

Nueva Sociedad Nro. 143 Mayo - Junio 1996, pp. 6-14

# Argentina. Política y economía en el menemismo

**Franco Castiglioni**

**Franco Castiglioni:** profesor titular de la Universidad de Buenos Aires, director de la Carrera de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Numerosos países de América Latina experimentaron en los 80 e inicio de los 90 la transformación de sus estructuras políticas del autoritarismo a la democracia. En ese mismo tiempo y con el fin de encauzar los profundos desequilibrios fiscales y monetarios heredados, los nuevos gobiernos democráticos se encaminaron, con distinta rapidez y consistencia, hacia la ejecución de políticas públicas –exigidas por las instituciones crediticias internacionales y urgidas por la dimensión de la crisis– de achicamiento del Estado, ajuste fiscal, liberalización cambiaria, desregulación crediticia y apertura económica.

En este contexto, no hubo actores políticos y sociales relevantes en condiciones de soslayar la redefinición de sus intereses e identidades, ni gobiernos que lograran escapar a la toma de decisiones reñidas con sus propias tradiciones políticas y las expectativas de sus bases sociales. En aquellos países con instituciones políticas débiles, tales cambios fueron vehiculizados a través de reformas no consensuadas, implementadas por decreto o delegación legislativa, que estiraron las atribuciones del presidencialismo a la máxima expresión posible en los límites de la democracia. La lógica del intercambio político y los compromisos, que había sido teorizada en los albores de la democratización en aras de obtener la legitimación social del nuevo régimen democrático, dejó paso, en consecuencia, a la lógica del gobierno de emergencia y de la decisión veloz tomada por el Ejecutivo para enfrentar las situaciones de punzante crisis económica. El caso argentino no se aparta del cuadro apenas esbozado.

## **Alfonsín y Menem**

Luego del primer período democrático, en el que la administración de Raúl Alfonsín (1983-1989) concentró sus mayores esfuerzos en las decisiones político-institucionales de la transición democrática, pero sin lograr gobernar eficazmente una transición económica que concluyó en hiperinflación y en la interrupción anticipada del mandato presidencial, el gobierno de Carlos Menem (1989-1995) se abocó de inmediato a enfrentar la emergencia económica desplegando un amplio abanico de reformas de corte neoliberal. Para aplicarlas, el Ejecutivo apeló

recurrentemente a la delegación legislativa y al decreto presidencial, postergando para ello al Congreso, alegando a su favor la objetiva necesidad y urgencia de las medidas a tomar.

Tal estilo decisionista de gobierno contó desde el inicio de la gestión de Menem con un crédito político poco común: el que le otorgaba la tradicional influencia del justicialismo, el partido oficial, sobre los trabajadores y los sectores más postergados socialmente, más que nunca urgidos a relegar sus demandas a cambio de un rápido freno a la hiperinflación. Con esa base social en su activo, el gobierno no tardó en tejer una inédita alianza con el *establishment* económico local, rápidamente aplaudida por las finanzas internacionales.

Los éxitos gubernamentales que siguieron fueron coronados, primero, con la reforma constitucional de 1994 y, posteriormente, con la reelección de Menem a la presidencia, el 14 de mayo de 1995, bordeando el 50% de los votos. Sin embargo, a menos de un año de ese triunfo electoral, el gobierno, a pesar de contar con mayoría legislativa absoluta en ambas cámaras, padece el entorpecimiento generado por las disputas internas al justicialismo, mientras la floreciente economía de los años del primer mandato ha dejado paso a la recesión y a importantes retrocesos macrosociales, así como al retorno de la incertidumbre sobre el futuro de la estabilidad económica. En otras palabras, la anticipación de la disputa por la sucesión presidencial de 1999 ha impactado negativamente sobre el gobierno y en particular sobre las relaciones entre el presidente y su equipo económico. A la vez, el difícil cuadro económico ha concentrado mayores demandas sobre el Ejecutivo y resistencias políticas hacia la conducción económica, la cual muestra dificultades para adaptarse a los nuevos desafíos.

Para interpretar las causas de las actuales tensiones políticas y económicas, es necesario un análisis de las claves del exitoso primer gobierno de Menem. Sólo a través de éstas se puede desentrañar la índole de problemas que enfrenta el Ejecutivo y conjeturar acerca de sus límites para resolverlos. En primer lugar hay que detenerse sobre el giro político, fuertemente pragmático, emprendido por el presidente en 1989 y que lograra generar consenso dentro del complejo movimiento justicialista. Segundo, cabe destacar la peculiaridad del armazón político-institucional construido por el oficialismo y sobre el que se asentó la conducción económica. Finalmente, consideramos relevantes las características del plan económico oficial y las condiciones internacionales que constituyeron su marco de desarrollo.

## **El pragmatismo**

La primera gestión de Menem se inició con el repentino vuelco de sus promesas electorales nacionalistas y populistas, fuertemente arraigadas en el legado histórico del peronismo, con un plan económico de corte neoliberal. El contexto en el que Menem realizó su giro político era, como se dijo, el de la crisis hiperinflacionaria del final del mandato de Alfonsín, por lo que el margen para

cumplir, desde el gobierno, con los postulados justicialistas era percibido como exiguo.

Sin mayores dilaciones, Menem comenzó a ejecutar las reformas económicas de liberalización que venían siendo exigidas por los organismos financieros internacionales a cambio de oxígeno político y crediticio para el nuevo gobierno. Cuanto mayor era la presión internacional, amplificada en buena medida por los poco ortodoxos antecedentes del país y del peronismo en particular, también mayor resultaba la respuesta simbólica y práctica de adhesión de Menem al liberalismo económico y el recurso a decisiones de autoridad para ejecutar las reformas.

Apelando a la situación de «emergencia económica», Menem lanzó una serie de señales políticas, hacia adentro y fuera del país, convocando a colaborar con el gobierno a personalidades ligadas al *establishment*, cuyo símbolo viviente era el ex-ministro ultraliberal Alvaro Alsogaray, inesperadamente embarcado como asesor presidencial. En política internacional, Menem reubicó al país en una estrategia de estricta alineación con los Estados Unidos, imponiendo al partido y a los sindicatos peronistas la necesidad de abandonar las viejas banderas de la tercera posición. Al mismo tiempo aplicó sin pausa ni consultas una batería de reformas económicas (privatizaciones, apertura, desregulación) que aun con sus peculiaridades monopólicas y de fuertes privilegios sectoriales, provocaban en la práctica un abrupto corte con el pasado.

De cara a sus seguidores y cuadros políticos, Menem buscó legitimar la «herejía» política y económica, con la necesidad para el peronismo de los 90 de gobernar pragmáticamente como única forma de alejar los fantasmas del final alfonsinista; paralelamente, y para desactivar las incipientes protestas de los más intransigentes dentro de su partido, no dudó en exhibir el consenso ciudadano más amplio a su exclusivo liderazgo personal, reforzado por el estado de gracia del que gozaba por haber asumido anticipadamente en plena crisis. En un país azorado ante la dimensión del desorden económico, el repentino cambio de rumbo y el decisionismo gubernamental, generaron, aunque sólo fuera por defecto, una actitud ciudadana de expectativa favorable.

Superada la primera fase de emergencia, el discurso oficial se fue complejizando más allá de la mera apelación al pragmatismo. Así como ya antes el radicalismo en el gobierno había intentado rediseñar la identidad partidaria con un sesgo modernizador, también el peronismo, mucho más arraigado en sus tradiciones populistas, debió encarar el problema de los intereses y la identidad. Como el cambio impuesto no tenía términos medios, pasando del redistribucionismo a la abierta exaltación de la ganancia privada, el gobierno recurrió crecientemente al doble discurso: hacia una parte de la sociedad el argumento del liberalismo más ortodoxo; hacia el peronismo y los sectores populares se insistió en la provisoriedad pragmática de las medidas de mercado a la espera de tiempos mejores para retomar la senda de la justicia social. Años más tarde, la explicitada

postergación de las expectativas de redención social comenzaría a manifestarse contra el plan económico del gobierno.

### **La magistratura dependiente**

Mientras perfeccionaba la justificación práctica de los cambios en marcha, el gobierno fue sentando las bases institucionales de acumulación de poder político sobre las que pudo descansar la reforma económica. Entre ellas, cobra relieve la desactivación de la insubordinación militar que jaqueara reiteradamente a Alfonsín, generando recurrentes turbulencias institucionales desde 1983. El indulto de Menem a los ex-comandantes, condenados bajo el gobierno de Alfonsín por violación a los derechos humanos durante el proceso militar, fue interpretado oficialmente como el costo necesario para la marginación de los elementos «carapintadas», antiguos aliados del mismo Menem, y el ascenso a la jerarquía militar de un personal más profesional y menos politizado. De cara a los sindicatos, Menem trabajó su debilitamiento por la vía de la apelación a la lealtad peronista y del doble discurso y al mismo tiempo cooptándolos con tentadores negocios, como el de la privatización previsional, en un contexto en el que la fuerza del movimiento obrero era estructuralmente socavada por los cambios económicos. La neutralización política del sindicalismo, sin embargo, no impediría que con el tiempo se manifestaran fuertes disidencias y conflictos parciales con el gobierno, hasta que volvieron a aparecer viejos discursos de tinte peronista en la dirigencia tradicional.

Pero el eje decisivo de la política oficialista de poder se centró en la magistratura. Con la ampliación, por ley, de la Corte Suprema de Justicia a nueve miembros, Menem pronto obtuvo un tribunal políticamente adicto. La partidización se amplió lentamente a los demás estamentos judiciales, incluyendo jueces y fiscales, utilizando para ello la vía de los ascensos, desplazamientos y nombramientos de magistrados afines. La Corte Suprema ampliada mostró inmediatamente su vocación oficialista, sentenciando la constitucionalidad de los decretos de necesidad y urgencia, no previstos en la vieja Constitución de 1853. El recurso a los decretos le permitieron al Ejecutivo desplazar al Congreso, salteando los trabajosos trámites parlamentarios, las circunstanciales objeciones del propio bloque justicialista y las más costosas negociaciones con los grupos aliados de centro derecha, en particular con los partidos provinciales.

El nuevo marco judicial legitimó en el plano legal buena parte de la reforma económica, desde la aceleración de privatizaciones hasta las más importantes medidas de corte fiscal y financiero. Como reconoció un ministro del gobierno años después, «más del 70% del programa económico se fue construyendo sobre la base de decretos. De otra manera las reformas no hubieran sido posibles». La magistratura asumió de esta forma un creciente rol en la resolución judicial de los conflictos políticos y económicos a beneficio del gobierno. Y se constituyó, también, en un significativo dique de contención contra las frecuentes denuncias de corrupción que permearon a la administración Menem. Con los años, sin

embargo, la judicialización de la lucha política llegaría al seno mismo del Ejecutivo, contribuyendo a la agudización de la incertidumbre política y económica.

### **La política económica**

Establecidas las condiciones políticas e institucionales para gobernar los cambios económicos, sin embargo, las condiciones de estabilidad de precios sólo se lograron luego de 18 meses de ensayo y error y dos nuevos brotes hiperinflacionarios. Sólo entonces, desesperadamente cabría decir, el gobierno incorporó a la gestión económica al economista Domingo Cavallo y su equipo de técnicos, en su mayoría ajenos al justicialismo. A partir de allí la *virtù* de Cavallo consistió en la puesta en marcha del plan de Convertibilidad, mientras su *fortuna* se materializó en las favorables condiciones internacionales que tornaron atractiva la plaza argentina para la llegada masiva de capitales.

La Convertibilidad, o caja de conversión, que fija la relación de paridad entre el peso y el dólar y crea por ley una garantía en dólares a la moneda, demostró ser una herramienta eficaz a la hora de controlar la inflación y regenerar confianza en la moneda nacional. Su capacidad de producir tales efectos fue sostenida en cierta medida en el mejoramiento de las cuentas fiscales, basado en el aumento de la recaudación fiscal derivada del crecimiento económico y de la modernización del aparato de control. Pero, fundamentalmente, la credibilidad en el plan se alimentó del fuerte flujo de capitales extranjeros que crearon un importante respaldo en divisas para su funcionamiento. La Convertibilidad, además, se reforzó a sí misma al no limitarse a ser sólo un sistema monetario sino al constituirse también en base legal de los contratos.

Cabe señalar a este propósito que el éxito relativo del plan de Convertibilidad debe ser observado relevando la singularidad de sus efectos sociales. La anulación, de hecho, de la posibilidad de recurrir discrecionalmente a la herramienta monetaria como instrumento de política pública, aisló a las autoridades económicas de las presiones políticas y sectoriales. La percepción colectiva generada entorno al éxito y la permanencia de las reglas de juego, hecho inédito en el país, reformuló además la acción colectiva e individual, históricamente constituida sobre la base de un ejercicio coherente con la permeabilidad y volatilidad de los decisores, adaptándola lentamente a un escenario de estabilidad, con consecuencias desde el plano de las decisiones de inversión y la conducta de los contribuyentes, hasta el de las negociaciones salariales. La Convertibilidad –y la fuerte decisión política de sostenerla ante cualquier adversidad– se constituyó entonces en el eje de articulación de las relaciones entre el Estado y los distintos actores sociales, sin sufrir variaciones hasta que causas exógenas, en 1995, afectaron su buen funcionamiento y dispararon tensiones en la alianza dominante.

La drástica reducción de la inflación hasta alinearla con la de los países industrializados, la reactivación del crédito, el aumento del consumo interno y del producto, fueron las más visibles consecuencias del plan del gobierno. Y el origen, también, del interés político que produjo, en términos electorales, sobre el conjunto

del oficialismo. ¿Por qué, entonces, intentar moderar el consumo y aumentar la tasa de ahorro, o limitar la exposición internacional al flujo de capitales de corto plazo, si el programa económico lograba, junto con el apoyo del *establishment*, la adhesión política tanto de la base justicialista como la de crecientes franjas de sectores medios que podían concretar aspiraciones de consumo largo tiempo contenidas?

Las victorias en las contiendas legislativas de 1991 y de 1993 estimularon aún más el espíritu triunfalista del gobierno y la creencia, autoalimentada, en la solidez a largo plazo de la Convertibilidad. La propuesta de reforma constitucional y de reelección presidencial fue entonces presentada a la sociedad como la mejor oportunidad para proseguir con el rumbo económico. Lo cual no era un dato de menor importancia para quienes, fuertemente endeudados, creían ver en el continuismo la posibilidad de alejar el demonio de la inestabilidad económica, tan común toda vez que en Argentina se habían producido cambios políticos. Así, Convertibilidad y estabilidad de precios para muchos argentinos se volvieron sinónimos.

Frente a ese estado de ánimo, Menem encaró la empresa reeleccionista sin reparos formales ni convocatorias al consenso, de la misma manera con que había gobernado durante cuatro años. Cuando todo hacía prever un fuerte enfrentamiento con la Unión Cívica Radical (UCR), inesperadamente su jefe partidario, Alfonsín, alegando la debilidad del partido para contener la ofensiva menemista, tendió la mano al oficialismo y ofreció coparticipar en el proceso de reforma. La UCR saldría debilitada de la asociación con Menem, sobre todo cuando en las elecciones para convencionales constituyentes de 1994 apareció, a la izquierda del sistema partidario, una amenaza al papel monopólico ejercido por el radicalismo en la oposición. El Frente Grande (FG) aprovechaba el desprestigio de la UCR para colocarse como un nuevo actor en la escena política argentina al margen del bipartidismo, absorbiendo buena parte de los votos del tradicional electorado radical.

### **Triunfo y conflictos internos**

Con el 49,75% de los votos y la mayoría absoluta en ambas cámaras por primera vez desde 1989, el gobierno parecía en mayo de 1995 en las mejores de las situaciones para proseguir su tarea; ¿pero cuál? Veamos antes sobre qué bases se formuló el interrogante.

El resultado electoral consignaba un sólido respaldo al presidente y a la política económica. Este respaldo masivo, se puede conjeturar, se había nutrido también de la exhibición de fuerza del gobierno para enfrentar el fuerte impacto negativo sobre la economía argentina de la crisis mexicana de diciembre de 1994. Recurriendo a su credibilidad internacional, Cavallo había logrado desligara la Argentina, mostrando por un lado heterodoxia a la hora de salvar al sistema bancario (fondos fiduciarios, sistema de seguros de depósitos, reforma de la Carta

Orgánica del Banco Central), y reafirmando por el otro su total fidelidad al sistema de Convertibilidad ante los acreedores internacionales.

A pesar de los boletines cotidianos que resumían la caída de la bolsa y daban cuenta de despidos y suspensiones de mano de obra por la incipiente recesión, el gobierno, entusiasmado por el apoyo público de la elite económica y financiera, apeló al mensaje de que sólo Menem y Cavallo podían ser los pilotos de tormentas apropiados para salir de la crisis. En una sociedad habituada a que todos los gobiernos, desde 1955 – fueran militares o civiles –, concluyeran en debacle, el oficialismo aprovechó la oportunidad para mostrar a la población que el gobierno en pleno temporal capitaneaba con firmeza. Y que sólo el justicialismo podía estar en condiciones de enfrentar, con recursos político-institucionales, capacidad técnica y sólidas relaciones internacionales, los actuales y futuros problemas. ¿Por qué ensayar entonces un cambio a mitad del río?

A la conformación de este escenario contribuyó la situación de la oposición, dividida en dos fuerzas. Por un lado, un radicalismo que no lograba remontar luego del pacto por la reforma constitucional. Por el otro, el crecimiento del FG, constituido en Frente para un País Solidario (Frepaso), con José Bordón – un peronista disidente y moderado – como candidato a la presidencia, era agitado hábilmente por el gobierno como una amenaza para la estabilidad, dada la situación de emergencia «coyuntural». En realidad, la perspectiva de una victoria del Frepaso, con minoría de legisladores, escasa presencia en el mundo sindical, sin contactos significativos con el mundo empresario, colocaba a la oposición en una situación de neta inferioridad frente al bloque social de apoyo al gobierno.

Concluidos los festejos del 14 de mayo, por el nuevo mandato de Menem (1995-1999), los argentinos sabrían por boca oficial, que la recesión sería mucho más profunda de lo que afirmaba Cavallo y que la desocupación había llegado al récord del 18% de la población activa, triplicando el porcentaje de 1991 cuando el lanzamiento del plan de Convertibilidad. Semejante tasa de desempleo resultó indigerible para un movimiento cuya identidad se había construido en torno a la justicia social.

La tarea entonces a la que debía abocarse el gobierno peronista ya no sólo era la defensa de la estabilidad. Para muchos peronistas sonaba la hora de la etapa social, preanunciada en el doble discurso oficial. Aunque, debían admitirlo, ya no como resultado de un país en crecimiento que podía redistribuir sus beneficios, sino como consecuencia urgente y necesaria de los altos costos sociales –en términos de recesión y desempleo– del mismo plan económico. Pero, ¿seguía siendo acaso la Convertibilidad, dada la vulnerabilidad del sistema a los *shocks* del mercado financiero internacional, el marco más adecuado para reiniciar el crecimiento y enfrentar los retrocesos macrosociales?

Todos los paradigmas del primer mandato de Menem pasaron a ser objeto de discusión y los conflictos no tardaron en estallar. Por una parte, se acrecentaron las sospechas del peronismo frente a los «tecnócratas» capitaneados por Cavallo.

Las presiones políticas se dirigieron a socavar su poder y a lograr su renuncia. Para algunos dirigentes peronistas, aunque nunca lo expresaran públicamente sino a través de críticas a aspectos parciales del plan, ya era hora de salir del corsé establecido por la Convertibilidad. Cavallo, coherente con la defensa del sistema, contraatacó argumentando la inminencia de un nuevo ajuste fiscal, la reducción del gasto público y la necesidad de mayor flexibilización laboral. Influentes economistas del arco liberal empezaron, por su parte, a cuestionar a Cavallo por demorar demasiado la profundización de la receta ortodoxa. Así, a pocas semanas del gran triunfo electoral, el poder político aparecía comprometido por la misma lógica económica y social sobre la que había asentado sus éxitos. Por otra parte aparecieron, prematuramente, las disputas dentro del justicialismo de cara, nada menos, que a las elecciones presidenciales de 1999 (la reforma constitucional redujo el mandato de seis a cuatro años). La razón de tal anticipo radica en la histórica dificultad del peronismo, dado su carácter movimientista, de resolver la sucesión del liderazgo. Mientras Juan Perón vivía su conducción personalista había logrado imponerse aun en los momentos más difíciles del destierro. A su muerte el movimiento, en el gobierno, entró en una crisis de sucesión dirimida violentamente hasta concluir en el golpe militar de 1976. Después de muchos años de virtual acefalía, el peronismo se reencontró con un líder carismático como Menem. Buen heredero de Perón al fin, reformó la Constitución para permitir su reelección. De esta manera el justicialismo eludió enfrentar el problema sucesorio durante su primer gestión. Pero ahora, ante la imposibilidad constitucional de una tercera elección consecutiva, la carrera para la presidencia comenzaba el mismo día del triunfo electoral.

La competencia pareció en un primer momento limitarse a dos candidatos: Eduardo Duhalde, poderoso jefe del aparato partidario y gobernador de la provincia de Buenos Aires, y el ministro Domingo Cavallo, sin estructura partidaria, con el solo apoyo de ciertos populares dirigentes como Ramón (ex-Palito) Ortega, pero con una importante llegada a los sectores medios y, naturalmente, al *establishment*. El enfrentamiento, que continuó durante todo 1995, se manifestó públicamente en algunas elecciones provinciales donde, en virtud del sistema electoral de lemas partidarios, compitieron candidatos pertenecientes a ambos sectores en pugna. De parte de Duhalde, en sintonía con el estado de ánimo de sindicalistas y políticos del justicialismo, comenzaron pronto las críticas a la ausencia de «solidaridad social», demandando políticas activas de reactivación y de «administración» de la apertura comercial; ideas aborrecidas por Cavallo. La respuesta del ministro consistió en encender la sospecha de que Duhalde buscaba «peronizar» la economía (¡qué paradoja en boca de un ministro de un gobierno peronista! – como acusación a un gobernador peronista –); algo así como el temido fantasma de un retorno a medidas intervencionistas y consiguientemente inflacionarias en la visión de Cavallo.

Las disputas presidenciales anticipadas y el impacto político sobre el peronismo de los costos sociales de la crisis post-*tequila*, transformaron la dinámica del gobierno en una arena de conflictos e intrigas palaciegas, a las cuales no fue ajeno el mismo presidente. Al contrario, ya sea por el nunca disimulado encono



personal de Menem hacia Cavallo, que desde 1993 aparecía públicamente como el artífice, en los buenos momentos del plan de Convertibilidad y en las difíciles gestiones del *tequila*, de las victorias electorales justicialistas; ya sea por la reflatada idea, expresada públicamente por «amigos» del presidente, de intentar una nueva reforma constitucional para competir por otra reelección, Menem pasó a ser un actor principal en la cruzada de acotamiento del poder Cavallo, quien vio en las indagatorias judiciales contra altos funcionarios de su equipo económico el momento más álgido de la ofensiva del entorno presidencial contra sus aspiraciones.

La réplica del ministro fue fulminante. Cavallo surgió denunciando en el Congreso la existencia de corrupción y mafias enquistadas en su mismo gobierno y en la magistratura. Presentándose a sí mismo como el abanderado de la honestidad, Cavallo sugirió, sin decirlo, que Menem estaba entre los denunciados e, indirectamente, entre quienes buscaban «peronizar» la economía, poniendo en riesgo la estabilidad.

Frente a semejante conflicto la reacción del mercado y del *establishment* económico inclinó inmediatamente la balanza en beneficio de Cavallo. La caída del valor de los títulos, sumada a la presión de EEUU y de los grandes banqueros extranjeros, impuso a Menem el statu quo. Ante el peligro que la salida del ministro provocara un descalabro económico, el presidente debió asumir que no eran suficientes los millones de votos obtenidos en mayo para imponer tres meses después el alejamiento del ministro más importante de su gabinete, sin pagar un imprevisible costo político. Había sido anoticiado por boca de los representantes de la elite financiera y empresaria que Cavallo constituía una garantía para sus intereses; que sólo su presencia les aseguraba que la Convertibilidad y la apertura continuarían, y que su remoción repercutiría negativamente sobre sus decisiones de inversión.

Superado el trance más difícil, Cavallo redujo su exposición mediática, concentrando su tarea en la gestión económica hasta des-dibujar sus ambiciones presidenciales, como había sido públicamente sugerido por el mismo *establishment*. A pesar de la permanente hostilidad política hacia su persona, el ministro prosiguió con la defensa de la Convertibilidad y con la adopción de medidas de profundización de la liberalización económica. En este camino planteó la privatización de todos los bancos públicos provinciales y demandó al Congreso la delegación legislativa por un año para ejecutar, desde el gobierno, una segunda reforma del Estado (eliminación de secretarías y de 20.000 puestos públicos) y la adopción de una reforma impositiva. Aun con limitaciones y mediaciones, Cavallo obtuvo en lo esencial el apoyo de Menem para continuar con las reformas promercado. En realidad, el mismo presidente pasó a hacerse promotor, ante los organismos financieros internacionales, de la paternidad de las ideas neoliberales, al punto que cuando desde el oficialismo trascendieron nombres de eventuales reemplazantes de Cavallo para sondear al mercado, éstos eran todos de economistas ligados a la más pura ortodoxia económica.

Entre febrero y marzo de 1996 Cavallo obtuvo la delegación legislativa exigida al Parlamento. Tal delegación, en apariencia innecesaria vista la mayoría con que cuenta el oficialismo en ambas cámaras, puede estimarse como un indicador no sólo de la inercia decisionista del gobierno, sino también de la desconfianza del Ejecutivo en la disciplina de los parlamentarios justicialistas ante las duras medidas fiscales. Semejante comunidad de intereses entre Cavallo y Menem no fue sin embargo suficiente para evitar que la relación entre ambos se tensara nuevamente. La figura de Cavallo estaba golpeada por la crisis. La economía, que había caído en 1995 un 4,4%, continuaba estancada. En el primer bimestre de 1996 la producción había disminuido un 5,6% respecto al mismo período del año anterior y la producción industrial se había contraído un 11,6%. A ello debe agregarse el procesamiento de otros dos importantes funcionarios de su equipo que contribuyó ulteriormente a erosionar la imagen del ministro.

Durante marzo Menem exigió públicamente la renuncia de un colaborador estrecho de Cavallo, luego sustrajo de la órbita del Ministerio de Economía las áreas de Correos y Telecomunicaciones, y finalmente convocó a los sindicatos y a los empresarios a constituir el Consejo del Trabajo y el Empleo bajo la dirección del Jefe de Gabinete y del Ministerio del Interior. Cavallo reaccionó tachando tal intento de concertación como «corporativista» y atentatorio contra las reformas económicas. Retomó, otra vez, sus ataques contra la «peronización» hasta el punto que su dimisión pareció inminente. Nuevamente la reacción de los mercados y de los factores de poder nacionales y extranjeros pusieron freno al desenlace temido. Menem, otra vez, fue advertido por los exponentes de la finanzas internacional que Cavallo debía permanecer en el gobierno. Aun con el equipo reducido por los procesos judiciales, con su popularidad en baja y sus competencias cercenadas, Cavallo supo exhibir en el momento justo el sostén de los inversores.

### **La lección de mayo**

Paradójicamente, las medidas tomadas para debilitar al ministro desde la presidencia pueden demostrarse fatales para el éxito del gobierno mismo. Si Cavallo no estuviera más en condiciones de retomar la iniciativa, ¿podría su eventual sustituto adquirir los poderes suficientes para profundizar el programa de reformas?

En tal caso, y aun con la intención declamada por Menem de no apartarse de la liberalización, es verosímil suponer que un nuevo ministro se vería inmediatamente asediado de demandas de los sectores políticos y sindicales del peronismo. La salida de los «tecnócratas insensibles» de Cavallo, muy probablemente, sería recibida con satisfacción por un peronismo frustrado. Pero su sustitución por un ministro ortodoxo, que requeriría la sobreactuación del propio Menem para ser reforzado nacional e internacionalmente, abriría inmediatamente un nuevo escenario de conflicto entre el mismo presidente y los sectores más sensibles a la crisis de su propio partido. De no reemplazar a Cavallo, el esfuerzo

de restituir poder a un ministro desgastado, no sería políticamente gratuito para Menem.

De lo dicho hasta aquí surge que las claves del éxito de Menem en su primer mandato parecen haber extinguido su capacidad propulsiva. El pragmatismo y el doble discurso ya no parecen interpelables como en el pasado. Ahora es Menem en primera persona quien sostiene ser el campeón del liberalismo exponiéndose, sin mediaciones, a la evaluación de sus seguidores. Estos, a su vez, siguiendo la parte que les corresponde del doble discurso oficial de los años de bonanza, hacen oír que no se puede esperar más tiempo para dar satisfacciones a las necesidades sociales antes postergadas y ahora agravadas por la crisis. En las palabras de Duhalde: «La gente y la militancia están reclamando cambios. A ver si después de la segunda reforma del Estado empieza de una vez la etapa social del gobierno» (23/1/96).

En cuanto al dispositivo judicial de apoyo a la gestión de gobierno, es interesante relevar como éste pasó a transformarse paulatinamente en herramienta para la lucha de facciones dentro del mismo gobierno. Si antes constituía un pararrayos contra cualquier intento de frenar la liberalización, en el último año, en cambio, la politización operó como instrumento de judicialización de los conflictos políticos intragubernamentales. En otras palabras, la magistratura ya no protege al ministerio de Economía. Por el contrario, las causas que tienen como destinatarios a los colaboradores de Cavallo, indagados por mala administración y sospechas de corrupción, parecen avanzar sin demoras, mientras las demandas judiciales esgrimidas por el ministro contra las «mafias» han sido rápidamente archivadas. El subdesarrollo político e institucional implícito en el doble discurso y en la politización de la Justicia terminó volviéndose contra sus presuntos beneficiarios hasta influir negativamente sobre el horizonte político y económico.

Finalmente, el otrora exitoso plan económico sufre de sus propias limitaciones; en primer lugar la marcada dependencia de los capitales extranjeros. Al mismo tiempo, la rigidez del corsé cambiario impuesto por la Convertibilidad restringe las políticas públicas a un consenso ortodoxo: el que sostiene que sólo profundizando el ajuste y estimulando la flexibilización de precios y salarios se pueden enfrentar *shocks* externos sin perder competitividad y niveles de empleo. De esta manera, se afianza la idea que sólo con recetas más liberales en lo económico y gestos más decisionistas en lo político –como la delegación legislativa– se puede garantizar la estabilidad. Con lo que el margen de maniobra político para intentar concertar la nueva agenda de problemas se reduce drásticamente. En este contexto, es de suponer que el Consejo Económico Social recientemente creado por el gobierno, no vaya más allá de ser un ámbito meramente político donde integrar, por un tiempo al menos, a los sindicalistas para que éstos puedan justificar internamente su pasividad frente al Ejecutivo. ¿Hasta cuándo?

La lección de mayo, comicios en los que Menem y Cavallo obtuvieron el 50% de los votos, es que propio programa económico así como el discurso político y la estrategia institucional sobre los que se asentó, resienten de las mismas

decisiones políticas, económicas e institucionales que le dieron origen. La vulnerabilidad al *shock* externo y la crisis recesiva que siguió, se conjugaron con las disputas internas al justicialismo, desarrolladas con expedientes judiciales y con la mirada puesta en la sucesión presidencial, para producir un cuadro de inestabilidad e incertidumbre. La debilidad de la economía argentina y el déficit de credibilidad externa que aún emana del peronismo, no obstante el vuelco producido por Menem en estos años, mostraron al presidente los riesgos de intentar remover a su ministro de Economía, todavía el garante más sólido para los inversores de que la Argentina continuará el camino de las reformas liberales y la profundización del plan de ajuste. Sin embargo, la lógica política que se produjo en torno al ministro, de intrigas, presiones y cercenamiento de su poder, ha dejado al mismo Cavallo políticamente endeble para proseguir con su gestión en el momento más difícil.

La conclusión más inmediata indica que los votos de mayo no han sido suficientes para que la legitimidad democrática lograra imponerse sobre quienes controlan los recursos económicos. Parecería ser, como se dijo en Argentina desde ámbitos políticos del gobierno y de la oposición tratando de justificar la debilidad de Menem frente a Cavallo, que la economía dicta condiciones a la política plegándola a su lógica. Las decisiones políticas serían el fruto del mero sometimiento oficial a la prepotencia de banqueros y tecnócratas. Política y economía serían así dos mundos separados; por lo tanto, sólo reforzando la acción política partidaria se podría intentar disciplinar al mercado.

Esta hipótesis es, sin duda, sugerente. Pero, sin embargo, no tiene en cuenta que la política se constituye en torno a alianzas sociales que se expresan a través de opciones económicas. La política entendida como ejercicio del poder no es neutral. Sin pretender ignorar la limitación del margen de maniobra que los políticos y los Estados nacionales encuentran en un mundo globalizado, es importante relevar que son los bloques políticos y sociales que sostienen a los gobiernos los responsables de las medidas que toman. Sería inconducente, en el caso argentino, ocultar que la política económica ejecutada por el oficialismo en estos años ha expresado a la convergencia de intereses de la alianza entre el peronismo y la finanza internacional. Así como parece difícil cuestionar que esa misma alianza política y social puede resultar finalmente erosionada por las consecuencias de la propia política económica.

En Argentina, la alianza social que vio converger sus intereses en la Convertibilidad, mientras emprendía el camino de las reformas liberales, es una alianza notablemente heterogénea. La diversidad de intereses y de principios ideales, a los que responden sus socios, hicieron eclosión cuando el plan económico de gobierno dejó de generar bienes colectivos como el crecimiento y la baja de la inflación. El subdesarrollo político e institucional contribuyeron, en ese momento, a debilitar la aparente solidez de la alianza *menemista*. Se manifestó, allí sí, la drástica disminución de los márgenes de maniobra política para disciplinar a los actores económicos más poderosos. Pero no como resultado de un inevitable sometimiento de la política a la economía, sino como consecuencia

de la composición de los aliados –políticos peronistas, sindicalistas, empresarios, banqueros nacionales y extranjeros– que acometieron la singular experiencia de la reforma liberal y que gozaron electoralmente, por un cierto período, de las ventajas de la Convertibilidad en un ambiente internacional favorable. Se desprende, para el futuro próximo, que emerjan crecientes tensiones en la alianza gobernante y dentro del partido oficial al abordar la crisis ante cada decisión que pueda comprometer intereses tan dispares.

Para la oposición, por el momento sin capacidad de veto social e institucional, queda aún abierta la discusión acerca de qué políticas alternativas ejecutaría y, fundamentalmente, cómo podría contar con las necesarias alianzas sociales y económicas para alcanzar el gobierno y gobernar.

*Buenos Aires, marzo de 1996*