nos dice que “en la década de los 70, mas de 400 bancos privados del primer mundo otorgaron préstamos al tercer mundo. Desde luego, algunos bancos fueron más agresivos que otros y la mitad de la deuda de América Latina se originó en apenas 10 bancos (...). Adicionalmente, los gobiernos de América Latina podían financiar sus déficit fiscales y comerciales sin tener que cobrar nuevos impuestos, emitir dinero o crear aranceles. Es decir, sin generar ningún malestar entre los votantes”. Véase Vergara, op. cit.,

Este desmedido endeudamiento, sumado a una inadecuada estrategia de desarrollo industrial y un crecimiento económico insuficiente como para afrontar los compromisos financieros contraídos, desencadenó en la década de 1980 lo que se conoce como la Crisis de la Deuda. Acertadamente, Bresser Pereira¹² sostiene que dicha crisis afectó a toda Latinoamérica y que fue la peor crisis económica de su historia.

Es en este contexto (endeudamiento excesivo, gasto público asfixiante e incapacidad de obtener nuevos préstamos) que el recorte estructural se vuelve no ya una opción más entre tantas, sino la única que se percibía como viable. Aquí es cuando toma cuerpo la idea de Reforma Estructural, basada en las ideas del Consenso de Washington¹³. Es por ello que Cavarozzi sostiene que “la crisis de la deuda se convirtió en el parteaguas: una nueva era fue inaugurada en América Latina a partir de 1982. La cuestión dejó de ser si encarar el ajuste o no, o reducir el tamaño del Estado o no, sino cómo hacerlo”¹⁴.

Krugman lo expone del siguiente modo:

p. 9. Por su parte, Vidal Villa y Laclau explican con gran claridad y detalle éste proceso: “¿que se hacía con esos petrodólares? Pues se hacían varias cosas. Desde luego una de ella era gastar petrodólares en el propio país con inversión interna. Es decir, petrodólares en manos de jeques árabes de Arabia Saudita se usaban para hacer inversiones en Arabia Saudita, en un porcentaje muy bajo, no sustancial. Segundo gran epígrafe es el consumo de lujo, se produce cuando los árabes o los venezolanos empiezan a gastar mucho en todo tipo de ostentación o lujo. Pero tampoco es sustancial. Lo más sustancial de todo son los depósitos o las inversiones que se realizan en sistemas financieros de Occidente. (...) Lo que quiere decir es que se produce una enorme afluencia de dólares y de cualquier divisa que van a parar a los bancos. Es decir, los petrodólares (...) van a parar al sistema bancario, a los bancos privados. Pero hay una ley bancaria (...) y es que los bancos no hacen nada con el dinero guardado en un cajón. Los bancos usan su dinero. Y este enorme grado de liquidez que tendrán los bancos europeos, japoneses y norteamericanos, será utilizado, y una forma será la concesión de préstamos y créditos internacionales. Pero no a cualquier país, sino a (...) países fundamentalmente del Tercer Mundo. (...) Los gobiernos reciben préstamos del sector privado pero sobre todo de dos organismos internacionales: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Y eso representa lo que se denomina la deuda del gobierno. Pero eso no es lo más importante. Lo más importante son los préstamos y créditos que cada uno de los bancos privados occidentales concede a empresas privadas (...). Pues bien, durante la década de los años 70 esto funciona bastante bien. En las cláusulas de concesión de los créditos, se estipularon tipos de interés variables, es decir la deuda se pagaba al tipo de interés imperante en el mercado en el momento de la devolución del crédito (...). Había otra cláusula extremadamente importante que se suele omitir muchas veces y es la que habla de la deuda privada públicamente garantizada. Es decir, el gobierno de cada país aparece como el avalista del préstamo que va a recibir una empresa privada. De este modo por ejemplo, General Motors Argentina pide un préstamo al Chase Manhattan Bank y el gobierno argentino avala esta operación”. Véase Vidal Villa, José María y Laclau, Mercedes, “Lecciones sobre capitalismo y desarrollo”, Ediciones Universitat Barcelona, 2004, pp. 126 y 127.

¹² Bresser Pereira, Luiz Carlos, “Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina”, en Bresser Pereira Luis, Maravall José María y Przeworski Adam: *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid, Editorial Alianza, 1995. p. 28.

¹³ Aunque autores tales como Richard Frienberg o Luiz Carlos Bresser Pereira prefieren referirse a él como el ‘enfoque de Washington’.

¹⁴ Cavarozzi, Marcelo, “Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, ponencia presentada al XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, p. 32.

“A medida que la década del ‘80 llegaba a su fin, John Williamson señaló que estaba generándose un nuevo saber convencional en torno de la política económica para los países en desarrollo. Dado que la gente cuyas creencias colectivas definen el saber convencional, trabajan en Washington, o al menos visitan con frecuencia esa ciudad, denominó Consenso de Washington a este nuevo saber colectivo, el cual pasó a designar casi de inmediato una receta simple de política económica: moneda sólida y libertad de mercado, incluida la liberalización del comercio y la privatización de las empresas del Estado. En esta receta, las importantes medidas públicas y el activo papel del Estado, presentes en el consenso que existía sobre el desarrollo en la posguerra, quedaban totalmente descartadas”¹⁵.

Así como, en su momento, los círculos académicos y políticos influyentes de países desarrollados promovieron que los países latinoamericanos adoptasen un desarrollismo de corte keynesiano, tras su entrada en crisis pasaron a fomentar el seguimiento de estos paradigmas emergentes de recorte estructural y reducción del tamaño del Estado y de su injerencia en el mercado¹⁶. Bresser Pereira sostiene que “Según este enfoque [el del Consenso de Washington], las causas de la crisis económica

¹⁵ Krugman, P., “Los Ciclos en las Ideas Dominantes con Relación al Desarrollo Económico”, en *Desarrollo Económico*, volumen 36, N° 143, Buenos Aires, 1996. Por su parte, Aspiazu y Nochteff acotan que “de acuerdo con ese consenso, la causa que explicaría los fracasos que condujeron a la década perdida [de los ‘80] sería el modelo económico y de industrialización que se adoptó en las décadas anteriores, el cual se habría caracterizado por la ineficiencia macroeconómica y la asignación ineficiente de los recursos. Esos fenómenos habrían sido forzados únicamente por el intervencionismo estatal y por los proteccionismos que impidieron el libre funcionamiento de los mecanismos de mercado y con ello la acción de la competencia, el pleno aprovechamiento del *animal spirit* del empresario y, muy especialmente, la asignación de los recursos en función de las ventajas comparativas”. Véase Aspiazu, Daniel y Nochteff, Hugo, “El desarrollo ausente”, FLACSO-Norma, Buenos Aires, 1994.

¹⁶ Al respecto, David Ibarra (op cit. p. 10) nos dice que “los paradigmas económicos y políticos, en tanto construcciones ideológicas (...) inevitablemente reflejan la racionalización de los intereses, así como los consensos de académicos del Primer Mundo” y que “por su intermedio se intenta normar desde el centro el comportamiento de las naciones periféricas, estableciendo las condiciones para su incorporación a la comunidad internacional”; resaltando también que “hay estímulos y sanciones cuya expresión va desde accesos a los mercados industriales hasta alianzas u ostracismos políticos”. Bresser Pereira (1995, op. cit. p. 32) dice, en relación al enfoque de Washington (como él prefiere llamarlo) que “los orígenes de esa perspectiva (...) se hallan en el derrumbamiento del consenso keynesiano (...) y en la crisis de la economía del desarrollo”. Por su parte, Noemí Mellado nos dice que “hasta principios de los noventa, tanto en el área de las Relaciones Internacionales como de la Economía Política Internacional, la polarización de los debates llevó a un conjunto acumulado de estudios de casos, estadocéntricos y ahistóricos. Sin embargo, (...) Milton Friedman de la Escuela de Chicago (...) revitaliza el liberalismo y afirma que el futuro económico de los países dependerá de la suerte de las actividades individuales, mientras que al Estado sólo se le asignaría la función de garantizar el libre juego de las leyes del mercado. (...) Estas ideas fueron adoptadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, a la vez que influyeron en los organismos internacionales para establecer el ‘condicionante’ en el diseño de políticas por parte de los países subdesarrollados. Ello llevó a John Williamson (1989) a su sistematización en lo que se conoce como el Consenso de Washington”. Mellado, Noemí Beatriz, “MERCOSUR-ALCA. Articulación de las Negociaciones internas y externas”, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2007, pp. 26 y 27.

latinoamericana son básicamente dos: 1) excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobredimensionado, y 2) populismo económico, representado como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario¹⁷, aunque “no dice nada acerca de la crisis de la deuda externa e ignora el problema del ahorro público”¹⁸, por lo que resulta interesante abordar, al menos brevemente, tan importantes cuestiones.

Para ello, hace falta contextualizar el origen del sustento ideológico y empírico de dicho consenso, que reside en el éxito que tuvieron los países del sudeste asiático como resultado de sus políticas aperturistas y su reducción del tamaño del Estado y de su intervención en el mercado. Básicamente, el argumento ortodoxo de por qué los países asiáticos triunfaron mientras que los latinoamericanos no (siendo que ambos se endeudaron en los años '70), reside en que el modelo latinoamericano de sustitución de importaciones era demasiado cerrado e ineficiente mientras que el asiático era abierto y orientado hacia la exportación. No obstante ello, dicho sustento empírico e ideológico resulta altamente cuestionable por ser sesgado y tergiversar la información.

Por ejemplo, puede contra-argumentarse que los países asiáticos contaron durante la Guerra Fría con la permanente asistencia de EE.UU. dado que había un importante interés estratégico de este último en contener a la URSS, cosa que no ocurrió en América Latina en general, ni en Argentina en particular. También podría decirse que, pese a que el modelo adoptado en Latinoamérica contaba con numerosos inconvenientes, el principal elemento determinante del fracaso del modelo y de la ‘década perdida’ fue la crisis de la deuda, provocada por variables externas sobre las que los países latinoamericanos no ejercían control ni podían hacerlo. Dicha crisis, a su vez, fue precipitada por el ‘Shock Volcker’ de fines del '79, consistente en la adopción de medidas muy restrictivas por parte de la Reserva Federal de EE.UU. que llevaron a que la tasa de interés Libor (empleada para los préstamos internacionales efectuados en dólares) pasara del 11% anual al 18% en cuestión de meses, y que la tasa de interés real pasara de ser negativa a superar, en 1981, el 8% anual. También podría argüirse que los

¹⁷ Bresser Pereira, 1995, op. cit. p. 33.

¹⁸ Ibid. pp. 33 y 34.

países asiáticos (como, por ejemplo, Corea¹⁹ o Taiwán²⁰) tuvieron una importante intervención del Estado invirtiendo en infraestructura y capacitación, abriendo discriminada y prudencialmente la economía al comercio internacional y buscando crear ventajas comparativas para competir internacionalmente con productos con cada vez mayor valor agregado, cosa que omiten decir los Organismos Multilaterales.

Respecto de estas diferencias entre América Latina y Asia, Calvo Hornero comenta lo siguiente:

“Los resultados de las políticas de ajuste en Asia, diferían sustancialmente de (...) [los presentes en] América Latina (...). Algunos países como Malasia, Indonesia, Corea, Pakistán, Tailandia e India, utilizaron la asistencia especial del Fondo [Monetario Internacional] y del Banco [Mundial] para hacer frente a las crisis del petróleo. Sin embargo, a diferencia de América Latina (...) Asia se recuperó mucho más rápido y emprendió una senda dinámica de crecimiento (...). Entre los condicionantes de la política interna que favorecieron la recuperación y el desarrollo en Asia, a diferencia de (...) América Latina, se destacan:

- Mejor gestión macroeconómica.
- Políticas sectoriales seleccionadas.
- Mayor equilibrio entre el Estado y la iniciativa privada.
- Más apertura al exterior.
- Mayor diversificación de las exportaciones.
- Mas desarrollo institucional”.²¹

Por su parte, Bresser Pereira comenta que desde el estallido de la crisis de la deuda, a comienzos de la década de 1980, los distintos países de América Latina vienen

¹⁹ En Corea, el Estado incentivó la creación de grandes corporaciones (“chaebols”) a partir de compañías comercializadoras; quienes han comercializado internacionalmente productos de empresas más pequeñas y hecho grandes inversiones en desarrollo de nuevas industrias. También se utilizó activamente el crédito a tasa preferencial para incentivar inversiones en sectores específicos. Esta creación de monopolios temporarios para ciertas empresas en ramos industriales promovidos, a cambio de metas de exportación específica, hizo que las mismas se volvieran exportadoras, subsidiando sus exportaciones con los fuertes beneficios obtenidos en el mercado nacional. La política industrial fue secuencial: en los años sesenta se privilegió la inversión en cemento, fertilizantes y refinerías de petróleo; a fines de los sesenta y comienzo de los setenta, en acero y productos petroquímicos; a fines de los setenta en astilleros, bienes de capital y bienes de consumo durable; y en los ochenta, electrónica, telecomunicaciones e informática.

²⁰ El caso de Taiwán es sumamente interesante por lo ingenioso que resulta en cuanto al tratamiento de la inversión extranjera directa tendiente al desarrollo: jointventurs entre empresas del Estado y privadas nacionales y extranjeras, promoción de parques industriales, etc.

²¹ Calvo Hornero, Antonia, “Organización Económica Internacional”, Madrid, Editorial Ramón Areces, 2001, p. 178.

implementando estrategias de ajuste y reforma en sintonía con lo sugerido desde el enfoque neoliberal de Washington²², pero muchas de estas reformas tenían un costo muy elevado, al cual los Estados de la región no podían hacer frente. Es aquí que, descartada la posibilidad de endeudarse con la banca privada, los Organismos Multilaterales de Desarrollo comienzan a tomar un rol mas activo en la satisfacción de esta demanda de crédito.

Focalizándonos en el caso de la Argentina, pese a que el país contrajo sus primeros préstamos con Bancos Multilaterales de Desarrollo (en adelante BMD) a comienzos de la década de 1960 (Banco Mundial y BID)²³, estos no se destinaban a reformas estructurales sino que “hasta mediados de la década de los ’80, prácticamente todo el financiamiento de este origen se concentró en préstamos de inversión, especialmente aquellos destinados a la construcción de grandes obras públicas, siguiendo las políticas ‘desarrollistas’ adoptadas por aquellos organismos en aquella época”²⁴. Pues, los primeros préstamos acordados entre Argentina y un BMD para financiar políticas de ajuste estructural tuvieron lugar en 1988, con el Banco Mundial como prestamista²⁵. De hecho, “desde la década de los cuarenta, cuando empezó a formularse la economía del desarrollo, la estrategia básica de desarrollo se basaba en la intervención estatal. (...) Washington las adoptó y utilizó al Banco Mundial, institución presuntamente destinada a prestar sólo a los gobiernos, como principal instrumento para promover el crecimiento. Durante un cuarto de siglo como mínimo (1945-1970), los países en desarrollo y el Banco Mundial desafiaron con éxito al viejo orden internacional liberal”²⁶.

²² Bresser Pereira, 1995, op. cit. p. 43. Por su parte, Tomassini y Armijo nos dicen que “tras el agotamiento de la estrategia convencional de desarrollo latinoamericana, basada en un proceso de industrialización sustitutiva protegido y liderado por el Estado, así como de la crisis de la deuda y el ajuste, los países de la región emprendieron un conjunto de reformas encaminadas a garantizar los equilibrios macroeconómicos, estabilizar las economías, abrirlas a los mercados internacionales y trasladar el motor del crecimiento a las fuerzas del mercado y al sector privado”. Véase Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela, “Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos”, Lom Ediciones, 2002, p. 31.

²³ Lucioni, L. y Dvoskin, A., *El financiamiento de la Banca Multilateral a la Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), 2002, citada por Lardone, Martín y Cingolani, Mónica, “Gobiernos Bajo Presión. Relaciones Intergubernamentales y Reforma del Estado. El caso Córdoba”. Córdoba, EDUCC, 2006. p. 41.

²⁴ Lardone, Martín y Cingolani, Mónica, “Gobiernos Bajo Presión. Relaciones Intergubernamentales y Reforma del Estado. El caso Córdoba”, Córdoba, EDUCC, 2006. p. 41.

²⁵ Lucioni, y Dvoskin, op. cit., citado por Lardone y Cingolani, op. cit., p. 41.

²⁶ Bresser Pereira, 1995, op. cit., pp. 51 y 52.

Obviamente luego se dio un viraje en Washington y en los Organismos Multilaterales de Desarrollo, orientándose hacia el abandono de estas políticas que inicialmente promovían e incluso financiaban. En reemplazo de las Políticas Desarrollistas orientadas hacia la industrialización y la sustitución de importaciones, en las que el Estado jugaba un rol central, comienzan a surgir en vísperas de los '70 desarrollos teóricos de raigambre liberal que se dieron a conocer como Neoliberalismo²⁷, corazón del Consenso de Washington y de las políticas reformistas llevadas a cabo en muchos países latinoamericanos, entre ellos Argentina.

Estos cambios en los lineamientos políticos hacia los países latinoamericanos y el diagnóstico de sus problemas responden a profundas modificaciones en el contexto internacional. Sin duda, el fin de la Guerra Fría, el unipolarismo ideológico emergente, la idea de que había llegado “el fin de la historia”²⁸ y el fuerte impulso que recibieron el Neoliberalismo y el Consenso de Washington fueron centrales en este realineamiento; y ello resulta de gran importancia para el análisis aquí planteado²⁹. Esto es así debido a que dichos acontecimientos se dieron entre los dos períodos a considerar, pudiendo

²⁷ Bresser Pereira nos dice que “hacia 1970 se iniciaba la ola académica del neoliberalismo” (1995, op. cit., p. 52). Por su parte, García Delgado sostiene que “A partir de fines de los '80 predomina el enfoque neoliberal del Estado. Este último se expresa en términos económicos y de lucha contra la inflación y por la estabilidad mostrando la necesidad de encarar una drástica separación entre Estado y sociedad civil para alcanzar la estabilidad económica. Destaca el excesivo tamaño adquirido por el sector público; buscando otorgar una mayor libertad al mercado y a las tendencias autorreguladoras de la sociedad, formula críticas al exceso de burocracia y a la descontrolada expansión del gasto fiscal, lo que sería una indebida estatización de la vida social, una sociedad asfixiada por el Estado en sus energías y capacidades. De esta manera, contrapone la relación público-privado como el eje central de la cuestión, produciendo una suerte de demonización del Estado, que será fuertemente posicionada a comienzos de los '90 a través de los medios de comunicación. Se trata de un (...) Estado garantista y ‘mínimo’ en el marco democrático. (...) Una perspectiva crítica del Estado benefactor, que presupone la necesidad de su drástica reformulación para la resolución de la crisis económica mediante políticas de desregulación y privatización. Es también una perspectiva de ruptura con la concepción del Estado de bienestar previa, en el sentido de atribuir todas las responsabilidades de la crisis al Estado y todas las virtudes y posibilidades de salida al mercado”. Véase García Delgado, Daniel R., “Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”, FLACSO y NORMA, Buenos Aires, 1999, pp. 41 y 42.

²⁸ Mucho es lo que se puede decir sobre los diversos enfoques y paradigmas surgidos tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS, pero la de Francis Fukuyama resulta por demás interesante ya que fue la primera y, además, postula ésta idea de que la historia había llegado a su fin, entendiendo por ello que la lucha entre ideologías y utopías ha concluido con el fracaso del comunismo, por lo que ha triunfado la democracia liberal y las disputas tornarán, de ahí en más, sobre el ámbito económico. Estas ideas fueron expresadas inicialmente en su ensayo “¿El fin de la Historia?” (1989, publicado en el periódico *The National Interest*) y luego profundizadas en su libro “El fin de la Historia y el último hombre” (1992). Véase Fukuyama, Francis, “¿El fin de la historia?”, en *The National Interest*, 1989, disponible en <http://www.fulide.org.bo/fulide/biblioteca/el%20fin%20de%20la%20historia%20Fukuyama.pdf>; y Fukuyama, Francis, “El fin de la Historia y el último hombre”, Traducción de P. Elías, Ed. Planeta Colombiana, 1992.

²⁹ Pérez Llana nos dice, sabiamente, que “la transición nos condiciona en un mundo donde una vez más, como pasó con otras posguerras, se pensó que era posible ‘el mejor de los mundos’”. Véase Pérez Llana, Carlos, “El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997”, Buenos Aires, Editorial Sudamericana y Universidad de San Andrés, 1998, p. 13.

haber dificultado la implementación de medidas de corte liberal (tendientes a un menor Estado y un rol mas activo del sector privado en la esfera de servicios públicos) en medio de la disputa entre los dos sistemas antagónicos durante la Guerra Fría³⁰, mientras luego el modelo internacional triunfante resultó ser un promotor central de las reformas de este tipo, seguramente facilitando la implementación de las medida insertas en ese marco.

“Desde mediados de los ochenta la agenda de los gobiernos de América Latina ha estado dominada por una ola de reformas estructurales”³¹, y la Argentina no ha sido la excepción. En Argentina, los programas de Reformas de Primera Generación fueron impulsados tanto por el Presidente Raúl Alfonsín como por su sucesor Carlos Saúl Menem. El Plan de octubre de 1987 impulsado por Alfonsín incluía medidas tales como la privatización de empresas públicas (40% del capital de ENTEL y Aerolíneas Argentinas; 100% del capital de la planta de acero SOMISA) y la eliminación de trabas legales a la inversión privada en áreas hasta entonces reservadas al Estado (v.g. Sector de Telecomunicaciones). “A mediados de 1987 y luego de sucesivas frustraciones en el logro de la estabilización económica, el gobierno de Raúl Alfonsín, electo por la Unión Cívica Radical en 1983, anunció un conjunto de políticas que perseguían un cambio en el papel del Estado en el proceso de desarrollo, la reasignación de los recursos económicos, el establecimiento de nuevas reglas de juego de largo plazo. Este giro hacia las reformas estructurales, bastante moderado en sus alcances, incluía en un lugar destacado decisiones vinculadas a la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas”³². Luego, ya con Menem en la Presidencia, “la conducción de [esta]

³⁰ Además, hay que tener en cuenta que el fin de dicha guerra no fue previsto con anticipación, por lo que la transición entre uno y otro momento fue muy breve y, consecuentemente, ello se vio reflejado en las políticas domésticas. Respecto de la falta de predicción de lo acontecido y de las explicaciones surgidas a posteriori, véase Pérez Llana, op. cit., pp. 13 a 41.

³¹ Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, “Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular”, en Vellinga, Menno, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, Editorial Siglo XXI, 1997, p. 154. Respecto de esta característica en común de los países latinoamericanos en esa época, Gerchunoff y Torre agregan en dicho texto (p. 155) que “El Plan Baker, en 1985, (...) abogó por la racionalización y reducción del papel del Estado en la economía y una mayor integración a la economía mundial” y que “Las cláusulas de condicionalidad incorporadas a los prestamos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se convirtieron en una suerte de correa de transmisión a través de la cual las reformas de mercado hicieron su ingreso a las agendas gubernamentales. Uno tras otro, los países de la región comenzaron a poner en practica cambios de vasto alcance”.

³² Torre, Juan Carlos, “El lanzamiento político de las reformas estructurales”. p. 45.

nueva administración [se caracterizó por] el relanzamiento y profundización de las reformas”³³.

Como se sabe, el presente trabajo abarca los períodos 1987-1989 (bajo la administración Alfonsín) y 1991-1994 (bajo la gestión Menem). Los criterios tomados para realizar tal delimitación responden a diversas causas. El primer recorte temporal se justifica en que fue en 1987 que el Presidente Radical lanzó el Plan de octubre de 1987 (anteriormente mencionado) y en 1989 finalizó anticipadamente su mandato, entregándole la presidencia a Carlos Menem, por aquel entonces Presidente electo, cinco meses antes de lo previsto.

Por su parte, el extremo inferior del segundo recorte se fundamenta en que, en palabras de Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, “el año 1991 constituyó una divisoria de aguas que delimita dos períodos al interior de un proceso de cambio iniciado por una conducción política de fuerte arraigo popular y orientado a abrir el paso a un patrón de desarrollo centrado en las señales de mercado y el liderazgo de la inversión privada. El corte entre uno y otro período lo establece el Plan de Convertibilidad³⁴ puesto en marcha en 1991”³⁵. García Delgado coincide con ello al sostener que, luego de los frustrados intentos reformistas impulsados por el Presidente Alfonsín, “la reforma del Estado de bienestar va a tener en nuestro país dos etapas, ambas en el marco de la presidencia de Carlos Menem. (...) La primera está asociada al Plan de Convertibilidad y a la figura del ministro de Economía Domingo Cavallo y la segunda es posterior a la crisis del ‘tequila’ (1995) y (...) ambas se producen bajo el

³³ Ibid. pp. 45 y 46.

³⁴ Este plan de convertibilidad se implementó por medio de la Ley de Convertibilidad (1991), cuyo mentor fue el Ministro Domingo Cavallo, fijando el tipo de cambio en \$1=US\$1 para sacar al país de la hiperinflación (y siguiendo las recomendaciones que estipulaba el Consenso de Washington). Esto fue posible dado que la hiperinflación y los posteriores focos inflacionarios tornaron atractivas las medidas consistentes en darle rigidez a la moneda como mecanismo inhibitor de la inflación y para recuperar la credibilidad internacional y la estabilidad nacional.

³⁵ Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, “La política de liberalización económica en la administración Menem” en *Desarrollo Económico* (Vol. 36, N° 143). Octubre-diciembre de 1996. p. 734. Por su parte, los argumentos legales empleados, por ejemplo, para las privatizaciones quedan explícitos en la Ley 23.696, siendo algunos de ellos ‘la carencia de recursos’ el notorio deterioro de las empresas públicas ‘mal administradas’, con ‘cuadros económico -financieros graves’, ‘déficits acumulados y crecientes’ y ‘servicios ineficientes’. Véase Lopez, Andrea y Felder, Ruth, “Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”, en *Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento N° 57, Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1997. p. 24. Finalmente, Gambina hace un gran aporte al percatarse que “El régimen de convertibilidad fue utilizado para inducir una presión sobre la productividad del trabajo y empujar el proceso de reformulación empresarial del sector privado. A su vez, contribuyó a la aceleración de la reestructuración del Estado”. Véase Gambina, Julio C., “Estabilización y reforma estructural en Argentina” (1989/99) en *El ajuste estructural en América Latina* (Cap. 9). p. 202.

paradigma de Estado ‘mínimo’ impulsado por el Consenso de Washington”³⁶. A su vez, el análisis concluye en 1994 debido a varias razones, algunas propias del proceso de Reformas del Estado de Primera Generación, otras responden a cambios político-jurídicos en el orden interno y económico-financieros en el contexto regional-global.

Respecto de lo propiamente concerniente al proceso de reformas, Julio Gambina nos dice que:

“Para fines de 1994 la mayor parte de las empresas de propiedad estatal que producían bienes o servicios había sido vendida, incluyendo las más importantes, por ejemplo la compañía petrolera YPF y las que producían y distribuían electricidad. Este proceso cubrió un amplio rango de áreas productivas, desde hierro y acero hasta petroquímicas y gas. En algunos casos (áreas petroleras, ferrocarriles, puertos, autopistas, agua corriente y cloacas y canales de televisión y radio) el gobierno utilizó mecanismos de concesión. (...) [También] En julio de 1994 se implementó el nuevo régimen previsional mixto, con el objetivo de solucionar a largo plazo el financiamiento del sistema previsional y fortalecer el mercado de capitales. El sistema resultó mixto, ya que se permitió la opción de mantenerse en el viejo régimen de reparto o de incorporarse al nuevo régimen gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP)”³⁷.

En lo relativo al orden político-jurídico interno, la Reforma Constitucional de 1994 trajo aparejados importantes cambios que escapan de los objetivos del presente trabajo, pero que dificultarían el análisis comparado entre dos momentos con Constituciones diferentes³⁸. Finalmente, en el orden regional-global, en diciembre de 1994 comenzó el Efecto Tequila, el cual trajo fuertes consecuencias para nuestro país. Gambina comenta que hubo “momentos recesivos y de fuerte ajuste (...) luego de la devaluación de la moneda mexicana a fines de 1994, de fuerte impacto en la economía

³⁶ García Delgado, Daniel, “Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio”, s/f, pp. 47 y 48.

³⁷ Gambina, Julio C., *Estabilización y reforma estructural en Argentina (1989/99)* en “El ajuste estructural en América Latina” (Cap. 9). pp. 196 y 198.

³⁸ Por ejemplo, Ana María Mustapic menciona que, con la Reforma de 1994, las dos principales atribuciones presidenciales constitucionalizadas fueron los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación del veto parcial (es decir, en los términos empleados en este trabajo, se incrementaron claramente los poderes presidenciales). Véase Mustapic, Ana María, “‘Oficialistas’ y diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Enero-Marzo 2000. p. 10. A su vez, hubo otros cambios tales como el voto directo del Presidente y reelección, la reducción de su mandato de seis a cuatro años, implementación del sistema de Ballotage, tercer Senador por segunda mayoría, etc., que complejizarían el análisis aquí planteado, dificultando la comparación entre los proyectos de reformas de ambas gestiones. Dicha Reforma Constitucional (que abarcó 44 artículos) entró en vigencia el 22 de agosto de 1994.

local”³⁹. Teniendo en consideración esto, es probable que, tras esta crisis internacional, las políticas argentinas respecto de los programas de reformas hayan sufrido modificaciones⁴⁰.

En definitiva, teniendo en cuenta dichos períodos en la historia argentina, a lo que se quiso dar respuesta con el desarrollo del presente trabajo es al siguiente cuestionamiento:

¿Por qué durante los años 1991-1994 la Administración Menem pudo llevar a cabo un vasto programa de Reformas de Primera Generación, mientras que el plan de Alfonsín tendiente a ellas no resultó viable?

Cabe resaltar que dar una respuesta a ello resulta de gran relevancia tanto para la Ciencia Política como para las Relaciones Internacionales. Sobre Reformas del Estado hay mucho escrito e investigado pero, como objeto de estudio, suelen ser abordadas mayormente con enfoques de la Ciencia Política o con un estudio propio de la Economía. Es así que hasta hoy contamos principalmente con textos académicos centrados mayoritariamente en elementos domésticos de naturaleza política o bien económica. Por su parte, desde las Relaciones Internacionales, al tratarlas suele dársele una excesiva importancia a los Organismos Multilaterales de Desarrollo y al Consenso de Washington descuidando el hecho de que las reformas necesariamente implican costos tanto para el Gobierno y el aparato administrativo del Estado, como para el resto de la sociedad⁴¹. Atento a ello, es que resulta conveniente emplear una mirada interdisciplinaria que aúne los aportes que tanto la Ciencia Política como las Relaciones Internacionales pueden dar para aproximarnos a una explicación sólida y consistente sobre las causas de éxito y fracaso de la puesta en marcha de los proyectos de Reforma de Primera Generación en el caso argentino, dejando de lado el impacto y los resultados

³⁹ Gambina, op. cit., p. 202.

⁴⁰ Además, recordemos que García Delgado sostiene que, a partir del Efecto Tequila, se comienza en argentina la implementación de la segunda ola de reformas del Estado (no abordadas en este trabajo). Véase García Delgado, s/f, pp. 47 y 48.

⁴¹ Como dice Vargas Hernández, “El costo social de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural es alto en términos de reducción del gasto público en materia de educación, salud, vivienda, etc.” y “para alcanzar los niveles de eficiencia económica se tiene que pagar un alto costo Social”. Véase Vargas Hernández, José G., *Los desafíos de los estados latinoamericanos*, Mexico. pp. 4 y 5.

de dicho proceso (donde sí resultaría conveniente darle un mayor peso a los análisis cuantitativos propios de las Ciencias Económicas⁴²).

Resulta pertinente, entonces, explicitar las herramientas conceptuales a emplear, de una y otra disciplina, en esta tarea.

⁴² Como bien lo indica North, “las políticas de ajuste estructural tienen más bien una lógica política que una racionalidad económica” Véase citado por Vargas Hernández, José G., *Los desafíos de los estados latinoamericanos*, México. p. 5.

MARCO CONCEPTUAL

Ante todo, vale aclarar que durante el desarrollo de la presente investigación no se siguió estrictamente ninguna teoría ya que, en aras de lograr una explicación lo más rica posible desde una óptica interdisciplinaria, se entiende que adherir a una teoría determinada limitaría considerablemente dicha riqueza. Es por ello que, en vez de emplear un marco teórico para el abordaje del problema de investigación, se empleó un marco conceptual.

Un primer concepto a considerar es el de Reforma del Estado. Las conceptualizaciones y caracterizaciones de las Reformas del Estado son de lo más diversas y numerosas. Aquí será empleada principalmente una de ellas, que es la que clasifica a las Reformas en generaciones, aunque antes expondremos la de Luiz Carlos Bresser Pereira, quien nos indica que:

“la reforma del estado comprende cuatro problemas que, aunque interdependientes, pueden dividirse en: a) un problema económico – político: la delimitación del tamaño del Estado; b) otro también económico – político, pero que merece una consideración especial: la redefinición del papel regulador del Estado; c) uno económico – administrativo: la recuperación de la gobernancia (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de administrar e implementar las decisiones políticas; y d) un problema político: el aumento de la gobernabilidad o capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar”⁴³.

Ahora se enunciarán y definirán las distintas generaciones de Reformas del Estado (emplearemos éstas, dada su utilidad como herramienta analítica y su vasto empleo en textos académicos). En primer lugar, vale aclarar que el número de generaciones varía dependiendo del autor y del momento histórico. Es por ello que resulta imprescindible optar por un autor para evitar confusiones conceptuales. En este caso, recurriremos a Oscar Oszlak, quien divide a las reformas en dos generaciones (pese a que él llama, en un sentido aproximado, ‘reformas hacia fuera’ a las de primera generación y ‘reformas hacia dentro’ a las de segunda⁴⁴). Esta es la clasificación más

⁴³ Bresser Pereira, Luiz Carlos, “La reforma del estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150. Buenos Aires, 1998. p. 517.

⁴⁴ El autor mismo reconoce que las “reformas ‘hacia fuera’ o ‘hacia dentro’ del estado (...) respectivamente, coincidirían aproximadamente con las así denominadas de ‘primera’ y de ‘segunda’

recurrentemente traída a consideración durante el desarrollo del presente trabajo, por lo que resulta vital comprenderla cabalmente.

Las reformas de primera generación (o reformas hacia fuera, en términos de Oszlak) son las tendientes hacia un ‘menor Estado’, lo cual implica reducir su intervención y transformar su rol⁴⁵. Estas reformas tienen dos dimensiones: una de carácter jurídico y otra económico-financiera. Partiendo de un análisis empírico sobre países que afrontaron este tipo de reformas, Oszlak indica que:

“desde el punto de vista jurídico [las reformas ‘hacia fuera’ que tomó en consideración] entrañaron: crear nuevos marcos regulatorios, suscribir contratos de concesión, transferir títulos de dominio, contratar servicios de terceros, eliminar regulaciones, suprimir organismos reguladores, terminar contratos laborales, prohibir el reingreso a la función pública durante períodos determinados y así sucesivamente [mientras que] desde el punto de vista económico, la movilización y transferencia de recursos financieros acompañó las decisiones y actos jurídicos requeridos, manifestándose en: ingresos por ventas de empresas, cancelaciones y recuperación de deuda pública, cobranzas de canon de concesionarios, pago a contratistas de servicios terciarizados, actualización de tarifas de servicios públicos, transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales, indemnizaciones por retiros voluntarios, supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación anteriores a la desregulación, etc.”⁴⁶

generación”. Véase Oszlak, Oscar, “¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 de octubre de 2003. p. 10. Respecto del caso argentino, Oszlak y otros nos dicen que: “la reforma del estado iniciada en Argentina, al igual que en la gran mayoría de los países latinoamericanos, hacia fines de los años ’80, reconoce (...) etapas claramente diferenciadas. (...) La primera fase consistió en la reducción del aparato estatal mediante la transferencia a terceros (empresarios privados, ONGs, gobiernos subnacionales, proveedores) de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios tanto para usuarios de la sociedad como del propio estado. Además de la privatización, descentralización y tercerización, que fueron sus principales instrumentos, esa etapa también incluyó la desregulación de numerosas actividades económicas (controles de precios, intervenciones equilibradas en los mercados, mecanismos de promoción)”. Véase Oszlak, Oscar, Felder, Ruth y Forcinito, Karina, “La capacidad regulatoria del Estado en Argentina”, Universidad de Buenos Aires, abril de 2000, p. 4.

⁴⁵ Oszlak, Oscar, “¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003. pp. 9 y 10.

⁴⁶ Ibid, p. 9. Véase también Vargas Hernández (op. cit., p. 4), donde indica que las Reformas de Primera Generación “establecen una serie de medidas económicas tendientes a lograr el equilibrio macroeconómico, tales como ajustes en la balanza de pagos, reducción de la escala de la administración, desregulación, reestructuración de incentivos y de precios relativos, descentralización y privatización”. También puede consultarse el texto del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *La gestión de los Archivos en los Entes Residuales del Estado Nacional*, Buenos Aires, 1996, p. 4, donde se afirma que “Como resultado de los procesos de reforma, racionalización o reorganización administrativa del

Por su parte, las reformas de segunda generación⁴⁷ (o ‘hacia dentro’) no se orientan hacia un ‘menor Estado’ (como sí lo hacen las de primera generación), sino hacia un ‘mejor Estado’. Al respecto, Oszlak agrega que las reformas ‘hacia dentro’ del Estado, a diferencia de las ‘hacia fuera’, no consisten en meros cambios jurídicos ni en transacciones económico-financieras, sino que implican cambios tecnológicos y culturales⁴⁸. Son estos cambios los que generan un mejor Estado, aunque el análisis de este segundo tipo de reformas quede fuera del alcance de este trabajo.

Finalmente, y atento a los objetivos planteados, vale resaltar que “en general, las reformas ‘hacia fuera’ [implican] transacciones con actores y organizaciones externos al Estado nacional: organismos internacionales, empresas transnacionales, gobiernos subnacionales o participantes del mercado”⁴⁹. En esto, los BMD tienen una importancia central como proveedores de los fondos necesarios para llevar a cabo las Reformas Estructurales y como promotores de la puesta en marcha y profundización de ciertas reformas, ya sea por medio de condicionalidades de los préstamos o por su influencia sobre los inversores. A su vez, advierte que la tarea de llevar a cabo reformas ‘hacia dentro’ es irrenunciable para el Estado, por lo que, a diferencia de las reformas hacia fuera, no puede encomendársela a otros⁵⁰.

También analizaremos los poderes con que cuenta el presidente. Aquí utilizaremos una de las clasificaciones más empleadas en la Ciencia Política contemporánea, siguiendo a Mainwaring y Shugart, quienes los presentan del siguiente modo:

“la ‘fortaleza’ de los presidentes –su capacidad para ejercer influencia sobre la legislación– descansa sobre dos categorías de poderes presidenciales: poderes constitucionales y partidarios. Los poderes constitucionales, tales como la

Estado, generalmente se establece la transferencia o fusión de organismos, objetivos, competencias o funciones que -de acuerdo con determinados criterios político/técnicos- aparecen como superpuestos o duplicados, así como la supresión de aquellos que se consideran innecesarios”.

⁴⁷ Andrea López ubica la las Reformas de Segunda Generación en este contexto: “una vez transcurrido el activo proceso de reestructuración tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, desde los propios organismos internacionales se impulsa una variante crítica de las políticas derivadas del ‘Consenso de Washington’, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados”. Véase López, Andrea, “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje Conceptual”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Documento N° 68. p. 5.

⁴⁸ Oszlak, op. cit., p. 10.

⁴⁹ Ibid, p. 11.

⁵⁰ Ibid.

atribución de vetar proyectos de ley o de emitir decretos-ley, permiten al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa. (...) Los poderes partidarios son la capacidad de modelar (o, incluso, de dominar) el proceso de confección de la ley que se origina en la posición del presidente ante el sistema de partidos. (...) La interacción entre los poderes constitucionales y partidarios de los presidentes da forma al carácter de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y determina en gran medida la capacidad de los presidentes para transformar en políticas un programa legislativo”⁵¹.

Respecto de los poderes constitucionales con que puede contar un presidente para influir en el marco legal, los principales son el poder de veto y el poder de decreto. Siguiendo a estos autores, podemos distinguir entre poderes proactivos y poderes reactivos. El poder de veto es un poder legislativo reactivo del presidente ya que “permite al presidente defender el statu quo reaccionando al intento de la Legislatura por alterarlo”⁵² por medio de la aprobación de un proyecto de ley. Igualmente, suelen encontrarse estatuidos ciertos procedimientos para superar el veto, siendo los más comunes los que requieren la aprobación del proyecto de ley por mayoría absoluta o por dos tercios de los legisladores.

Por su parte, el poder de decreto es un poder constitucional legislativo de tipo proactivo. En palabras de Mainwaring y Shugart, un poder proactivo “permite al presidente establecer un nuevo statu quo. Si, por ejemplo, el presidente puede firmar un decreto que se convierte en ley en el momento en que es firmado, ha efectivamente establecido un nuevo statu quo”⁵³. Es muy común en América Latina que las Constituciones Nacionales permitan al presidente o sus ministros emitir decretos regulatorios para poder implementar las leyes ya aprobadas por el congreso, pero son pocas las que le permiten a un presidente establecer una nueva legislación por medio de esta vía (además, en los países que autorizan este tipo de acciones, usualmente lo intentan contrarrestar dándole la potestad al Poder Legislativo de rescindir o enmendar el decreto si así lo quisiera).

⁵¹ Shugart, Matthew Soberg y Mainwaring, Scout, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, pp. 20 y 21.

⁵² Ibid. p. 50. Los autores acotan que el veto, al ser un poder reactivo, no le permite al presidente ir más allá de lo estrictamente tratado en la ley aprobada por el Poder Legislativo.

⁵³ Ibid. p. 54.

Otro concepto central para el abordaje del presente trabajo es el de transferencia de políticas públicas, entendiéndolo como “un proceso en el cual el conocimiento sobre las políticas públicas, las estructuras administrativas, las instituciones y las ideas características de un contexto (actual o anterior) son utilizados para definir políticas, estructuras administrativas e instituciones en otro contexto político”⁵⁴. Esta definición es una adaptación de la desarrollada por Dolowitz y Marsh, y son ellos quienes aclaran que “la idea de transferencia [de políticas públicas] hace referencia al mismo tiempo a los procesos voluntarios⁵⁵ y a los procesos coercitivos⁵⁶”⁵⁷.

Respecto a ello, Martín Lardone señala acertadamente que “Los BMD como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo son actores muy importantes en lo que se refiere a los procesos de transferencia de políticas públicas. Por un lado debido a su rol de difusores de modelos y experiencias (*best practices*), pero también en función de la utilización de los mecanismos de ‘condicionalidades’ ligados a las operaciones de préstamos que realizan”⁵⁸.

Las condicionalidades de los Bancos Multilaterales son un tipo de presión coercitiva que presentan a las reformas como soluciones estandarizadas a problemas comunes. No obstante ello, los BMD también emplean presiones de tipo normativas tanto por los programas de formación para altos funcionarios públicos como identificando y difundiendo activamente las denominadas *best practices*⁵⁹.

También resulta interesante distinguir entre Privatización y Desregulación. Al respecto, Lopez y Felder aclaran que:

⁵⁴ Lardone y Cingolani, op. cit., p. 27, en referencia a Dolowitz, D y Marsh, D., “Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature”, en *Political Studies*, XLIV, 1996. p. 344.

⁵⁵ Voluntario porque va ligado a la idea de aprendizaje y al deseo no impuesto de implementar políticas ya existentes en pos de lograr objetivos similares.

⁵⁶ Entendiendo por coerción a las presiones de los organismos multilaterales para efectivizar las operaciones de préstamo, ayuda financiera y asistencia técnica (comúnmente denominadas condicionalidades). Respecto de estas condicionalidades, Vargas Hernández nos dice que, como consecuencia de la crisis financiera de los '80 y '90, “el FMI acudió al rescate imponiendo sus políticas de presupuestos balanceados mediante la austeridad fiscal, una rígida política monetaria, reducción del tamaño del gobierno, privatización de empresas propiedad del Estado (EPEs) y desregulación de la actividad económica, como condición para prestar ayuda”. Véase Vargas Hernández, José G., *Los desafíos de los estados latinoamericanos*, Mexico. p. 4.

⁵⁷ Lardone y Cingolani, op. cit., p. 27, en referencia a Dolowitz, D y Marsh, D., “Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature”, en *Political Studies*, XLIV, 1996.

⁵⁸ Lardone y Cingolani, op. cit., p. 30.

⁵⁹ *Ibid*, pp. 32 y 33.

“En tanto que la desregulación contempla la simplificación o anulación de normas, procedimientos administrativos y convenios institucionales sobre actividades que, por lo general, presentan un fuerte componente de externalidad (como el transporte aéreo, las telecomunicaciones, etc.), la privatización, si bien alude a la desregulación en un sentido amplio, aparece estrictamente ligada a la desvinculación del Estado de su rol de productor y proveedor de ciertos bienes y servicios. Tampoco va necesariamente de la mano de la desmonopolización -que implica la apertura de los mercados a la competencia-, pues como lo demuestra una serie de experiencias actuales, en muchos casos se ha propiciado la venta o concesión de servicios públicos que funcionaban bajo la forma de monopolios estatales en similares condiciones monopólicas o cuasi-monopólicas al sector privado”⁶⁰.

A esta altura, resulta evidente que el objeto de estudio en cuestión resulta de gran complejidad y susceptible de ser abordado desde diversas disciplinas y teorías, cada una aportando algo valioso para su descripción, explicación y comprensión. Es por ello que algunas herramientas analíticas y conceptuales de las Relaciones Internacionales resultan de especial valor a la hora de emprender una mirada interdisciplinaria sobre estas cuestiones, facilitándonos los medios para clasificar y ordenar los elementos intervinientes.

En esta dirección, la Disciplina de las Relaciones Internacionales cuenta con dos herramientas analíticas complementarias para explicar éste fenómeno: lo son los conceptos de *Push Factors* y *Pull Factors*. Los primeros son los factores domésticos que influyen en el desenlace de un determinado hecho (en este caso de las reformas de primera generación), mientras que los segundos corresponden a los de origen externo, que también determinan, condicionan, facilitan o promueven esos mismos hechos. Así, las Reformas de Primera Generación implementadas por el Presidente Menem podrán ser vistas como el resultado de un conjunto de sucesos y presiones provenientes tanto de actores y sujetos internos, como así también de agentes internacionales y transnacionales⁶¹.

⁶⁰ Lopez, Andrea y Felder, Ruth, “Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”, en *Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento N° 57, Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1997. p. 9.

⁶¹ Entiéndase que “‘actor’ es un término teórico que no coincide exactamente con determinado grupo de individuos, sino que representa las tendencias dominantes en su seno”. Véase Di Tella, Torcuato S., “Actores y Coaliciones. Elementos para una teoría de la acción política”, Documento de trabajo N° 1 del Instituto Torcuato Di Tella y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Crujía Ediciones,

Por su parte, dentro de las herramientas conceptuales de la disciplina, la Política Interméstica de Putnam⁶² resulta muy rica para el logro de los objetivos aquí planteados. Este autor reconoce que las políticas domésticas están usualmente vinculadas de alguna forma con las relaciones internacionales, y afirma que las primeras determinan a las segundas y viceversa, simultáneamente. Es así que propone un análisis de ambos niveles y sus relaciones cada vez más complejas e interdependientes⁶³. Él lo plantea en términos de juego en dos niveles:

- a) en el nivel doméstico los grupos nacionales persiguen sus intereses ejerciendo presión sobre el gobierno para que éste adopte medidas que les resulten favorables (y los políticos buscan construir su base de poder por medio de la conformación coaliciones con dichos grupos locales).
- b) En el nivel internacional el gobierno nacional busca maximizar su propia habilidad y capacidad para satisfacer las presiones domésticas y, a la vez, minimizar las consecuencias adversas provenientes de los asuntos internacionales.

Es en este juego de dos niveles donde los líderes políticos desempeñan sus labores buscando dichos fines, y como resultado suele presentarse una situación de equilibrio entre maximizaciones y minimizaciones.

Finalmente, otro concepto clave de las Relaciones Internacionales que hemos empleado es el de *Soft Power*⁶⁴ (o poder blando). Este término hace referencia al poder

Marzo de 2003, p. 13.

⁶² Véase Putnam, D., “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en *International Organization*, Vol. 42, Issue 3. World Peace Foundation y Massachusetts Institute of Technology, verano de 1988.

⁶³ En el portal web ‘Ciudad Política’, se expone claramente la dinámica propia de los problemas de hoy, al afirmar que “La agenda de las Relaciones Internacionales/globales se ha hecho mucho más compleja y comprehensiva (...) [desde que se introdujeron] en ella una serie de temas ‘nuevos’ que se encontraban solapados bajo la dinámica de la Guerra Fría. Mientras que en pasado, particularmente desde la percepción del Realismo Político, era fácil diferenciar los ámbitos que pertenecían a la agenda doméstica de cada actor y los que pertenecían a la agenda internacional; en el presente esas líneas de separación se hacen borrosas y difícilmente identificables, estamos insertos dentro de una dinámica interméstica donde lo doméstico se confunde con o global y viceversa, en la cual los actores no pueden encerrarse dentro de sus fronteras, pretendiendo no ser afectados por las dinámicas globales”. Véase en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=317>.

⁶⁴ Kurlantzick nos dice que “Joseph Nye invented a concept he called soft power (...). As Nye explained, ‘Soft power rests on the ability to shape the preferences of others ... It is leading by example and attracting others to do what you want.’ ‘If I can get you to do what I want, then I do not have to use carrots or sticks to make you do it’ (...) ‘Soft power is not merely the same as influence’ (...) ‘after all influence can also rest on the hard power of threats or payments.’ Nye focused purely on the attractiveness of a nation’s brand, of its values and ideals and norms”. Véase Kurlantzick, Joshua,

de atracción y captación por parte de un determinado actor respecto de otro, logrando que éste último haga lo que el otro quiere sin ser necesario el empleo de la coerción, premios o pagos. El mismo está basado en valores, atracción cultural, instituciones y políticas, y cada vez es más empleado por potencias tales como Estados Unidos o China.

Como ya ha de suponerse, el presente Trabajo es una ‘Investigación Científica Aplicada’ de tipo Explicativa⁶⁵, por lo que “Su objetivo (...) es conocer por qué suceden ciertos hechos, analizando las relaciones causales existentes o, al menos, las condiciones en que ellos se producen”⁶⁶. Respecto de las investigaciones explicativas, es muy pertinente el comentario de Carlos Sabino⁶⁷, al afirmar que, pese a que son las que más enriquecen y profundizan el conocimiento, se lo hace a costa de un mayor riesgo en cometer errores. No obstante ello, dado que el conocimiento científico es acumulable, a lo que aquí se aspira es a facilitar elementos intervinientes en el fenómeno analizado que ayuden a explicar la problemática, sin pretenderse bajo ningún concepto dar una explicación acabada y completa de las causas de la prosperidad o no de los proyectos de Reformas de Primera Generación de Alfonsín y Menem.

Las explicaciones fueron buscadas cualitativamente⁶⁸, orientando la búsqueda en variables tanto internas como externas, con herramientas conceptuales propias de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. De este modo, en el desarrollo del presente texto se prevé dar respuestas interdisciplinarias al por qué:

- a) del fracaso del proyecto de Reformas de Primera Generación de la Administración Alfonsín.
- b) del éxito del programa de reformas de la Administración Menem, mucho más profundo.

“Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World”, Yale University Press, 2007, pp. 5 y 6. Por su parte, Rugh sostiene que “Joseph Nye, in his insightful discussion of soft power, pointed out that it is based on values, culture and institutions as well as policies”. Véase Rugh, William A., “American Encounters with Arabs: The ‘soft Power’ of U.S. Public Diplomacy in the Middle East”, Greenwood Publishing Group, 2005, p. 3.

⁶⁵ Aunque el trabajo es también descriptivo, dado que la descripción precede a la explicación.

⁶⁶ Sabino, Carlos A., “El proceso de investigación”, Editorial Lumen/Hvmanitas, Buenos Aires. p. 63.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Es decir, el trabajo se desarrollará empleando principalmente variables cualitativas, entendiendo por estas cualquier característica o cualidad de la realidad susceptible de asumir cualquier valor no perteneciente a una serie numérica definida. Para una mayor profundidad, véase Sabino, op. cit., pp. 77 a 80.

Ya habiendo contextualizado el tema, explicado la relevancia del problema al que buscamos dar respuestas interdisciplinarias, facilitado las herramientas conceptuales necesarias para una cabal comprensión de lo que resta del trabajo y dedicado un breve espacio para algunas cuestiones metodológicas, resulta oportuno exponer clara y sistemáticamente los objetivos y las variables consideradas en este texto, que guiaron el proceso de investigación.

OBJETIVOS

- **Objetivo General:**

- Analizar las causas internas y externas, por las cuales Menem pudo llevar a cabo un amplio y profundo programa de Reformas de Primera Generación y Alfonsín no, siendo este último un programa mucho más reducido.

- **Objetivos Específicos:**

- Analizar la influencia que el contexto internacional tuvo sobre el éxito y anterior fracaso de los proyectos de Reformas del Estado de Primera Generación.
- Estudiar los principales factores internos que, en ambos casos, obstruyeron o facilitaron la realización de las Reformas de Primera Generación en Argentina.

VARIABLES

- **Domésticas:**

- Tipo de Poderes Presidenciales contemplados por la Ley en Argentina.
- Tipo de Poderes Partidarios con que contaban Alfonsín y Menem, respectivamente.
- Grado de crisis en Argentina durante las administraciones Alfonsín y Menem, como motor/inhibidor de las reformas.

- **Internacionales:**

- Cambios en el Contexto Internacional: Guerra Fría/Post Guerra Fría (dos Sistemas antagónicos/Neoliberalismo y Consenso de Washington; Bipolarismo/Unipolarismo ideológico).

- **Intermésticas:**

- Cambios en la Política Exterior Argentina: No Alineada/Alineada.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO II

LA PRESIDENCIA DE RAÚL ALFONSÍN.

El presente capítulo será ordenado de la siguiente forma: Primeramente se expondrá brevemente cierta información introductoria necesaria para una cabal comprensión de los apartados subsiguientes; luego serán abordadas algunas de las problemáticas heredadas por Alfonsín del gobierno de facto que le antecedió a su presidencia y se ahondará en el contexto de asunción al cargo de este último; otro apartado consistirá en exponer brevemente los objetivos de su gobierno y los puntos más relevantes, de acuerdo a la temática de investigación, de sus primeros cuatro años de gestión; y finalmente, se ahondará sobre los factores internos, internacionales (e intermésticos) que facilitaron o condicionaron el desarrollo del plan de Reformas del Estado de Primera Generación que él impulsó y que no pudo concretarse. Esto último se hará separadamente, designando un apartado para el nivel nacional y otro para el internacional.

Introducción

En las elecciones presidenciales⁶⁹ que marcaron el comienzo del actual período democrático de la Argentina, los dos principales candidatos eran el radical Raúl Ricardo Alfonsín y el peronista Ítalo Luder. Las estrategias de posicionamiento⁷⁰ de cada

⁶⁹ “Luego del interregno militar, los comicios nacionales de 1983 incorporaron definitivamente la publicidad a las campañas electorales” (Martínez Pandiani, Gustavo, “Marketing Político. Campañas, Medios y Estrategias Electorales”, segunda edición, Buenos Aires, Ugerman Editor, julio de 2001, p. 124). Fue en dicho año que se dio el cambio de paradigma en la relación política-medios, cambiando de la centralidad política de la comunicación a la centralidad comunicacional de la política (Martínez Pandiani, op. cit., p. 28).

⁷⁰ En el presente cuadro encontrará las características principales de los dos principales candidatos a Presidente de 1983. El mismo es una adaptación del desarrollado por Martínez Pandiani, Gustavo en la página 66 de su libro “Marketing Político. Campañas, Medios y Estrategias Electorales”, segunda edición, Buenos Aires, Ugerman Editor, julio de 2001.

CANDIDATOPOSICIONAMIENTOAlfonsín:- Posición: “El hombre que hace falta”.

- Prioridad: Democracia y derechos humanos (pro futuro).Luder:

- Posición: “El hombre íntegro del Peronismo”.

- Prioridad: Recuperación de la obra de Perón (pro pasado)

- Excesiva multiplicidad y dispersión de prioridades.

candidato durante la campaña electoral son expresadas con gran claridad por Martínez Pandiani al decirnos lo siguiente:

“En la campaña presidencial de 1983 (...) el electorado presuponía que la propuesta política del peronismo se iba a centrar en la redistribución de la riqueza y la justicia social, mientras que la del radicalismo se ocuparía de la defensa de la democracia y los derechos humanos. Merced a la elaboración de un inteligente discurso político, la UCR logró persuadir a un gran número de votantes de que también Alfonsín podía garantizar la equidad social y, aún más crucial para el resultado electoral, que el peronismo guardaba en su seno ‘bolsones de autoritarismo’.

El sociólogo Oscar Landi⁷¹ afirma que el discurso radical se afianzó precisamente cuando los gerentes de campaña propusieron al candidato Alfonsín que denunciara la celebración de un acuerdo político entre el peronismo y la dictadura, el supuesto ‘pacto militar-sindical’. Dicha estrategia discursiva logró que su oponente Ítalo Luder se ubicara en la mente de los electores como símbolo de continuidad del pasado inmediato y oscuro representado por el régimen militar.

Paralelamente, Alfonsín enfatizó mecanismos inclusivos de convocatoria suprapartidaria⁷², dirigiéndose en todos sus actos y presentaciones ‘a los argentinos’. Ello apuntaba a acortar la distancia entre enunciador y destinatario y, al mismo tiempo, operar sobre los sectores independientes e indecisos.

Por el contrario, Luder privilegió al destinatario peronista cuya confianza ya estaba ganada, excluyendo de su discurso a quienes no se identificaban partidariamente con él. La fórmula convocante ‘compañeros’ se alternaba con referencias a imaginarios tales como ‘el pueblo’ y ‘los trabajadores’, que jugaban el doble papel de destinatario y aliado del enunciador. Anclado a su tradición partidaria, el justicialismo relegó la proyección de futuro centrando su mensaje en el recuerdo del pasado. En consecuencia, no supo ni pudo incluir a nuevos receptores, en especial las mujeres y los jóvenes⁷³.

⁷¹ Véase Landi, Oscar, “El discurso de lo posible”, CEDES, 1985.

⁷² Las estrategias discursivas de Alfonsín durante la campaña “incluían al mayor número posible de receptores, recurriendo a interpelaciones apartidarias tales como ‘argentinos’, ‘amigos’ o ‘ciudadanos’; incorporaban símbolos compartidos de alto contenido institucional, entre ellos la bandera nacional y el Preámbulo de la Constitución; proponían un discurso social abarcativo que entendía a la democracia como un estilo de vida y se resumía en la ecuación ‘democracia = vida’; borrarían la dicotomía entre democracia y justicia social para capitalizar en su favor la síntesis de ambas”. Véase Martínez Pandiani, Gustavo, “Marketing Político. Campañas, Medios y Estrategias Electorales”, segunda edición, Buenos Aires, Ugerman Editor, julio de 2001, p. 89.

⁷³ Martínez Pandiani, Gustavo, “Marketing Político. Campañas, Medios y Estrategias Electorales”, segunda edición, Buenos Aires, Ugerman Editor, julio de 2001, pp. 87 y 89.

Pese a que “en 1983, las encuestas pre-electorales pronosticaban el triunfo de Raúl Alfonsín, (...) la tradición pesaba más sobre la conciencia política de los argentinos. La caída electoral del peronismo era, cuando menos, cosa de ilusos”⁷⁴. Igualmente, en este contexto, la fórmula Alfonsín-Martínez se impuso airoosamente en las elecciones presidenciales⁷⁵. Al respecto, Kobilsky nos dice que “a pesar de las mediciones que desde temprano en la campaña registraron a un radicalismo en alza, el triunfo de Alfonsín la noche del 30 de octubre con el 52% de los votos se vivió como una sorpresa electoral mayor”⁷⁶.

Dicha elección se había desarrollado con total normalidad, y el resultante de ellas fue que le sacó más de diez puntos de diferencia a la fórmula justicialista Luder-Bittel. Es por ello que el candidato de la Unión Cívica Radical se encontraba muy fortalecido para enfrentar la elección del Colegio Electoral⁷⁷, que definiría quién iba a presidir al país.

Casi un mes después de las elecciones, el 28 de noviembre, se reunió el Colegio Electoral, y la UCR se impuso tras obtener 336 votos, contra los 247 que consiguió el justicialismo. Finalmente, Alfonsín asumió el cargo el 10 de diciembre de 1983, en un clima de alegría y con fuerte apoyo popular. Su mandato era de seis años, aunque terminó renunciando al cargo el 8 de julio de 1989, cinco meses antes de lo estipulado

⁷⁴ Cita de González Esteves y Llorente (1985) por Kobilsky, Andrea, “Encuestas, medios y políticos en la Argentina electoral: 1983-2003”, Documentos CADAL, Año III, Número 42, 24 de octubre de 2005. p. 2.

⁷⁵ El triunfo electoral de Alfonsín en 1983 fue el resultado de su fuerte posicionamiento en el electorado. Respecto de ello, resulta pertinente aclarar qué se entiende por posicionamiento. “El posicionamiento debe ser concebido como una respuesta simple y unívoca a la pregunta ¿qué quiere significar políticamente el candidato en estas elecciones?”. Véase Martínez Pandiani, op.cit, p. 63. Volviendo sobre la evaluación de las causas del triunfo de Alfonsín, las siguientes palabras resultan muy enriquecedoras: “El posicionamiento es por naturaleza una decisión estratégica de priorización y diferenciación. (...) La sumisión estricta a dos ejes de campaña excluyentes permitió al político radical posicionarse claramente como ‘el candidato de la democracia y los derechos humanos’. Por el contrario, el candidato del PJ Ítalo Luder no supo limitar su estrategia a un número reducido de posiciones que le permitiera presentarse ante el electorado con contundencia. Su pretensión de aparecer al mismo tiempo como el candidato de la justicia social, la liberación latinoamericana, la tradición nacional, la continuación de la obra de Perón y de decenas de temas más puntuales y dispersos (...) hizo que su mensaje no llegara a los votantes con la claridad y simplicidad necesarias”. Véase Martínez Pandiani, op. cit., p. 63.

⁷⁶ Kobilsky, Andrea, “Encuestas, medios y políticos en la Argentina electoral: 1983-2003”, Documentos CADAL, Año III, Número 42, 24 de octubre de 2005. p. 2. disponible en http://www.cadal.org/documentos/documento_42.pdf

⁷⁷ Para aclarar el concepto de Colegio Electoral, en desuso en nuestro país desde la Reforma Constitucional de 1994, es que cito a Mainwaring y Shugart, quienes nos dicen que “en un sistema presidencial, el jefe de gobierno es electo popularmente. Por lo general, elección popular significa elección directa, pero algunos países tiene un colegio electoral que no se desvía en forma significativa del principio de la elección popular. (...) En un colegio electoral, los votos se agregan a nivel subnacional y los delegados elegidos de ese modo eligen formalmente al presidente. [Es decir que no se agregan los votos en un único distrito]”. Véase Shugart, Matthew Soberg y Mainwaring, op.cit. p. 24.

en la Constitución Nacional vigente en aquellos años debido a una profunda crisis económica, a la hiperinflación, a la carencia de poder político en el Congreso y en las Provincias y a una gran movilización y conmoción social, caracterizada por saqueos, grandes manifestaciones, etc.

Tras los cruentos años de dictadura militar, caracterizados por violaciones sistemáticas a los derechos humanos y por un modelo de desarrollo económico ineficiente, los ciudadanos argentinos volvieron a concurrir a las urnas. Desde el alejamiento de Juan Domingo Perón de la presidencia, era la primera vez que en una elección democrática surgía un presidente no peronista. Las demandas sociales eran muchas, pero, al menos en los primeros años, se centraban principalmente en lo referido a los derechos sociales y políticos⁷⁸.

En tal sentido, Alfonsín trabajó intensamente en dicho campo (especialmente durante sus primeros años de gestión), aunque a los fines de este trabajo no resulta enriquecedor ahondar en tales aspectos. Igualmente, se procederá a hacer mención de al menos algunas de las primeras medidas que tomó como presidente y que ponen en evidencia las prioridades del momento:

- el 13 de diciembre de 1983, tres días después de asumir, firmó los Decretos 157 y 158. El primero llamaba a “procurar que sea promovida la persecución penal que corresponda contra los máximos responsables de la instauración de formas violentas de acción política, cuya presencia perturbó la vida argentina”, en referencia a los grupos armados de los '70. El segundo, “ordenaba que se enjuiciara a las tres juntas militares. Es así como queda institucionalizada la ‘Teoría de los Dos Demonios’. La misma consistió en una equiparación del Terrorismo de Estado con la violencia de las organizaciones armadas de los '70”⁷⁹.

⁷⁸ En palabras de Martínez Pandiani, “Finalizado el régimen militar, las prioridades de la sociedad argentina obedecían a nuevas expectativas socio-culturales relacionadas con la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos políticos. Después de años de represión y dictadura, los anhelos de los argentinos giraban en torno a cuestiones tales como la recuperación de la democracia y los derechos humanos. De allí que un discurso político acertado para ese momento histórico debía necesariamente reconocer dicha realidad”. Véase Martínez Pandiani, op. cit., p. 89.

⁷⁹ “La Democracia”, en Apuntes para la construcción de una memoria crítica, de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.sdh.gba.gov.ar/apuntes/archivos/e.html>.

- El 15 de diciembre de 1983, a cinco días de su asunción, creó por medio del Decreto N° 187 la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) bajo la presidencia del escritor Ernesto Sábato, la cual “tenía como misión recibir denuncias y pruebas sobre los hechos ocurridos durante la dictadura y remitirlas inmediatamente a la justicia, averiguar el destino o paradero de las personas desaparecidas, determinar la ubicación de niños sustraídos y emitir un informe final con explicación detallada de los hechos investigados”⁸⁰.
- Por su parte, el Congreso acompañó esta línea política al aprobar la Ley 23.040 del 22 de diciembre de 1983, por medio de la cual se declaró inconstitucional la Ley de auto-amnistía que el gobierno militar había promulgado el 23 de marzo de dicho año, adelantándose al fin de su gobierno de facto (y que cinco días después fue acompañada del “Acta Institucional” en la que afirmaban que todas sus acciones militares se habían desarrollado en servicio de la Patria y que, por tal motivo, no podrían ser considerados delitos).

A su vez, el año antes de asumir la presidencia, se dio en la región el hecho disparador de lo que, a posteriori, se denominaría ‘la década perdida’ de América Latina: en 1982 México declaró unilateralmente la cesación de pagos a sus acreedores externos al no poder hacerle frente a sus obligaciones debido a la suba de las tasas de interés (pues el endeudamiento adquirido durante la década anterior había sido bajo tasas flotantes). Se le dice la década perdida debido a los problemas financieros que afrontaron los países latinoamericanos y al estancamiento económico que caracterizó al subcontinente⁸¹.

Ya en plena crisis de la deuda, mientras se renegociaba la misma, surge el Plan Austral (plan de estabilización) que consistía en devaluar la moneda para estimular las

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Al respecto, Beinstein nos dice que “en los años setenta, en la época de los ‘petrodólares’, un enorme flujo de préstamos se volcó hacia la región y la deuda pasó de 79.000 millones de dólares en 1975 a cerca de 370.000 millones en 1982 cuando estalló la crisis de México. El estancamiento económico posterior no impidió que la tendencia continuara: según el Banco Mundial en 1990 el endeudamiento llegaba a 435.000 millones de dólares (...). Esa cifra colosal bloquea las inversiones productivas, deprime los mercados internos y condena a la región a una prolongada recesión, porque una parte sustancial de los ingresos de sus habitantes es destinada al pago de los préstamos”. Véase Beinstein, Jorge, “La larga crisis de la economía global”, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1999.

exportaciones y reducir las importaciones, deflacionar la demanda agregada por medio de elevados impuestos, ejercer control sobre la oferta monetaria, y reducir la inversión pública y la prestación de servicios sociales. El objetivo de estas medidas era reducir el gasto interno y aumentar el ingreso de divisas para poder así ahorrar para pagar la deuda y sus servicios. Sin embargo, lo que generaron fue desempleo, subempleo, servicios improductivos, descenso de los salarios reales y del nivel de vida, reducción de las inversiones y desindustrialización nacional, mayor carga tributaria, acentuación de la regresividad en la distribución del ingreso y aceleración de la tasa de inflación.

Contexto de Asunción y Problemas Pendientes

Al momento de asumir Alfonsín, la Argentina se encontraba en un estado de profundo aislamiento en la comunidad internacional. Ello fue consecuencia de una serie de cuestiones arrastradas desde el gobierno militar que le precedió. Uno de esos aspectos lo es la sistemática violación de los derechos humanos y de la libertad de expresión. Como ya algo fue adelantado, durante la última dictadura militar estos fueron brutalmente violados por el gobierno ilegítimo. Como resultado de la política de represión que inicialmente iba dirigida hacia la guerrilla, hubo cerca de 30.000 muertos y desaparecidos, y un número aún mayor de torturados. Por su parte, la censura fue generalizada y hubo gran cantidad de exiliados, principalmente activistas sociales y políticos, investigadores, comunicadores, escritores y demás artistas. Es por ello que, al asumir Alfonsín, las demandas de la sociedad civil eran mayoritariamente de tipo social y político.

Esta política de masiva violación de las normativas nacionales e internacionales y de los derechos más básicos de toda persona fueron posibles dado el apoyo implícito (e incluso en algún grado explícito) que los Estados Unidos le dieron a la Junta Militar. Fue cuando dicho apoyo dejó de existir que aquel accionar ilegal e ilegítimo se tornó un problema para el gobierno de facto. El apoyo norteamericano a la Junta dejó de existir a raíz de la conjunción de diversos hechos que así lo tornaron conveniente a los ojos de la Casa Blanca. “La Guerra de las Malvinas y el giro de los militares argentinos en la búsqueda de armamentos y relaciones con los países comunistas hicieron que los apoyos que internacionalmente se dirigían para apuntalar a los regímenes militares se fueran diluyendo”⁸². De hecho, “posibilitando el llamado a elecciones y luego del triunfo de Alfonsín, los Estados Unidos y los países europeos apoyaron una transformación profunda del Régimen Político Argentino”⁸³.

“Es en estas circunstancias que el Gobierno del Presidente Raúl Alfonsín llega al poder. Y estos problemas aparecen como pesadas cargas que el gobierno debía solucionar para poder convertirse en viable. Para ello contaba con una elección ganada ampliamente, un Partido Radical movilizado políticamente y un cansancio general de la

⁸² Gosende, Héctor Eduardo, “La política exterior del gobierno de Alfonsín”, en *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*. Buenos Aires, editorial Libros de Tierra Firme, 2007, p. 155.

⁸³ Ibid. p. 174.

población con las políticas seguidas por el régimen militar”⁸⁴. Y dichos problemas fueron incorporados en la agenda de gobierno enunciados como sus dos objetivos macro, y enfrentados, con mayor o menor éxito, por medio de sus políticas tanto internas como exteriores.

⁸⁴ Ibid. p. 153.

Objetivos Generales de su Gobierno y primeros cuatro años de Gestión

“La Argentina ha sido siempre un país que vivió mirando a Europa, pero en este período Europa pasa a un segundo lugar. Los acontecimientos mundiales importantes para Argentina [durante el período de Alfonsín] vienen del norte, de Estados Unidos”⁸⁵, y sus objetivos de gobierno fueron desarrollados en este marco. En los casi cinco años y medio en que el Dr. Alfonsín ocupó la presidencia, hubo dos objetivos generales básicos que sirvieron de guía tanto en la política interna como externa de la Argentina. “El primero es el de reinstalar en Argentina un régimen democrático y el segundo es el de reinsertar a la República en el mundo”⁸⁶.

Respecto de la reinstauración de la democracia en el país, ella comprendía un proceso de democratización que llevaría a la consolidación de un régimen democrático estable, tanto formal como real. Por su parte, la reinsertión se tornaba vital ya que en el último período de la dictadura, la Junta Militar se encontraba sumamente aislada y deslegitimada internacionalmente. Dicha reinsertión internacional se desarrollaría acorde a la definición que el gobierno había desarrollado de la Argentina, que consistía en definirla como un país occidental, en vías de desarrollo y no alineado.

En sí, sus primeros cuatro años de gobierno fueron, en mayor o menor medida, exitosos respecto de estos objetivos, suerte que no corrió durante el resto de su mandato. En palabras del diplomático de carrera Héctor Eduardo Gosende, “durante los primeros cuatro años en que el gobierno de Alfonsín ganó las elecciones (...) tuvo suficiente apoyo político interno para convertirse en un negociador internacional exitoso”⁸⁷.

En relación a la consolidación de la democracia, fue sin duda un punto en el que se lograron apreciables logros. Con la vuelta de la democracia, ésta era un elemento sumamente valuado por la opinión pública, y la amplia mayoría de los políticos (tanto oficialistas como de la oposición), militares (salvo quienes desarrollaron las sublevaciones), personas influyentes (periodistas, famosos, sindicalistas) y académicos apoyaron enérgicamente la continuidad de la democracia. Incluso en plena crisis económica se llevaron a cabo las elecciones con normalidad, y en un contexto

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid. p. 167.

⁸⁷ Ibid. p. 158.

hiperinflacionario se sucedieron dos presidentes elegidos popularmente sin que mediaren mayores conflictos entre ambos.

Aquí resulta imprescindible hacer una salvedad: pese a que la democracia no fue atacada seriamente, salvo por los dos levantamientos militares, sí hubo importantes sectores sociales que obstruían las iniciativas gubernamentales o incluso amenazaban su continuidad (aunque estos últimos eran minoritarios). Los dos grupos paradigmáticos de esta coyuntura fueron la Confederación General del Trabajo (CGT, que aglutinaba a todos los principales sindicatos, y que era una de las bases del movimiento y del populismo peronista) y las ya mencionadas fuerzas armadas. También resulta pertinente destacar el bloqueo que realizó la oposición legislativa a muchas de sus proyectos políticos (tal es el caso del Plan de Octubre, que se encontrará conforme se avance en la lectura del capítulo), aunque ello se realizó en pleno imperio de la ley. Estos grupos, de cierto modo, capitalizaron el descontento social⁸⁸ para legitimarse y sacar rédito político, algo que es propio de la política pero que, en este período, resultó desmesurado.

Finalmente, puede verse que la profunda crisis económica en la que quedó inmerso el país puso en evidencia que las palabras empleadas por Alfonsín durante la campaña electoral que decían “con la democracia se vive, con la democracia se come, con la democracia se cura” no eran ciertas. Pues con la democracia no basta para lograr el bienestar, pero lo importante fue que no se discutió seria y masivamente si volver a un régimen dictatorial o no. Igualmente, sin duda la crisis predispuso a la sociedad al cambio. El problema fue que para entonces, tal como veremos mas adelante, Alfonsín se encontraba sumamente debilitado y no pudo conducir a los agentes de cambio⁸⁹.

⁸⁸ Ejemplos de ello lo son la gran derrota electoral de 1987, la incertidumbre generalizada, los masivos y prolongados paros y movilizaciones, la pérdida del poder adquisitivo en contextos de inflación que llegaba hasta el 200% mensual, los saqueos y la especulación financiera. Por su parte, los resultados de un estudio sobre las protestas sindicales realizado por el Centro de Estudios Nueva Mayoría reveló que durante el gobierno de Alfonsín “las medidas de fuerza se multiplicaron cuando la inflación comenzó a descontrolarse y en 1988 se registró la marca histórica desde 1980 hasta la actualidad [en referencia a agosto de 2004]: se produjeron 949 conflictos, a razón de 79 por mes”. Véase Rebossio, Alejandro, “Los sindicatos recobran fuerza en Argentina”, El País, España, 29 de agosto de 2004. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/economia/sindicatos/recobran/fuerza/Argentina/elpnegeco/20040829elpnegeco_1/Tes/.

⁸⁹ Pues fue Menem quien logró conducir dichas fuerzas de cambio y hacer uso de las masivas demandas sociales que exigían un orden al precio que sea (siempre que se desarrollara en un marco democrático).

Su último año y medio en el poder: Intento de Reforma del Estado, Crisis Económica y de Gobernabilidad, y Renuncia

Antes que nada debe aclararse que, pese a que en este apartado se abordarán temas muy diversos, el mismo tendrá como hilo conductor todo lo referente a las Reformas de Primera Generación. Más específicamente, se indagará acerca de los factores que facilitaron o condicionaron dichas reformas, subdividiéndolos en dos grandes grupos: factores internos y factores externos (en ellos se encontrarán también algunos factores mixtos, de tipo intermésticos).

Al momento de asumir, tras su arrolladora mayoría obtenida en las urnas y, luego, en el Colegio Electoral, y con el fuerte apoyo de la ciudadanía y del partido, ansiosos por recuperar la vida política institucional, obtuvo importantes logros. “La movilización popular que lo apoyó, y luego su victoria en las elecciones de la primera renovación legislativa (2 años) afirmaron al gobierno y confirmaron los apoyos externos”⁹⁰, pero luego se fueron perdiendo.

Respecto de esto, por mediados de la década del '80 Mora y Araujo ya advertía que “la coalición alfonsinista fue ampliamente pluralista, pero (...) el componente extrapartidario decisivo fue el proveniente de la centro derecha. (...) La paradoja: una coalición de centro derecha liderada por un partido de centro izquierda [y a raíz de ello se preguntaba] cómo, y durante cuánto tiempo, puede mantenerse establemente una coalición electoral de centro derecha con una dirección de izquierda”⁹¹.

Para contextualizar, puede resultar oportuno recordar que los primeros préstamos acordados entre Argentina y un BMD para financiar políticas de ajuste estructural tuvieron lugar en 1988, con el Banco Mundial como prestamista⁹².

Retomando el tema que aquí nos ocupa, pese a que el plan de Reformas del Estado de Primera Generación se dio recién con Menem como presidente, un primer intento de reformas fue impulsado por su antecesor, Raúl Alfonsín, aunque no logró implementarse⁹³. Ejemplo de ello lo es el hecho que el Plan de octubre de 1987

⁹⁰ Gosende, op. cit., p. 174.

⁹¹ Mora y Araujo, M., “La Naturaleza de la Coalición Alfonsinista”, en Botana, Natalio, *La Argentina Electoral*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1985, pp. 93, 102 y 103.

⁹² Lucioni y Dvoskin, op. cit., citado por Lardone y Cingolani, op. cit., p. 41.

⁹³ En palabras de Gerchunoff y Torre, “Aunque hubo intentos bajo la administración previa del presidente Alfonsín, el proceso de transformación económica comenzó a cobrar firme impulso a fines de 1989, cuando el gobierno de Carlos Menem lanzó una combinación de políticas de estabilización y de reformas

impulsado por Alfonsín incluía medidas tales como las privatizaciones de empresas públicas y la eliminación de trabas legales a la inversión privada en áreas hasta entonces reservadas al Estado. En dicho plan, retomando a Torre, se dio un “giro hacia las reformas estructurales, bastante moderado en sus alcances, [que] incluía en un lugar destacado decisiones vinculadas a la liberalización comercial y la privatización de empresas públicas”⁹⁴.

Ante todo, hay que aclarar una distinción procedimental en relación a la toma de decisiones y ejecución entre los Planes de Estabilización Económica y los Programas de Reformas Estructurales. Para ello Torre resulta muy claro: “Las decisiones macroeconómicas de los planes de estabilización (...) generalmente están dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central y pueden ser adoptadas por un pequeño número de altos funcionarios y refrendadas luego por un decreto presidencial. Con frecuencia no ocurre lo mismo con los programas de reformas estructurales, que involucran cambios en la legislación vigente y, por consiguiente, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación. (...) esto sucede con frecuencia pero no siempre porque dicho requisito no se aplica a todas las iniciativas de reforma por igual”⁹⁵.

Esta distinción resulta muy apropiada para el abordaje del tema en cuestión ya que pese a que el Plan de octubre de 1987 impulsado por Alfonsín contaba con medidas de ambos tipos, distaron de tener destinos similares. “La Política de liberalización comercial, radicada en el ámbito de las atribuciones del Ministerio de Economía, pudo realizar sus objetivos. (...) A su vez, la decisión de privatizar (...) las empresas estatales (...) recibió tratamiento legislativo a principios de 1988. Para entonces, la administración Alfonsín, luego del revés experimentado en las elecciones parlamentarias de setiembre de 1987, se hallaba políticamente debilitada en el Congreso”⁹⁶ por lo que no logró llevar a cabo su programa de reformas. Las derrotas sufridas en dichas elecciones le significaron una fuerte pérdida de poder tanto formal como real.

estructurales que se caracterizó por su radicalidad”. Gerchunoff y Torre, 1996, op. cit., p. 735.

⁹⁴ Torre, op. cit., pp. 45 y 46.

⁹⁵ Ibid. p. 46.

⁹⁶ Ibid. p. 45.

Alfonsín, al momento de lanzar su Plan de Reformas Estructurales (el 13 de agosto de 1987), se encontraba sumamente debilitado políticamente. Pruebas de ello es el escaso apoyo que logra en el Congreso, que igualmente se presentaba, aunque en menor medida, desde antes. De hecho, “Alfonsín enfrentó un Senado controlado por la principal fuerza de oposición, el Partido Justicialista (PJ) y, luego de las elecciones legislativas de 1987, su partido, la Unión Cívica Radical (UCR) perdió también la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Su presidencia se desarrolló, así, en un marco cercano al ‘gobierno dividido’, esto es, una situación donde el control de una o las dos Cámaras del Congreso está en manos de la oposición”⁹⁷.

Otro aspecto que no se puede descuidar, y que agrava la situación planteada, tiene que ver con la debilidad de los Poderes Partidarios con que contaba a esta altura el Presidente Alfonsín: hubo gran indisciplina partidaria en las sesiones que trataron estos programas de reformas estructurales. Torre resume esta coyuntura del siguiente modo: “El principal partido de oposición, el Partido Justicialista, contó en la ocasión con los recursos para bloquear la iniciativa, la cual también fue escasamente acompañada por buena parte de los representantes del partido de gobierno, que vieron en ella una suerte de defección programática”⁹⁸.

Resulta muy comprensible la descripción que da Gosende del viraje entre la favorable situación inicial (de fuerte apoyo popular y cooperación con la oposición) y la fragmentación y pérdida de poder que caracteriza el último tramo del gobierno radical:

“El acuerdo entre los dos Partidos el Radical y el Peronista había permitido una fuerza negociadora apreciable. Pero [las] negociaciones con los banqueros y el Gobierno de los Estados Unidos, junto con la solución que había dado el Gobierno a la crisis provocada por el levantamiento militar de Semana Santa había repercutido sobre el sistema de alianzas del Gobierno haciendo que un sector importante de las fuerzas de izquierda se fuera poco a poco apartando de la coalición que sostenía al gobierno de Alfonsín. Los peronistas ortodoxos, la

⁹⁷ Mustapic, Ana María, “‘Oficialistas y diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 39, Nº 156, Enero-Marzo 2000, p. 2. Igualmente, tal como sostiene Mustapic y como veremos en el capítulo dedicado a Menem, este último “no contó a lo largo de su primer mandato con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados”. En las elecciones de septiembre de 1987, en que se elegían diputados y senadores para renovación, conjuntamente con gobernadores, legisladores provinciales e intendentes o jefes de comuna, la UCR se impuso en sólo dos provincias (Córdoba y Río Negro), mientras que el PJ lo hizo en 17 provincias, y a los otros distritos le correspondieron a partidos políticos locales.

⁹⁸ Torre, op. cit., p. 46.

izquierda y los sindicatos atacaban al gobierno por su política de acercamiento con Estados Unidos, erosionando aún más su poder. Por el otro lado, la derecha acusaba al Gobierno de Alfonsín de no implementar las políticas de reformas aconsejadas por los Organismos Internacionales”⁹⁹.

A esto hay que sumarle que, en términos de simbología, percepciones y construcción colectiva, las sublevaciones militares de 1987 y 1988 le resultaron sumamente negativas al gobierno, ya que pusieron aún en mayor evidencia su debilidad y fragmentación, alejando al gobierno de las bases populares: pues, por un lado, despertó en la mayoría de los argentinos el temor de un nuevo golpe de estado, y las expectativas de que se desencadenara tal acontecimiento entre la minoría pro-golpista¹⁰⁰.

Es en este contexto que se desarrolla un proceso inflacionario y luego se deviene en hiperinflación. “La falta de poder político, la incapacidad para elaborar salidas a la crisis económica, la participación de los peronistas en sabotear las políticas oficiales y las presiones de los banqueros y organismos financieros internacionales desataron una hiperinflación”¹⁰¹.

Hechos todos estos comentarios, resulta de gran utilidad sistematizar lo expuesto y presentar los factores condicionantes de las reformas separados en dos: un nivel interno y otro externo.

- ***Factores internos que dificultaron la concreción de las Reformas***

Por un lado, Alfonsín padeció las consecuencias de un considerable giro de las demandas y preferencias del pueblo argentino, que tras unos cuatro años de vida en democracia y en un contexto de agudización de la crisis económica dejó de ponderar mayormente a las políticas sociales y políticas y pasó a darle una creciente importancia a los asuntos económicos. Ello le afectó mucho debido a que el común de los ciudadanos dejaba de tener en cuenta los avances logrados en el campo social y político, y pasaba a concentrarse en sus flaquezas, es decir lo económico y financiero.

⁹⁹ Gosende, op. cit., p. 187.

¹⁰⁰ Luego, en 1990, Menem debió enfrentar una sublevación militar, aunque no despertó tanta incertidumbre debido a la legítima sucesión del mandato, las recientes elecciones libres y los dos antecedentes de hechos similares que Alfonsín había padecido.

¹⁰¹ Gosende, op.cit., p. 187.

Por su parte, como consecuencia de haber ganado las elecciones con una coalición bastante heterogénea, ante las inevitables diferencias entre las facciones aliadas y una opinión pública que se volvía cada vez mas crítica de su gestión, Alfonsín vio quebrantada su base de poder, quedando en evidencia las fracturas internas, perdiendo legitimidad y liderazgo, padeciendo de un alto porcentaje de indisciplina partidaria y dando lugar a que la oposición se distancie y endurezca sus posturas en pos de lograr rédito político. Ejemplos de esto sobran, pero por citar algunos de los ya mencionados, podemos traer a colación los paros y movilizaciones de los sindicatos, la falta de apoyo parlamentario ante los proyectos de ley del Poder Ejecutivo (como el Plan de Octubre de 1987), el distanciamiento de la centro-derecha, la pérdida generalizada de elecciones en 1987, los levantamientos militares, entre otros.

- ***Factores externos que obstruyeron el plan de Reformas***

Durante los primeros años de dictadura, se generaliza la crisis de la deuda externa latinoamericana en general (iniciada en 1982 tras el default mexicano) y en particular la argentina. A su vez, con la llegada de Jimmy Carter (1977-1981) a la Casa Blanca, “se agregó el interés norteamericano de modificar el ‘modelo económico’ de la Argentina y transformar el Estado en un ‘Estado neoliberal’ y el régimen militar en un régimen democrático”¹⁰². No obstante ello, el tema se torna verdaderamente vital bajo las presidencias de Ronald Reagan (1981-1989) ya que, sin duda, fue durante sus mandatos donde se gestó y comenzó el avance del neoliberalismo y la democracia a nivel mundial.

Igualmente, hay que destacar que estos apoyos no fueron ni constantes ni incondicionales. De hecho, como hemos venido viendo, para acceder a las renegociaciones de la deuda externa y recuperar la capacidad de contraer nuevas deudas, se exigen medidas concretas a cambio. Sin duda en esta época las recetas neoliberales no existían como tales, sino que eran un cúmulo de propuestas y modelos exitosos, y aún no respondían al nombre de Consenso de Washington, pero igualmente la alta inflación, la imposibilidad de sancionar e implementar programas profundos de estabilidad que implicaran la reducción del aparato estatal y una apertura comercial definida como insuficiente le jugaron en contra a la hora de obtener apoyo externo, tanto económico como político.

¹⁰² Ibid. p. 153.

Además, mientras más se acercaba el Dr. Alfonsín a los Estados Unidos, las críticas por parte de la oposición y de la CGT se volvían más numerosas y más duras, lo cual a su vez implicaba un mayor debilitamiento de su frágil y heterogénea coalición. Esta oposición se justificaba, acertadamente o no, en que la Argentina pasaba indirectamente a alinearse en el conflicto de la Guerra Fría (resultando como contradictoria la postura gubernamental) y llevaba a suponer que la gestión radical quería quedar supeditada a los lineamientos bajados desde Washington, perdiendo autonomía y reduciendo la soberanía estatal en muchos campos.

Por otro lado, el contexto internacional no le era tan favorable como el que tuvo Menem tan sólo unos años después. Pues la Unión Soviética aún libraba batalla ideológica y su influencia a nivel mundial seguía siendo muy significativa tanto en términos diplomáticos como comerciales. Además de que el capitalismo aún no se había impuesto del todo, los particularismos regionales seguían teniendo un peso muy importante: el modelo de desarrollo latinoamericano de industrialización por sustitución de importaciones ya no funcionaba, pero no había sido reemplazado por otro modelo debido, en parte, a la falta de nuevas iniciativas nacionales, pero en gran medida, debido a la falta de fondos y a las apremiantes condiciones que imponían el endeudamiento crónico en un contexto de estancamiento económico (recordemos que a la década del '80 se la conoce como la 'década perdida').

Esto además implicaba que faltaba todo el aparato ideológico y 'empírico' que fundamenta la conveniencia de medidas neoliberales al estilo de las provistas a partir de comienzo de los '90 por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las demás entidades financieras multilaterales y los Estados Unidos de América (ya veremos, al analizar la primera presidencia de Menem, lo importantes que fueron estos justificativos sesgados y distorsionados para llevar a cabo su basto programa de reformas de primera generación).

Consideraciones finales del Capítulo

El viraje en las preferencias y demandas de la sociedad hizo que se echara sombra sobre los principales logros del gobierno de Raúl Alfonsín (mayormente en lo social y político) y se pusiera el ojo en la crisis económica. Además, su partido era sumamente indisciplinado y la coalición que lo llevó al gobierno demostró, desde el tercer año de gestión, ser muy frágil y descomprometida. Por su parte, a partir de la derrota en las elecciones legislativas y gubernativas de 1987, vio reducido notablemente su poder y liderazgo, y la oposición ganó la mayoría de los puestos electivos, logrando así bloquear las medidas presidenciales.

A su vez, cuando el pueblo comenzó a movilizarse y protestar, los distintos grupos sociales buscaron, como máxima, sacar rédito de dicha coyuntura o, como mínima, no perder prestigio. Es así que muchos radicales se distanciaron del presidente y que la oposición comenzó a organizarse y a promover la incertidumbre y el caos. Tal es el caso de la CGT, que actuó en aras de debilitar a la UCR y facilitar así la vuelta del peronismo al poder. Finalmente, el contexto de la Guerra Fría y el no contar con un recetario bien estable, claro y ‘marketinizado’ dificultaron significativamente la presentación de las reformas de primera generación como viables y altamente beneficiosas.

CAPÍTULO III

LA PRESIDENCIA DE CARLOS MENEM

Este capítulo, en que se abordará la primer presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1995), responderá al siguiente orden: Primeramente se dará una aproximación a su presidencia, para luego pasar a describir la forma en que llegó al poder y, recién luego de esto, se hará un repaso general por los hechos más sobresalientes del período. Mas tarde, se analizarán los elementos que facilitaron o dificultaron la concreción de las reformas de primera generación, dividiéndolas en dos apartados (pues uno corresponderá a las variables internas y otro a las externas). Finalmente, se expondrán algunas conclusiones preliminares sobre el capítulo.

Introducción

Carlos Menem, oriundo de La Rioja, había resultado electo Presidente de la Nación por el FREJULI (lista justicialista) con Eduardo Alberto Duhalde como vicepresidente, por el 47,4% de los votos y asumiría el 10 de Diciembre de 1989; hasta entonces continuaría ejerciendo su cargo de gobernador de dicha provincia. Sin embargo, asumió la presidencia cinco meses antes, el 8 de julio de 1989, tras la renuncia de quien se desempeñaba como presidente: Raúl Alfonsín. El contexto en el que asume su primer presidencia (1989-1995) era realmente caótico; sin embargo, la transición se desarrolló con normalidad, con un acuerdo previo sobre la fecha de traspaso del mando (negociaciones llevadas a cabo por el Ministro radical Rodolfo Terragno), e incluso en su renuncia, el Dr. Alfonsín dice lo siguiente: “Mi conciencia exige que intente atemperar los sacrificios del pueblo mediante el mío personal, sin provocar demoras que puedan entorpecer la transición entre dos gobiernos igualmente democráticos (...); por ello he decidido resignar”.

Analizar su actuación política resulta de vital importancia no sólo porque las Reformas de Primera Generación en la Argentina fueron llevadas a cabo por él principalmente durante su primer gobierno, sino también por todos los cambios que, adicionalmente a las reformas aquí abordadas, se llevaron a cabo en aquellos años, tanto

en términos políticos como económicos y sociales. Resulta muy descriptivo de la relevancia que tienen esos años la siguiente cita de Carlos Gervasoni:

“desde 1989 el PJ se convirtió en el partido liberal-conservador argentino. En lo económico el gobierno justicialista aplicó prácticamente todas las políticas recomendadas por el pensamiento liberal: ortodoxia fiscal y monetaria, privatizaciones, apertura de la economía, desregulación, atracción de capitales extranjeros, etc. En lo político debilitó su alianza con los sindicatos al mismo tiempo que buscó nuevos apoyos en el gran empresariado nacional, el capital transnacional, los partidos de centro derecha nacionales (básicamente la UCeDé) y provinciales, la mayoría moderada de las fuerzas armadas y los sectores conservadores de la Iglesia Católica. En política exterior la administración de Menem no sólo modificó la orientación de su propio partido, sino también la que el país había seguido durante décadas. Aunque ha recibido menos atención que la reforma económica, la nueva estrategia externa adoptada desde 1989 es por lo menos igualmente innovadora. Resulta paradójico que haya sido el peronismo, de origen nacionalista y cultor de la “Tercera Posición”, el que haya decidido convertir a la Argentina en uno de los países más fielmente alineados con los Estados Unidos, recomponer las frías relaciones con el Reino Unido, romper con los no alineados, ratificar Tlatelolco y convertirse en un firme crítico del régimen cubano”¹⁰³.

El justificativo para medidas como esas residía en que el desarrollo, la distribución del ingreso y la estabilidad sólo podrían conseguirse alineándose a los países centrales, abriendo las economías y reduciendo el rol del estado a garante de la seguridad, de la propiedad y del libre imperio de las fuerzas del mercado¹⁰⁴. Es

¹⁰³ Gervasoni, Carlos (a), “Del Distribucionismo al Neoliberalismo: Los Cambios en la Coalición Electoral Peronista durante el Gobierno de Menem”, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina y Universidad Torcuato Di Tella, p. 2. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Gervasoni.pdf>

¹⁰⁴ “Un nuevo paradigma, entonces, comenzó a enfatizar los beneficios de las reformas. Se argumentó, por ejemplo, que al reducir la inflación y los desequilibrios externos y mejorar la asignación de recursos, las nuevas políticas ortodoxas resultaban en un mejor desempeño económico; que las economías libres de las distorsiones provocadas por las regulaciones estatales y el proteccionismo atraen más inversión y, por lo tanto, crecen más rápidamente, y que las privatizaciones a menudo resultan en mejores servicios públicos para más gente. Finalmente, se enfatizó que las bajas tasas de inflación conseguidas por las políticas fiscales y monetarias ortodoxas generan gran apoyo por parte de la población. La estabilidad monetaria eleva el poder de compra de los asalariados, reduce drásticamente el regresivo ‘impuesto inflacionario’ y elimina la incertidumbre tanto para los productores como para los consumidores. De acuerdo con este nuevo paradigma, todos estos beneficios sumados podrían compensar con creces los costos de las reformas y, consecuentemente, generar aceptables niveles de apoyo electoral para las administraciones reformistas”. Gervasoni (a), op. cit., p. 4. Por su parte, García Delgado comenta que “uno de los principales argumentos esgrimidos para llevar a cabo esta política [en referencia a las privatizaciones] fue la necesidad de mejorar la calidad de los servicios públicos y eliminar la corrupción vinculada a la ‘patria contratista’, a las compras del Estado y los sobrepagos. Este proceso de transferencias de bienes

siguiendo esta línea que, por ejemplo, se justificaron las privatizaciones (el caso más típico de Reforma de Primera Generación). El proceso de privatización durante la primera presidencia de Menem fue muy rápido y de vasto alcance. Prueba de ello es que, entre 1991 y 1994 la venta de empresas públicas generó el ingreso de 27.000 millones de dólares¹⁰⁵. A su vez, resulta extraño que, por ejemplo, seamos el único país del mundo que en la historia moderna se expropió de sus recursos petroleros sin que antes no mediare una guerra, o que seamos uno de los pocos países del mundo que privatizó el correo (ya en el año 2000 sigue sorprendiendo el caso del “correo: sólo cinco países del mundo tienen este sector en manos privadas”¹⁰⁶) o que empresas públicas de otros estados compren nuestras empresas públicas, generando una mayor pérdida de soberanía y autonomía estatal.

Lo cierto es que, entre 1990 y 1993, el 54% de la Inversión Extranjera Directa se dirigió hacia activos estatales (empresas públicas que se privatizaron), mostrando especial interés en los servicios no transables como el transporte, la energía y las telecomunicaciones¹⁰⁷.

Por su parte, en los primeros años de gobierno, el discurso oficial sostenía que el endeudarse era una garantía de fortaleza y de confianza de los mercados. Se decía que dichos préstamos serían saldados al no deber afrontar más los déficits de las empresas públicas y por medio del aumento de la recaudación fiscal y del crecimiento, sin abandonar la convertibilidad, cosa que no ocurrió principalmente debido a la necesidad,

públicos al sector privado (...) da lugar a una larga serie de corruptelas, o falta de transparencia en (...) esta política de privatizar rápido y a cualquier precio”. Véase García Delgado, Daniel R., “Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”, FLACSO y NORMA, Buenos Aires, 1999, p. 90. Respecto de esto último, Aspiazú y Schorr dicen lo siguiente: “en la Argentina, en la generalidad de los casos, los entes reguladores –en muchos casos simples órganos de control– fueron constituidos prácticamente por empresa o área privatizada y, casi sin excepción, con posterioridad a la propia transferencia de los activos. A la vez, con escasas salvedades, las misiones y las funciones que se les asignaron denotan impresiones, falta de jerarquización de las problemáticas a abordar y, fundamentalmente, marcadas diferencias en cuanto al papel que los mismos deberían desempeñar frente a (...) la regulación pública. A ello se le adiciona su escasa o nula autarquía real [y] la tradicional ‘captura del regulador’ por parte de la/s empresa/s regulada/s (...) potenciada ante la propia cooptación por parte del poder político [por lo que se dio] una suerte de ‘captura bifronte’ de las agencias”. Véase Aspiazú, Daniel y Schorr, Martín, “Regulación de los servicios públicos privatizados y gobernabilidad en Argentina. Principales desafíos para una nueva administración gubernamental”, 2003, Publicación en Biblioteca Virtual TOP, p. 13.

¹⁰⁵ Véase Nochteff, Hugo, “La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?”, Revista de la CEPAL, N° 59, Chile, 1996.

¹⁰⁶ Clarín, “Reglas para la era de la posprivatización”, Suplemento Económico, 13 de agosto de 2000.

¹⁰⁷ CEPAL, “La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe” (Informe anual), Chile, 1998. Adicionalmente, cabe mencionar que la Argentina fue, entre 1990 y 1995, el decimoquinto país receptor de Inversión Extranjera Directa a nivel mundial.

desde muy temprana hora, de cubrir el déficit comercial con endeudamiento (para no tener que modificar el tipo de cambio).

Muchos de estos aspectos serán abordados con mayor profundidad a lo largo del presente capítulo.

Cómo llegó a la Presidencia

Siendo gobernador de La Rioja, se había hecho conocido en Buenos Aires por su gran visibilidad en fiestas y eventos de la ‘farándula’ y su peculiar carisma. El se definía como un ferviente seguidor de Juan Domingo Perón y del Caudillo riojano del siglo XIX, General Quiroga.

Menem inicialmente pertenecía al ala de los Renovadores del Peronismo, pero luego se realineó y pasó a competir contra ellos: “se presentaba como un ‘cabecita negra’ del Interior que venía a salvar a la ortodoxia peronista de las desviaciones de los ‘herejes renovadores’”¹⁰⁸.

Para postularse como pre-candidato a presidente y resultar elegido como candidato a Presidente por su partido en la primer elección interna del peronismo, Menem

“reunió detrás de él a una alianza formada por los políticos peronistas ortodoxos, los sindicalistas y algunos grupos políticos del Interior. [Además, con] su mensaje contra el ‘imperialismo yanqui y los traidores cipayos’ convocó a una parte del Peronismo de izquierda que había apoyado en 1983 a Alfonsín y que después de Semana Santa se sintió traicionado por éste. También consiguió el apoyo de un sector del ejército formado por los ‘carapintadas’, que habían protagonizado los levantamientos militares contra la jerarquía militar y el Gobierno de Alfonsín (...). Este grupo con el Coronel Seneildin a la cabeza y con Aldo Rico y otros oficiales como operadores, se convirtió en su nexos con el ejército y con grupos nacionalistas argentinos. Estos apoyos le permitieron influir sobre sus ‘compañeros’ peronistas, prevalecer en la interna y convertirse en el candidato peronista a presidente. Algunos sectores del Gobierno Radical apoyaron indirectamente su candidatura ya que consideraban que era peor candidato que Cafiero, a quien le asignaban mayores posibilidades electorales”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Gosende, op. cit., p. 189.

¹⁰⁹ Ibid. p. 188. Respecto del precandidato Cafiero, en el diario Página 12 se dijo, años después, que “a Antonio Cafiero [o] suponían –erróneamente– como el rival más peligroso para el oficialismo radical” incluso dentro del mismo partido justicialista. Véase Bonasso, Miguel, “Luis Barrionuevo una vida a cadenas”, Página 12, 9 de marzo de 2003. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-17412-2003-03-09.html>. Waisbord agrega que durante la campaña “Menem utilizó elementos de nacionalismo, acusando a los opositores de tener contactos con fuerzas extranjeras, pregonaba el no pago de la deuda externa, el lanzamiento de un pacto social, la destrucción de la maquinaria partidaria, procurando una identificación de Cafiero con Alfonsín”. Véase Waisbord, Silvio, “El gran desfile, Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina”. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995, p. 41.

Menem durante la campaña presidencial hizo de la economía su pilar central, bajo las promesas del “salariozo” y la “revolución productiva”¹¹⁰. “En 1989 Carlos Menem ganó las elecciones, entre otras razones, porque los votantes lo identificaron como promesa de cambio”¹¹¹. Pero no era unánime la interpretación del rumbo de dicho cambio, ni unívoco su mensaje. De hecho, este último presentaba grandes contradicciones ya que le prometía “a cada auditorio lo que estos querían oír. Por ello un día afirmaba una posición y al día siguiente la contradecía”¹¹². Además, tal como lo sostiene Gosende¹¹³, su campaña fue financiada parcialmente con fondos de compañías privadas nacionales y multinacionales.

Respecto de la campaña, su principal contrincante fue el candidato radical Eduardo Angeloz. Respecto de ambos candidatos y de cómo éstos se posicionaron¹¹⁴ frente al electorado, Martínez Pandiani nos dice lo siguiente:

“En la campaña presidencial 1988-1989 (...) el candidato de la UCR, Eduardo Angeloz, elaboró su discurso a partir de un diagnóstico que aconsejaba la introducción de un ‘cambio moderno’ en la economía nacional. (...) desde esa perspectiva, la modernización no era otra cosa que una adecuada inserción de la Argentina en el mundo. La palabra angelocista fue expresada desde su enunciador que se presentaba como un ‘buen administrador’, o sea un gerente pragmático. A partir de allí, el mensaje de Angeloz trató de conciliar sin éxito argumentos pro continuidad con argumentos pro cambio. Su intención de capitalizar los logros de la gestión radical (consolidación de la democracia), sin hacerse cargo de sus

¹¹⁰ Luego, ya en la presidencia, sería bajo el objetivo de lograr alcanzar dichas promesas, que justificaría las políticas de ajuste estructural y reformas políticas y económicas (mostrando a estas últimas como únicos medios posibles para arribar a la ‘revolución productiva’ y el ‘salariozo’).

¹¹¹ Martínez Pandiani, op. cit., p. 61.

¹¹² Gosende, op. cit., p. 189. Resulta interesante el siguiente aporte de Ostiguy: “The original feature of Menemism is that this mass base is achieved not through the electoral appeal of neo-liberal reforms — such as privatization and comercial opening— but through Menem’s ingenious political straddling, combining the popular appeal of Peronism as a historically popular and social-culturally Low party with the economic policies long-demanded by an important sector of the economic elite and the neo-liberal Right”. Ostiguy, P. “Peronism and Anti-Peronism: Social-Cultural Bases of Political Identity in Argentina”, Paper presentado en la Reunión LASA en Guadalajara, Mexico, Abril de 1997. p. 25.

¹¹³ Gosende, op.cit. p. 189.

¹¹⁴ En el presente cuadro encontrará las características principales de los dos principales candidatos a Presidente de 1989. El mismo es una adaptación de lo expuesto por Gustavo Martínez Pandiani en las páginas 66 y 67 de su libro (op.cit.).

CANDIDATOPOSICIONAMIENTOMenem- Posición: “El candidato de la esperanza”.

- Prioridad: Salariozo y revolución productiva.

- Apelación sentimental al pueblo. Angeloz:- Martínez Pandiani considera que no tuvo posicionamiento, sino que fue un mero intento fallido.

- Buscó posicionarse como “El candidato optimista: se puede”.

fracasos económicos (hiperinflación) no hizo más que restarle credibilidad a su propuesta.

Por su parte, el discurso político del candidato del PJ, Carlos Menem, trazó dos contraposiciones paralelas: ‘trabajadores vs. especuladores’ y ‘cultura de la producción vs. cultura de la especulación’. El mensaje menemista, emitido desde un enunciador que se autodefinía como el ‘buen argentino’, apuntó a extender su convocatoria más allá de los límites de su propio partido. (...) El colectivo de identificación ‘nosotros los peronistas’ fue reemplazado por un ‘nosotros los argentinos’ mas inclusivo”¹¹⁵.

Finalmente, se impuso en las elecciones y resultó elegido Presidente por el 47,4% de los votos, y asumió cinco meses antes de lo previsto fruto del acuerdo entre Menem y Alfonsín, por el que este último le entregó el mando anticipadamente.

¹¹⁵ Ibid., pp. 95 y 96.

La primer Presidencia de Menem

Tempranamente, tras haberse impuesto en las elecciones y resultar electo Presidente, Carlos Menem comenzó a sorprender incluso a los propios justicialistas. Ejemplo de ello es la conformación tentativa de su Gabinete y demás designaciones políticas: le ofreció el Ministerio de Economía a un alto ejecutivo de la mayor firma multinacional de alimentos presente en el país (Bunge y Born), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a Domingo Cavallo y la Embajada Argentina en Estados Unidos a Guido Di Tella (renombrado empresario muy vinculado a su ex contrincante de las internas, Cafiero)¹¹⁶.

Por su parte, como bien lo expresa Nun, ya “una vez en el gobierno (...) se alió de inmediato a los más tradicionales adversarios locales del populismo; aplicó decididamente políticas económicas neoliberales; procuró por todos los medios un acercamiento incondicional con los Estados Unidos; y, en términos generales, no dejó en pie casi ninguno de los dogmas peronistas”¹¹⁷. De hecho, y siguiendo esta línea, Gervasoni profundiza al respecto al decirnos que

“en el contexto de las reformas económicas en América Latina, el caso argentino resulta particularmente interesante desde el punto de vista político. En efecto, el programa argentino de reformas ha sido, con la posible excepción del chileno, el más profundo y abarcativo, y sin duda el más rápido. En sólo cinco

¹¹⁶ En palabras de Gosende, “unos pocos días después de ser electo empezó a conformar su gabinete y a producir algunas sorpresas. Le ofreció el Ministerio de Economía a un ejecutivo de Bunge y Born, (...) el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a Domingo Cavallo y la Embajada de Estados Unidos al Ing. Guido Di Tella. (...) A partir de allí las políticas que se van a ir poco a poco implementando abandonan las ideas peronistas (...) y se aproximan cada vez más a las ideas conservadoras hasta adoptar oficialmente la incorporación del modelo neoliberal”. Véase Gosende, op. cit., p. 189. Por su parte, Novaro y Palermo sostienen que “desde la asunción de Menem el PJ ha visto reducirse su plantel de militantes y dirigentes voluntarios, destiñéndose más aún los rasgos característicos del movimiento de masas que alguna vez fuera. Y tendió adquirir otros, propios de un aparato profesional electoral integrado por operadores, empresarios de la política que administran recursos, trafican influencias y movilizan opiniones y voluntades según las necesidades del líder en cada momento.” Véase Novaro, Marcos y Palermo, Vicente, “Política y poder en el gobierno de Menem”, Buenos Aires, Norma-FLACSO, 1996, p. 374.

¹¹⁷ Nun, J., “Populismo, Representación y Menemismo”, en Borón, A., *Peronismo y Menemismo*, Buenos Aires, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995. p. 69. Pareciera ser que Menem tuvo en claro, desde muy temprana hora, que “es importante que el gobierno tenga una clara idea, antes de involucrarse en el proceso de privatización, sobre los objetivos del programa y las razones por las cuales se desea llevar a cabo. Los gobiernos no siempre encuentran políticamente deseable anunciar públicamente y en detalle esos objetivos debido a que algunos de ellos pueden provocar ciertas resistencias para su ejecución y proyecciones”. Véase Jiménez Castro, Wilburg, “La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de Instituciones, Empresas y Programas Públicos”, EUNED, 2000, p. 238, citando a L. Gray Cowan.

años, de 1989 a 1994, se logró equilibrar el presupuesto, privatizar prácticamente todas las empresas públicas y el sistema de seguridad social, liberalizar el comercio, desregular casi todos los sectores de la economía y abrir el país a las inversiones extranjeras. Lo peculiar desde el punto de vista político, fue que este radical programa de reformas fue implementado por el Justicialismo, un partido de tradición estatista, proteccionista, intervencionista y populista”¹¹⁸.

“Lo sorprendente del caso es que Menem pudo poner en práctica un ‘ajuste estructural’ sin precipitar conflictos políticos y sociales inmanejables (...). Esto es lo que constituye la singularidad del experimento menemista, no marginalmente reforzado por sus dos categóricas victorias en las elecciones de 1991 y 1993”¹¹⁹. Por ejemplo, un gran número de analistas políticos y académicos predecían la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 1993. Tal es el caso de Acuña, quien sostenía lo siguiente: “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 (...). Demandas por derechos sociales y de mayor transparencia en la administración pública resultarán en una caída del apoyo electoral al gobierno”¹²⁰. En dicha ocasión “el peronismo obtuvo el 40,7% de los votos (contra el

¹¹⁸ Gervasoni, Carlos (b), “El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995)”, Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político, pp. 72. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-publicaciones/boletin/1998/ot-ger2.pdf>. El autor agrega, en la pag. 73 que “las políticas económicas aplicadas por Menem representaron un giro de ciento ochenta grados respecto de los anteriores gobiernos peronistas, y una negación punto por punto de los principios ideológicos tradicionales del justicialismo. Las viejas políticas expansivas, estatistas y proteccionistas fueron abruptamente reemplazadas por otras ortodoxas, privatistas y aperturistas; la tercera posición y el nacionalismo sucumbieron a la alianza con los Estados Unidos y la política de acercamiento hacia el Reino Unido. La hostilidad hacia el capital transnacional trocó en agresiva seducción del mismo”. Por otro lado, en una nota del Suplemento Económico del diario Clarín titulada “Reglas para la era de la posprivatización” y con fecha del 13 de agosto de 2000, se confirma la relevancia mundial que tenía, todavía por aquellos años recientes, el caso argentino en materia de privatizaciones, al sostenerse que “desde 1989 (...) la Argentina vivió uno de los procesos privatizadores más intensos del planeta”.

¹¹⁹ Borón, 1995, op. cit., p. 17. Por ejemplo, respecto del apoyo sindical que logró construir tempranamente, Fair comenta que “el oficialismo obtendrá el apoyo tanto de la CGT menemista, como de las 62 Organizaciones en vistas a las elecciones legislativas de 1991. En efecto, ambas organizarán un acto en respaldo a Eduardo Duhalde, candidato a Diputado del justicialismo por la Provincia de Buenos Aires”. Véase Fair, Hernán, “El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem”, en *‘Repensando la década del noventa II’*, Revista N° 3. Disponible en <http://www.revenciapolitica.com.ar/num3art1.php>.

¹²⁰ Acuña, C., “Argentina. Hacia un Nuevo Modelo”, en *Nueva Sociedad*, N° 126, julio-agosto de 1993, p. 24. Igualmente, en estas dos elecciones, al igual que en la que resultó nuevamente elegido presidente, el asistencialismo jugó un rol importantísimo. Su importancia reside en que desarrolló una red clientelar que le permitía ayudar a las áreas marginales y de clase media-baja de la zona más densamente poblada del país (el conurbano bonaerense) y controlar sus redes de distribución, obteniendo así el beneplácito de una parte importante del electorado. Ello se realizó principalmente por medio de la ley del fondo de reconstrucción del conurbano, que destinaba a esa zona dos millones de pesos diarios en detrimento de los fondos coparticipables del interior.

28,9% de los radicales), ganando 18 de los 24 distritos electorales del país. Estos resultados fueron algo mejores para el oficialismo que los conseguidos en las elecciones de 1991. En 1994 el Justicialismo volvió a ganar las elecciones para la asamblea constituyente, y en 1995 Menem obtuvo la reelección con un notable 49,9% de los votos. Luego de 6 años de drástica aplicación de políticas económicas ortodoxas, el PJ logró un 2,5% más de votos que en la elección presidencial de 1989¹²¹. Otro ejemplo de ello son las declaraciones de Borón, quien erróneamente decía que “por ahora el nuevo consenso neoconservador ha salido fortalecido, pero la estabilidad de esta nueva coalición es por demás precaria (...). La esperanza prevaleció sobre las penurias del momento. No es improbable que en dos años más ocurra exactamente lo contrario, si se comprueba -como todo hace prever- que los padecimientos de las mayorías sólo servirán para acrecentar las ganancias de los poderosos”¹²².

Este comportamiento del electorado “resultaba inconsistente con cierto consenso dominante sobre la relación entre reformas económicas ortodoxas y desempeño electoral del oficialismo [ya que] hasta por lo menos principios de los 90 existía un acuerdo bastante amplio en la comunidad científico-social sobre la escasa popularidad del tipo de reformas que implementó el peronismo y sobre su difícil sustentabilidad electoral. La profunda reforma económica llevada a cabo entre 1989 y 1995 y la notable sucesión de éxitos electorales del PJ entre esos años contribuyeron a debilitar el mencionado consenso”¹²³. “La dinámica política, ese laboratorio inagotable de nuevas experiencias, deparó, desde 1989, su gran novedad al mostrarnos que los

¹²¹ Gervasoni (b), op. cit., pp. 68 y 69. El autor, por su parte, en la pag. 92 nos dice respecto del apoyo electoral, las respectivas alianzas y sus transformaciones, lo siguiente: “Queda claro que el PJ logra mantener un muy importante caudal de votos ‘leales’ a pesar de las supuestamente impopulares medidas económicas adoptadas entre 1989 y 1995. Sin embargo también es cierto que un segmento considerable de votantes del 89 desertan en el 95, mayormente hacia el FREPASO. Sin embargo ese año Menem obtiene un porcentaje de votos superior al de seis años atrás, gracias a su capacidad para atraer nuevos votantes, especialmente los de perfil socioeconómico e ideológico de centro-derecha. Los votantes que se pierden fundamentalmente hacia la izquierda son más que compensados por los que se suman al PJ provenientes mayoritariamente de los partidos liberales y de la derecha del radicalismo. Estas transformaciones hacen que las bases sociales del peronismo de 1995 hayan sido algo diferente que las de 1989. En aquél año la coalición justicialista muestra una estructura más horizontal y policlasista, y una ideología más liberal y capitalista. El PJ, por lo menos en la elección de 1995, se hace un poco menos popular y obrero y representa un poco más a los sectores medios y, por primera vez en su historia, a los altos. Es claro que también se convierte en una alternativa atractiva para los nuevos votantes y para los votantes independientes de ideología moderadamente liberal, que habían apoyado a Alfonsín en el 83 y a Angeloz o Alsogaray en el 89”. También vale la pena citarse el asombro de Gervasoni en la página 76 al analizar que “luego de casi 6 años de políticas económicas ortodoxas el peronismo no sólo mantuvo su caudal electoral, sino que logró incrementarlo levemente (un fenómeno ciertamente raro en América Latina”.

¹²² Borón, A, “La esperanza y la pena”, en *Página 12*, 29 de octubre de 1991, p. 10.

¹²³ Gervasoni (a), op. cit. pp. 2 y 3.

sectores populares mantenían su apoyo electoral al peronismo a pesar de la acción gubernamental que deterioraba la equidad social y hacía retroceder conquistas sociales alcanzadas bajo sus administraciones anteriores del Estado. Es más, la *antielite* menemista y sus asociados conservadores se expresaron con el lenguaje liberal que siempre había empleado el antiperonismo y no buscaron, salvo unas pocas excepciones, crear confusiones o equívocos sobre sus proyectos e intenciones”¹²⁴.

Otra cuestión interesante de analizar es el rol de los sindicatos en el proceso de privatización de las empresas públicas, reducción del aparato estatal, delegación del sistema provisional, flexibilización laboral¹²⁵, etc. Desde los inicios mismos del peronismo, los sindicatos fueron su columna vertebral. Sin embargo, las políticas benefactoras que pregonaban fueron dejadas de lado por el nuevo presidente justicialista, aunque no por ello haya debido afrontar una fuerte resistencia sindical. Este llamativo comportamiento, que no fue unánime pero sí permitió la concreción de las medidas reformistas impulsadas por el poder ejecutivo, puede explicarse por medio de diversos mecanismos de captación que hábilmente supo instrumentar el Presidente Menem.

Al respecto, Fracchia sostiene que:

“en lo que hace a la relación con los Sindicatos, Menem consiguió aplicar exitosamente las reformas que impulsaba, y que perjudicarían los intereses de la gran mayoría de éstos. Por diferentes causas, (...) los sindicatos no contaron con la capacidad organizativa para defender sus intereses tal como ocurriría en el gobierno de Alfonsín. Por otro lado, muchos supondrían que bajo un gobierno peronista, movimiento basado en la defensa de los derechos de los trabajadores, no se obraría de manera tal que se favorezcan los intereses de los empresarios en desmedro de la clase obrera”¹²⁶.

¹²⁴ Sindicaro, R, “Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995”, en Borón, 1995, op. cit., p. 149.

¹²⁵ “La flexibilización apunta a la reducción del costo de la mano de obra, a favorecer una contratación más precaria y a reducir los gastos empresarios en aportes sociales”. Véase García Delgado, Daniel R., “Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”, FLACSO y NORMA, Buenos Aires, 1999, p. 92. Por su parte, Óscar Lescano (como Secretario General del Sindicato Eléctrico Luz y Fuerza) dijo que “Menem jugaba al ingreso de capitales y para eso nos apretaba para que aceptáramos la flexibilización laboral”. Véase Rebossio, Alejandro, “Los sindicatos recobran fuerza en Argentina”, El País, España, 29 de agosto de 2004. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/economia/sindicatos/recobran/fuerza/Argentina/elpnegeco/20040829elpnegeco_1/Tes/.

¹²⁶ Fracchia, Alberto, “América Latina. La primera presidencia de Menem: ¿Nace un peronismo neoliberal?”, en *América Latina del Siglo XX ‘Repensando la década del noventa’*, Revista N°1.

Por su parte, Fair comenta que durante su primer mandato, en general,

“el Presidente logrará mantener en el tiempo el respaldo de los sectores más perjudicados por las políticas de transformación económica: los trabajadores. En efecto, pese a la vastedad de las reformas emprendidas, estas no encontraron, al menos durante la primera presidencia de Menem (1989-1995), una oposición consistente y unificada en el campo popular, como así tampoco en quienes deberían ser sus representantes, los sectores sindicales (...). Peor aún, una parte importante del sector gremial, nucleado en su mayoría en la CGT San Martín, brindará una colaboración activa y explícita a las políticas de reforma y ajuste estructural del Gobierno”¹²⁷

Igualmente, una salvedad a este comportamiento pasivo de los sindicatos es que “ante la inminencia de las primeras privatizaciones se produjeron diversas protestas”¹²⁸. “Menem logrará, en abierto contraste con los dos primeros años de su gobierno, cuando los conflictos sindicales se habían incrementado sensiblemente (...), una marcada reducción de las huelgas y movilizaciones (...) y un firme apoyo de una porción del campo sindical. No obstante, con la estabilización monetaria no alcanzaba para lograr el apoyo de algunos sectores sindicales”¹²⁹. “Ante ésta situación Menem por decreto estableció límites al derecho de huelga, amenazó con retener los fondos sindicales y una quita de la personería jurídica”¹³⁰. Respecto de la situación financiera de los diferentes sindicatos, que “dependían en gran medida del Estado para el

Disponible en <http://www.revenciapolitica.com.ar/num1art2.php>. Para entender este fenómeno, el aporte de Baldioli resulta muy rico. Él sostiene que durante su permanencia en la Casa Rosada, “Menem se presentaría como un elemento superador de la dicotomía entre peronismo ortodoxo y renovador, el neopopulismo que ensayó fue el aparecido en los años 80/90: antiestatista y promercado, por lo tanto neoliberal en lo económico, pero con sesgo conservador en lo político, recurriendo a los valores, a Dios, a la Providencia, inclusive a repatriar los restos tan temidos, tan odiados, tan queridos de Juan Manuel de Rosas, como prenda de reconciliación histórica, y para ensayar como en una obra teatral el más virtuoso nacionalismo, cuando al mismo tiempo estaba planificando y ejecutando las privatizaciones de las otrora preciadas empresas públicas”. Véase Baldioli, Alberto, “*Neodecisionismo en América Latina: Entre la apatía cívica y la participación política. Argentina y Brasil (1989-2002)*”, octubre de 2003, p. 6. Disponible en <http://www.rlcu.org.ar/revista/articulos.asp?numero=01-01-October-2003>.

¹²⁷ Fair, Hernán, “El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem”, en *Repensando la década del noventa II*, Revista N° 3. Disponible en <http://www.revenciapolitica.com.ar/num3art1.php>. En realidad, coexistían tres grandes bandos sindicales: a) los ‘Amigos’, que eran todos los gremios nucleados dentro de la CGT oficialista, compuesta principalmente por mercantiles, personal civil, mecánicos, telefónicos, construcción, seguros, lucifercistas, ferroviarios, petroleros, entre otros tantos, y que apoyaban enérgicamente al gobierno; b) los ‘Elefantes’, liderados por Lorenzo Miguel (histórico jefe de la UOM), que primero ‘golpeaban’ al gobierno y luego negociaban con éste; y c) los distintos gremios opositores que, nucleados en la CGT Azopardo, se oponían a las reformas menemistas. Sobre esto véase Novaro y Palermo, op. cit., pp. 343 a 349.

¹²⁸ Novaro y Palermo, op. cit., p. 352.

¹²⁹ Fair, op.cit.

¹³⁰ Novaro y Palermo, op. cit., p. 352.

financiamiento de sus deudas (...) se dio una cooptación de diferentes líderes sindicales, que fueron incorporados al gobierno e incluso tuvieron una activa participación en el proceso de reformas”¹³¹. Según Novaro y Palermo, fueron los líderes sindicales “que se encontraban en el campo de la colaboración [los que] obtuvieron los mayores beneficios”¹³²

Pero estas no fueron las únicas políticas empleadas por Menem para cooptar a los distintos sindicatos, alineándolos a sus reformas o, al menos, asegurar su pasividad. Además de estas medidas ‘duras’, también acudió hábilmente a la negociación y la compra de voluntades. A continuación analizaremos algunas de estas herramientas.

Un claro ejemplo de negociación y compra de voluntades sindicales lo es el ofrecimiento que hizo a ciertos sindicatos de eximirlos del asfixiante endeudamiento que tenían a cambio del apoyo a las iniciativas oficialistas. Fair nos dice que “el Gobierno les prometerá a los sectores negociadores que les licuará las deudas de sus sindicatos (...). En efecto, el Gobierno establecerá un ‘pacto sucio’ con el sindicalismo ‘negociador’ en el que les prometerá el saneamiento de las Obras Sociales, cuyas deudas total rondaban los 400 millones de dólares (...) y se hallaban virtualmente en quiebra desde las intervenciones militares del período 1976-1983 (...), a cambio de la aprobación parlamentaria de los topes indemnizatorios y las leyes de flexibilización laboral”¹³³.

Otra herramienta de gran importancia fue el incorporar “como socios menores a los dirigentes sindicales y empleados de las empresas. Esto se realizó mediante la adjudicación de un número de acciones [de las empresas privatizadas] a los empleados y al sindicato”¹³⁴. Esta modalidad adoptada por Menem para la privatización de algunas empresas con sindicatos fuertes se denominó Programa de Propiedad Participativa (PPP), y fue “iniciado en 1989 y potenciado a partir de 1991, con el proceso masivo de privatización de las empresas públicas”¹³⁵. Por medio de este Programa, “el Gobierno

¹³¹ Fracchia, op. cit. Además, véase Fair, que nos dice al respecto que “el Presidente acudió al otorgamiento de ‘incentivos selectivos’”. Fair, op. cit.

¹³² Novaro y Palermo, op. cit., p. 353.

¹³³ Fair, op. cit. El autor agrega que “en ese contexto, los sindicalistas oficialistas aprobarán en la Comisión de Legislación Laboral las medidas de flexibilización requeridas por el Gobierno a cambio del saneamiento (...) de sus pasivos. Además, obtendrán de la negociación indemnizaciones de 3 salarios promedio más horas extras, primas y premios como ‘topes’ para los trabajadores”.

¹³⁴ Gosende, op. cit., p. 206.

¹³⁵ Fair, op. cit.

les brinda[ba] a los gremialistas colaboracionistas la posibilidad de participar como ‘sindicatos empresarios’ a partir del manejo de un porcentaje cercano al 10% de las acciones de las empresas privatizadas. En efecto, el PPP, pese a ser individual, dispuso una representación colectiva dirigida por sindicalistas”¹³⁶.

Igualmente, aún así había algunos sindicatos que continuaban en contra de las políticas del gobierno, especialmente aquellos que más se vieron afectados por las políticas de flexibilización laboral iniciadas en julio de 1991. A éstos se los intentó captar comprando sus voluntades por medio de la designación de una nueva actividad altamente lucrativa, que es la de prestación de servicios de salud por medio de obras sociales. Para ello,

“el Gobierno dispondrá una intervención en el organismo regulador de los fondos de las Obras Sociales (ANSSAL) (...), colocará como nuevo interventor al gremialista oficialista Guerino Andreoni (mercantiles) (...) y fijará un esquema en el que el 3% del salario bruto del empleado y el 6% del empleador debía ser gravado, vía el Ministerio del Trabajo, a la obra social sindical. (...) Como consecuencia de estos nuevos incentivos selectivos, los gremios oficialistas de la CGT San Martín se hicieron acreedores de extraordinarios fondos sociales, cercanos a los 4.000 millones de dólares anuales, que pudieron repartir de manera arbitraria”¹³⁷.

Otro ejemplo de compra de voluntades sindicales por parte del gobierno, es el que se presentó en las negociaciones que ambos mantuvieron respecto del traspaso a manos privadas del sistema provisional nacional. Dado que dicho traspaso era “fuertemente criticado inicialmente por el sindicalismo (...) para destrabar el conflicto, el Gobierno les garantizará a los sindicalistas afines una participación directa como socios menores en la privatización de los fondos de jubilación y pensión (AFJP)”¹³⁸.

Por su parte, para mantener su fuerte apoyo sindical y ganar el beneplácito de algunos sectores rivales en vistas de ganar apoyos para las elecciones legislativas de 1993 y para su reelección¹³⁹, Menem “les garantizará presencia gremial en la ANSSAL y

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ “A pesar de que el plan económico del Gobierno generaría un incremento paulatino de la desigualdad, la pobreza y sobre todo la desocupación, Menem logrará mantener el apoyo de los sindicalistas de la CGT a su reelección. Para ello, [sindicalistas], empresarios, políticos y dirigentes del justicialismo, crearán en abril de 1994 el ‘Movimiento Político Sindical Menem ‘95’”. Véase Fair, op. cit. Lleno incluso más allá de la pobreza y la desocupación, Fleury nos dice que “Los identificados como neoliberales (...) defienden

el PAMI, inserción del sindicalismo en las boletas del PJ y designación de sus integrantes en cuatro agregaduras (EE.UU., España, Ginebra y Brasil) (...). Además, les garantizará una participación efectiva en el Plan Social que comenzaría a implementarse a partir de enero de ese año”¹⁴⁰.

El resultado de estas políticas fue que los distintos gremios y sindicatos tomaron posturas favorables hacia el gobierno. Fair lo deja en evidencia en la siguiente frase:

“en consonancia con el discurso del Presidente de hacer ‘propietarios’ a los trabajadores, la CGT oficial expresará en una solicitada: ‘El país atraviesa su crisis más profunda, pero los trabajadores queremos ser los auténticos protagonistas del destino común, ser los artífices de nuestro futuro acompañando el coraje de un hombre: Carlos Saúl Menem, que se decidió a cambiar el rumbo de la historia, dejando atrás décadas de frustraciones, apostando a la transformación y a la modernización’ (Página 12, 30/04/91). (...) [Por su parte,] el gremio de Empleados de Comercio (FAECYS), expresará En un afiche (...) que: ‘Luego de 16 años de administración estatal, OSECAC ha vuelto a sus propietarios, los Empleados de Comercio (...). Somos ahora, otra vez, dueños de nuestra obra’ (Ámbito Financiero, 10/07/91). En sendas solicitadas, expresarán, además, su apoyo a la desregulación de las Obras Sociales porque ‘fomenta la solidaridad social’ y porque ‘beneficia a las próximas generaciones de jubilados’. En efecto, como ‘festejarán’ en nuevas solicitadas a doble página en diferentes matutinos, ‘más de medio millón de empleados mercantiles tienen su jubilación asegurada gracias al Seguro de Retiro’ (Ámbito Financiero y Clarín, 04/07/91; Ámbito Financiero, 01/08/91). Poco después, expresarán, del mismo modo: ‘Estamos a favor del cambio, lo hemos estado desde siempre (...) dentro del marco de la solidaridad social. Tal como lo preconiza nuestro Gobierno y tal como lo afirmamos’ (Ámbito Financiero, 28/08/91). También mostrarán su respaldo a la desregulación de las Obras Sociales en una solicitada los trabajadores plásticos (Clarín, 08/07/91). En efecto, como repetirán pocos años después, se trataba de un ‘apoyo permanente

la reducción del Estado al mínimo, con su sustitución por el mercado siempre que sea posible, aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales”. Véase Fleury, Sonia, “Reforma del Estado”, en Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, diciembre de 2000, p. 2.

¹⁴⁰ Fair, op. cit.

al plan económico del gobierno nacional' para 'colaborar en la reconstrucción de la Argentina moderna' (Clarín, 17/05/93)"¹⁴¹.

Es así que los representantes de los trabajadores que no se alinearon directamente con el gobierno (es decir, los sectores confrontativos y los negociadores) se fueron reduciendo y desarticulando. Fair lo expresa del siguiente modo:

“A pesar de ser los principales perjudicados, los sectores confrontativos, liderados por Saúl Ubaldini, no lograrán articular sus demandas con los sectores negociadores. Ello se debe, por un lado, a que carecían de liderazgos con la legitimidad necesaria para representar al conjunto de los gremios. En efecto, muchos de los sindicalistas que conservaron el poder, como Armando Cavallieri y Luis Barrionuevo¹⁴², contaban con un bajo prestigio debido a sus prácticas corruptas y otros, como Saúl Ubaldini y Lorenzo Miguel, eran repudiados por haber quedado asociados a la denuncia del pacto militar-sindical efectuada en su momento por Alfonsín”¹⁴³.

Lo cierto es que Carlos Menem pudo, durante su primer presidencia, frenar la hiperinflación¹⁴⁴ y concretar la privatización de la mayor parte de las empresas estatales, descentralizar el estado delegando actividades a las entidades subnacionales (provincias y municipios) abrir y desregular los mercados, conformar el MERCOSUR, atraer inversiones externas, renegociar la deuda externa y recuperar el crédito internacional y todo ello sin perder el apoyo del electorado (y más aún, logró incrementarlo). Igualmente, la deuda externa creció desmesuradamente¹⁴⁵ para poder cubrir los déficit

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Por dar un ejemplo, el caso del desprestigio de Barrionuevo se pone en evidencia con lo que Bonasso denomina como frases brutalmente cínicas y sinceras (y lo que ellas revelan) emitidas por el primero, entre las que podemos citar “Trabajando nadie hace plata”, “el dirigente accede a otros ingresos. Uno le encarga un trabajo a un abogado del gremio, por ejemplo, y él le deja un porcentaje de sus honorarios. Es lícito: él deja un porcentaje que vos lo tomás para tus gastos, es una comisión para gastos. Vos lo tomás como caja, una caja que además te permite no entrar en el curro de las sobrefacturaciones” o “en la Argentina hay que dejar de robar por lo menos dos años”. Véase Bonasso, op. cit.

¹⁴³ Fair, op. cit.

¹⁴⁴ Ello se logró recién con Cavallo como Ministro de Economía y tras su Ley de Convertibilidad de 1991, ya que antes se presentaron dos focos hiperinflacionarios con Menem como presidente.

¹⁴⁵ Distanciándonos un poco del objetivo del presente trabajo, resulta interesante mencionar que “Menem recibió el Gobierno con 70.000 millones de dólares de Deuda Externa y lo dejó después de 10 años con 140.000 millones. Mientras tanto había vendido bienes del Estado por 40.000 millones. (...) Los compradores podían utilizar papeles de la deuda al 100% de su valor nominal (los papeles de la deuda argentina cotizaban muy por debajo de su valor nominal). Esto implicaba una gran ganancia para el comprador, que así tenía un gran incentivo para comprar las empresas. Pero el trámite nunca fue transparente”. Véase Gosende, op. cit., p. 206. García Delgado acota que los “grupos económicos (...) utilizaron el papel de la deuda comprado al 20% de su valor [y nos advierte que] además de ser un instrumento para regularizar la situación con los acreedores externos, la privatización también jugó un rol en la compensación a través de la entrega de mercados cautivos a grupos económicos afectados por los recortes de subsidios por el ajuste”. Véase García Delgado, Daniel R., “Estado & Sociedad. La nueva

comerciales y poder sostener el tipo de cambio fijo (la convertibilidad fue implementada con un peso sobrevaluado), la inversión extranjera directa no generó nuevas empresas sino que compró las ya existentes (principalmente las estatales), la industria nacional perdió competitividad como consecuencia del tipo de cambio existente y en su gran mayoría el dinero proveniente de la venta de los activos estatales no se invirtió en infraestructura u otros rubros estratégicos¹⁴⁶.

relación a partir del cambio estructural”, FLACSO y NORMA, Buenos Aires, 1999, p. 91.

¹⁴⁶ Al respecto, Fracchia nos dice, parafraseando a Acuña, que “los éxitos económicos obtenidos escondían ciertos problemas como ser una distorsión de precios relativos, siendo la inflación de los precios al consumidor mucho mayor que la de los mayoristas; también la tasa de cambio fija implicaría una sobrevaluación del peso y aumento de los costos domésticos en dólares; por otro lado el mantenimiento de la paridad fija necesitaba grandes ingresos de divisas y niveles de reservas; y por último para éste autor la combinación de bajas barreras arancelarias con una depreciación del dólar tendió a incentivar importaciones generándose un déficit en la balanza comercial, a lo cual se suma un tipo de crecimiento que no necesariamente acompañaría un aumento en el nivel de empleo”. Véase Fracchia, op. cit., parafraseando a Acuña, Carlos, “Política y Economía en la Argentina de los noventa”, en América Latina Hoy, SEPLA, Diciembre 1995. p. 64.

Reformas del Estado impulsadas por Menem

Como ya se ha dicho repetidas veces, las Reformas de Primera Generación en la Argentina fueron llevadas a cabo por el Presidente Menem principalmente durante su primer mandato. Sin embargo, un primer intento de reformas había sido impulsado por el anterior Presidente, Raúl Alfonsín (1983-1989), aunque sin éxito. El caso que mejor ejemplifica dichos frustrados proyectos de su antecesor lo es el Plan de octubre de 1987 impulsado por Alfonsín que, aunque moderado en relación a las reformas concretadas por Menem, incluía medidas tales como las privatizaciones de empresas públicas y la eliminación de trabas legales a la inversión privada en áreas hasta entonces reservadas al Estado¹⁴⁷.

Aquí surgen dos hechos importantes a tratar, y que están sumamente vinculados: a) que ambos Presidentes, siendo de distintos Partidos Políticos y muy distanciados ideológicamente, promovieron medidas similares; y b) que las reformas que Alfonsín intentó llevar a cabo desde 1987 se vieron frustradas mientras que Menem, a partir de la Ley de Convertibilidad de 1991, pudo llevar a cabo no sólo un mayor número de medidas en esa dirección, sino que también fueron mucho más profundas.

Para dar respuesta al primer planteamiento, cabe mencionar que medidas liberalizadoras del mercado se venían dando en Argentina incluso desde antes de la llegada de Alfonsín al poder. De hecho, “desde fines de los ’70 el mecanismo de autorregulación del mercado vuelve a actuar. Es un proceso reestructurador, por el cual, lo que comienza a dejarse atrás es la sociedad conformada por la industrialización sustitutiva, la política de masas y el desarrollo industrial orientado hacia adentro, donde comienzan a modificarse los diversos rasgos que caracterizaron al Estado de bienestar”¹⁴⁸. Es decir que en nuestro país las reformas se dieron progresivamente, en un proceso que comenzó con Isabel de Perón ocupando la presidencia. García Delgado lo deja muy en claro al explicar que:

“El régimen militar comienza a desarticular el anterior Estado a partir de una apertura económica irrestricta, la entrada de capitales con fines especulativos, eliminación de regulaciones, toma de créditos en el exterior y liberación del

¹⁴⁷ Torre, op. cit. pp. 45 y 46.

¹⁴⁸ García Delgado, Daniel R., “Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”, FLACSO y NORMA, Buenos Aires, 1999, p. 55.

sistema financiero, medidas todas estas que terminarán provocando recesión y desindustrialización. El Estado éste se orienta a transferir sus recursos a los grandes grupos económicos mediante subsidios financieros, regímenes especiales de promoción industrial muchas veces de proyectos poco viables, sobrepuestos en las compras del Estado, estatización directa de la deuda, etc. La política monetarista de Martínez de Hoz desarticula a sectores de la producción pero sin contraprestación ninguna en términos de mayor productividad, crecimiento o estabilidad económica. (...) Es la etapa del ascenso neoliberal, cuando se derivan crecientes recursos públicos hacia los grupos económicos buscando terminar con las cinco décadas de 'estatismo' y reducir la capacidad de veto del sector trabajo. Fueron políticas anticipadas un año antes, durante el gobierno de Isabel Perón con el 'Rodrigazo', cuando se licuaron los incrementos salariales realizando una brusca transferencia de riqueza desde los sectores del trabajo y la producción hacia los especulativos"¹⁴⁹.

Igualmente, para dar una respuesta más profunda, es conveniente remitirse primeramente a algo ya mencionado anteriormente, que es el hecho de la necesidad real de ajuste estructural del gasto público¹⁵⁰. Obviamente privatizar y dar en concesión las empresas estatales no eran las únicas opciones para hacerle frente a este problema, pero sin duda era una opción por demás tentadora ya que dichas empresas públicas representaban la mayor parte del déficit fiscal de la década de 1980. Resulta pertinente revelar algunos datos puntuales que den sustento a tal afirmación. Como bien nos dice Myrna Alexander¹⁵¹ (quien fue representante del Banco Mundial para el Cono Sur y

¹⁴⁹ García Delgado, 1999, op. cit., pp. 80 y 81. Este autor agrega que "En lo económico, la crisis del modelo de acumulación sustitutivo basado en la demanda interna (...) es el correlato periférico de la crisis del Keynesianismo de los países centrales frente a procesos de inflación con recesión conjuntos (estanflación). Una situación de descontrol fiscal que ya no podía resolverse con los anteriores mecanismos intervencionistas sobre la demanda y el gasto público. El impacto del endeudamiento y de las políticas de ajuste se produce conjuntamente con la necesidad de lograr una nueva inserción internacional de la economía. En el '75 comienza con el 'Rodrigazo', con la crisis de alta inflación más recesión, luego con el intento de resolución vía autoritaria en el '76 y políticas de apertura económica. En los '80, ya con la democracia, explota la crisis de la deuda y al final de la década se produce la profundización de la crisis del Estado que hace eclosión con las hiperinflaciones. En los '90 comienzan los primeros síntomas de superación de esa crisis y una reforma estatal que delinea más claramente el nuevo modelo de acumulación". Véase García Delgado, 1999, op. cit., p. 57.

¹⁵⁰ Como bien dice O'Donnell, durante los dos primeros gobiernos democráticos tras el último gobierno militar han hecho "muchos esfuerzos para reducir el déficit fiscal. Los principales han sido las privatizaciones y los intentos de librarse del 'exceso de personal'". Véase O'Donnell, Guillermo, "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Contrapuntos*, p. 274. García Delgado, por su parte, agrega que el endeudamiento público creció considerablemente, pasando "de 7.800 millones de dólares a finales del 76 hasta los 40.000 de 1982". Véase García Delgado, 1999, op. cit., p. 81.

¹⁵¹ Información extraída de Alexander, Myrna, "Privatizaciones en Argentina" en Baima de Borri, Marta, Alejandro Boris Rofman y Sandra Cesilini (compiladores del Banco Mundial, Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial e Instituto de Investigación del Nuevo Estado), *Privatizaciones e Impacto*

América Latina entre 1990 y 1993), durante la década del '80 el sector público estaba sufriendo un déficit fiscal muy elevado que oscilaba entre 5 y 10 % del PBI, del cual las empresas públicas representaban su mayor parte, llegando a estar entre el 1 y el 4 % del PBI. Si a esto se le suma el hecho que, en el mismo período se continuó invirtiendo fuertemente en estas empresas (entre el 2 y el 4 % del PIB, generalmente con préstamos externos) pero de un modo altamente ineficiente, pasa a vislumbrarse el por qué del énfasis puesto por ambos presidentes en la materia.

Por su parte, como se dijo, la capacidad de ahorro del Estado argentino era nula (de hecho, sufría un desahorro crónico) y a su vez las fuentes de financiamiento vía crédito disponibles para el sector público provenían casi exclusivamente de los Organismos Multilaterales de Crédito (principalmente FMI y Banco Mundial) que, ya por estos años, habían dado un giro sustancial en sus objetivos, definición de los problemas del mundo en vías de desarrollo y, consecuentemente, en las condicionalidades que éstos, en su rol de prestamistas, le imponían a quienes accedieran a sus servicios financieros o renegociaran las deudas contraídas. Es por ello que, si se considera que la única fuente importante de financiamiento posible exigía medidas concordantes con el Consenso de Washington, el cual promovía ante todo un menor estado y una apertura de los mercados, pues se profundiza la comprensión del por qué al énfasis en la promoción de medidas similares por parte de dos presidentes no sólo de distinto partido político, sino también de banderas ideológicas históricamente enfrentadas.

Otro elemento a tener en cuenta fue el *soft power*¹⁵² surgido en los últimos años de la Guerra Fría, y especialmente con el fin de la misma, la caída de Muro de Berlín y la disolución de la URSS. El inminente y luego concretado triunfo del Capitalismo, la Democracia y la Economía de Mercado eran innegables; pues el pensamiento liberal había triunfado dejando a la Intervención y Planificación Económica y el Comunismo como elementos del pasado que con el sólo correr del tiempo desaparecerían. El éxito, la civilización y el desarrollo se encontrarían siguiendo el modelo liberal (visión

en los Sectores Populares (Cap. 1: "El proceso de privatización de los servicios públicos y el modelo de reestructuración de la economía argentina"). Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 2000. pp. 32 y 33.

¹⁵² Ilgen resulta muy claro al expresar la siguiente frase: "What is soft power? It is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments". Véase Ilgen, Thomas L., "Hard Power, Soft Power And the Future of Transatlantic Relations: The Future of Transatlantic Relations", Ashgate Publishing Ltd, 2006, p. 26. Para una mayor profundidad, se recomienda remitirse al marco conceptual del presente trabajo.

promovida desde los países centrales y los Organismos Multilaterales como *best practices*).

En lo que hace estrictamente a la política exterior argentina, Menem adhirió a lo que se denomina ‘Realismo periférico’¹⁵³. Fracchia explica lo que ello significa y lo ejemplifica del siguiente modo:

“A grandes rasgos el Realismo Periférico comprende ciertos principios acerca de cómo debería ser la política exterior de un país periférico. En el caso de Argentina implicó una aceptación del liderazgo de los EEUU en la región y limitarse a confrontar con las potencias sólo en casos de perjuicio directo a los intereses del país. Ya en sus primeros meses de gobierno Menem dejó en claro que tipo de relación mantendría la Argentina con los Estados Unidos, y se vislumbraría una adecuación de la política exterior con los principios del Realismo Periférico. (...)”

El rumbo adoptado en materia de política exterior en lo que hace a la relación con EEUU sería definido por el entonces canciller Guido Di Tella como de ‘Relaciones Carnales’, dado que se terminaba el período de conflictos con la potencia del hemisferio. Los gestos de alineación con EEUU no se limitaron al envío de tropas al golfo, sino también al fin del programa de misiles Cóndor II, apoyo a la postura norteamericana respecto a Cuba y el retiro del Movimiento de países no alineados. Estados Unidos se convertiría en un socio privilegiado de la Argentina”¹⁵⁴.

Obviamente que, como contrapartida, el apoyo brindado por los países centrales no se fundamentó sólo en políticas económicas acordes a sus intereses, sino también políticas e ideológicas, lo cual implicaba un apoyo más enérgico a las políticas impulsadas por el gobierno nacional presidido por Menem.

García Delgado comenta la estrategia reformista de Menem describiéndola de la siguiente forma:

“Un aspecto central de esta reforma tiene que ver con el equilibrio fiscal y con el aumento de los recursos del sector público. La reducción del gasto público se logra mediante privatizaciones, reducción de la inversión pública, transferencia de (...) servicios al ámbito provincial o municipal sin el acompañamiento de las

¹⁵³ Acerca del realismo periférico véase Escudé, Carlos, “Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina”, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992.

¹⁵⁴ Fracchia, op. cit.

respectivas partidas presupuestarias, cancelación de los préstamos que el Banco Central efectuara a los bancos provinciales y al sistema de previsión social; reducción de empleados públicos, de ayudas del Tesoro Nacional a las provincias, etc.

El aumento de los recursos se logra mediante una reforma tributaria que comienza a cambiar el mecanismo de financiación del Estado. Si durante el modelo anterior se lo hacía sobre la base de retenciones agrarias, emisión, en el nuevo, se basa en la mayor y más eficaz recaudación y los recursos provenientes de las privatizaciones. Se busca incrementar la recaudación impidiendo la evasión y aumentando la base imponible, reduciendo las alícuotas de impuestos que impiden el (...) el desarrollo”¹⁵⁵.

Ahora, buscando una explicación de por qué Menem pudo llevar a cabo su extenso plan de reformas exitosamente mientras que Alfonsín no pudo incluso con un programa mucho mas acotado, resulta conveniente indagar la coyuntura política, económica y social tanto interna como externa (y los puntos de intersección interméstica) que debió afrontar Menem y los apoyos con que contó, para lo cual resulta de vital importancia mantener presente lo analizado respecto de Alfonsín en el capítulo anterior (igualmente, cuando resulte esclarecedor traer a colación algo de la gestión radical, será hecho).

- ***Factores internos influyentes en el éxito de las reformas***

Emprendiendo la búsqueda de causas internas o explicaciones domésticas de por qué Menem si pudo implementar sus reformas y Alfonsín no, resulta pertinente recordar la distinción entre los Planes de Estabilización Económica y los Programas de Reformas Estructurales. Los primeros generalmente caen dentro de las competencias del Ministerio de Economía y del Banco Central, y suelen ser adoptadas por un reducido número de funcionarios y luego refrendadas por un decreto presidencial; mientras que los segundos al implicar usualmente cambios en la legislación, demandan la formación de mayorías parlamentarias para su promulgación.

Recordemos también que el Plan de octubre de 1987 impulsado por Alfonsín contaba con medidas de ambos tipos, aunque sólo las primeras pudieron realizarse ya que las segundas fueron tratadas en las Cámaras a principios del año siguiente y

¹⁵⁵ García Delgado, 1999, op. cit., p. 96.

rechazadas tajantemente ya que para entonces Alfonsín ya se encontraba muy debilitado políticamente como fruto de la derrota electoral de septiembre de 2007.

Menem, a diferencia de éste, logró implementar políticas públicas de ambos tipos y con mucho mayor alcance. Un primer argumento para explicar su éxito en tal emprendimiento lo es el contexto de aguda crisis en que asume. Antes de analizar en profundidad esta importante variable, y teniendo en cuenta el ya mencionado rol de los Organismos Multilaterales durante el proceso de reformas, vale mencionar que “algunos asesores internacionales han llegado a recomendar a los diseñadores de políticas nacionales que esperen hasta que las cosas se vuelvan verdaderamente críticas para lanzar reformas de EAE”¹⁵⁶ (Estabilización y Ajuste Estructural), ya que así, sostienen, resulta más sencilla la aplicación y aumentan considerablemente las posibilidades de resultar exitosas.

Entrando de lleno en la profunda crisis Argentina de fines de los '80 como factor influyente en el éxito de Menem con la concreción de su plan de Reformas del Estado de primera generación, es importante tener en cuenta que “las crisis rompen viejas estructuras y preparan a los sistemas para la llegada de otras nuevas”¹⁵⁷. No obstante ello, en el abordaje del rol de la crisis en la implementación de estas reformas, el presente trabajo adhiere a la posición de Javier Corrales, quien afirma que “una cosa es reconocer que las crisis producen cambios y otra muy distinta es predecir con exactitud qué cambios se darán a partir de ella”¹⁵⁸. Es por eso que, por más que una crisis importante pueda llegar a precipitar cambios, estos no tienen por qué ser de corte neoliberal (como las propuestas por el Consenso de Washington) ni resultar exitosos (en meros términos de implementación), por lo que corresponde seguir indagando en busca de los factores explicativos. Por lo pronto, queda ahora indagar el por qué de la propensión a emprender reformas en contextos críticos.

Una explicación podría residir en el considerar que “las crisis económicas pueden generar un debate político que, a su vez, puede acelerar la decisión del estado de

¹⁵⁶ Corrales, Javier, “¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90” en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 153. Abril-junio de 1999. Pp. 3. Este sería, sin duda, un punto a clasificar como interméstico.

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 4.

¹⁵⁸ *Ibid.* p. 5.

lanzar reformas”¹⁵⁹; o que “las crisis económicas (...) colocan a los gobernantes en un ‘ámbito perdedor’ (...), lo que impulsa a asumir el riesgo de adoptar políticas EAE”¹⁶⁰.

Por su parte, Torre considera que una situación en la que impera una aguda crisis trae tres implicancias estrechamente conectadas: “predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno un amplio mandato para actuar sobre la emergencia. Segundo, las crisis instalan un sentido de urgencia que (...) dejan paso a una aceptación de decisiones *extra-ordinarias*. Tercero, las crisis no sólo agudizan los problemas colectivos sino además un extendido temor por el alza de los conflictos sociales y amenazas al orden institucional. Todo ello amplía los márgenes para la acción de los líderes de gobierno e intimida a las fuerzas de oposición. [Concluye diciendo que] Cuando estos varios mecanismos que las crisis ponen en movimiento se combinan, se genera una demanda de gobierno que permite a la presidencia echar mano a los recursos institucionales necesarios para concentrar la autoridad de decisión, adoptar políticas elaboradas en el sigilo de los gabinetes tecnocráticos e imponer un trámite expeditivo a su promulgación”¹⁶¹. Resulta conveniente ver cuál fue el desempeño de cada uno de los presidentes tomados en consideración respecto de estos elementos.

Alfonsín, al momento de lanzar su Plan de Reformas Estructurales, se encontraba sumamente debilitado políticamente. Prueba de ello es el escaso apoyo que logra en el Congreso. En tal sentido, un primer elemento a tener en cuenta es la derrota sufrida en las elecciones parlamentarias de septiembre de 1987, a partir de las cuales sufrió una fuerte pérdida de poder tanto formal como real. Otro aspecto que no se puede descuidar, y que agrava la situación planteada, tiene que ver con la debilidad de los Poderes Partidarios con que contaba a esta altura el Presidente Alfonsín: hubo gran indisciplina partidaria en las sesiones que trataron estos programas de reformas estructurales.

Menem, en cambio, al asumir la Presidencia logró un fuerte apoyo en las Cámaras legislativas. En primer lugar, contaba con una gran proporción de bancas justicialista en ambas Cámaras y con votaciones considerablemente más disciplinadas que las del Radicalismo durante los últimos dos años de Alfonsín. Además, “con su

¹⁵⁹ Ibid. p. 6.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Torre, op. cit., p. 40. A su vez, Menem fue muy astuto al insistir en que ‘hay que agrandar la torta para después repartirla’, ya que hacía énfasis en invertir primero para luego crecer y, finalmente, distribuir (lo cual le permitía contar con un mayor margen de tolerancia social en el corto y mediano plazo).

victoria, por primera vez desde la muerte de Perón en 1974, el peronismo se había unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes. Por consiguiente, cuando llegó al gobierno lo hizo llevando consigo el capital político necesario para legitimar sus nuevas opciones de política”¹⁶².

No obstante ello, “Menem había resultado victorioso, primero dentro de su partido y luego en las elecciones presidenciales, levantando consignas populistas de hondo arraigo en el peronismo”¹⁶³ por lo que resulta intrigante el saber cuál o cuales fueron los motivos por los que no perdió el apoyo de su partido cuando se alejó de las políticas de corte peronista. En realidad, el verdadero desafío que enfrentó Menem en su primera presidencia, y que logró superarlo, fue lograr “abandonar las banderas desarrollistas y distribucionistas del peronismo sin perder por ello el respaldo de sus partidarios”¹⁶⁴. En gran medida fue logrado gracias a su aprovechamiento de la coyuntura (de crisis, pero inicialmente favorable) para maximizar sus Poderes Presidenciales y ganar autonomía. En palabras de Gerchunoff y Torre,

“En forma paralela a las medidas de estabilización económica [que venía llevando a cabo], la política de cambio estructural comenzó a perfilarse con la aprobación por el Congreso de dos importantes piezas de legislación, la ley de Emergencia Económica¹⁶⁵ y la ley de Reforma del Estado¹⁶⁶. La primera de ellas asestó un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que se desarrolló en la Argentina desde la posguerra (...). A su vez, la ley de Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente al fijar el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas”¹⁶⁷.

¹⁶² Torre, op. cit. p. 47.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Esta ley de agosto de 1989 consistió en la suspensión (inicialmente por 180 días, luego renovada indefinidamente) de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y el trato preferencial de las manufacturas nacionales en las compras públicas, terminó con los esquemas salariales de privilegio y autorizó los licenciamientos de empleados públicos. A su vez, es muy importante destacar que esta ley estableció la igualdad de tratamiento para el capital nacional y el extranjero que fuere invertido en actividades productivas.

¹⁶⁶ Esta ley preveía la privatización de Entel, Aerolíneas Argentinas, los ferrocarriles, los complejos siderúrgicos, las rutas, los puertos y varias empresas petroquímicas.

¹⁶⁷ Gerchunoff y Torre (1996), op. cit., p. 736. Respecto del caso argentino en la época de Menem, y como regla general, Gerchunoff y Torre sostienen que “cuando la emergencia económica lleva a que la política de estabilización y la de reformas sean incorporadas a un mismo paquete de políticas, la segunda tiende a organizarse en función de la primera. Lo que significa que las reformas se hacen con miras al objetivo prioritario de reducir el déficit fiscal y contener la inflación, antes que para aumentar la productividad y la competitividad de la economía en el largo plazo”. véase Gerchunoff y Torre, op. cit., 1997, p. 164.

Otro de los mecanismos empleados por Menem durante su gobierno para lograrlo fue “excluir a los peronistas -salvo durante un corto período- de la gestión de la política económica, que fue confiada a figuras nominadas con el aval de los principales grupos económicos”¹⁶⁸; adoptando una “estrategia de cambio de cuño neoliberal en un esfuerzo por resolver el desafío prioritario de la hora: ganar la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un decisivo poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad de su gobierno”¹⁶⁹. Esta política de aislamiento y exclusión de los miembros de su propio partido se explica, en gran medida, por la falta de una institucionalización completa y unívoca del Partido Justicialista. Al respecto, Levitzky nos dice que “la subinstitucionalización del partido es tal que las reglas y procedimientos formales descritos en la carta orgánica del PJ no se dan por definitivos, y muchas veces se los elude o modifica rutinariamente de acuerdo con las necesidades de la conducción”¹⁷⁰. Probablemente “dicha subinstitucionalización [fue la] que le permitió moverse autónomamente respecto a la conducción del partido. Por lo tanto, a pesar de que implementó un proyecto neoliberal, (...) fue exitoso en su cometido dado que desde la conducción formal no se tomaron las decisiones importantes”¹⁷¹.

A su vez, “la crisis aumenta ‘la demanda de un ajuste’: una vez que se toca fondo, un mayor número de gente desea estabilidad, lo cual incrementa la posibilidad de una implementación exitosa”¹⁷².

Debe reconocerse que, además, supo explotar al máximo el legado que Alfonsín había dejado. De hecho, Gerchunoff y Torre sostienen que con Menem

“el ritmo de las privatizaciones fue tan vertiginoso que al cabo de un año, hacia octubre de 1990, casi todas las empresas públicas [de la] primera ola de privatizaciones [entre las que se destacaron empresas monopólicas como la telefónica y la línea aérea, ENTEL y Aerolíneas Argentinas, respectivamente]

¹⁶⁸ Ibid. Ejemplo de ello es el mencionar a las personas que el Dr. Menem tuvo en cuenta para la conformación de su gabinete y para la designación del Embajador en Norteamérica: un alto funcionario de Bunge y Born, el reconocido economista liberal ortodoxo Domingo Cavallo (formado en Harvard), el muy influyente empresario Guido Di Tella, etc.

¹⁶⁹ Gerchunoff y Torre, 1996, op. cit. p. 735.

¹⁷⁰ Levitzky, Steven, “Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del peronismo, 1989-1995”, en *Revista de Ciencias Sociales* N°6, Buenos Aires, UNQUI, 1997, p. 110.

¹⁷¹ Fracchia, op. cit.

¹⁷² Corrales, op. cit., p. 7.

habían sido transferidas al sector privado. (...) La elección de los monopolios¹⁷³ de servicios públicos para iniciar la política de privatizaciones respondió a una combinación de causas políticas y económicas. Primeramente [desde lo político] hay que tener en cuenta la agenda de las privatizaciones del gobierno anterior, el cual en sus últimos años había intentado –sin éxito, debido a la oposición peronista-, transferir a operadores privados el 40% de los activos públicos en las compañías de teléfonos y de transporte aéreo. (...) Además, el fuerte deterioro en la calidad de los servicios prestados por las empresas estatales, sumado a su mala imagen en la opinión pública, hizo de su privatización una iniciativa popular. Por último, [desde lo económico,] ante la asfixia financiera del sector público, la privatización de los monopolios de servicios públicos tenía la ventaja de aumentar la recaudación de fondos líquidos o la cancelación de títulos de la deuda”¹⁷⁴.

¹⁷³ Como ya hemos visto, las principales empresas estatales que se intentaron transferir a manos privadas durante la época de Alfonsín, y a su vez las primeras que privatizó Menem, fueron empresas monopólicas. Son justamente estas empresas las que mayor relevancia estratégica deberían haber tenido para ambos gobiernos para evitar el enajenamiento de las mismas hacia el segundo sector. Respecto de esto, Susan George nos dice que “Económicamente hablando, es comprensible y preferible que las empresas públicas de tipo telecomunicaciones, correos, ferrocarril, etc. estén controladas por el Estado, puesto que constituyen lo que los economistas llaman ‘monopolios naturales’. Un monopolio natural es una empresa cuya dimensión mínima para garantizar la mayor eficacia económica es igual a la importancia real del mercado. Dicho de otro modo, es preciso un cierto tamaño para asegurar economías de escala y de este modo garantizar un precio justo y un mejor servicio al consumidor-usuario. Además, la mayor parte de los servicios públicos tienen de partida elevados costes de capital (vías de ferrocarril, estaciones, líneas de transmisión eléctricas o telefónicas, etc.). Las empresas así estructuradas presentan lo que se llama ‘barreras de entrada’. Puesto que esto es muy caro de partida, hay forzosamente escasez de candidatos a la competencia. Todo esto refuerza la tendencia al monopolio”. Véase George, Susan, “La privatización o la gran feria”, en García Menéndez, José Ramón y Acosta, Alberto, *En la encrucijada del neoliberalismo*, IEPALA Editorial, 2000, p. 350. Confirmando y profundizando lo anterior, Gerchunoff y Torre nos dicen que “en la bibliografía y la experiencia internacional sobre privatización de empresas públicas existen suficientes argumentos a favor de mantener acciones en manos del Estado, de realizar las privatizaciones de manera gradual, de valorizar las empresas a través de un saneamiento previo y, por cierto, de garantizar la competencia abierta en las licitaciones. No se siguió ninguna de esas recomendaciones. (...) Su objetivo fue mostrar que querían completar rápidamente la venta de los activos estatales, sin poner en juego instrumentos que llevaran tiempo, y haciendo patente su compromiso de efectuar un cambio radical en el papel del Estado. (...) [Además,] la transferencia de las empresas estatales operando en un ámbito competitivo (...) hubiera implicado una fuerte reducción del precio de los activos que tenían para ser transferidos, y esto era contradictorio con la urgencia fiscal del gobierno. El resultado de las políticas de privatización fue, así, un cambio en las relaciones de propiedad, pero no en la relación de las empresas y el mercado: las nuevas empresas privatizadas pasaron a operar en un marco tan ajeno a las reglas de la competencia en el mercado como el de la fase previa, de la industrialización protegida. Además, esta recreación de antiguos patrones de funcionamiento económico detrás de una política que se proponía cortar con el pasado no fue compensada por la creación paralela de marcos regulatorios efectivos. Las urgencias, pero asimismo el déficit de larga data en la capacidad institucional del Estado, conspiraron contra la formación de organismos regulatorios capaces de controlar el poder del mercado de las nuevas compañías privadas y promover políticas de estímulo a la competencia”. Véase Gerchunoff y Torre, 1997, op. cit., pp. 165 y 166.

¹⁷⁴ Gerchunoff y Torre 1997, op. cit., pp. 164 y 165.

Por su parte, como bien lo indica Beinstein, pese a que la élite gubernamental “fue presionada por el FMI, el Banco Mundial y grupos financieros internacionales (...) la decisión final fue del gobierno, con el apoyo activo o la pasividad de las dirigencias de los distintos sectores”¹⁷⁵.

Dicho apoyo o pasividad, como veíamos, provino de diversos grupos u organizaciones, ya sean del primer, segundo o tercer sector¹⁷⁶. En lo relativo al primer sector, es decir, el Estado y su gobierno, lo llamativo es que Menem logró desequilibrar por completo el principio republicano de división de poderes. Así lo confirman Bosoer y Leiras, quienes afirman que “el modelo de gobierno de Menem tendría instalado al *decisionismo* como concepción de la gobernabilidad asentada en las prerrogativas y la performance de un Ejecutivo decisor, con prevalencia sobre los otros poderes, con sus respectivos atributos y funciones”¹⁷⁷. Es decir que la forma en la que gobernó fue sumamente centralizada, sorteando al Congreso y garantizando el apoyo del Poder Judicial.

Según Ferreira Rubio y Goretti, Menem prefirió gobernar discrecionalmente, por medio de decretos, antes que “someter su autoridad a un Congreso que, por su parte, seguramente habría tratado y aceptado sus iniciativas considerando la distribución de fuerzas favorable al oficialismo”¹⁷⁸. Por lo tanto, la adopción de esta forma de ejercer el poder no se debió a una falta de mayoría propia en el Congreso.

Por su parte, el aporte de Fracchia respecto de las modificaciones institucionales que, tempranamente, Menem logró para asegurarse el apoyo del Poder Judicial y así aumentar considerablemente su poder, resulta muy valioso. Él nos dice que:

¹⁷⁵ Beinstein, Jorge, *Le Monde Diplomatique*, julio de 1999.

¹⁷⁶ Entiéndase por primer sector al Estado y toda su estructura político-administrativa, por segundo sector a las empresas de propiedad privada con finalidad lucrativa, y por tercer sector a todas las organizaciones de la sociedad civil, como ONG's, fundaciones, asociaciones civiles, universidades, clubes, etc., que no tienen una motivación lucrativa.

¹⁷⁷ Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago, “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-1999: ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, en Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos, la política que viene*. Capítulo 2, Buenos Aires, Eudeba, p. 45.

¹⁷⁸ Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo, “Cuando el presidente gobierna solo: Menem y lo decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (Julio 1989 – Agosto 1994)”, en *Desarrollo Económico*, Vol 36, N° 141 (Abril-Junio 1996), p. 472. García Delgado lo confirma al decir que “La experiencia privatizadora en nuestro país se caracterizó por el papel casi excluyente del P. Ejecutivo en la determinación del proceso; [y agrega que él] expresó también una mayor preocupación por garantizar las transferencias de las empresas a los privados que por establecer una efectiva presencia reguladora y garantizar inversiones acordes con un proyecto de desarrollo y expansión productiva”. Véase García Delgado, 1999, op. cit., p. 91.

“En sus primeros meses Menem consigue el aumento de Jueces de la Corte Suprema de Justicia de cinco a nueve miembros, por medio de un proyecto de ley, que contó con el apoyo del Congreso. Éste hecho daría lugar a controversias con el correr del tiempo. (...) El conjunto de Jueces nombrados (...) adquirirían el rótulo de ‘mayoría automática’ por el aval que darían a las políticas de reformas impulsadas por el gobierno, legitimando la concentración de poder que desde el Ejecutivo se implementaría”¹⁷⁹.

A su vez, “el Fiscal General y otros funcionarios claves para el control del proceso de privatizaciones fueron obligados a renunciar reemplazándolos por partidarios del gobierno. Lo mismo pasó con los controles sobre las empresas privatizadas. Esta falta de controles permitió que los contratos de privatizaciones no se hicieran públicos y que los ‘marcos condicionantes’ (...) funcionaran como vallas laterales ante cualquier intento de desviar el rumbo de las reformas”¹⁸⁰.

Finalmente, el bajo perfil que presentaron las fuerzas armadas en este período resultó también altamente favorable para la implementación de las políticas aquí analizadas, ya que éstas perdieron en gran medida su tradicional influencia política sobre el gobierno y, especialmente, dejaron de ser una amenaza a la continuidad del mismo. Como vimos anteriormente, Menem llegó al poder con el apoyo mayoritario de las fuerzas armadas y tempranamente comenzó a implementar políticas reformistas. Estas reformas terminaron por desarticular el poder de dichas fuerzas por medio del empleo de diversos mecanismos: “anulando el servicio militar obligatorio y disminuyendo su presupuesto, (...) la privatización de las empresas públicas (...) del sector militar, y la desregulación permitieron sacar[las] del área de influencia”¹⁸¹

- ***Factores externos influyentes en el éxito de las reformas***

Antes que nada, continuando interrogándonos acerca del por qué de la propensión a emprender reformas en contextos críticos, resulta enriquecedor el aporte de Przeworski. Según él, lo que ocurre es que “si el gobierno está en bancarrota -si padece una situación de déficit y no puede obtener préstamos-, todos los políticos, indiferentemente de sus orientaciones ideológicas, programas electorales y bases

¹⁷⁹ Fracchia, op. cit.

¹⁸⁰ Gosende, op. cit., p. 208.

¹⁸¹ Gosende, op. cit., p. 208.

sociales, harán todo lo necesario para restaurar el crédito del país”¹⁸², por lo que se desarrollan políticas tendientes a ese objetivo. Bajándolo al caso argentino, existía la posibilidad de acceder a nuevos préstamos por parte de los Bancos Multilaterales, pero sólo si se aceptaban las condicionalidades neoliberales de estabilización macroeconómica y reforma del estado, como finalmente ocurrió.

Por su parte, pese a que con anterioridad recurrimos al contexto del fin de la Guerra Fría o su proximidad para explicar, en parte, el por qué de un programa de reformas similar en dos presidentes de diferente bandera política e ideológica, es necesario ahora hacer una importante salvedad: durante los años aquí comprendidos, el contexto internacional de Menem fue notoriamente más favorable que el de Alfonsín para la implementación de políticas reformistas y de ajustes estructurales como los aquí abordados. Respecto de esto, Noemí Mellado nos dice que “el desplome del bloque soviético arrasó consigo la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema bipolar de la Guerra Fría. El fracaso económico del mundo socialista y la prevalencia de lo económico sobre lo estratégico e ideológico, dejó sin sustento la discusión Norte-Sur y se tradujo, para los países del Sur, en un recetario de propuestas neoliberales basadas en el Consenso de Washington”¹⁸³.

Es innegable que todo el cuerpo discursivo y propagandístico desarrollado por los organismos multilaterales de crédito (principalmente FMI y Banco mundial) y promovido desde Estados Unidos y otros países centrales facilitó enormemente la adopción de las medidas reformistas y la aceptación por parte de la sociedad; pues son estos los que brindan una importante serie de argumentos que justifican y legitiman tales medidas.

Además, dentro de lo que aquí denominamos factores intermésticos, la apertura de la economía a capitales extranjeros y la promoción de su participación en los procesos de privatización generaron una retroalimentación que atraía cada vez más apoyos a nivel internacional. En palabras de Gosende,

¹⁸² Przeworski, Adam, “Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America”, Nueva York, Cambridge University Press, 1991. Pp. 106. Traducido y citado por Corrales, op. cit. Pp. 7. Este es un claro ejemplo de cómo interactúan lo internacional y lo doméstico, dando lugar a lo que aquí llamamos, siguiendo a Putnam, interméstico.

¹⁸³ Mellado, Noemí Beatriz, “MERCOSUR-ALCA. Articulación de las Negociaciones internas y externas”, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2007, p. 32.

“la participación de empresarios extranjeros en el proceso de privatizaciones vinculó a los Gobiernos extranjeros directamente con el proceso de transformación del Estado Argentino. Los socios externos de los grupos económicos que participaron en las privatizaciones se convirtieron en ‘lobistas’ ante sus propios gobiernos para apoyar el proceso argentino. Así los inversionistas españoles, franceses, italianos, junto con los norteamericanos y más tarde los brasileños, mexicanos, chilenos y alemanes se convirtieron en actores internos del proceso de transformación del Estado Argentino. Aportaron no sólo capital, sino consultorías, proyectos y análisis sobre la forma de producir las transformaciones del Estado argentino”¹⁸⁴.

Otro mecanismo interméstico empleado por Menem para buscar nuevos socios externos fue la creación de organismos oficiales a los que se les encomendaba esa labor. Respecto de esto, Gosende comenta que:

“en la Cancillería se creó ‘Exportar’, organismo dirigido a promover las exportaciones. Su objetivo era hacer conocer las oportunidades comerciales en el exterior y llevar ese conocimiento a todas las empresas del país (...). Esta creación era paralela a la modificación de la estructura interna de la Cancillería con la incorporación de los Agregados Comerciales a la carrera diplomática. Junto a esta organización se creó en paralelo ‘Invertir’ en el Ministerio de Economía. Esta organización tenía el objetivo de buscar inversores externos que participaran en la economía argentina asociándose a los grupos económicos internos y al proceso de privatización”¹⁸⁵.

Obviamente, aquí no podemos omitir la importancia que tuvo la implementación de una nueva política exterior inspirada en el ‘Realismo Periférico’, que significó el abandono del nacionalismo peronista, la renuncia del Movimiento de No Alineados, el envío de tropas al Golfo Pérsico, las sanciones a Cuba, el retomar las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña (bajo la definición de un Paraguas respecto de la cuestión Malvinas), todas medidas políticas complementarias a las ya mencionadas de índole económica y comercial. Este conjunto de políticas consolidaron el apoyo natural de Estados Unidos, del resto de los países centrales y de los Organismos Multilaterales de Crédito al proyecto menemista de Estabilización y Ajuste Estructural.

¹⁸⁴ Gosende, op. cit., p. 208.

¹⁸⁵ Ibid., p. 207.

Siguiendo con los elementos intermésticos intervinientes, resulta interesante traer a colación una perspicaz cita de Gosende, que plantea que ante las condicionalidades impuestas por los Organismos Multilaterales para renegociar la deuda y recuperar el crédito, Menem y “las elites nacionales manipularon tales obligaciones internacionales para imponer políticas que de otro modo no hubieran recibido u apoyo general”¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Ibid., p. 204.

Consideraciones finales del Capítulo

A la hora de hacer un balance general, pareciera no estar tan errado Atilio Borón al afirmar que “Lo que en nuestra región se ha dado en llamar la ‘reforma del estado’ ha sido, en realidad, el nombre pomposo (...) de una reforma que nunca llegó más allá de una reforma de la estabilidad del empleo público (...). Despidos masivos y descentralización irresponsable –en la medida en que no fue acompañada por una nueva legislación tributaria que garantizara los recursos necesarios para las provincias, departamentos y municipios– fueron las marcas de las reformas neoliberales del estado, cuyo objetivo fundamental ha sido asegurar el superávit fiscal necesario para el pago de la deuda externa y no la racionalización del sector público”¹⁸⁷.

Igualmente, abocándonos más al tema aquí tratado, el estudio del caso resulta por demás interesante a la hora de analizar la conjunción de elementos que se presentaron y permitieron al presidente Carlos Menem llevar a cabo un programa de reformas del estado de primera generación tan profundo y en tan poco tiempo. Ello resulta llamativo a nivel mundial, habiendo resultado objeto de estudio o siendo presentado como un caso ejemplar, para algunos, o como un caso excepcional, para otros. Evitando caer en valoraciones respecto de ello, que resultan inoportunas en esta instancia de síntesis, se procederá a recordar brevemente los principales elementos que intervinieron facilitando la concreción de las medidas de ajuste estructural, privatización, terciarización, descentralización y apertura comercial.

En primer lugar, el carisma y la astucia de Menem resultan innegables, pero también hay que reconocer otros elementos intervinientes como lo es el contexto de crisis en que asume, el cual le resultó sumamente favorable ya que predispuso a la sociedad a afrontar costos presentes en pos de un futuro mejor, y abrió un abanico de posibles políticas públicas. Aquí, la difusión las recomendaciones (o, mejor dicho, condicionalidades) fundadas en una serie de *best practices* (resultantes de una narrativa distorsionada del proceso de industrialización asiático) por parte de los organismos multilaterales de crédito jugó un papel central ya que allanó el camino de discusión interna al contar con una fuerte legitimidad externa.

¹⁸⁷ Boron, Atilio A., “Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo”, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/buho/buho.html>

Por su parte, el campo de discusión ideológica fue notablemente más angosto como efecto del fin de la Guerra Fría y la posterior desintegración de la URSS, hechos que consagraron al capitalismo, a la democracia y al neoliberalismo en todo el mundo, bajo la dirección de Estados Unidos como la gran potencia en el nuevo mundo unimultipolar.

Otros elementos centrales lo son la disciplina partidaria, los mecanismos de captación de los sindicatos, la ‘mayoría automática’ en la Corte Suprema y los repetidos triunfos electorales, que le dieron una base de poder considerable, y supo muy bien cómo emplearla.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo, el hilo conductor fueron las reformas del Estado de primera generación durante la presidencia de Alfonsín y el primer mandato de Menem, trayendo a colación todo antecedente relevante. Aquí se sintetizarán los aspectos principales analizados a lo largo del mismo, y se expondrán las conclusiones a las que se arribó acerca de las causas que explican el éxito del plan reformista de Menem y el fracaso del impulsado por Alfonsín.

Sin duda, un concepto central a tener en cuenta para comprender estas conclusiones es el de reformas del Estado de primera generación. En pocas palabras, las reformas de primera generación son todas aquellas que implican una reducción del tamaño del Estado: privatizaciones, terciarizaciones, desregulaciones, descentralización de actividades hacia organismos subnacionales, apertura de mercados, etc. Alfonsín propuso privatizar parcialmente algunas empresas públicas (su principal fracaso reformista) y abrir los mercados (cosa que logró concretar, al menos parcialmente), entre otras medidas. En el caso del plan de Menem “se trató de una reforma estructural que a comienzos de 1990 involucró la estabilización del tipo de cambio, la privatización de las principales empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía bajo el paradigma del Estado ‘mínimo’. (...) El objetivo inicial fue eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol empresario del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y continuar con la transferencia de políticas sociales universales (como educación) a las provincias”¹⁸⁸.

Como vimos, las reformas del Estado de primera generación se dieron en Argentina bajo la presidencia de Carlos Menem, aunque años antes Alfonsín había intentado sin éxito llevar a cabo un acotado plan reformista de estas características. Ante esta situación, indagamos acerca del por qué de la presencia de políticas de un mismo corte promovidas por dos partidos políticos opuestos ideológicamente. Allí nos encontramos con que, en primer lugar, esas reformas se dan en el marco de una tendencia regional y, más aún, mundial, que en nuestro país comienza a manifestarse con el ‘Rodrigazo’ durante la presidencia de Isabel Martínez de Perón, y un año más tarde con las políticas monetaristas de Martínez de Hoz, ya en pleno gobierno militar.

¹⁸⁸ García Delgado, s/f, op. cit., p. 48.

Entonces, podemos concluir que, a diferencia de lo que muchas veces se sostiene, las políticas aperturistas y privatizadoras no son exclusivas de Menem sino que, por el contrario, se vienen manifestando gradualmente desde mediados de la década de 1970, abarcando gobiernos de facto y democráticos, liderados por los militares, por la UCR y por el PJ, y en los dos últimos casos con participación de partidos políticos menores.

Esas tendencias regionales y, más tarde, globales tuvieron un gran peso e influencia en Argentina dada la profunda crisis en la que se encontraba el país: el modelo desarrollista se encontraba obsoleto, la industrialización por sustitución de importaciones no había generado los objetivos esperados, el Estado se encontraba sobre-dimensionado y generaba crecientes déficits que eran cubiertos con préstamos externos a tasas de interés variables. Ello era posible gracias a los cuantiosos flujos de dinero incorporados al sistema financiero internacional como ‘petrodólares’ que se destinaban a países subdesarrollados. Pero cuando devino la crisis mexicana de 1982 (declaración de default por parte de México por la suba de intereses y su incapacidad de afrontarlos) se generó una crisis internacional con gran impacto regional, que produjo la crisis de la deuda y lo que se dio en llamar la ‘década perdida’ latinoamericana.

En este contexto, con la vuelta de la democracia Alfonsín ganó holgadamente las elecciones presidenciales de 1983 dado su posicionamiento como el candidato que mejor representaba a la democracia y a los derechos humanos, y que por consiguiente podría poner fin a un sangriento capítulo de la historia nacional y reivindicar el imperio del derecho y de las libertades. De hecho, a comienzos de su mandato contó hasta con el apoyo de su principal rival, el peronismo, durante la renegociación de la Deuda Externa. Sin embargo, dicho apoyo se fue diluyendo con el pasar del tiempo, y tras cuatro años en el gobierno, esas resistencias que se fueron sumando se tornaron evidentes tras el gran fracaso que padeció en las elecciones legislativas nacionales (y otras provinciales y municipales). Esos cambios en la opinión pública argentina se debieron principalmente al pobre desempeño económico del país: inflación, recesión, desempleo, etc. Pues, ya en democracia, la ciudadanía pasó a ponderar mejor los aspectos económicos por sobre los sociales y políticos, opacando los principales éxitos de la gestión de Alfonsín y resaltando sus principales debilidades.

Sin duda que para el gobierno de Alfonsín dichos acontecimientos electorales marcaron un quiebre en términos de poder, tanto formal como real. Respecto del

primero, resulta evidente que el perder bancas en las Cámaras Legislativas y el no contar con mayoría en las mismas, reduce considerablemente la base de poder partidaria del Radicalismo. En relación al segundo, el perder tan notoriamente las elecciones lo dejó muy debilitado políticamente, y ni su propio partido lo acompañó unánimemente. De hecho, la indisciplina partidaria en las votaciones de proyectos legislativos y las críticas declaraciones de algunos copartidarios así lo demuestran (ello se ve agravado por la gradual fragmentación de la plural alianza que lo llevó al poder).

Por su parte, en un contexto post dictatorial, los levantamientos militares despertaron los fantasmas de un nuevo golpe de Estado. A esto hay que sumarle que el sindicalismo, siempre fiel al peronismo, comenzó a exacerbar sus reclamos (que, en alguna medida eran legítimos dada la gran pérdida del poder adquisitivo que enfrentaban los asalariados y la incertidumbre que generaba la transferencia accionaria parcial de ciertas empresas públicas a agentes económicos privados). Por un lado, figuras como Carlos y Eduardo Menem criticaron fuertemente los acercamientos a Estados Unidos y los intentos privatizadores del Plan de Octubre de 1987; y por otro, bajo los mismos argumentos (entre otros, como el del salario real, antes mencionado), la CGT endurecía su postura. Por su parte, las fuerzas especulativas en medio de un contexto tan incierto ayudaron a disparar la inflación hasta alcanzar records históricos.

Otro punto relevante, ya en el campo de los factores externos e intermésticos (conjunción de factores internos y externos), es el contexto internacional en que promueve la adopción de su fallido proceso de reforma del Estado. El gobierno de Alfonsín se desarrolló en plena Guerra Fría, y bajo una política exterior de no alineamiento en dicho conflicto. Este programa reformista, aunque limitado en su alcance y objetivos, fue promovido desde Washington, y su inspiración y diseño responde a las presiones que recibía el gobierno y a una necesidad real de reducir el déficit del país y recuperar la capacidad de endeudamiento con entidades crediticias internacionales (en particular, organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial).

La relación con los Estados Unidos durante este período puede definírsela como ambivalente, en tanto apoyaba el retorno de la democracia en Argentina y la preocupación de Alfonsín por velar por los derechos humanos, además de verlo al Radicalismo como un freno al nacionalismo peronista (pese a que definía a la UCR

como un partido de centro-izquierda), pero a la vez presionaba por medio de los organismos multilaterales para la implementación de políticas reformistas de corte neoliberal.

Lo cierto es que dichos apoyos por parte de una de las grandes potencias del sistema bipolar existente no bastaron para sostener con firmeza el proyecto reformista oficialista, presentado por el mismo presidente. Pues los postulados de lo que luego se denominó Consenso de Washington no se encontraban sistematizados ni se presentaban aún como fundadas sobre una base empírica exitosa. Es así que el tibio apoyo de una potencia mundial, pero no la única, en medio de un conflicto ideológico mundial de larga data y para el cual no se preveía un final (o, a lo sumo, éste resultaba incierto), con una serie de condicionalidades aún no muy difundidas ni implementadas con mucha profundidad y generalidad, y sin una clara presentación y fundamentación, se conjugaron para dejar en manos de variables internas el destino de las reformas que, como vimos, en su gran mayoría no prosperaron.

Las reformas más estructurales respecto de las instituciones y competencias del Estado fueron las que fracasaron rotundamente (ejemplo: el Plan de Octubre de 1987); aunque otro número acotado de reformas tendientes a la estabilización económica prosperaron (ejemplo: Plan Austral). Ello se debe a que las primeras suelen involucrar cambios importantes en la legislación y, ergo, exigen la formación de mayorías legislativas para su promulgación; mientras que el diseño e implementación de los programas de estabilización macroeconómica generalmente son competencia del Ministerio de Economía y del Banco Central, por lo que pueden ser adoptadas por un reducido número de altos funcionarios de dichos organismos gubernamentales.

Carlos Menem, por su parte, también llegó a la presidencia con una muy buena imagen. Había resultado elegido como candidato en la primer interna del peronismo, logró imponerse en las elecciones con un buen margen de diferencia, contaba con un fuerte apoyo sindical y de las fuerzas armadas (actor aún central en la política interna argentina), y al tener que asumir anticipadamente (tras la renuncia de Alfonsín cinco meses antes de finalizar su mandato) la sociedad se encontraba conciente de la gravedad del estado en que se encontraba el país. Es por ello que, por sobre toda preferencia ideológico-partidaria primaba ante todo el anhelo de preservar la institucionalidad del país y frenar el galopante proceso hiperinflacionario.

Ese temor generalizado se tradujo en un renovado apoyo al presidente y en una creciente esperanza de superación de los agobiantes problemas existentes. Para ello, la sociedad se tornó más tolerante y permeable a los cambios; pues ante todo se deseaba la estabilidad, al costo que sea (este fenómeno es propio de los contextos críticos). Por su parte, las crisis tienden a volver a los políticos más proclives a las iniciativas de cambio, asumiendo los costos que todo cambio del statu quo implica en aras de una ganancia futura ya que, de igual manera, deberá asumir los costos del inmovilismo. Es dentro de este contexto interno que Menem decide dar un giro respecto de las tradicionales políticas peronistas e incluso romper con la tradicional política exterior argentina. Esto es muy importante ya que las reformas del Estado de primera generación son parte de este quiebre con el peronismo y, además, estas se encuentran íntimamente ligadas a la redefinición del patrón de inserción internacional argentino.

Menem, desde el mismo momento en que comenzó a definir la conformación de su Gabinete, sorprendió a toda la sociedad, incluso a quienes conformaban el núcleo del Peronismo. Buscó aliarse con el establishment, acercarse a Estados Unidos, retomar las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña (rotas a raíz de la Guerra de Malvinas), el envío de tropas al Golfo Pérsico, entre otras tantas medidas. Todas ellas fueron fundadas en el 'Realismo Periférico' de Carlos Escudé, que plantea un lineamiento incondicional con Estados Unidos (la potencia triunfante de la Guerra Fría) y los países centrales salvo en aquellas cuestiones que afecten directamente los intereses del país. Ello llegó a tal punto que el Canciller Di Tella denominó a las relaciones entabladas por el gobierno norteamericano y el argentino como 'relaciones carnales'. Su implementación incluyó la adopción de políticas de corte neoliberal, conocidas como las recetas o condicionalidades del Consenso de Washington, base de la reforma del Estado argentino.

La implementación de dichas políticas despertó el beneplácito de Estados Unidos, ya en esa época la única superpotencia mundial. A partir de entonces, el país recuperó el crédito (destinado en gran medida para la puesta en marcha del proceso privatizador, la reestructuración administrativa del Estado -principalmente consecuencia de las privatizaciones, terciarizaciones y descentralización de competencias hacia las entidades subnacionales- y pago de retiros voluntarios¹⁸⁹), se renegoció la deuda externa

¹⁸⁹ "Este proceso de privatización es apoyado por el Banco Mundial, que provee los fondos necesarios para llevar a cabo los ajustes sectoriales, los retiros voluntarios, y diseñar los planes de privatización".

(postergando el inicio de pago para luego del plebiscito en el que resultó reelegido presidente, reforma constitucional de por medio), se contó con apoyo técnico especializado por parte de los Organismos Multilaterales y los países centrales promovieron la Inversión Extranjera Directa en el país por parte de las empresas de su bandera. Aquí el soft power (poder de atracción) de los valores, modos de hacer política y ordenar la economía jugó un rol central, maximizado por Menem al justificar muchas de sus reformas en las condicionalidades pactadas con las entidades financieras multilaterales (pues, decía, el violarlas nos apartaría de la senda del crecimiento perdiendo credibilidad y predictibilidad).

Estas políticas reformistas fueron acompañadas por algunas creaciones y modificaciones institucionales: se crearon ‘Exportar’ (dependiente de Cancillería) e ‘Invertir’ (dependencia del Ministerio de Economía de la Nación); y además se incorporó la figura de Agregados Comerciales a la carrera diplomática. Ello fue implementado con el doble objetivo de atraer inversores externos al país y, a su vez, involucrarlos en el proceso de reformas, logrando que éstos ejerzan su poder de lobby ante sus gobiernos a favor del Estado argentino.

Por su parte, hay dos hechos que pusieron en jaque al republicanismo argentino, y que deben ser resaltadas. Una de ellas también tiene que ver con los cambios de orden institucional logrados por el presidente Menem, y que resultó determinante en el proceso de reformas aquí analizado. Ello fue el lograr modificar el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia y, con las nuevas designaciones, garantizarse lo que se denominó la ‘mayoría automática’ en dicho órgano superior del Poder Judicial.

También puso en duda los principios republicanos que sirven de base fundacional del país al implementar un cambio importante en el modo de hacer política. El estado argentino, aunque federal en su Constitución Nacional, siempre ha sido muy centralizado. Menem no representó una excepción a esa regla, aunque sí implementó un sistema muy distinto a los que le precedieron: La centralización no fue sobre el Gobierno Nacional sino sobre su persona (y un reducido número de Ministros), y a su vez descentralizó y desreguló actividades que antes le eran exclusivas a la Nación y que parecía impensable que renunciara a ellas¹⁹⁰.

Véase García Delgado, 1999, op. cit., p. 90.

¹⁹⁰ Respecto de la descentralización, García Delgado nos dice que “el Estado argentino fue tradicionalmente centralizado, federal en su constitución pero unitario en su poder real. (...) De allí la

Dicha centralización del poder en el Presidente significó, en términos de política exterior, la implementación de una Diplomacia Telefónica, privando muchas veces a la Cancillería de emplear su conocimiento especializado en las negociaciones y pronunciamientos oficiales, o en el desarrollo de los lineamientos de política exterior; y en lo relativo a la política interna, el gobierno por decreto, sorteando al Poder Legislativo (siendo que era de esperarse que ambas Cámaras se pronunciasen a favor de las medidas promovidas por el Ejecutivo, dado el liderazgo de Menem, el número de bancas oficialistas y la disciplina partidaria que presentaba el justicialismo). Igualmente, aún resta mencionar algunas cuestiones claves a la hora de analizar este proceso de reforma, y que fueron abordadas en el presente trabajo. Una de ellas es la relación que Menem tuvo con los sindicatos; y otra es la explicación del por qué del apoyo justicialista a una iniciativa personal distanciada de todo principio justicialista.

Respecto de lo primero, Menem hábilmente supo cómo redefinir ese histórico lazo entre peronismo y sindicalismo. Ello lo logró por medio de diversos mecanismos. Uno de ellos fue sostener que tras las reformas que él impulsaba se encontraban sus supuestos objetivos expresados en la campaña: la ‘revolución productiva’ y el ‘salariazó’, para hacer entrar a la Argentina en el ‘primer mundo’, lo cual se veía confirmado, a ojos de algunos, con la estabilidad lograda por el Plan de Convertibilidad (1991). Otro fue amenazar con quitarle la personería jurídica o el financiamiento a aquellos sindicatos y gremios opositores, al igual que las amenazas de investigar, por medio de la Dirección General Impositiva (DGI), el patrimonio y origen de los bienes de los líderes sindicales adversos al gobierno.

Pero estos no fueron los únicos elementos empleados para la captación o, al menos, neutralización de los sindicatos. Empleó, por ejemplo, el ofrecimiento a sindicalistas de cargos jerárquicos o de posiciones privilegiadas en las listas sávana justicialistas, el financiamiento de sus abultadas deudas, la entrega de acciones de las empresas privatizadas a los correspondientes gremios afectados (e incluso en algunas ocasiones también se le adjudicaron a los empleados), la entrega de las obras sociales a los sindicatos (lo cual representaba un aumento impresionante de fondos por el aporte novedad que significa el traslado de competencias hacia municipios y provincias iniciado ya en la administración radical. Se acentúa esta tendencia en los '90. (...) El Estado central ha perdido capacidad de gestión y es el primer interesado en desprenderse de actividades que, hasta hacía poco, no estaba dispuesto a renunciar. En tal sentido, se trata de una descentralización basada en una fuerte causación económica, como mecanismo de reducción del déficit central”. Véase García Delgado, 1999, op. cit., p. 92.

tanto del empleado como del empleador), la participación en planes sociales u otro tipo de programas (por ejemplo, la participación en las ganancias de las AFJP y el pago de comisiones por cada nuevo asociado, etc.).

Por su parte, al resto de los gremios, los desarticuló hábilmente para debilitarlos, ya sea corrompiendo a alguno de sus líderes o marginándolo de la designación de fondos especiales, etc. Sólo si tenemos en cuenta estas variables puede entenderse que los gremios y sindicatos no protestasen enérgicamente ante el traspaso de empresas públicas a manos privadas, la flexibilización laboral, los retiros voluntarios, etc.

Respecto del segundo planteo, el por qué del continuo apoyo del partido ante un distanciamiento tan marcado de los que eran sus políticas tradicionales, debe mencionarse la subinstitucionalidad que tenía el partido por aquellos años, y el contexto en el que se encontraba. Cuando ganó las elecciones presidenciales Alfonsín, era la primera vez desde el surgimiento del peronismo que perdían una elección democrática. Ello fue explicado de diversos modos al interior del partido, y de esos debates es que se arriba a la comprensión de la laxidad del partido ante tan importante giro. Primero, muchos supusieron que el discurso peronista ya no bastaba por sí solo para enfilear electores tras sus propuestas. Segundo, el profesionalismo de la campaña electoral de Alfonsín en términos de marketing político llevó a muchos a concluir que el partido debía ‘vender’ lo que la mayoría quisiera comprar. Podrían enunciarse muchos otros factores menores, pero estos dos son los que mejor explican el apoyo del partido a este cambio dispuesto por Menem: gracias a su indiscutible carisma y liderazgo, el ex gobernador riojano logró posicionarse como un referente del cambio necesario en el partido y el país, y como el presidente que todos quieren (pues había logrado muchos votos de radicales desilusionados por los resultados del gobierno anterior).

Además de ello, el fin de la Guerra Fría e ideas emergentes tales como ‘el fin de la historia’, el fin de las ideologías, etc. instalaron el debate acerca de lo apropiados o no que resultaban los principios y dogmas de los distintos partidos y gobiernos del mundo. En Argentina no se dio la excepción, y ello no afectó sólo al Partido Justicialista.

Para concluir, puede afirmarse que Menem fue un político muy hábil para desenvolverse políticamente en diversos contextos sociales y políticos, tanto internos como externos, guiado siempre por un destacado pragmatismo. Fracchia nos dice al

respecto que Menem “no presentaría un proyecto de país a largo plazo, la gran mayoría de las Reformas realizadas dependieron de la coyuntura existente”¹⁹¹. Por su parte, García Delgado agrega que “a diferencia de otros casos de reforma del sector público, aquí se trata, más que de un retiro selectivo y gradual de la actividad productiva y social del Estado, de un retiro total y brusco”¹⁹². Pero lo más interesante es que no sólo supo aprovechar al máximo las coyunturas para lograr sus objetivos, sino que también construyó estratégicamente esas coyunturas, procurando además inhibir toda oposición y desarticular a los opositores reales o potenciales.

Todas estas ideas abordadas en esta sección se presentan resumidos en una serie de ítems expuestos a continuación:

- a) Respecto de los factores que condicionaron la aprobación y ejecución del plan de reformas radical, podemos mencionar:
- el debilitamiento de su poder real tras la derrota que sufrió la UCR en las elecciones legislativas nacionales (entre otras provinciales y municipales) de 1987;
 - la elevada indisciplina partidaria del oficialismo en ambas cámaras a la hora de expresar su apoyo a los proyectos del Poder Ejecutivo;
 - la degradación y fragmentación de la heterogénea alianza que lo llevó al poder;
 - la reticencia de Alfonsín a sortear los procedimientos estatuidos en la Constitución Nacional y que son inherentes al republicanismo respecto de la sanción de normativas de relevancia que escapan de la necesidad y urgencia, como lo eran las del Plan de Octubre de 1987. Alfonsín, a diferencia de Menem, procuraba un fortalecimiento del sistema democrático y la preservación de las competencias de las instituciones, empleando en menor cantidad los Decretos y, especialmente, los desechara en casos de cuestiones de gran relevancia y muy controvertidas;

¹⁹¹ Fracchia, op. cit.

¹⁹² García Delgado, 1999, op. cit., p. 101.

- El contexto de la Guerra Fría, con pujas políticas, económicas e ideológicas que matizaban los apoyos norteamericanos al plan de reformas radical;
- La falta de sistematización de los fundamentos neoliberales a dichas reformas (Consenso de Washington) y de las *best practices*;
- La menor cantidad y profundidad de estas reformas a nivel regional y mundial, respecto de los años de Menem.

b) Por su parte, Menem logró implementar exitosamente su amplio plan de reformas debido a la conjunción de diversos factores, entre los que podemos citar:

- La mayor tolerancia social a los cambios, propia de los contextos de aguda crisis.
- La mayor disciplina partidaria del PJ en ambas Cámaras legislativas.
- La captación de los principales sindicatos tras sus objetivos reformistas, la neutralización de otros menores y la desarticulación de los pocos con mayor resistencia.
- La posibilidad de abandonar la gran mayoría de las tradicionales políticas peronistas dado el cambio de contexto internacional, la subinstitucionalidad del partido, los numerosos seguidores y los fuertes apoyos que recibía Menem tras su carisma y liderazgo.
- El logro de implementar una reforma en la conformación de la Corte Suprema de Justicia, obteniendo así lo que se denominó la ‘mayoría automática’ menemista en el Poder Judicial.
- La centralización del poder en su persona y la de un número acotado de ministros, optando por gobernar por decreto evitando el paso por el Congreso (pese a que, igualmente, era muy factible que se sancionaran sus propuestas legislativas).
- El triunfo de la democracia liberal y del liberalismo comercial, bajo el liderazgo de la única superpotencia norteamericana.

- La estrecha relación con Estados Unidos, los países centrales y, consecuentemente, con los Organismos Multilaterales de Crédito, fruto de la implementación de medidas neoliberales y del ‘realismo periférico’.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Acuña, Carlos, “Argentina. Hacia un Nuevo Modelo”, en *Nueva Sociedad*, N° 126, julio-agosto de 1993.
- Acuña, Carlos, “Política y Economía en la Argentina de los noventa”, en *América Latina Hoy*, SEPLA, Diciembre 1995.
- Alexander, Myrna, “Privatizaciones en Argentina” en Baima de Borri, Marta, Alejandro Boris Rofman y Sandra Cesilini (compiladores del Banco Mundial, Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial e Instituto de Investigación del Nuevo Estado), *Privatizaciones e Impacto en los Sectores Populares* (Cap. 1). Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 2000.
- Aspiazu, Daniel y Nochteff, Hugo, “El desarrollo ausente”, FLACSO-Norma, Buenos Aires, 1994.
- Aspiazu, Daniel y Schorr, Martín, “Regulación de los servicios públicos privatizados y gobernabilidad en Argentina. Principales desafíos para una nueva administración gubernamental”, 2003, Publicado en Biblioteca Virtual TOP.
- Baldioli, Alberto, “*Neodecisionismo en América Latina: Entre la apatía cívica y la participación política. Argentina y Brasil (1989-2002)*”, octubre de 2003. Disponible en <http://www.rlcu.org.ar/revista/articulos.asp?numero=01-01-October-2003>.
- Beinstein, Jorge, “La larga crisis de la economía global”, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1999.
- Beinstein, Jorge, *Le Monde Diplomatique*, julio de 1999.
- Bonasso, Miguel, “Luis Barrionuevo una vida a cadenas”, Página 12, 9 de marzo de 2003. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-17412-2003-03-09.html>.
- Borón, A., “El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem”, en *Peronismo y Menemismo*, Buenos Aires, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.
- Borón, A., “La esperanza y la pena”, en *Página 12*, 29 de octubre de 1991.
- Boron, Atilio A., “Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo”, Buenos Aires, Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/buho/buho.html>.

Consultado el 06/05/2008.

- Borón, Atilio, “¿Yugo o Jaguar? Notas sobre la necesaria reconstrucción del Estado en América Latina”, en I Congreso del CLAD, *Reforma del Estado y de la Administración pública*, N° 5, Caracas, 1997.
- Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago, “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-1999: ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, en Pinto, Julio (comp.), *Argentina entre dos siglos, la política que viene*. Capítulo 2, Buenos Aires, Eudeba.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, “La reforma del Estado de los noventa. Logica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150. Buenos Aires, 1998.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos “Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina”, en Bresser Pereira Luis, Maravall José María y Przeworski Adam: *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid, Editorial Alianza, 1995.
- Calvo Hornero, Antonia, “Organización Económica Internacional”, Madrid, Editorial Ramón Areces, 2001.
- Casilda Béjar, Ramón, “La década dorada: economía e inversiones españolas en América Latina: 1990-2000”, Editorial Juan Carlos Martínez Coll.
- Cavarozzi, Marcelo, “Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea”, ponencia presentada al XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas.
- CEPAL, “La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe” (Informe anual), Chile, 1998.
- Ciudad Política, disponible en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=317>. Consultado el 12/10/2007.

- Clarín, “Reglas para la era de la posprivatización”, Suplemento Económico, 13 de agosto de 2000.
- Corrales, Javier, “¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los ‘90” en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 153. Buenos Aires, abril-junio de 1999.
- Di Tella, Torcuato S., “Actores y Coaliciones. Elementos para una teoría de la acción política”, Documento de trabajo N° 1 del Instituto Torcuato Di Tella y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Crujía Ediciones, Marzo de 2003.
- Dolowitz, D. y Marsh, D., “Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature”, en *Political Studies*, XLIV. 1996.
- Escudé, Carlos, “Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina”, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992.
- Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140. Buenos Aires, 1996.
- Fair, Hernán, “El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem”, en *Repensando la década del noventa II*, Revista N° 3. Disponible en <http://www.revinciapolitica.com.ar/num3art1.php>.
- Falk, Richard, “Towards Obsolescence: Sovereignty in the Era of Globalization”, *Harvard International Review*, Vol XVII, N° 3. Verano 1995.
- Fleury, Sonia, “Reforma del Estado”, en Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, diciembre de 2000.
- Fracchia, Alberto, “América Latina. La primera presidencia de Menem: ¿Nace un peronismo neoliberal?”, en *América Latina del Siglo XX Repensando la década del noventa*, Revista N°1. Disponible en <http://www.revinciapolitica.com.ar/num1art2.php>.
- Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo, “Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la Reforma Constitucional (Julio 1989 – Agosto 1994)”, en *Desarrollo Económico*, Vol 36, N° 141 (Abril-Junio 1996).

- Fukuyama, Francis, “¿El fin de la historia?”, en *The National Interest*, 1989, disponible en <http://www.fulide.org.bo/fulide/biblioteca/el%20fin%20de%20la%20historia%20Fukuyama.pdf>.
- Fukuyama, Francis, “El fin de la Historia y el último hombre”, Traducción de P. Elías, Ed. Planeta Colombiana, 1992.
- Gambina, Julio C., “Estabilización y reforma estructural en Argentina (1989/99)”, en *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (Cap. 9). Buenos Aires, CLACSO, marzo de 2001. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/sader/cap09.pdf>. Consultado el 06/11/2007.
- García Delgado, Daniel, “Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio”.
- García Delgado, Daniel R., “Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”, FLACSO y NORMA, Buenos Aires, 1999.
- George, Susan, “La privatización o la gran feria”, en García Menéndez, José Ramón y Acosta, Alberto, *En la encrucijada del neoliberalismo*, IEPALA Editorial, 2000.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, “Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular”, en Vellinga, Menno, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, Editorial Siglo XXI, 1997.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, “La política de liberalización económica en la administración Menem” en *Desarrollo Económico* (Vol. 36, N° 143). Buenos Aires, octubre-diciembre de 1996.
- Gervasoni, Carlos (a), “Del Distribucionismo al Neoliberalismo: Los Cambios en la Coalición Electoral Peronista durante el Gobierno de Menem”, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina y Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Gervasoni.pdf>. Consultado el 11/03/2008.
- Gervasoni, Carlos (b), “El impacto de las reformas económicas en la coalición electoral justicialista (1989-1995)”, Buenos Aires, Sociedad

Argentina de Análisis Político. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-publicaciones/boletin/1998/otger2.pdf>. Consultado el 17/01/2008.

- Gosende, Héctor Eduardo, “Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista”. Buenos Aires, editorial Libros de Tierra Firme, 2007.
- Ibarra, David, “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”, en *Revista de la CEPAL* N° 82. Abril de 2004. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19404/lcg2220e-Ibarra.pdf>. Consultado el día 06/11/2007.
- Ilgen, Thomas L., “Hard Power, Soft Power And the Future of Transatlantic Relations: The Future of Transatlantic Relations”, Ashgate Publishing Ltd, 2006.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), “Aportes para la Agenda de la Reforma del Estado”. Buenos Aires, 1997. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/reformadelestado.pdf>. Consultado el 06/11/2007.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), “La gestión de los Archivos en los Entes Residuales del Estado Nacional. ¿Cómo concentrar, resguardar y tornar accesible la documentación, la memoria y el conocimiento institucional remanente? El caso de Ferrocarriles Argentinos (E.L.)”. Buenos Aires, 1996. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/archivos.pdf>. Consultado el 06/11/2007.
- Jiménez Castro, Wilburg, “La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de Instituciones, Empresas y Programas Públicos”, EUNED, 2000.
- Kobilsky, Andrea, “Encuestas, medios y políticos en la Argentina electoral: 1983-2003”, Documentos CADAL, Año III, Número 42, 24 de octubre de 2005. Disponible en http://www.cadal.org/documentos/documento_42.pdf. Consultado el 03/02/2008.

- Krueger, Anne O., “Virtuous and Vicious Circles in Economic Development”, *American Economic Association Papers and Proceedings* N° 83. Mayo de 1993.
- Krugman, P., “Los Ciclos en las Ideas Dominantes con Relación al Desarrollo Económico”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143. Buenos Aires, 1996.
- Kurlantzick, Joshua, “Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World”, Yale University Press, 2007.
- “La Democracia”, en *Apuntes para la construcción de una memoria crítica*, de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.sdh.gba.gov.ar/apuntes/archivos/e.html>. Consultado el 27/04/2008.
- Landi, Oscar, “El discurso de lo posible”, CEDES, 1985.
- Lardone, Martín y Cingolani, Mónica, “Gobiernos Bajo Presión. Relaciones Intergubernamentales y Reforma del Estado. El caso Córdoba”. Córdoba, EDUCC, 2006.
- Levitzky, Steven, “Crisis, adaptación partidaria y estabilidad del régimen en la Argentina: el caso del peronismo, 1989-1995”, en *Revista de Ciencias Sociales* N°6, Buenos Aires, UNQUI, 1997.
- López, Andrea, “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje Conceptual”, Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Documento N° 68. Buenos Aires, 2003. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ngpfinal.pdf>. Consultado el 06/11/2007
- López, Andrea y Felder, Ruth, “Regulación y Control de la Calidad de los Servicios Públicos Privatizados: Los casos del servicio de gas natural, electricidad y agua potable”, en *Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. Documento N° 57. Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1997. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/regula1.pdf>. Consultado el 06/11/2007.

- Lucioni, L. y Dvoskin, A., *El financiamiento de la Banca Multilateral a la Argentina*. Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), 2002.
- Marcuse, Robert Jacques, “Diccionario de términos financieros & bancarios”, ECOE Ediciones.
- Martínez Pandiani, Gustavo, “Marketing Político. Campañas, Medios y Estrategias Electorales”, segunda edición, Buenos Aires, Ugerman Editor, julio de 2001.
- Mellado, Noemí Beatriz, “MERCOSUR-ALCA. Articulación de las Negociaciones internas y externas”, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2007.
- Mora y Araujo, M., “La Naturaleza de la Coalición Alfonsinista”, en Botana, Natalio, *La Argentina Electoral*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1985.
- Mustapic, Ana María, “‘Oficialistas y diputados’: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156. Buenos Aires, enero-marzo de 2000.
- Nochteff, Hugo, “La experiencia argentina: ¿desarrollo o sucesión de burbujas?”, *Revista de la CEPAL*, N° 59, Chile, 1996.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente, “Política y poder en el gobierno de Menem”, Buenos Aires, Norma-FLACSO, 1996.
- Nun, J., “Populismo, Representación y Menemismo”, en Borón, A., *Peronismo y Menemismo*, Buenos Aires, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.
- O’Donnell, Guillermo, “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Contrapuntos*.
- Ostiguy, P. “Peronism and Anti-Peronism: Social-Cultural Bases of Political Identity in Argentina”, Paper presentado en la Reunión LASA en Guadalajara, Mexico, Abril de 1997.
- Oszlak, Oscar, “¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”. Ponencia presentada en el *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del*

Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047320.pdf>. Consultado el 15/10/2004.

- Oszlak, Oscar, Felder, Ruth y Forcinito, Karina, “La capacidad regulatoria del Estado en Argentina”, Universidad de Buenos Aires, abril de 2000.
- Pérez Llana, Carlos, “El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997”, Buenos Aires, Editorial Sudamericana y Universidad de San Andrés, 1998.
- Przeworski, Adam, “Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America”. Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- Putnam, Robert D., “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, en *International Organization*, Vol. 42, Issue 3. World Peace Foundation y Massachusetts Institute of Technology, verano de 1988.
- Rebossio, Alejandro, “Los sindicatos recobran fuerza en Argentina”, El País, España, 29 de agosto de 2004. Disponible en http://www.elpais.com/articulo/economia/sindicatos/recobran/fuerza/Argentina/elpnegeco/20040829elpnegeco_1/Tes/.
- Rugh, William A., “American Encounters with Arabs: The ‘soft Power’ of U.S. Public Diplomacy in the Middle East”, Greenwood Publishing Group, 2005.
- Sabino, Carlos A., “El proceso de investigación”, Buenos Aires, Editorial Lumen/Hymanitas.
- Sevares, Julio, “El poder del dinero”, Clarín, Suplemento Zona, 31 de octubre de 1999.
- Sindicaro, R, “Poder político, liberalismo económico y sectores populares en la Argentina 1989-1995”, en Borón, A., *Peronismo y Menemismo*, Buenos Aires, Ediciones El Cielo por Asalto, Buenos Aires, 1995.

- Shugart, Matthew Soberg y Mainwaring, Scout, “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela, “Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos”, Lom Ediciones, 2002.
- Torre, Juan Carlos, “El lanzamiento político de las reformas estructurales”.
- Vergara, Alfredo, “América Latina: entre sombras y luces”, Ed. Juan Carlos Martínez Coll.
- Vargas Hernández, José G., *Los desafíos de los estados latinoamericanos*, Mexico.
- Vidal Villa, José María y Laclau, Mercedes, “Lecciones sobre capitalismo y desarrollo”, Ediciones Universitat Barcelona, 2004.
- Waisbord, Silvio, “El gran desfile, Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina”. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995.

ANEXOS

A) El presente cuadro es una adaptación del desarrollado por Daniel García Delgado en su libro “Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural”¹⁹³. El mismo es presentado con el objetivo de poner en evidencia las principales diferencias entre el modelo Desarrollista y el Neoliberal.

Comparación de los modelos Estado-Sociedad Desarrollista y Neoliberal		
	<i>ESTADO DESARROLLISTA</i>	<i>ESTADO NEOLIBERAL</i>
ROL	Estado social, garante de derechos sociales, interpenetración Estado y sociedad civil.	Estado como garante de reglas de juego, de equilibrios macroeconómicos, competencia, diferenciación Estado y sociedad civil.
MODELO DE ACUMULACIÓN	Industrialismo sustitutivo (Estado interventor).	Orientado al mercado externo (Estado subsidiario).
MEDIACIÓN POLÍTICA	Partidos de masas programáticos, modelo ‘movimientista’, partido predominante.	Partidos agarratado (catch all parties), sistema de partidos de formato bipartidista.
MEDIACIÓN DE INTERESES	Neocorporativismo imperfecto.	Pluralismo (‘lobby’).
ACCIÓN COLECTIVA	Identidades colectivas, ‘el trabajador’, movilización de masas, organización colectiva.	Nuevos movimientos sociales, ‘el consumidor’ y el usuario.
MODELO CULTURAL	Igualitarismo (holismo).	Individualismo competitivo.
CONTEXTO INTERNACIONAL	Guerra Fría	Hegemonía de los Estados Unidos.

¹⁹³ García Delgado, 1999, op. cit., p. 53.

B) Los cuadros expuestos a continuación son una adaptación personal de los publicados por Héctor Eduardo Gosende en su libro denominado “Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista”¹⁹⁴. Ellos son presentados en esta sección ya que, en gran medida, resumen lo desarrollado a lo largo de los capítulos correspondientes a Menem y Alfonsín, respectivamente.

OBJETIVOS PRINCIPALES Y SECUNDARIOS	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos Principales: <ul style="list-style-type: none"> - Reinstalar el Régimen Democrático. - Reinsertar a la Argentina en el mundo como país moderno y democrático. • Objetivos Secundarios: <ul style="list-style-type: none"> - Incrementar la autonomía nacional. - Búsqueda permanente de la paz interna e internacional. - Imponer el respeto de los Derechos Humanos como ejemplificadores de los tipos de convivencia social. - Impulsar la Integración Latinoamericana. - Promover y apoyar el conjunto de valores básicos que caracterizan a un Régimen Democrático real y no sólo formal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos Principales: <ul style="list-style-type: none"> - Convertir a la Argentina en un país de primer mundo. - Aumentar el poder interno de la presidencia para poder gobernar. • Objetivos Secundarios: <ul style="list-style-type: none"> - Cambiar la estructura económica argentina. - Crear una nueva clase social dirigente. - Reemplazar la cultura argentina por una cultura globalizada. - Evitar el apoyo externo a los grupos opositores. - Generar alianzas con los grupos económicos externos. - Conseguir financiamiento externo para las Reformas. - Evitar que los futuros gobiernos pudieran cambiar el sentido de las reformas.

ESTRATEGIAS	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de implementación: <ul style="list-style-type: none"> - Integración activa con los países limítrofes. - Acercamiento y complementación con Europa Occidental. - Política de no Alineamiento. - Estrategia de solución de controversias por negociación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sus estrategias fueron las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Alianza con los Estados Unidos. - Alianza con Inglaterra. - Alianza con la derecha internacional. - Reforma del Estado. - Alentar la Globalización. - Creación del MERCOSUR y la

¹⁹⁴ Gosende, op. cit., pp. 297 a 318.

<ul style="list-style-type: none"> - Participación activa en los problemas Norte-Sur. - Política de acercamiento con Estados Unidos. - Fortalecer el rol de la Cancillería en el tratamiento de los problemas económicos internacionales y de política exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración con Chile. - Política comercialista con Asia y Europa. - Intento de asociarse con el NAFTA y el ALCA. - Utilización de los préstamos y las privatizaciones para atar la política económica a los cambios propuestos.
---	---

EN RELACION CON OTROS ESTADOS...	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - Estados Unidos y Europa apoyaron el llamado a elecciones y el proceso de transición a la Democracia. - Estados Unidos atacó a Alfonsín por su intervención en la paz en Nicaragua y por su política tendiente a construir un 'club de deudores' para manejar la deuda externa. - Francia, España e Italia inyectaron fondos para las pymes y la transformación de la economía para favorecerlas. 	<ul style="list-style-type: none"> - política de asociarse con la potencia hegemónica. - Favorece la introducción del Modelo Neoliberal como parte de la alianza con la derecha interna e internacional. - Las privatizaciones y la Reforma del Estado permiten la creación de empresas asociadas de capitales extranjeros y locales.

EN LO REFERIDO A LA ECONOMÍA INTERNACIONAL:	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - Presión para que los países deudores paguen sus deudas. - Presión para transformar el Estado en un Estado Neoliberal. - Presión de los Organismos Económicos Internacionales y los Bancos Extranjeros para que se abandonara el proyecto de una política exterior autónoma. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la globalización. - Reforma del Estado para introducir el Neoliberalismo. - Privatizaciones y marcos regulatorios para evitar marchas atrás. - El MERCOSUR y las negociaciones del ALCA se hacen en la misma dirección.

EN RELACIÓN A LAS IDEAS E IDEOLOGÍAS:	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM

<ul style="list-style-type: none"> - Se impide desde Estados Unidos la introducción de tecnología de punta con el argumento de que luego podía ser vendida a Rusia o China. - El apoyo a la Transición a la Democracia se efectúa desde los sectores liberales (en política) de Estados Unidos y de los social-demócratas europeos. - En la última parte del gobierno desde el exterior se apoyó la transferencia de ideas, proyectos y esquemas de la corriente neoliberal. 	<ul style="list-style-type: none"> - se introduce masivamente la ideología Neoliberal. - Desde el exterior se promueve la globalización y los supuestos efectos benéficos que iba a producir en la economía y el bienestar de los ciudadanos. - La maquinaria de propaganda de la Guerra Fría que sostenía la lucha anti-comunista pasa a propagandizar el modelo de Estado neoliberal, las Reformas del Estado, etc.
---	--

RESPECTO DEL TIPO DE RÉGIMEN:	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - El objetivo de la Transición a la Democracia buscó volver a las raíces radicales de la Democracia Plena y la alternancia obligatoria mediante elecciones libres. - Se intentó controlar a las organizaciones intermedias y en los primeros años se lo consiguió parcialmente. A partir de la derrota electoral del 4º año, varios Gobernadores peronistas y los grupos conservadores articularon sus intereses con el extranjero para convertirse o volver a ser actores internos importantes con capacidad de veto en diferentes temas y áreas. Por ello, el control de la economía se perdió y esto posibilitó la posterior derrota electoral. - Se pasó de la lucha contra enemigos políticos a la negociación permanente para generar Políticas de Estado sobre temas de política exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> - Al implementarse el objetivo principal de Menem de aumentar su poder interno, el Régimen se vuelve rabiosamente presidencialista. El Congreso y el Poder Judicial son controlados por el Presidente. El sistema político se desinstitucionaliza y se personaliza. - La Reforma del estado con privatizaciones y desregulaciones sirven para quitarle atribuciones al Estado (institucionalmente), pero al mismo tiempo muchas de ellas se 'privatizan' y pasan al poder de 'socios' del Menemismo.

PATRÓN DE COALICIONES	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - Generó una coalición interna con grupos conservadores anti-peronistas, con grupos pertenecientes a la izquierda y con la 'intelligentzia'. - Consiguió una coalición externa con sectores de Derechos Humanos, los liberales en política (Estados Unidos) y los social-demócratas de Europa. Además de un abandono al apoyo a los grupos conservadores por su vinculación con el Régimen Militar que había peleado contra Inglaterra. - Estas alianzas se fueron perdiendo y pasaron a apoyar al peronismo una parte y a las fuerzas conservadoras otra parte (principalmente los apoyos de los grupos externos). 	<ul style="list-style-type: none"> - planteó una alianza con los enemigos del Alfonsinismo, con los grupos corporativos, las asociaciones empresarias, la Iglesia, los militares y los sindicatos. - A partir del primer año busca asociarse directamente con los grupos extranjeros. - Desde el punto de vista social, forma una alianza con la clase alta (el establishment) y la clase baja, necesitó además una maquinaria electoral.

CULTURA POLÍTICA E IDEOLOGÍA	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - Transformación del proceso de resolución de decisiones inspirado en la lucha de enemigos políticos a un proceso fundado en la negociación entre adversarios políticos. - Sufrió la invasión de ideas neoliberales, contrarias a la política implementada desde el gobierno. - Intentó redescubrir la democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> - para controlar la cultura interna y la oposición al cambio se busca destruir al sector. Ayudan a ello la posición de que el Peronismo siempre fue contrario al sector cultural. - Se promueven las ideas neoliberales y la 'cultura light'.

ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE DECISIÓN EN EL ESTADO	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - El reemplazo del régimen corporativo por el democrático fue exitoso en los primeros cuatro años de su gobierno. - El gobierno ocupó puestos pero no reemplazó las burocracias heredadas del gobierno militar. Estas muchas veces se convirtieron en enemigas del gobierno. - Al perder las elecciones del cuatro año, perdieron el control del Congreso y de las provincias, y la toma de decisiones requirió negociaciones permanentes con el Peronismo y con el <i>establishment</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración del proceso decisorio del Poder Ejecutivo en manos de tres personas: Menem, Cavallo y Di Tella; aunque intervienen también el "entorno", el <i>establishment</i> y los grupos extranjeros. - El Presidente utiliza al Partido Peronista para controlar la Administración Pública. - Se margina de las decisiones al resto de los grupos sociales, económicos y políticos.

ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS DECISORIOS EN LA SOCIEDAD	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - Se intentó reemplazar el régimen corporativo por uno democrático, en el cual los partidos políticos intermediaban entre la sociedad y el Estado. - El <i>establishment</i>, como sucesor de la clase alta argentina, siguió concentrando en sus miembros muchas de las decisiones importantes, ya que siguió ocupando muchos de los puestos claves del Estado y las organizaciones intermedias de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - la concentración del poder personal lleva, al mismo tiempo que se 'desguaza' al Estado, a impedir la organización de la sociedad civil. - Los grupos económicos fueron incorporados al proceso vinculándolos a alguna/s de las privatizaciones. - Al mismo tiempo, el gobierno colocó a 'menemistas' en cargos claves de las organizaciones intermedias de la sociedad.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PROCESO DE DESARROLLO	
RAÚL ALFONSÍN	CARLOS MENEM
<ul style="list-style-type: none"> - El proceso de transición a la democracia y la reinserción de Argentina en el mundo fueron políticas prioritarias durante la 	<ul style="list-style-type: none"> - No se promueve el desarrollo desde el Estado, sino que se busca que la iniciativa en la materia quede en manos del

<p>primera parte del gobierno de Alfonsín.</p> <ul style="list-style-type: none">- El modelo de desarrollo alcanzó cierto éxito en el área política.- A pesar de su voluntad general de transformación, el proceso de desarrollo económico y social fue poco implementado.- El problema de la deuda externa terminó asfixiando al gobierno, impidiéndole organizar alternativas de desarrollo.	<p>sector privado.</p> <ul style="list-style-type: none">- Se reemplaza al Estado por el Mercado como motor del desarrollo.
--	---

INDICE

PRIMERA PARTE

Introducción -----	3
Capítulo I:	
Marco Histórico-Contextual -----	6
Marco Conceptual -----	19
Objetivos -----	28
Variables -----	29

SEGUNDA PARTE

Capítulo II:

Presidencia de Raúl Alfonsín -----	30
Introducción -----	30
Contexto de asunción y problemas pendientes -----	36
Objetivos de gobierno y primeros cuatro años -----	37
Último año y medio: intento de reforma, etc. -----	40
Factores internos en contra -----	43
Factores externos en contra -----	44
Consideraciones finales del capítulo -----	46

Capítulo III:

Presidencia de Carlos Menem -----	47
Introducción -----	47
Cómo llegó a la presidencia -----	51
La primer presidencia de Menem -----	52
Reformas del Estado impulsadas por Menem -----	63
Factores internos a favor -----	68
Factores externos a favor -----	76

Consideraciones finales del capítulo -----	79
Conclusiones -----	81
Bibliografía citada -----	92
Anexos -----	101