

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

Política económica y consolidación democrática:
Estado, sindicatos y empresarios en la Argentina contemporánea

Tesis para obtener el grado de Licenciado en
Relaciones Internacionales

Salvador Pérez Galindo

México, D.F., noviembre, 1993.

A mis padres, a quienes tanto les debo...

A Theresa, por ser mi inagotable fuente de
inspiración...

AGRADECIMIENTOS

Antes que nada, quiero expresar mi más sincero agradecimiento al Profesor René Herrera por su valioso apoyo como director de esta tesis, así como por su amistad brindada durante mi paso por El Colegio de México.

Igualmente, agradezco al Profesor Paolo Riguzzi por sus útiles comentarios al inicio de esta investigación, y a Mauricio Reyes por haberme dado el privilegio de colaborar con él durante el tiempo en que ésta llegaba a su fin.

De manera muy especial, quiero darle las gracias a Pedro Gómez por haberme permitido compartir con él algunas de las dudas y angustias que me acompañaron durante el transcurso de esta tesis. A Daniel Oscar Torres y a su familia, por haber dejado en mí uno de los más entrañables recuerdos que pueda guardar de Argentina.

INDICE

	Página
<u>Introducción</u>	1
<u>1.- Los retos de la consolidación democrática en América Latina.-</u>	7
1.1 Crisis y reforma económica: el fin de un modelo de desarrollo.	11
1.2 La crisis del Estado y de los actores sociales.	20
1.3 Perspectivas de consolidación democrática.	29
<u>2.- Estado, actores sociales y economía en Argentina: ruptura democrática y experiencia autoritaria (1955-1983).</u>	34
2.1 El Estado y la organización de los intereses corporativos.	36
2.2 Conflicto social, inestabilidad económica y parálisis del Estado: los orígenes de la aparición del régimen autoritario-burocrático (1955-1976).	47
2.3 El Proceso de Reorganización Nacional (1976-83): en busca de la centralidad perdida.	59
<u>3.- La experiencia alfonsinista (1983-1989): ¿transición prolongada o consolidación democrática?</u>	80
3.1 Los dilemas de la concertación (diciembre 1983-mayo 1985).	83
3.2 El Plan Austral: descomposición económica, respuesta estatal y búsqueda de nuevos interlocutores sociales (junio 1985-agosto 1987).	96

3.3 El inicio del fin: del fracaso electoral a la desintegración del Estado (septiembre 1987-julio 1989).	107
---	-----

<u>4- Conclusiones: el gobierno de Carlos Menem y las perspectivas de consolidación democrática en Argentina.</u>	122
---	-----

<u>Bibliografía</u>	136
---------------------	-----

La palabra consolidación, cuando nos referimos a la democracia, no puede evocar en la Argentina ideas de conservación, del repeto al statu quo ni sólo de restauración; debe evocar, al contrario, cambios, transformaciones, innovaciones. Consolidar la democracia en nuestro país es una tarea audaz; de ninguna manera resignada. Exige imaginación, voluntad de crear, de inventar; todo menos repetir viejos esquemas y anacrónicos enfrentamientos. Exige, por lo tanto, un ancho abanico de reformas profundas.

Raúl Alfonsín

(2/octubre/1986)

INTRODUCCION.-

Durante gran parte de este siglo, Argentina se ha visto permanentemente involucrada en ciclos políticos de desestabilización-rupturas institucionales-estabilidades precarias, que no han podido ser alterados por los distintos gobiernos civiles y militares que se han turnado en el poder. El presente trabajo tiene como objetivo analizar hasta qué punto la etapa iniciada con el retorno de la democracia a ese país en 1983 supone realmente la superación de estos ciclos políticos.

Para tal fin, sostengo la hipótesis de que las perspectivas de consolidación democrática en Argentina están íntimamente ligadas a la configuración de un nuevo tipo de relación entre el Estado, por un lado, y los grupos sindicales y empresariales, por el otro. Tales perspectivas están dadas en la medida en que los actores sociales cesen sus ataques corporativos en contra del Estado -- fortaleciendo en contrapartida los canales de mediación institucionales (i.e. partidos políticos, organizaciones de representación de intereses, etc.) --, y éste, a su vez, sea capaz de superar el estancamiento y la inestabilidad económica que acompañó al modelo de desarrollo seguido a partir de la posguerra.

En el pasado, la existencia de poderosos grupos de presión sindicales y empresariales que no encontraron en las instituciones políticas tradicionales (Congreso, partidos políticos, etc.) una mediación coherente y sistemática de sus demandas trajo como consecuencia un permanente conflicto social que terminó por debilitar profundamente al Estado. A su vez, esto se tradujo en una

creciente erosión de las capacidades estatales para atender las demandas y problemas con los que se enfrentaba, llevando consiguientemente a recurrentes cuestionamientos de la legitimidad del propio régimen político, fuera éste democrático o autoritario.¹

La década de los ochenta, sin embargo, abrió la posibilidad de alterar esa dinámica y romper con los ciclos ya mencionados a la luz de un nuevo contexto político y económico. Por una parte, la terrible experiencia represiva sufrida por la sociedad argentina bajo la última dictadura militar (1976-1983) trajo consigo una notable revalorización de la democracia y de sus instituciones políticas. Por la otra, la emergencia de la más grave crisis económica que haya enfrentado este país en toda su historia obligó a replantear finalmente el modelo de desarrollo seguido hasta entonces.

El impacto que esto tiene para la evolución futura de las relaciones entre el Estado y los principales actores sociales resulta pues decisivo para poder entender las perspectivas de consolidación democrática que se presentan hoy en día para el país conosureño.

Este trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero de ellos se discuten los retos y desafíos propios de la consolidación democrática. Dado que éstos forman parte de una problemática

¹ Sobre la importancia de la eficacia y efectividad del Estado para el mantenimiento de la democracia, veáse Juan Linz, La quiebra de las democracias, México, D.F.: Alianza Editorial Mexicana-CONACULTA, 1990, pp. 46-49.

compartida por la mayoría de los países latinoamericanos, el tratamiento que hago del tema en este apartado trasciende en mucho el plano particular y se ubica, más bien, dentro de un intento más amplio por comprender tendencias y evoluciones más generales.

En el segundo capítulo se establecen los antecedentes del proceso actual de consolidación democrática que vive Argentina. Con el objeto de destacar el significado de ruptura que adquiere este proceso en el caso que nos ocupa, se incluye un largo período histórico que va desde la caída del segundo gobierno de Perón, en 1955, hasta la instalación de la última dictadura militar que gobernó a este país entre 1976 y 1983 -- el llamado "Proceso de Reorganización Nacional". Más que pretender esbozar los pormenores de esta larga y compleja etapa, esta parte del trabajo pretende únicamente explicar la permanente inestabilidad política y económica que le caracterizó, en función del tipo de articulación política que se estableció entre el Estado y los actores sociales a partir de la posguerra, en particular después de la caída del peronismo en 1955. En ese sentido, la aparición de los regímenes autoritario-burocráticos de mediados de los sesenta y setenta se ubica como un intento fallido por alterar esa articulación.

En el tercer capítulo se presenta lo que constituye ya la primera experiencia en la perspectiva de la consolidación democrática: el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989). El objetivo de esta parte es destacar la ausencia de una redefinición real en las relaciones entre el Estado y los actores sociales como un factor clave que explica el carácter transitorio de este

período. A efecto de analizar el impacto que esto tuvo para la consolidación democrática, el capítulo centra su atención en tres etapas bien definidas del gobierno radical. En la primera se hace referencia a los fallidos intentos de concertación social transcurridos durante el primer año y medio de gobierno. Posteriormente, se presentan los éxitos y fracasos que obtuvo el programa anti-inflacionario conocido como Plan Austral, vigente entre junio de 1985 y agosto de 1987. Por último, se culmina con los malogrados intentos gubernamentales por contener el rápido deterioro económico producido después de las elecciones intermedias de septiembre de 1987, los cuales culminaron con una accidentada entrega del poder al candidato triunfante en los comicios presidenciales de mayo de 1989: el peronista Carlos Saúl Menem.

Finalmente, y a manera de conclusión, se presenta un sumario de las tendencias que prevalecen bajo la actual gestión del Presidente Menem (1989-1995), así como un intento por determinar si éstas representan o no la culminación, planteada en los términos de la hipótesis que guía a este trabajo, del largo proceso de consolidación democrática que vive Argentina.

Ahora bien, antes de entrar en materia, conviene señalar algunos conceptos y premisas de las que parte este trabajo, así como algunas de las principales limitaciones del mismo.

Para efectos de esta tesis, se asume una interpretación weberiana del Estado, es decir, un tipo de organización política centralizada por una burocracia, con el monopolio legítimo de la violencia, inherente al desarrollo del capitalismo y con una

legitimidad de tipo legal-racional. El Estado se constituye como un actor político que, en tanto forma de dominación burocrática, mantiene una permanencia en el tiempo, independientemente del tipo de régimen político.²

La democracia aparece, pues, referida a un tipo de régimen político, esto es, a un tipo de mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad, en el cual predominan los "procedimientos mínimos" de la poliarquía de Robert Dahl, a saber: 1) un gobierno dirigido por funcionarios electos; 2) la existencia de elecciones libres, competitivas e imparciales; 3) el derecho de todos los ciudadanos a votar y ser votado; 4) la garantía de libertades de expresión, de crítica y de información; y 5) la presencia de mecanismos de asociación y representación política.³

Por lo que se refiere a los sindicatos y empresarios, su condición de actores sociales unitarios y racionales está referida a su constitución como grupos de individuos con intereses comunes, cuya realización depende de su capacidad de acción colectiva organizada. De acuerdo con la definición de Norberto Bobbio, su actuación como "grupos de presión" se da en la medida en que "tratan de influir, a través del uso o de la amenaza de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaleciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarlas ante las amenazas de

² Véase Max Weber, Economía y sociedad, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 707-708, 1056 y 1060.

³ Véase Robert Dahl, La democracia y sus críticos, Barcelona: Paidós, 1992, pp. 280-281.

intervención de otros grupos o del poder político mismo."⁴

Por último, cabe reconocer que la incorporación de períodos históricos tan largos y trascendentales para este país implica un gran esfuerzo de abstracción que lleva a pasar de lado otro tipo de variables, reflejando así, y de manera casi inevitable, cierto esquematismo. Sin embargo, como bien señala el chileno Manuel Garretón en un ensayo reciente sobre la crisis de los paradigmas en América Latina, hoy en día resulta muy difícil invocar teorías totalizantes o globalizadoras de los fenómenos sociales tal y como lo supusieron hasta hace no mucho tiempo esquemas como el de la dependencia o la modernización.⁵ En esta tesis asumo plenamente esta posición y pretendo describir, analizar e interpretar, desde una perspectiva de "alcance parcial", desarrollos históricos mucho más precisos y acotados.

Así pues, las eventuales referencias sobre el sistema de partidos políticos, los militares o los condicionamientos externos (i.e. las instituciones financieras internacionales, las nuevas corrientes de pensamiento, los Estados Unidos, etc.) se harán siempre en función de la consideración básica que guía a este trabajo: las relaciones entre el Estado y los grupos sindicales y empresariales.

⁴ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, México, DF: Siglo Veintiuno, 1981, pp. 751s.

⁵ Veáse Manuel A. Garretón, La democratización política en América Latina y la crisis de los paradigmas, Santiago de Chile: FLACSO, 1991.

1.- LOS RETOS DE LA CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN AMERICA LATINA

Al igual que la década de los treinta, la confluencia de cambios políticos y económicos producidos en los ochenta marca el punto de partida para la creación de nuevas configuraciones nacionales en la mayoría de los países de América Latina. Para Peter Smith, el decenio recién concluído constituye un parteaguas histórico por dos razones fundamentales: 1) abrió las perspectivas de cambio político y económico para el fin de milenio y 2) demostró que los procesos de transición política han sido parciales y limitados, dada la fragilidad e incertidumbre del consenso social.¹

En efecto, lo que en un principio se creyó eran simples transiciones políticas de regímenes autoritarios a otros de tipo democrático, llevadas a cabo fundamentalmente en los países del Cono Sur, se convirtió posteriormente en un largo y complejo proceso de consolidación democrática que abarca ya a toda, o casi toda, América Latina. Ello supone condicionamientos y dinámicas sustancialmente diferentes a aquellos que generó la simple transformación del régimen político.

De acuerdo con el ya clásico estudio de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, la transición democrática está referida fundamentalmente al interválo que se presenta entre el

¹ Peter Smith, "Crisis y Democracia en América Latina", en Desarrollo Económico, v.31, n.124 (1992), p. 464.

resquebrajamiento del régimen autoritario -- lo que ellos denominan como la "liberalización" del mismo -- y el establecimiento de un nuevo régimen democrático.² Esta etapa, según la interpretación que dan estos mismos autores, estaría caracterizada por el predominio de la noción de contingencia política, antes que la búsqueda de condiciones estables y objetivas para la reproducción de la democracia.

De ahí que el estudio de la transición democrática enfatice, sobre todo, la interacción de las élites durante las "señales" o "momentos" de apertura política -- ubicando a "duros" y "blandos" tanto en la oposición al régimen autoritario, como al seno del mismo --, así como en el tipo de opciones estratégicas y reglas subjetivas que se elijan. Si bien la presencia de un mayor o menor grado de movilización popular, o la existencia de pactos o rupturas políticas, permiten comprender los cambios de régimen político, su capacidad explicativa resulta insuficiente para proyectar la viabilidad de los mismos. En palabras de Adam Przeworski,

La cuestión central de las transiciones es saber si llevan a la consolidación democrática, esto es, a un sistema en el cual las fuerzas políticas más relevantes someten sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas y aceptan los resultados del proceso democrático. La democracia está consolidada cuando nadie puede controlar los resultados ex post, así como cuando no están predeterminados ex ante, y en la medida en que tienen límites predecibles y evocan la obediencia de las fuerzas políticas relevantes.³

² Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp.19-20.

³ Adam Przeworski, Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Nueva York: Cambridge University Press, 1991, p. 51.

En términos generales, la consolidación democrática constituye el proceso mediante el cual se estabiliza y reproduce el régimen democrático, evitando así las regresiones autoritarias. Este proceso se inicia con las primeras elecciones abiertas y justas que son aceptables para todas las partes -- incluyendo a los militares --, y concluye una vez que los actores políticos y sociales más relevantes han aceptado las reglas básicas del juego democrático.⁴

Ahora bien, el hecho de que la consolidación democrática en América Latina haya surgido justamente en medio de una aguda crisis económica que ha traído consigo la completa desarticulación de los mecanismos tradicionales que vincularon al Estado con los actores sociales nos lleva irremediablemente a plantearla como un proceso que va más allá de la asunción de un compromiso democrático puramente normativo. Se trata, pues, de una "segunda transición", más larga y compleja que aquélla que dio fin al régimen autoritario, dirigida al establecimiento de condiciones mínimas que permitan generar la obediencia y participación en el juego democrático, eliminando con ello los elementos que pueden inhibir o retrasar su plena concreción.⁵

⁴ Veáse Giorgio Alberti, "Some Thoughts on the Politics of Democratic Consolidation", mimeo, Consejo de Europa, 1986, p. 2, y Manuel Garretón, Del autoritarismo a la democracia política: ¿una transición a reinventar?, Santiago de Chile: FLACSO, 1990, pp. 10-13.

⁵ Veáse Marcello Cavarozzi, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en Journal of Latin American Studies, v. 24 n. 3 (1992) p. 668; y Guillermo O'Donnell, "On the State, Various Crises and Problematic Democratizations", mimeo, Helen Kellog Institute for Intrnational Studies, University of Notre Dame y CEBRAP, marzo 1992, p. 42.

Lejos de pretender hacer una revisión exhaustiva sobre las múltiples dimensiones de la consolidación democrática en América Latina, este capítulo presenta únicamente dos elementos estrechamente imbricados entre sí que inciden decisivamente sobre ella. En una primera parte se presentan las principales manifestaciones de la crisis económica que vivió la región durante la década pasada, así como el replanteamiento del modelo de desarrollo que suponen las reformas económicas que de ella se han derivado en los últimos años. Posteriormente, se ubican las implicaciones que esto último conlleva tanto para el Estado como para los actores sociales latinoamericanos. Finalmente, este capítulo concluye con un somero repaso sobre las perspectivas de consolidación democrática que se presentan a la luz de estos procesos.

1.1 Crisis y reforma económica: el fin de un modelo de desarrollo.-

Uno de los desafíos fundamentales que enfrenta la consolidación de la democracia en América Latina es la superación de uno de los períodos más largos de deterioro económico y social en la historia del subcontinente: la llamada "década pérdida" de los ochenta que se tradujo en una caída promedio del 10% en el producto per cápita regional.

Si bien la revalorización reciente que se ha hecho de la democracia en las sociedades latinoamericanas nació, en la mayoría de los casos, en ausencia de toda referencia directa a éxitos económicos, lo cierto es que la propia experiencia histórica ha demostrado que sus probabilidades de sobrevivencia están estrechamente ligadas a la capacidad de los dirigentes políticos para dar respuesta a los problemas económicos que afectan a la región en su conjunto.⁶

La referencia inmediata a estas dificultades es el agotamiento del modelo de desarrollo que, de una u otra manera, América Latina siguió desde hace medio siglo. Se trata del modelo "mercadointernista" o de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) originado en la década de los treinta -- como resultado de la pérdida de los mercados internacionales para las

⁶ Sobre la importancia del desempeño económico para la legitimidad y consolidación del régimen democrático en América Latina, veáse Larry Diamond y Juan Linz, "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en Larry Diamond et. al., Democracy in Developing Countries: Latin America, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1989, pp. 1-58.

exportaciones latinoamericanas que implicó la Gran Depresión --, y que alcanzó su pleno florecimiento como teoría y práctica económica a partir de la posguerra; una vez que Raúl Prebisch, el fundador de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), anunció en 1949 la inevitabilidad de la industrialización basada en la expansión del mercado interno y la protección del exterior como modelo de desarrollo para la región.⁷

Si bien esta estrategia permitió que en entre 1945 y 1980 el PIB de las economías latinoamericanas se quintuplicara en términos reales y se produjeran notables transformaciones en sus respectivas sociedades,⁸ su reproducción exitosa se vio cuestionada por las dificultades que en materia inflacionaria y de balanza de pagos experimentaron buena parte de los países en donde se aplicó el modelo ISI (tal fue el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay durante la década de los sesenta).⁹

A decir de Jeffrey D. Sachs, el connotado economista harvardiano, estos problemas se agudizaron aún más como resultado

⁷ Véase Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America", en The Quarterly Journal of Economics, v.82, n.1 (1968), pp. 2-3.

⁸ De acuerdo con Albert Hirschman, entre estas transformaciones destacan los beneficios que en materia de educación y salud trajo consigo la extensa urbanización derivada del modelo de industrialización; véase, "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection", en Latin American Research Review, v.22, n.3 (1987), pp. 7-13.

⁹ Al respecto, véase Vittorio Corbo, "Problems, Development Theory, and Strategies of Latin America", en Gustav Ranis y T. Paul Schultz (eds.), The State of Development Economics, Cambridge: Basil Blackwell, 1988, p. 162.

de la profunda desigualdad social que subsistió en la región, la cual terminó por convertir el quehacer de la política económica en "un campo de batalla de intereses antagónicos de clases, sectores, regiones y grupos étnicos".¹⁰

La mayoría de los males de la región parecen enraizarse en los agudos conflictos que se derivan de la extrema inequidad en la distribución del ingreso, en la misma medida que el éxito económico de Asia parece vincularse con la estabilidad social asociada con la mayor igualdad de los ingresos. En América Latina es frecuente que las devaluaciones necesarias se pospongan debido a su efecto negativo en los salarios reales y a que favorecen las rentas que se obtienen por la producción de los bienes primarios. En muchos casos persisten las orientaciones comerciales restrictivas, en parte por la creencia de que una orientación de la economía hacia afuera reduce los salarios urbanos en favor de las ganancias de los exportadores, entre los que se incluyen ricos terratenientes y productores de bienes primarios. Frecuentemente se rechaza la austeridad fiscal, aun en condiciones de alta inflación, porque se teme que pueda acarrear agitación generalizada.¹¹

Pero más allá de la incapacidad del modelo ISI para resolver los problemas de distribución del ingreso en América Latina, lo cierto es que las debilidades inherentes al mismo se empezaron a vislumbrar desde la década de los sesenta. En un artículo publicado en 1968, el afamado economista Albert Hirschman mencionaba tres fallas o críticas principales que, para entonces, había recibido el modelo ISI: 1) la incapacidad para trascender la primera etapa de la sustitución de importaciones (la de bienes de consumo), y los consecuente problemas en la balanza de pagos derivados de las crecientes importaciones de bienes intermedios y de capital; 2) una

¹⁰ Véase Jeffrey D. Sachs, "Conflicto social y políticas populistas en América Latina", en Estudios Económicos, v.5, n.2 (1990), p. 232.

¹¹ Ibid., p. 234.

débil promoción de las exportaciones que impedía aprovechar las economías a escala de la planta industrial; y 3) una limitada generación de empleos.¹²

De ahí que a partir de entonces se presentaran diversos intentos, con mayor o menor éxito, por reorientar el modelo de desarrollo. En no pocas ocasiones, ello sólo fue posible gracias a la existencia de nuevas coaliciones gobernantes fincadas en regímenes autoritarios de corte militar.

Así, mientras que algunos países, como Brasil, lograban "profundizar" la sustitución de importaciones al tiempo que favorecían la exportación de manufacturas, en otros se decidía instrumentar drásticas políticas de liberalización comercial y financiera que terminaron por agregar mayores problemas a los ya creados por el modelo ISI. Tal fue el caso de los experimentos monetaristas que se llevaron a cabo durante los setenta en Argentina y Chile. La sobrevaluación del tipo de cambio y las altas tasas de interés que éstos trajeron consigo terminaron por provocar graves recesiones y drásticos procesos de desindustrialización.¹³

No obstante, la crisis terminal del modelo ISI sobrevino hasta la aparición de los "shocks" externos de principios de los ochenta. El deterioro en los términos de intercambio, el alza en las tasas

¹² Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Import-Substituting Industrialization...", art. cit., p. 13.

¹³ Así, mientras que en Argentina la fuerza laboral empleada en la industria cayó 10% entre 1976 y 1983, en Chile el 20% de los empleos industriales desapareció a partir de 1973; veáse Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Latin American Development...", art. cit., p. 15.

de interés internacionales y el posterior colapso financiero desencadenado por la crisis de la deuda externa tuvieron un impacto decisivo no sólo en la desarticulación de los mecanismos financieros y comerciales que habían vinculado a la región latinoamericana con el resto de la economía mundial desde la posguerra, sino también sobre las dificultades económicas que el modelo ISI venía arrastrando de tiempo atrás.

Así pues, los problemas deficitarios en la balanza de pagos dejaron de ser el resultado de un exceso de absorción doméstica vis-á-vis el ingreso nacional -- tal y como lo suponía la expansión del modelo ISI -- y pasaron a convertirse en una consecuencia no deseada de un explosivo endeudamiento externo que pasó de 27 mil millones de dólares en 1970 a 231 mil millones en 1980, y a 417.5 mil millones en 1990.¹⁴ De ahí que Marcello Cavarozzi se refiera a la "crisis dual" que experimentaron las economías latinoamericanas durante la década pasada para explicar el impacto que sobre el modelo de desarrollo tuvieron tanto los cambios registrados en la naturaleza de los problemas en la balanza de pagos, como la caída en los niveles de inversión pública derivada de los crecientes problemas fiscales de los Estados latinoamericanos.¹⁵

En la mayoría de los casos, el drástico incremento en los déficit fiscales -- de un promedio del 4% del PIB en 1980, éstos

¹⁴ Peter Smith, "Crisis y democracia...", art.cit., pp. 467-468.

¹⁵ Marcello Cavarozzi, "Beyond Transitions...", art. cit., pp. 669-670.

pasaron a representar entre 7% y 8% del PIB durante 1981-1987 -- condujo a una explosión inflacionaria -- de índices anuales de uno o dos dígitos se pasa a niveles de tres o más dígitos -- que llevó a replantear seriamente los instrumentos tradicionales de política económica.¹⁶

**TABLA 1.- PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS
(VARIACION PORCENTUAL ANUAL)**

	PERIODO	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MEXICO
PIB	1965-1980	3.4	9.0	1.9	6.5
	1980-1990	-0.4	2.7	3.2	1.0
INFLACION	1965-1980	78.4	31.3	129.9	20.5
	1980-1990	395.2	284.3	20.5	70.3
INVERSION	1965-1980	4.6	11.3	0.5	8.5
	1980-1990	-8.3	0.2	4.3	-3.4

FUENTE: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1992, cuadros 1, 2 y 8 del apéndice estadístico.

Fue así como varios gobiernos latinoamericanos -- algunos de ellos, como fue el caso de Argentina y Brasil, ungidos en el poder como resultado de recientes transiciones democráticas -- decidieron hacer frente a los crecientes problemas inflacionarios a través de un nuevo enfoque de estabilización macroeconómica: los llamados programas "heterodoxos". Por un lado, ello era el resultado del rechazo a la visión "ortodoxa" encarnada en las recomendaciones

¹⁶ Albert Fishlow, "The Latin American State", en Journal of Economic Perspectives, v.4, n.3 (1990), p. 67.

técnicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), la cual, amén de estar asociada con los anteriores regímenes autoritarios, había conducido a frecuentes recesiones en el pasado. Por el otro lado, constituía un intento por desactivar el componente "inercial" de la inflación generado tras largos períodos de conflicto distributivo que no podían ser resueltos -- como suponían los programas "ortodoxa" -- mediante el manejo exclusivo de las políticas monetaria y fiscal.¹⁷

Este conflicto se había venido manifestando fundamentalmente mediante el enfrentamiento de las demandas salariales de los sindicatos con las prácticas monopólicas u oligopólicas de los grupos empresariales ("empuje de costos" o cost-push). Al respecto, Albert Hirschman señala que

la gratificación de la hostilidad existente entre los grupos, que se obtiene por el logro de un aumento de precios o salarios altamente inflacionario, puede ser el beneficio real, hasta el punto de que no importe que la inflación mine las ganancias obtenidas en forma tal y a corto plazo.¹⁸

Entre las principales medidas económicas contenidas en los programas de estabilización "heterodoxos" destacan las siguientes: 1) la creación de una nueva unidad monetaria, 2) el congelamiento temporal de precios y salarios, 3) la abolición de la indización de las principales variables macroeconómicas (salarios, precios y tipo

¹⁷ Al respecto, veáse William C. Smith, "Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brazil", en William L. Canak (ed.), Lost Promises: Debt, Austerity and Development in Latin America, Boulder, Co: Westview Press, 1989, pp. 138-166.

¹⁸ Albert O. Hirschman, De la economía a la política y más allá, México, DF: Fondo De Cultura Económica, 1984, p. 253.

de cambio), 4) el control del déficit público mediante la restricción de los agregados monetarios, y 5) la introducción de tablas de conversión que permitirían fijar las equivalencias de los contratos mercantiles futuros con respecto a las nuevas unidades monetarias, de acuerdo con los índices de inflación programados oficialmente.¹⁹

Pese al planteamiento oficial de la política económica como un esfuerzo "concertado" con los grupos sindicales y empresariales -- básicamente a través de la consecución de pactos sociales --, los programas de estabilización heterodoxos resultaron a todas luces insuficientes para controlar la inflación y reactivar sostenidamente el crecimiento económico. Fue así como, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, gran parte de los gobiernos latinoamericanos decidieron recurrir a las llamadas "reformas de ajuste estructural".²⁰ Según Eugenio Tironi y Ricardo Lagos, la aplicación de estas reformas ha apuntado a la consecución de tres objetivos principales:²¹

a) uno financiero que se presenta en aquellos países con agudos problemas de endeudamiento externo y de balanza de pagos, en

¹⁹ Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Latin American Development...", art. cit., pp. 26-27.

²⁰ Stephen Haggard y Robert R. Kaufman, "Institutions and Economic Adjustment", en de los mismos autores (eds.), The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributional Conflicts and the State, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992, p. 5.

²¹ Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos, "Actores sociales y ajuste estructural", en Revista de la CEPAL, n. 44, 1991, pp. 39-40.

los cuales el acceso a los recursos de liquidez que proporcionan las instituciones financieras internacionales (FMI o Banco Mundial) está condicionado a la aplicación de cierto tipo de reformas económicas;

b) uno de ajuste macroeconómico que persigue el equilibrio externo mediante el control de la demanda agregada a través de la reducción del gasto público, la eliminación o reducción de los subsidios y la contracción de la oferta monetaria.

c) uno microeconómico dirigido a mejorar la eficiencia económica por el lado de la oferta agregada, que incluye medidas como la liberalización comercial, la desregulación económica y la privatización de empresas públicas.

Más allá de las diversas secuencias que ha observado el ajuste estructural en América Latina -- así, mientras que en algunos países ha sido mediante la aplicación de políticas gradualistas, en otros ha implicado drásticas políticas de "shock" --, lo cierto es que éste ha llegado a institucionalizarse a través de lo que John Williamson denomina como el "Consenso de Washington". A decir de este autor, ello se ha traducido en la asunción de diez puntos básicos de política económica por parte de los gobiernos latinoamericanos, que replantean por completo el viejo modelo ISI. A saber: 1) la reducción del déficit fiscal mediante recortes al gasto público y/o el aumento de los impuestos; 2) la reasignación del gasto público a favor de la inversión en infraestructura y en demérito de los subsidios; 3) la implantación de reformas fiscales como alternativa a la reducción del gasto público en el combate al

déficit público; 4) la liberalización de las tasas de interés a fin de que éstas se vuelvan positivas y eviten la fuga de capitales, sin que tampoco impliquen desincentivar la inversión; 5) la devaluación del tipo de cambio con el objeto de favorecer las exportaciones; 6) la liberalización de la política comercial (eliminación de subsidios, aranceles y demás obstáculos que dificultan el libre comercio); 7) la promoción de la inversión extranjera directa (IED); 8) la privatización de empresas públicas; 9) la desregulación de los mercados internos (de bienes, de capital y de trabajo); y 10) el ofrecimiento de mayores garantías a los derechos de propiedad.²²

1.2 La crisis del Estado y de los actores sociales.-

En forma paralela al fin del modelo ISI, América Latina enfrenta la crisis de los mecanismos de articulación político-sociales que lo sustentaron a partir de la posguerra. Se trata del colapso de lo que Marcello Cavarozzi ha denominado como la "matriz de centralidad estatal", mediante la cual se creó una estrecha dependencia no sólo entre el mercado y el Estado, sino también entre éste y los actores sociales emergentes del proceso de industrialización (i.e. sindicatos, burguesía industrial, clases

²² John Williamson, "What Washinton Means by Policy Reform", en del mismo autor (ed.), Latin American Adjustment: How much has happened, Washington, DC: Institute for International Economics, 1990, pp. 7-20.

medias, etc.).²³

Según señala este autor, en tanto que la regulación estatal del mercado demostró ser más complementaria que antitética -- Albert Hirschman habla de los "años gloriosos" que América Latina vivió entre 1945-1980, con tasas de crecimiento anual promedio del PIB del 5.5% --²⁴, la relación política que se estableció entre el Estado y la sociedad devino en permanentes desequilibrios como consecuencia de la baja institucionalización del conflicto social. La incorporación de nuevos actores sociales al sistema político no se acompañó de un consenso claro en torno a las reglas políticas, con lo cual la resolución del conflicto pasó entonces a depender discrecionalmente de las decisiones del Estado.²⁵

Si bien la configuración política de cada país no fue siempre la misma -- la aparición del populismo como expresión de inclusión y movilización de los sectores populares, a la vez que instrumento de control autoritario de los mismos, no tuvo el mismo impacto regional ni temporal en toda la región --, la constitución del Estado como vehículo de expresión y organización de la sociedad fue el rasgo característico de toda América Latina.

Aún en los casos donde se institucionalizó un sistema de partidos políticos relativamente estable -- como fue el caso de Chile o Uruguay --, el Estado siguió siendo el vehículo por

²³ Veáse Marcello Cavarozzi, "Beyond Transitions...", art. cit., pp. 671-677.

²⁴ Albert O. Hirschman, "The Political Economy of Latin American Development...", art. cit., p. 9.

²⁵ Marcello Cavarozzi, art. cit., pp. 671-675.

excelencia del intercambio político con los actores sociales. Fuera mediante la formación de clientelas electorales, la expansión de organizaciones de masas tuteladas desde el aparato estatal, o el establecimiento de relaciones directas entre líderes y masas, el Estado latinoamericano se convirtió en la arena política en que se expresaban y competían los intereses, orientaciones y opciones de los distintos actores sociales:

Se considera necesario insistir en la extraordinaria complejidad de la relación Estado-sociedad civil en América Latina [...] las pugnas y conflictos que tienen lugar en la sociedad se expresan en el interior del Estado y éste no puede concebirse ajeno a este tipo de pugnas. No existe una pretendida "neutralidad del Estado, pero tampoco éste es la expresión de un solo segmento de la sociedad. En el interior mismo del Estado se hace presente la pugna política real de la sociedad.²⁶

Esta dinámica no logró revertirse ni siquiera en aquellos países, principalmente del Cono Sur, donde la parálisis económica y política en que ésta degeneró llevó a la toma del poder por parte de los militares. Como ya lo ha señalado el politólogo brasileño Fernando H. Cardoso en el caso de los regímenes autoritario-burocráticos, la constitución de "anillos burocráticos" que cortaban horizontalmente las estructuras social y estatal agudizó más aún el acceso discrecional al Estado por parte de los actores sociales, evidenciado más claramente en el caso de los núcleos empresariales.²⁷

²⁶ Enzo Faletto, "La especificidad del Estado en América Latina", en Revista de la CEPAL, n. 38, 1989 p. 80.

²⁷ Fernando H. Cardoso, "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en David Collier (ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton, N.J.:

Este creciente papel del Estado como eje del conflicto social le llevó a una creciente debilidad en sus capacidades de regulación económica -- la contraparte indispensable para el cabal funcionamiento de la matriz a la que alude Cavarozzi. De ahí que Ludolfo Paramio señale que uno de los equívocos más frecuentes que se hacen al analizar el modelo de desarrollo económico sea el de culpar al "dirigismo" estatal de los males del mismo:

...el Estado no era demasiado fuerte, sino que había llegado a ser demasiado grande (para sus posibilidades financieras reales) precisamente porque era demasiado débil, es decir, porque carecía de la autonomía precisa, respecto a los actores sociales, para corregir el régimen social de acumulación. El Estado no era dirigista, sino seguidista: arrastrado por la dinámica de la sustitución de importaciones, era cautivo de los actores sociales surgidos de ésta, y crecía para satisfacer sus demandas, no según un proyecto autónomo de sociedad o de crecimiento económico.²⁸

Para Albert Hirschman, el Estado latinoamericano se convirtió en un "Estado taponador" que reaccionaba a las emergencias en lugar de actuar por iniciativa propia.²⁹ Durante la década de los ochenta, sin embargo, el agudizamiento de los problemas fiscales del Estado -- expresados fundamentalmente a través de los crecientes déficit públicos y el fuerte endeudamiento externo e interno que le acompañó --, provocó que éste se volviera incapaz siquiera de responder a tales emergencias económicas.

Princeton University Press, 1979, p. 44.

²⁸ Subrayado del autor; véase Ludolfo Paramio, "La crisis de unos actores. América Latina en los noventa", en Nexos, n. 168 (1991), p. 31.

²⁹ Albert O. Hirschman, De la economía a la política..., op. cit., p. 190.

No es de extrañar, pues, que en forma paralela a la profundización de la crisis económica de los ochenta, se acelerara la crisis misma del Estado. Además de la ya mencionada erosión en las capacidades de gestión económica, esta última se manifestó a través del colapso de los servicios públicos, el creciente descrédito del Estado frente a la sociedad, e incluso la pérdida del monopolio de la violencia por parte del aparato estatal -- llevando en algunos casos extremos, como Perú o Colombia, a la desintegración nacional.

Más allá de la interpretación más simplista que destaca la reducción de la burocracia, la privatización de empresas públicas y la retórica anti-estatista como elementos consustanciales, las propuestas surgidas en los últimos años en el sentido de "reformular" al Estado aparecen entonces como una estrategia que, en su sentido más amplio, busca "redefinir las reglas del juego y las instituciones, y cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales".³⁰ Como bien señala Manuel Garretón,

Debe replantearse el papel del Estado, evitando resucitar las antiguas matrices de relación con la sociedad, pero también desafiando el mito de que se podrá salir de la crisis disminuyendo o eliminando al Estado de la vida social en países en que éste aparece como único referente de su unidad

³⁰ José Luis Ayala considera que han sido tres las causas fundamentales de la reforma del Estado: 1) ineficiencia económica e incumplimiento de la justicia social, 2) una sobrecarga en las funciones, demandas y presiones del Estado cuyos signos más evidentes son el déficit público, el endeudamiento externo y la crisis de gobernabilidad y 3) un entorno internacional crecientemente competitivo en materia comercial, financiera y tecnológica; en del mismo autor, Límites del Estado. Límites del mercado, México, DF: INAP, 1991, pp. 142-143.

en el momento de redefinir su reorganización interna y su inserción internacional.³¹

Aunado a la reformulación del Estado, los actores sociales se encuentran inmersos en un acelerado proceso de cambio político-económico que los ha obligado a replantear, de manera irremediable, su propia constitución interna. Según apunta el sociólogo Sergio Zermeño, los actores sociales enfrentan un "doble desorden" debido, por un lado, a la salida del orden tradicional y el acelerado crecimiento económico que se desató a raíz de la posguerra y, por el otro, al impacto producido por el muro del estancamiento económico de la década de los ochenta.³² Tras el fracaso de los esfuerzos concertados de estabilización macroeconómica en gran parte de los países latinoamericanos, y la subsiguiente aplicación de políticas de ajuste estructural dirigidas a alterar por completo los anteriores puntos de referencia del modelo de desarrollo, los actores sociales han quedado en una situación defensiva que en no pocos casos los ha llevado a la pulverización de sus mecanismos tradicionales de articulación.

En condiciones de crisis y desintegración social no hay por lo tanto actores sociales, sino apenas conductas defensivas o adaptativas y movilizaciones expresivas que muchas veces son manipuladas por las élites. Las asociaciones intermedias desaparecen o se debilitan, y ante la inseguridad que produce la atomización, los individuos tienden a replegarse en grupos primarios basados en nexos de tipo afectivo, lo que ahonda su aislamiento y segmentación social [...] Se trata de períodos

³¹ Manuel Garretón, La democracia entre dos épocas: América Latina 1990, Santiago de Chile: FLACSO, 1991, p. 3.

³² Véase Sergio Zermeño, "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", en Revista Mexicana de Sociología, v.51, n.4 (1989), p. 123.

en los que la suerte de los individuos se disocia de la colectividad, con lo cual se reduce la importancia de la acción colectiva y de los actores sociales.³³

Uno de los actores más afectados por la crisis y la consecuente reestructuración económica han sido los sindicatos. A los efectos del desempleo, la caída en los salarios y la emergencia del empleo por cuenta propia derivados de la crisis económica, se agrega la erosión de las bases de poder sindical como consecuencia de un nuevo régimen de acumulación. La aparición de nuevas formas de contratación en demérito de la negociación colectiva (i.e. subcontratación, trabajo a tiempo parcial, contrato temporal o salario flexible), el desplazamiento del empleo en la industria por el empleo en los servicios, la innovación tecnológica y la descentralización de la producción han conducido a una notable mutación del mercado de trabajo sobre el cual se construyó históricamente la capacidad de representación y movilización del sindicalismo.³⁴ Si a ello se suma la precariedad del Estado para seguir brindando los beneficios políticos y económicos que proporcionó a los trabajadores en el pasado (i.e. participación política, empleo, servicios sociales y asistenciales, etc.), el panorama actual que se presenta para éstos resulta, en el mejor de los casos, poco alentador.

Por lo que se refiere a los empresarios, las transformaciones ocurridas resultan no menos importantes. A decir de Guillermo

³³ Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos, art. cit., p. 48.

³⁴ Ibid., p. 50.

O'Donnell, la clase capitalista se ha "autodevorado": mientras que los sectores más ligados a los mercados internacionales, con alta concentración de capital y movilidad financiera, adquieren un mayor importancia en sus respectivas sociedades, aquéllos vinculados al mercado interno y más dependientes de la protección estatal quedan condenados a la desaparición.³⁵

Si bien el fin del Estado intervencionista y las consecuentes medidas de desregulación y privatización económicas han tendido a fortalecer el poder empresarial en las sociedades latinoamericanas, el renovado papel del mercado como mecanismo "neutral" de asignación de recursos ha tendido a profundizar la diferenciación interna del empresariado y, por lo tanto, al debilitamiento de las bases sobre las cuales éste consolidó su poder corporativo en el pasado.

Al igual que en el caso sindical, ésta [la organización corporativa del empresariado] no puede aspirar a representar centralizadamente los "intereses comunes" del sector, lo que conduce a su progresivo debilitamiento. A esto se le suma la presencia de un Estado que ha abandonado parte importante de sus prerrogativas en la regulación de la economía, por lo que pierde sentido la organización de los empresarios para ejercer presión sobre él. En una estructura económico-social más segmentada, y donde la regulación corre por cuenta del mercado, lo más probable es que tome fuerza la actuación individual de los empresarios y decline la organización corporativa del empresariado.³⁶

En suma, el comportamiento de los actores sociales, ahora en crisis, ya no puede estar dirigido a la colonización del Estado, tal y como lo hicieron hasta hace no mucho tiempo. En el caso de

³⁵ Guillermo O'Donnell, "On the State...", art. cit., p. 38.

³⁶ Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos, art. cit., p. 51.

los empresarios ello llevó, entre otras cosas, a una creciente incapacidad del Estado para instrumentar reformas fiscales exitosas ante el temor de desatar reacciones impredecibles por parte de éstos, así como a mantener niveles de proteccionismo que excedían en mucho los argumentos teóricos de la "industria infante". Por lo que se refiere al sindicalismo, este fenómeno se evidenció a través de la búsqueda de prebendas políticas, la expansión de las empresas públicas como seguro de desempleo y la transferencia directa de beneficios vía subsidios o incrementos salariales desproporcionados.

La consolidación democrática abre, pues, la posibilidad de romper con los viejos mecanismos que permitieron a sindicatos y empresarios constituirse en poderosos grupos rentistas (rent-seeking groups) que, al amparo del Estado, buscaron la maximización de sus beneficios a costa de los del resto de la sociedad.

1.3 Perspectivas de consolidación democrática.-

A la luz de lo anteriormente expuesto, el futuro de la democracia en América Latina aparece estrechamente ligada a procesos de transformación política, económica y social más amplios que trascienden en mucho la aceptación puramente normativa de la misma. De ahí que varios autores coincidan en señalar el largo camino que aún resta para alcanzar la plena consolidación democrática en la región.

Así, en tanto que Giorgio Alberti se refiere a la existencia de "democracias por default" en las cuales la sobrevivencia del régimen político se debe únicamente a la ausencia de alternativas políticas claras, Guillermo O'Donnell recurre al término de "democracia delegada" para designar el tipo de democracia que puede surgir como resultado del hastío y el cansancio producido entre la población después de largos años de condiciones económicas desfavorables.³⁷ Esto último supone el otorgamiento de un mandato amplio al Presidente y a su cuerpo de técnicos para que éstos lleven a cabo las políticas que consideren necesarias; los cuales parten de la premisa básica de que

Aquel que gana una elección presidencial está facultado para gobernar el país de acuerdo con su propia visión y según se lo permitan las relaciones de poder existentes, por el término en que haya sido electo. El presidente es la encarnación de la nación y el custodio principal del interés nacional, que a su

³⁷ Veáse Giorgio Alberti, "Democracy by default, Economic Crisis, Movimientismo, and Social Anomie", mimeo presentado en el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina, julio 21-25 de 1991, y Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", mimeo, Kellogg Institute, University of Notre Dame, CEBRAP, 1991.

vez él lo define. Lo que haga en el gobierno no tiene nada que ver con lo que prometió durante la campaña política ya que está autorizado a gobernar como considere más conveniente.³⁸

Generalmente, ello ha conducido a una alta concentración del poder en torno al Ejecutivo y, como contrapartida, a la subordinación y/o marginación del Congreso y la Suprema Corte de Justicia; lo que en algunos casos -- como el de Argentina -- se manifiesta a través de la práctica recurrente de gobernar por decreto.

De hecho, en no pocas ocasiones el éxito de las reformas económicas ha dependido precisamente de la capacidad del Ejecutivo para aislarse de las presiones y eliminar cualquier tipo de oposición a sus políticas. Si bien estas tendencias implican una baja institucionalización de la democracia que no puede ser subestimada de ninguna manera, también es cierto que éstas son el resultado de situaciones de emergencia en las cuales no parece haber otra salida viable.³⁹

No en balde, los programas de ajuste estructural más radicales se han aplicado, independientemente de las orientaciones ideológicas o programas electorales de las élites gobernantes, en aquellos países donde las capacidades estatales se encuentran más erosionadas como resultado de dramáticos procesos de descomposición.

³⁸ Guillermo O'Donnell, Ibid., pp. 11s.

³⁹ Al respecto, veáse Robert R. Kaufman y Stephan Haggard, "Economic Crisis and Executive Authority: Dilemmas of Governability and Institutional Consolidation in New Latin American Democracies", mimeo presentado en la Conferencia sobre "Liberalismo económico y transición a la democracia", Bologna, Italia, abril 2-4, 1992.

económica, política y social -- como fueron los casos de Bolivia con Paz Estenssoro y, más recientemente, de Argentina con Menem.

Paradójicamente, esta debilidad del Estado ha conducido a una renovada centralidad del mismo en los procesos de reforma económica que actualmente se llevan a cabo en gran parte de América Latina -- la llamada "paradoja ortodoxa" a la que aluden algunos autores.⁴⁰

Más allá del debate en torno al tamaño y papel del Estado en la economía -- discusión que, por lo demás, no es tema de este trabajo --, lo cierto es que "la concreción satisfactoria de las reformas estructurales, incluso aquellas tendientes a incrementar el papel de los mercados como mecanismo de asignación (privatizaciones, apertura, reforma financiera, etc.) supone una elevada capacidad de gestión del Estado, tanto en la etapa inicial de formulación e implementación, como en la posterior, cuando una vez efectuadas las reformas se requiere una eficaz supervisión estatal para asegurar el logro de los objetivos planteados".⁴¹

He aquí precisamente uno de los fenómenos más interesantes que conviene destacar para las perspectivas de consolidación democrática en la región: la configuración de un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y los actores sociales.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Miles Kahler, "Ortodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en Joan M. Nelson (ed.), Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in Third World, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990, p. 55.

⁴¹ Guillermo Rozenwurcel, "Consolidación de la democracia y políticas económicas en América Latina", en del mismo autor (ed.), Elecciones y política económica en América Latina, Buenos Aires: CEDES, 1991, p. XXXI.

Desde el punto de vista del Estado, ello implicaría su reformulamiento en términos tanto de capacidades, como de estructura institucional. Se trataría de lo que Peter Evans ha definido como la consecución de la "autonomía enclavada" (embedded autonomy) por parte del Estado, es decir, una mezcla de capacidades y coherencia interna al seno de la burocracia que esté referida no solamente al aislamiento de las presiones sociales -- lo cual podría degenerar fácilmente en el desgobierno y en la tentación autoritaria --, sino también a la posibilidad de encontrar interlocutores privados apropiados que puedan trascender el interés propio y asumir como suyo el colectivo.⁴² Aunque esta posibilidad pareciera estar en entredicho dada la crisis y desintegración en que se encuentran los actores sociales, la redefinición de las relaciones con el Estado se hará inevitable una vez que la reestructuración económica se consolide y surja así un nuevo orden social. Esta redefinición conlleva necesariamente el fin de la vieja relación prebendalista por medio de la cual los intereses de los actores sociales pasaron a coexistir con los del Estado.

En suma, de lo que se trata, en palabras del sociólogo argentino Juan Carlos Portantiero, es de fortalecer los "espacios públicos" que vinculan "lo estatal" con "lo privado".⁴³ El papel

⁴² Peter Evans, "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), The Politics of Economic Adjustment..., op. cit., pp. 176-181.

⁴³ Veáse Juan Carlos Portantiero, "La múltiple transformación del Estado Latinoamericano", en Nueva Sociedad, n.104 (1989), pp. 88-94.

que en ese sentido desempeña la revalorización de las instancias de mediación y participación políticas (i.e. parlamento, partidos políticos u organizaciones representativas) resulta a todas luces imprescindible. La propia experiencia histórica del caso que a continuación nos ocupa, el de Argentina, así lo demuestra.

**2.- ESTADO, ACTORES SOCIALES Y ECONOMIA EN ARGENTINA:
RUPTURA DEMOCRATICA Y EXPERIENCIA AUTORITARIA (1955-1983)**

Una vez señaladas las líneas generales de la consolidación democrática en América Latina, se puede ubicar más fácilmente el caso particular que compete a este trabajo: el de la Argentina contemporánea. Ciertamente, la historia reciente de este país conosureño ejemplifica muy bien -- si acaso, como ningún otro país latinoamericano -- la importancia de entender la consolidación democrática como un proceso de ruptura con el pasado.

El objetivo de este capítulo es, precisamente, destacar el significado que, desde esa perspectiva, adquiere la experiencia histórica que se inicia con el derrocamiento del segundo gobierno de Perón en 1955, y culmina con la caída del último régimen autoritario en 1983. Durante ese período, Argentina no sólo se vio expuesta a recurrentes interrupciones del régimen democrático, sino que además presenció una permanente inestabilidad económica que revirtió por completo los niveles de desarrollo alcanzados en las primeras décadas del siglo -- con niveles de vida similares a los existentes en los países más industrializados de la época.¹ Ambos fenómenos están estrechamente ligados al tipo de relación que se estableció entre el Estado y los actores sociales que más

¹ Según mencionan algunos autores, entre 1925 y 1934 Argentina llegó a ubicarse entre los países con los mejores estándares de vida del mundo, conjuntamente con los Estados Unidos, el Reino Unido y Suiza (veáse Carlos Waisman, Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences, Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 5).

incidieron sobre la política y la economía en Argentina a partir de la posguerra: los sindicatos y los empresarios.

Con el fin de explicar la evolución que ha tenido esa relación en el período propuesto, esta parte del trabajo se divide en tres secciones. La primera de ellas está referida a los orígenes de la organización de los intereses corporativos en Argentina, haciendo especial énfasis en su vinculación con el modelo de industrialización desarrollado a partir de la posguerra, así como los rasgos más sobresalientes del esquema de representación de intereses que surgió tras la caída del segundo gobierno de Perón, en 1955.

Posteriormente, en la segunda parte, se presentan ya las consecuencias concretas que trajo consigo ese esquema para la estabilidad económica y política de Argentina durante el período transcurrido entre 1955 y 1976. Se destacan, en particular, la exacerbación del conflicto social, la pérdida de capacidades del Estado y el débil desempeño económico como factores clave que explican la emergencia, a mediados de los sesenta, del llamado "régimen autoritario-burocrático".

La tercera y última sección presenta lo que constituyó el intento autoritario más acabado llevado a cabo hasta entonces por transformar la dinámica establecida en 1955: el llamado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-83). Dadas sus implicaciones políticas y económicas, el énfasis de este apartado está puesto fundamentalmente en la política económica seguida durante este período.

2.1 El Estado y la organización de los intereses corporativos.-

Una de las primeras dificultades que encontró el Estado en Argentina para poder reproducir con éxito un modelo de desarrollo basado en la industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) fue la falta de una correspondencia y articulación sistemática entre los intereses socio-económicos y el sistema político. Ante la baja institucionalización y mediación del conflicto social que esto trajo consigo, los sindicatos y empresarios se constituyeron en poderosos grupos de presión, con capacidad suficiente para promover, bloquear y/o impugnar las políticas económicas del Estado. Ello explicaría, en gran medida, no sólo la proverbial dificultad que tuvo el aparato estatal para garantizar el éxito de las mismas -- como lo han señalado ampliamente Richard Mallon y Juan Sourrouille en su estudio sobre la política económica en Argentina --,² sino también la permanente inestabilidad política que distinguió al proceso de industrialización en este país.

Si bien los orígenes de este proceso se remontan a la Gran Depresión de los treinta, fue hasta la llegada del peronismo al poder, durante la posguerra, que la industrialización adquirió los principales rasgos políticos y económicos que le caracterizarían durante las décadas siguientes. Hasta antes de 1943 -- año del

² Veáse Richard D. Mallon y Juan V. Sourrouille, Economic Policy-making in a Conflict Society: The Argentine Case, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1975, capítulo 7, pp. 154-171.

golpe militar que acabó con la hegemonía política de la burguesía agroexportadora pampeana --, la industrialización "no se inserta en una nueva concepción de la relación entre economía, sociedad y Estado, sino que es el producto 'casi accidental' del cambio de las relaciones externas del país en un contexto socio-político, que el 'establishment' quiere reconstruir autoritariamente a imagen del período preyrigoyenista".³

Este contexto, sin embargo, se alteró radicalmente con el ascenso democrático al poder, en 1946, del primer gobierno peronista. Contrariamente a los intereses agroexportadores tradicionales, el Estado no sólo asumió plenamente la industrialización como estrategia de desarrollo, sino que además terminó por excluir a éstos de la nueva coalición social gobernante -- que pasó a integrarse por los sectores populares, la clase media y los industriales ligados al mercado interno.⁴

Cabe señalar, empero, que el desplazamiento político de la vieja burguesía agroexportadora no se acompañó de la pérdida de su poder económico -- no se introdujo una reforma agraria ni se afectó el control monopólico de las grandes empresas vinculadas al sector

³ Giorgio Alberti, et. al., "Política e ideología de la industrialización argentina", Boletín Techint, n. 239, 1985, p. 10.

⁴ Para Carlos H. Waisman, ello fue posible gracias a una mayor autonomía estatal derivada de un contexto de guerra mundial y de competencia geopolítica con Brasil, así como una creciente diferenciación de la burguesía nacional entre aquellos sectores agroexportadores tradicionales y una emergente facción industrial; Véase Carlos H. Waisman, "Argentina: Autarkic Industrialization and Illegitimacy", en Larry Diamond, Juan Linz y Seymour M. Lipset (eds.), Democracy in Developing Countries. Latin America, Boulder, Co: Lynne Rienner, 1989, p. 77.

exportador --, por lo cual ésta mantuvo una fuerte gravitación en la sociedad argentina que pasó a expresarse no tanto a través de la mediación institucional del Estado o el sistema político en general, sino por la vía del fortalecimiento corporativo.

De hecho, el propio Perón favoreció esta dinámica al intentar construir, de manera fallida, un sistema corporativo de representación de intereses que le permitiría garantizar la integración y el control de los diversos sectores de la sociedad argentina.⁵ A cambio de ganar la lealtad política e ideológica del sindicalismo, Perón aplicó una serie de medidas económicas que, amén de provocar severas distorsiones en el modelo de industrialización, le costaron la animadversión de los sectores capitalistas, tanto rurales como industriales.

Mientras que los primeros se vieron afectados por una transferencia desfavorable de ingresos -- básicamente a través de la apropiación del excedente exportador por parte del Estado y el mantenimiento de precios internos deprimidos para los productos agropecuarios --, a los segundos los obligó a otorgar aumentos salariales masivos que superaban en mucho los incrementos de la

⁵ Se trataría, pues, de lo que Philippe Schmitter ha denominado como un tipo de "corporativismo estatal", en contraposición a uno "societal", en el cual el Estado asume tres funciones clave: 1) imponer la centralización y concentración de las asociaciones de representación de intereses, 2) reconocer la existencia y funcionamiento de éstas, otorgándoles el derecho del monopolio de representación, y 3) controlar, directa o indirectamente, la elección del liderazgo, la definición de sus intereses y las estrategias para su defensa (véase Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism", en Philippe Schmitter y Gerard Lembruch (eds.), Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills, Ca.: Sage, 1979).

productividad, e incluso del crecimiento del PIB per capita.⁶

A decir de Carlos Díaz-Alejandro, la política de sustitución de importaciones careció de un enfoque integrado y bien planeado: fue, más bien, el resultado de una serie de improvisaciones que respondían a presiones políticas y económicas a muy corto plazo. El crecimiento industrial bajo Perón se convirtió, pues, en un instrumento para la generación de empleos y servicios para los sectores populares, y no tanto en el eje sobre el cual se daría la modernización económica del país.⁷

Para principios de la década de los cincuenta, las contradicciones políticas y económicas del peronismo eran más que evidentes. Tras la aparición de los primeros problemas inflacionarios y en balanza de pagos, Perón anunció en 1953 algunas medidas de rectificación económica, entre las cuales destacaba la promoción de la inversión extranjera directa. Lejos de ganar la confianza de los sectores capitalistas alienados de tiempo atrás, estas medidas le restaron apoyo del sindicalismo, que para entonces se había convertido ya en su único sostén. Así pues, en medio de una creciente oposición a sus políticas, el 20 de septiembre de 1955 los militares derrocaban al segundo gobierno de Perón --

⁶ Carlos F. Díaz-Alejandro, Essays on the Economic History of the Argentine Republic, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1970, pp. 124-125.

⁷ Ibid., pp. 113ss.

suceso que pasó a conocerse como la "Revolución Libertadora."⁸

Tras la proscripción electoral del peronismo decretada por el gobierno del general Aramburu, se inició una nueva etapa política en Argentina caracterizada por lo que Marcello Cavarozzi ha denominado como un "sistema político dual", esto es, la consolidación de un sistema político en el cual coexistía un régimen parlamentario formal integrado por partidos no peronistas, con otro extraparlamentario que involucraba negociaciones y compromisos con actores no partidistas.⁹ Con el tiempo, se demostró que fue éste último régimen el que prevaleció y fue configurando la organización de los intereses sindicales y empresariales en Argentina.

De hecho, en el caso de los empresarios ésta tendencia ya se había venido manifestando de tiempo atrás, una vez que Perón estableció el divorcio entre el poder económico y el poder político de la burguesía pampeana. Pero fue a partir de 1955 que, ante la imposibilidad de expresarse políticamente a través del peronismo, el sindicalismo convergió con aquéllos en el planteamiento de una estrategia de fortalecimiento social por la vía corporativa, desestimando los sistemas de representación política basados en el Congreso o en los partidos políticos:

⁸ Juan E. Corradi, The Fitful Republic: Economy, Society and Politics in Argentina, Boulder, Co: Westview Press, 1985, p. 69-70.

⁹ Marcello Cavarozzi, "Political Cycles in Argentina since 1955", en Guillermo O'Donnell, et. al. (eds.), Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives., Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 20-21.

En el mayor tiempo de los períodos civiles, ambas organizaciones se enfrentaron en defensa de sus intereses sectoriales y, en ciertas coyunturas, actuaron juntos para asegurar la defensa del corporativismo. Por otro lado, la ausencia de partidos de derecha, susceptibles de competir con éxito en las confrontaciones electorales, fue otro factor que llevó a los empresarios a privilegiar la acción corporativa y a desacreditar explícitamente a los principales partidos.¹⁰

Ahora bien, ¿cuáles fueron los rasgos más relevantes de este "régimen extra-parlamentario" -- para utilizar el término de Cavarozzi -- que involucraba directamente, y sin intermediación política alguna, a los actores sociales?

De acuerdo con Giorgio Alberti, uno de los autores que más ha estudiado el caso argentino, este "régimen" se distinguió por una expresión política común: el movimientismo. Esto es, un tipo de articulación de intereses sociales caracterizado por: 1) el establecimiento de una relación antagónica amigo-enemigo, 2) la existencia de un sentimiento de solidaridad que enfatiza la igualdad y la lealtad por encima de las diferencias, y 3) la presencia de un liderazgo carismático que proporciona cohesión e identidad al movimiento.¹¹

En la práctica, el movimientismo favoreció la constitución de poderosos grupos de presión antes que sistemas de representación de

¹⁰ Jorge Schvarzer y Ricardo Sidicaro, "Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en Argentina", en Celso Garrido (ed.), Empresarios y Estado en América Latina, México, DF: CIDE, Fundación Friedrich Ebert, UAM, UNAM, 1988, p. 233.

¹¹ De acuerdo con el propio Giorgio Alberti, el peronismo ha sido simplemente una expresión movimientista más, dentro de una sociedad que se ha expresado históricamente en movimientos (veáse Giorgio Alberti et. al., "Política e ideología en la...", art. cit., pp. 17s).

intereses proclives a la intermediación, la negociación y el compromiso. La política se convirtió, pues, en un juego de suma-cero en el que las ganancias de un grupo social implicaban ipso facto pérdidas para el otro. Pero antes de pasar a ver algunas de las consecuencias políticas y económicas concretas que este tipo de articulación social trajo consigo, conviene analizar otro aspecto fundamental que, a decir del propio Alberti, dificultó aún más la negociación entre el Estado y los intereses corporativos.

Se trata de la "heterogeneidad estructural" del esquema de representación de intereses, es decir, la diferenciación de los intereses funcionales de la sociedad en torno a posiciones ideológicas diversas y asociaciones representativas que no compartían las mismas propiedades funcionales. Así, mientras que los intereses laborales se agregaron en torno a una estructura piramidal, fuertemente centralizada, no competitiva y dotada del monopolio de la representación sindical, los intereses empresariales quedaron representados en una multiplicidad de organizaciones, en permanente competencia entre ellas, no ordenadas jerárquicamente ni especializadas funcionalmente, y sin representación monopólica.¹²

En relación al sindicalismo, su poder político y social se construyó en torno a una central obrera única: la Central General

¹² Véase Giorgio Alberti, Laura Golbert y Carlos Acuña, "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", en Boletín Techint, n. 235, 1984, p. 99.

de Trabajadores (CGT). Fundada en 1930, la CGT experimentó un notable fortalecimiento a la llegada de Perón debido no sólo al hecho de que éste la considerara, según sus propias palabras, como "la columna vertebral" de su proyecto político -- recibiendo a cambio beneficios salariales y una legislación laboral muy favorable --, sino también como consecuencia del papel clave que pasó a desempeñar el sindicalismo en un país con una baja reserva de mano de obra y que estaba enfrascado en pleno proceso de industrialización sustitutiva.¹³ Así pues, para 1955 Argentina se ubicaba ya entre los países con una de las tasas de sindicalización más elevadas del mundo -- 42.5% de la fuerza laboral -- y con una CGT que en el lapso de una década había pasado de 877,000 a 2,256,000 afiliados.¹⁴

Tras la caída y posterior proscripción electoral de peronismo, el sindicalismo pasó de una etapa de tutelaje protector del Estado a una de creciente autonomía política tanto frente a éste como frente al propio Perón. Apelando a un "peronismo sin Perón", la dirigencia sindical de la CGT consolidó una estrategia en la cual

¹³ Según destaca Carlos Waisman, la baja reserva de mano de obra en Argentina fue una peculiaridad de este país que explica no sólo el fortalecimiento corporativo del sindicalismo, sino también las dificultades que, a diferencia de otros países, observó el proceso de industrialización para tener un desarrollo exitoso (veáse Carlos Waisman, Reversal of Development in Argentina., op. cit., pp. 121-127).

¹⁴ Veáse William C. Smith, Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, Stanford, Ca: Stanford University Press, p. 31; y Marcello Cavarozzi, et. al., "Concertación, Estado y sindicatos en Argentina contemporánea", en PREALC (ed.), Política económica y actores sociales., Santiago de Chile: OIT, 1988, p. 169.

"el voto de los trabajadores se transformó en un instrumento de presión y negociación comparable al de los paros y las huelgas".¹⁵

Un ejemplo típico de esta estrategia que mezclaba, indistintamente, la negociación con el enfrentamiento directo frente al Estado fue el llamado "vandorismo", corriente sindical dirigida por el líder metalúrgico Augusto Vandor que durante buena parte de la década de los sesenta fue el grupo dominante en la CGT.

A diferencia del sindicalismo, la organización corporativa del empresariado argentino se caracterizó por la baja agregación de sus intereses, el antagonismo mutuo de sus agrupaciones y la articulación de alianzas político-sociales contrapuestas. Ello se hizo evidente, sobre todo, en el caso del sector industrial.

Hasta antes de la llegada de Perón al poder, la Unión Industrial Argentina (UIA), fundada en 1887, constituyó la representante por excelencia de este sector. Sin embargo, ello cambió radicalmente después de la posguerra, toda vez que la oposición de la UIA al esquema corporativo propuesto por Perón provocó que éste reaccionara creando, en 1953, una organización alternativa para el sector: la Confederación General Económica (CGE).¹⁶ A partir de ese momento, la representatividad del sector industrial fue objeto de una seria disputa histórica entre ambas organizaciones que involucró distintas concepciones ideológicas y

¹⁵ Veáse Marcello Cavarozzi, et. al., Ibid., p. 171.

¹⁶ Dado que la CGE fue resultado de una fusión de organizaciones industriales y comerciales anteriores, ésta pasó a conformarse alrededor de tres confederaciones: la de Producción (CGP), la de Comercio (CGC) y la de Industria (CGI).

de organización gremial.

Mientras que la UIA se distinguió durante mucho tiempo por su virulento anti-peronismo y su orientación económica de tipo liberal, la CGE estuvo vinculada estrechamente al peronismo -- lo cual provocó que entre 1955 y 1958 fuera disuelta por el gobierno militar -- y asumió principios económicos tales como: el intervencionismo estatal, la defensa y protección del mercado interno, así como el papel limitado de la inversión extranjera. El criterio de representatividad de ambas organizaciones también ha sido contradictorio: en tanto que la UIA destacó el peso relativo de sus agremiados en la estructura productiva, la CGE apeló al número de productores y asociaciones regionales que cubría su organización.¹⁷

Por lo que se refiere a la representación de los intereses agroexportadores, la posición defensiva en que quedaron bajo el modelo de industrialización sustitutiva, amén de compartir un tipo de producción relativamente más homogéneo, permitió que la organización de los mismos tendiera a una mayor centralización y capacidad de liderazgo en la que, además, prevaleció una orientación económica netamente liberal. De ahí que en no pocas ocasiones convergieran la UIA y las principales organizaciones de

¹⁷ Así, para 1973 la UIA reclamaba contar con 1.2 millones de afiliados que cubrían entre el 85% y 95% del empleo, maquinaria y producto industrial. La CGE, por su parte, afirmaba representar a un millón de empresarios provenientes de 40 federaciones regionales y 2,100 entidades locales (Carlos Acuña, *et. al.*, "Relación Estado-empresarios y políticas concertadas de ingresos. El caso argentino", en PREALC, Política económica y actores sociales, Santiago de Chile: OIT, 1988, p. 209).

este sector, en particular la más antigua y poderosa de todas: la Sociedad Rural Argentina (SRA).¹⁸

Pero además de ésta última organización, fundada en 1866 por los grandes terratenientes de la Pampa, el sector agroexportador ha estado representado por otras organizaciones importantes, entre las que destacan: la Federación Agraria Argentina (FAA), creada en 1912 por pequeños y medianos agricultores; la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP), fundada en 1932 por pequeños y medianos ganaderos; las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), surgidas en 1942 con apoyo de CARBAP y otras tres pequeñas federaciones regionales; y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), fundada en 1956 por pequeñas federaciones cooperativas.¹⁹

Otras organizaciones empresariales que tuvieron una gran incidencia política en el período posterior a Perón fueron: la Cámara Argentina de Comercio (CAC), la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) y la Cámara Argentina de la Construcción (CAC).

¹⁸ Tal fue el caso de la Acción Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres (ACIEL), que entre 1958 y 1973 aglutinó a la UIA, la SRA y la Cámara Argentina de Comercio (CAC).

¹⁹ Para un análisis sobre la evolución histórica que han tenido estos organismos, veáse Luigi Manzetti, "The Evolution of Agricultural Interest Groups in Argentina", en The Journal of Latin American Studies, v.24, n.3 (1992), pp. 585-616.

2.2 Conflicto social, inestabilidad económica y parálisis del Estado: los orígenes de la aparición del régimen autoritario-burocrático (1955-1976).-

Tras la caída del segundo gobierno peronista en 1955, Argentina se vio envuelta en una severa pugna social y política en torno al modelo de acumulación y el reparto de sus beneficios, la cual degeneró en una permanente inestabilidad institucional y, consecuentemente, en un bajo desempeño económico con respecto al resto de América Latina. Así, mientras que entre 1955 y 1976 este país tuvo 12 Presidentes -- de los cuales sólo cuatro fueron elegidos democráticamente -- y 25 distintos ministros de economía, la tasa anual de crecimiento promedio del PIB fue de apenas 1.9%, muy por debajo de la alcanzada por los otros países de la región.²⁰

Durante este mismo período, la economía nacional estuvo sujeta a fuertes vaivenes cíclicos (stop-and-go cycles) en los cuales la expansión económica llevaba implícitamente una futura recesión al estar continuamente asociada a problemas en balanza de pagos -- derivados fundamentalmente de fuertes incrementos en la demanda tanto de importaciones de la industria local, como de bienes exportables (carne y cereales) por parte de los sectores populares (veáse Tabla 2.1).

²⁰ Paul H. Lewis, The Crisis of Argentine Capitalism, Charlotte, Carolina del Norte: The University of North Carolina Press, 1990, p. 248.

**TABLA 2.1 INDICADORES ECONOMICOS BASICOS
(1955-1966)**

AÑO	PIB (%)	INFLACION/* (%)	BALANZA COMERCIAL (millones dólares)
1955	7.1	12.3	-241.1
1956	2.8	13.4	-131.1
1957	5.1	24.7	-302.7
1958	6.1	31.6	-259.3
1959	-6.4	113.7	12.0
1960	7.8	27.1	-204.3
1961	7.1	13.5	-584.7
1962	-1.6	28.1	-272.8
1963	-2.4	26.0	234.2
1964	10.3	22.1	33.6
1965	9.1	28.6	182.3
1966	0.6	31.9	252.5

/* = Índice de Precios al Consumidor

Fuente: Guido Di Tella y Rudinger Dornbusch, (eds.) The Political Economy of Argentina (1946-1983), Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1989, tablas 15.2. 15.4 y 15.11 del apéndice estadístico.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell, la presencia de estos ciclos fue simplemente la expresión económica de un conflicto político-social más profundo en el cual el Estado quedó entrampado en la red de alianzas que conformaron los diversos actores sociales.²¹ Así pues, en tanto que los momentos de

²¹ Véase Guillermo O'Donnell, Estado y Alianzas en Argentina, 1956-1976, Buenos Aires: CEDES, 1976.

crecimiento económico eran aprovechados por los sindicatos y las facciones más débiles de la burguesía industrial -- lo que este autor denomina como la "alianza defensiva" -- para plantear mayores políticas expansivas (i.e. incrementos salariales, crédito barato, disponibilidad de divisas para la importación); la crisis en la balanza de pagos era capitalizada por los sectores agroexportadores a fin de realizar masivas transferencias de ingreso a su favor vía devaluaciones y mejorías en los precios relativos de los bienes agropecuarios, sin que ello se tradujera en una mayor productividad del sector. De ahí que la solución a los problemas en balanza de pagos pasara casi siempre por la vía recesiva: deprimiendo el consumo interno para, en consecuencia, disminuir la demanda de importaciones y aumentar los excedentes exportables, principalmente de los alimentos.²²

Esta dinámica económica trajo consigo el fortalecimiento de los actores sociales a costa de una creciente erosión de las capacidades de gestión del Estado. Si bien los sectores populares se vieron afectados por una redistribución negativa del ingreso, el sindicalismo peronista se fortaleció políticamente al apelar a la defensa del mercado interno y a políticas expansionistas para el sector. El sector agroexportador, por su parte, hizo lo propio al reafirmar el poder de veto que le asignaba su condición de principal generador de divisas para la economía nacional (entre 70% y 80% del total de las mismas). En forma paralela, la industria se beneficiaba por el mantenimiento de uno de los más altos niveles de

²² Ibid., pp. 20-24.

proteccionismo registrados en América Latina.

Al tiempo que el Estado fracasaba en sus intentos por mejorar la productividad del sector agroexportador, la evasión fiscal se consolidaba como el "auténtico deporte nacional" del país. Muestra de la precariedad del régimen fiscal fue la drástica caída de los impuestos directos como contribución a los ingresos totales del Estado: así, mientras que en 1949 éstos aportaban el 49.8% de los mismos, para 1964 habían pasado a 28.3%.²³ Los impuestos al comercio exterior, principalmente las exportaciones, pasaron entonces a convertirse en la principal fuente de ingresos del Estado, generando nuevas tensiones con ese sector.

El conflicto político-social que subyacía a las dificultades económicas ya señaladas resulta incuestionable. A decir del economista Carlos Díaz-Alejandro,

La inestabilidad política ha tenido una influencia tanto en las fluctuaciones de los precios relativos, como en las expectativas concernientes a sus niveles futuros. Cada régimen ha tenido que definir sus propias políticas en relación al tipo de cambio, las tasas de utilidad públicas, los niveles de protección, las tasas de interés y los impuestos. Las políticas del período post-Perón fueron conducidas en un clima imbuído de una profunda desconfianza entre las clases sociales y hacia las instituciones.²⁴

Cada actor social desplegó entonces una serie de estrategias dirigidas a minimizar las pérdidas que pudieran ocasionar las políticas económicas dictadas por el Estado, sin importar los

²³ Guillermo O'Donnell, "Permanent Crisis and the Failure to create a Democratic Regime: Argentina 1955-66", en Juan Linz y Alfred Stepan, (eds.), The Breakdown of Democratic Regimes, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978, Tabla 7, p. 156.

²⁴ Carlos F. Díaz Alejandro, op. cit., p. 132.

efectos que ello tenía sobre el resto de la sociedad (el catching-up game, al que alude O'Donnell).²⁵ Así, mientras que los empresarios, tanto rurales como industriales, presionaban mediante la fuga de capitales, la evasión fiscal, e incremento de las actividades especulativas o, en el peor los casos, el acercamiento con los militares; los sindicatos fomentaban un clima de inestabilidad laboral mediante la convocatoria a huelgas, manifestaciones u ocupaciones de fábricas.

Para Jorge Schvarzer y Ricardo Sidicaro, "se libraba sí lo que puede denominarse una lucha de clases por interpósita persona en la que los sindicatos y los empresarios, en lugar de enfrentarse directamente, hacían del gobierno su principal adversario".²⁶

El ejemplo más elocuente de este enfrentamiento fue el golpe militar del 28 de junio de 1966 que derrocó al Presidente Arturo Illía y llevó al poder al general Juan C. Onganía. Este suceso fue resultado de una amplia convergencia golpista en la que participaron tanto empresarios como líderes sindicales. Por primera vez en la historia de Argentina, los militares asumían el poder con un alto grado de cohesión interna, respaldados ampliamente por la población (66% de la misma, según algunas encuestas realizadas), y decididos a imponer su propio proyecto de nación.²⁷ Con ello se inauguraba un nuevo tipo de régimen político en Argentina: el

²⁵ Guillermo O'Donnell, "Permanent Crisis and the Failure...", art. cit., pp. 156-158.

²⁶ Jorge Schvarzer y Ricardo Sidicaro, art. cit., p. 234.

²⁷ Guillermo O'Donnell, "Permanent Crisis and the Failure...", art. cit., p. 139.

llamado "régimen autoritario-burocrático".

Más allá de las múltiples interpretaciones que se han hecho sobre los orígenes y rasgos característicos de este tipo de régimen político, lo que interesa destacar, para los objetivos del presente trabajo es el hecho de que su emergencia en el caso argentino estuvo estrechamente vinculada a la existencia de fuertes ataques corporativos en contra del Estado que, amén de debilitarlo profundamente, provocaron una permanente inestabilidad política y económica.²⁸

A diferencia de lo sucedido una década más tarde, lo cual será tratado en la siguiente sección, en 1966 los militares respondieron en contra de las instituciones políticas y no tanto del modelo económico imperante. En efecto, la "Revolución Argentina" de Onganía partía del supuesto de que una vez eliminada la democracia como marco de participación política, la desactivación del conflicto social y el crecimiento económico surgirían

²⁸ En términos generales, la definición de "régimen autoritario-burocrático" está referida al nuevo tipo de gobiernos militares que a mediados y fines de la década de los sesenta asumieron el poder en varios países latinoamericanos, principalmente en el Cono Sur. Estos gobiernos se distinguieron por un "enfoque tecnocrático y burocrático" en la toma de decisiones, en oposición al "enfoque político" que se deriva de los canales tradicionales de participación y representación política. Para una revisión sobre el significado e implicaciones de este tipo de régimen, véase David Collier (ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.

inmediatamente. Dentro del programa económico del nuevo gobierno militar, el modelo ISI debía cobrar un mayor impulso a la luz no sólo de la incorporación masiva del capital extranjero al mismo, sino también por la decisión de considerar al desarrollo económico como un asunto de seguridad nacional.²⁹

Derivado de ésto último, el Estado reorientó sus acciones hacia dos objetivos fundamentales: 1) aislar a las agencias económicas tomadoras de decisión de las presiones corporativas (en particular las empresariales) otorgando un gran poder a su ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena; y 2) asumir un mayor protagonismo mediante la búsqueda de un nuevo arreglo corporativo con los "organismos intermedios" de la sociedad que permitiera "armonizar" las relaciones sociales y facilitar con ello el desarrollo nacional.³⁰

²⁹ Por orden del Poder Ejecutivo se decidió crear el "Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo y la Seguridad" que estaría compuesto por un Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y un Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Sobre la importancia que adquirió la Inversión Extranjera Directa (IED) en el modelo ISI, cabe señalar que, para 1968, seis de las diez empresas más importantes del país eran de capital extranjero (Paul H. Lewis, op. cit., pp. 300s).

³⁰ Se trató básicamente de la idea de crear un "Congreso Representativo de la Producción, el Consumo y el Comercio", que apoyó activamente Mario Díaz Colodrero, una figura cercana a la Presidencia y que representaba a los sectores nacionalistas del llamado "Ateneo de la República", que se caracterizaba por su actitud conciliadora y paternalista hacia los sindicatos y, en

Si bien es cierto que el primero de estos dos objetivos tuvo cierto éxito al reactivar el crecimiento del PIB a una tasa promedio de 5.2% en el período 1966-1970 (en contraste con el 3.2% promedio alcanzado desde 1950) y reducir la tasa de inflación anual de 31.9% en 1966 a 7.6% en 1969,³¹ también lo es el hecho de que los intentos de reestructurar las relaciones con los principales actores sociales condujeron de ahí en adelante a un agudizamiento del conflicto social.

Por un lado, la oposición de los sectores agroexportadores a las políticas pro-industriales del Estado creó serias tensiones con el resto del empresariado nacional y extranjero. Por el otro, el acercamiento de una buena parte del liderazgo sindical, en particular la facción del líder metalúrgico Augusto Vandor, con el gobierno del General Onganía se tradujo en la fractura de la CGT y en una acelerada radicalización de la clase obrera.

Así pues, para mayo de 1968 se formalizaba la división de la CGT -- surgiendo así dos nuevos agrupamientos: la "CGT-Azopardo", leal a Vandor y cercana al gobierno militar, y la "CGT de los Argentinos", un núcleo disidente opositor al régimen --; y un año

general, las masas peronistas (William C. Smith, Authoritarianism and the Crisis of..., op. cit., pp. 59-66).

³¹ William C. Smith, Ibid., p. 77.

más tarde, en mayo de 1969, se producía "el cordobazo", una violenta revuelta popular que prácticamente puso fin al gobierno de Onganía.

Pese a los intentos posteriores de los gobiernos militares del general Roberto Levingston (junio 1970-marzo 1971) y del general Alejandro Lanusse (marzo 1971-mayo 1973) por desactivar la escalada del conflicto social mediante la consecución de un "Gran Acuerdo Nacional", el clima de protesta social llegó a tal punto que el retorno del peronismo llegó a ser visto por amplios sectores de la sociedad, incluidos sus enemigos tradicionales (militares y empresarios), como la única alternativa política capaz de garantizar un mínimo de estabilidad política y económica al país.

Después de 18 años de proscripción electoral, el peronismo obtenía un triunfo arrasador en los comicios presidenciales llevados a cabo en marzo de 1973. Tras unos cuantos meses de transición política, el Presidente electo Héctor Cámpora renunció y, luego de otra convocatoria a elecciones generales, el general Juan D. Perón lograba asumir así su tercer y último gobierno. Consciente del nuevo papel del peronismo como factor de reconciliación nacional, Perón propuso la creación de un Pacto Social que, además de recomponer el tejido social, permitiría al Estado enfrentar los problemas económicos conjuntamente con los

sindicatos y los empresarios.

Muy pronto, sin embargo, se evidenciaron las serias limitaciones de Perón para contener una espiral de conflicto social que sobrepasaba cualquier esfuerzo gubernamental por alterarla. El Pacto Social, firmado en junio de 1973 por la CGT y la CGE, estuvo lejos de constituir un mecanismo de concertación de precios y salarios y, en su lugar, fue aprovechado por empresarios y sindicatos para "institucionalizar" las presiones corporativas. En tanto que los primeros, en particular los del sector industrial, unificaban sus esfuerzos para transgredir los acuerdos alcanzados (desabastecimiento, mercado negro, contrabando, etc.),³² los segundos se valieron de los mismos para negociar una nueva Ley de Asociaciones Gremiales que reforzaba aún más el poder de los líderes sindicales al otorgarles el derecho al fuero común, ampliarles la permanencia en sus puestos y desincentivar la disidencia sindical.

Para mediados de 1974 el Pacto Social pasaba a ser letra muerta y, ante la persistente inestabilidad político-económica, Perón amenazaba incluso con su propia renuncia. A la muerte de

³² En 1972, la UIA abandonó la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres (ACIEL) -- de la cual formaba parte desde 1958 -- para integrar con la CGE la Confederación Industrial Argentina (CINA).

éste, ocurrida poco tiempo después, "el Estado quedó constituido en un lugar de conflicto entre orientaciones alternativas, sin que existiese ningún proyecto o propuesta que lograra imponer su neto predominio o asumiese un rol dirigente reconocido por el resto".³³ Como resultado de este proceso, el Estado llegó a perder incluso su dimensión pública más evidente: el monopolio legítimo de la violencia.

Así, mientras que las Fuerzas Armadas combatían el accionar guerrillero, el ministro de Bienestar Social del flamante gobierno de Isabel Perón, José López Rega, organizaba la tristemente célebre Triple A (Alianza Anti-Comunista Argentina) para eliminar a sus opositores sindicales, y políticos en general.

Hacia mediados de los setenta, la percepción de una supuesta "amenaza sindical" entre los sectores militares y empresarios se atribuía a tres factores fundamentales: 1) el alcance de una movilización crecientemente organizada y coordinada, 2) el desbordamiento de las bases sindicales -- como lo demostró su participación en las revueltas populares de 1969 y 1971 --, y 3) el temor de que la acción colectiva se convirtiera en una amenaza real.

³³ Ricardo Sidicaro, "Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina", en Alain Rouquié (ed.), Argentina hoy, México, DF: Siglo Veintiuno, 1982, pp. 80-81.

al sistema de dominación social.³⁴

Desde su inicio, el gobierno peronista se había visto imposibilitado para contener un clima de creciente inestabilidad laboral en el cual las tomas de fábricas, los paros laborales y las movilizaciones callejeras formaban parte del panorama político cotidiano. El clímax del ascenso sindical se registró en julio de 1975, con la convocatoria a una huelga general -- la primera en la historia de un gobierno peronista -- que logró revertir por completo la imposición de drásticas medidas de austeridad económica, provocando incluso la caída del entonces ministro de Economía, Celestino Rodrigo, en lo que pasó a conocerse posteriormente como el "Rodrigazo".

Aunado a este creciente activismo sindical, la polarización social se acentuó todavía más con la aparición de lo que algunos autores no han dudado en considerar como una auténtica "rebelión empresarial".³⁵ Entre 1975 y principios de 1976, luego de haber propiciado una fuga de capitales calculada en dos mil millones de dólares, organizaciones empresariales provenientes de todos los

³⁴ Citado en Ruth Berins Collier y David Collier, Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992, pp. 737s.

³⁵ Veáse Paul H. Lewis, op. cit. pp. 441-447.

sectores productivos, con excepción de la CGE, convergieron en torno a la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresariales (APEGE) para realizar una serie de paros patronales que, amén de paralizar económicamente al país, terminaron por reactivar una vez más la "oferta golpista" de las Fuerzas Armadas.³⁶

2.3 El Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983): en busca de la centralidad perdida.

El golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 que derrocó al gobierno de Isabel Perón, y que inauguró formalmente el llamado "Proceso de Reorganización Nacional", partió de un diagnóstico de los militares totalmente distinto al realizado una década antes. Como lo indica el mismo nombre con que se oficializó el retorno del autoritarismo militar, en esta ocasión se planteaba ya no simplemente la eliminación del régimen democrático, sino también una drástica reestructuración de la sociedad dirigida a borrar todo rastro que tuviera que ver con el pasado, incluyendo, desde luego, el propio modelo de desarrollo económico.

Este diagnóstico no era gratuito: respondía a la profunda

³⁶ Jorge Schvarzer y Ricardo Sidicaro, art. cit., p. 234.

descomposición que había sufrido el Estado argentino durante la administración peronista que (des) gobernó al país entre 1973 y 1976.³⁷ Además del agudizamiento de la polarización social heredada por la anterior experiencia autoritaria (1966-1973), la tercera gestión peronista dejó un saldo económico catastrófico: una tasa de inflación anualizada del 920%, una caída del PIB del 4.4% tan sólo en el primer trimestre de 1976, un descenso en la inversión bruta de 16.7%, un déficit fiscal que representaba 13.5% del PIB y un déficit en balanza de pagos que excedía en 600 millones de dólares las reservas del Banco Central.³⁸

La importancia del golpe militar de 1976, desde la perspectiva de este trabajo, radica no tanto en su proyecto político y económico -- por lo demás contradictorio y poco acabado -- sino en el hecho mismo de que éste constituye el intento más serio realizado hasta entonces por alterar la dinámica creada a partir de 1955 que, como ya se mencionó anteriormente, estuvo caracterizada por la precariedad de las estructuras políticas formales, el desbordamiento de las presiones corporativas y, consiguientemente,

³⁷ En este período hubo cuatro gobiernos peronistas: 1) el del Dr. Hector Cámpora (mayo-julio de 1973), 2) el de Raúl Lastiri (julio-septiembre de 1973), 3) el del General Juan D. Perón (octubre de 1973-julio de 1974) y 4) el de Isabel Martínez Vda. de Perón (agosto de 1974-marzo de 1976).

³⁸ Paul H. Lewis, op. cit., p. 448.

el debilitamiento del Estado.

Independientemente del desquiciamiento político que implicó la feroz lucha que se desató contra la subversión, las propias condiciones de caos económico e ingobernabilidad política que llevaron al poder al nuevo gobierno militar exigían un proyecto político dirigido al disciplinamiento de las demandas sociales y, en consecuencia, al fortalecimiento del Estado. Como bien señala Adolfo Canitrot, en un país en el que la experiencia pasada había demostrado que tales propósitos no podrían ser alcanzados ni por la represión militar ni por la exclusión política, el liberalismo económico se convirtió en una valiosa fuente de inspiración para los militares:

La idea central del liberalismo es que el mercado, actuando sin restricciones, es no sólo el más eficiente asignador de recursos económicos, sino también el disciplinador por excelencia del comportamiento social. El mercado es impersonal, objetivo y, por lo tanto, justo.³⁹

El punto de convergencia de la alianza militar-liberal, según apunta este mismo autor, fue la aplicación del contenido anticorporativo del pensamiento liberal al tratamiento de las organizaciones laborales y empresariales.⁴⁰ De hecho, una de las

³⁹ Adolfo Canitrot, Orden social y monetarismo, Buenos Aires: CEDES, 1981, p.22.

⁴⁰ Ibid., pp. 22-23.

primeras medidas decretadas por la flamante Junta Militar, encabezada por el general Jorge Videla, fue precisamente la intervención de la CGT y la UIA, así como la disolución de la CGE.

Sin embargo, el control de los sindicatos y empresarios bajo el enfoque del liberalismo no pasaba tanto por la eliminación de sus organizaciones representativas, sino mediante la imposición de una nueva política económica.

Para el equipo del flamante ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, el origen de todos los males económicos que aquejaban a Argentina se remontaban a la época de la Gran Depresión, en los años treinta, cuando se instrumentó un modelo de desarrollo "basado en una industria que produciría preferentemente para el mercado interno, al amparo de altos aranceles, privilegios fiscales y créditos subsidiados, financiados todos indirectamente por las exportaciones tradicionales, a través de impuestos directos o de la vigencia de un tipo de cambio bajo."⁴¹

Apoyados en esta interpretación, el gobierno militar decidió entonces llevar a cabo una profunda reestructuración del sector capitalista dirigida a "armonizar" las relaciones entre el sector industrial y el agropecuario. Para tal objetivo, se instrumentaron

⁴¹ Joseph Ramos, Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 47.

dos políticas clave: 1) la apertura de la economía, que permitió bajar el nivel arancelario de los bienes industriales de 93.7% en 1976, a 34.4% en 1979; y 2) la reforma financiera, anunciada en junio de 1977, dirigida a liberalizar las tasas de interés bancarias y levantar toda restricción al movimiento de capitales. Mediante estas políticas se pretendía, por un lado, alterar un sistema de precios relativos tradicionalmente desfavorable al sector agroexportador y, por el otro, eliminar la función del Estado como instrumento de creación y transferencia forzosa de ahorros hacia la industria; confiriendo esa función, dentro de un esquema de libre contratación, al sistema financiero.⁴²

El efecto inmediato de estas políticas económicas fue la concentración del capital en torno a nuevos grupos económicos integrados por sectores tradicionales de la industria y/o la agroexportación, ahora vinculados al sector financieros.⁴³ En ese sentido, el papel que desempeñó la liberalización financiera fue, sin duda alguna, decisivo:

El comportamiento financiero de las firmas industriales

⁴² Adolfo Canitrot, op. cit., pp. 27-37.

⁴³ Por "grupo económico" se entiende a un conjunto articulado de empresas provenientes de diversos sectores productivos pero que cuentan con una dirección única de control y decisión (veáse Daniel Azpiazu, et. al., El nuevo poder económico, Buenos Aires: Hyspamérica, 1988, nota 1, p. 207).

(...) se altera radicalmente a partir de la Reforma Financiera de 1977. Ello tiene profundas consecuencias cuando la política económica conjuga altas tasas de interés con la disminución de aranceles a las importaciones y la subvaluación del dólar. A partir de allí el endeudamiento con el sistema bancario y extrabancario comienza a ser decisivo en el financiamiento de las firmas industriales, lo que hizo que la vinculación entre las empresas financieras e industriales que controlaban los grupos económicos y las empresas trasnacionales diversificadas e integradas adquiriera una importancia vital, hasta ese momento desconocida. De esta manera esas empresas productivas tenían un acceso fluido, a tasas de interés diferenciales, a recursos financieros en momentos en que la carencia de los mismos traía aparejada en muchos casos la quiebra o el cierre de numerosas firmas.⁴⁴

En forma paralela al proceso de desindustrialización creado -- entre 1977 y 1981 la tasa anual promedio de crecimiento del sector industrial fue de -4.7% --,⁴⁵ un nuevo poder económico emergía como resultado de la especulación financiera, el acceso a crédito barato en el exterior y la llamada "privatización periférica", es decir, la prestación de servicios y el contrato de obra pública en torno a las grandes empresas estatales.

La transferencia de recursos que trajeron consigo las políticas económicas ya mencionadas se refleja en los cambios

⁴⁴ Daniel Azpiazu, et. al., Ibid., pp. 194-195.

⁴⁵ William C. Smith, "Reflections on the Political Economy of Authoritarian Rule and Capitalist Reorganization in Contemporary Argentina", en Philip O'Brien y Paul Cammack (eds.), Generals in Retreat: the Crisis of Military Rule in Latin America, Manchester: Manchester University Press, 1985, pp. 67-68.

mismos registrados en la composición del ingreso nacional: mientras que en 1976 el sector manufacturero aportaba el 36.7% del PIB y el financiero 4% del PIB, para 1983 el primero había descendido al 24.2% del PIB y el segundo aumentado al 7.6% del PIB.⁴⁶

Junto con la reestructuración del sector capitalista se llevó a cabo una redefinición en las relaciones trabajo-capital. Esto se debía no sólo al hecho de que los salarios eran considerados la principal fuente de inflación (tras el congelamiento de salarios y la liberación de precios impuestos inmediatamente por las autoridades económicas, los salarios reales cayeron 32% en el lapso de un año), sino también el principal obstáculo para la acumulación de capital.

Se decidió entonces sustituir la negociación salarial a nivel de rama industrial, por una a nivel de empresa en la cual los salarios estarían dados en función de la productividad y no tanto de la capacidad de negociación de los grandes sindicatos.⁴⁷

⁴⁶ Guido Di Tella y Rudinger Dornbusch (eds.), The Political Economy of Argentina, 1946-83, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1989, tabla 15.1 del apéndice estadístico.

⁴⁷ Según menciona Mónica Peralta-Ramos, mientras que los salarios reales crecieron a una tasa anual promedio de 0.23% en el período 1976-1983, la productividad creció a una tasa anual del 4.97% en el mismo período (Mónica Peralta-Ramos, The Political Economy of Argentina: Power and Class Since 1939, Boulder, Co: Westview Press, 1992, pp. 72-73.

Asimismo, en 1979 se puso en vigor una nueva Ley de Asociaciones Gremiales dirigida a debilitar el poder sindical alcanzado con la anterior ley de 1973. Entre los principales lineamientos contenidos en esta nueva ley destacaban: la disolución formal de la CGT, el derecho de intervención del Ministerio de Trabajo en los asuntos sindicales, la prohibición expresa para involucrarse con los partidos políticos y/o recibir fondos provenientes de éstos y la abolición del manejo sindical de las obras sociales (aportaciones de trabajadores y empresarios dirigidas a obras de bienestar social consideradas tradicionalmente como el principal sostén financiero del poder sindical). Sobre la penalización del derecho a huelga decretada en 1976, esta ley no hacía ninguna mención específica.⁴⁸

Sin embargo, pese a la imposición de medidas tendientes a desincentivar la acción sindical, las autoridades militares nunca llegaron a renunciar por completo a la mediación sindical. En la práctica, siguieron subsistiendo mecanismos de corporativización y/o cooptación encaminados a garantizar liderazgos sindicales dóciles y, por lo tanto, a limitar la capacidad de movilización de

⁴⁸ Edward C. Epstein, "Labor Populism and Hegemonic Crisis in Argentina", en del mismo autor (ed.), Labor Autonomy and the State in Latin America, Londres: Unwin Hyman, 1989, p. 21.

los trabajadores.⁴⁹

En ese sentido, se fomentó el divisionismo sindical mediante la creación de dos organizaciones antagónicas: 1) la Comisión de los 25, fundada en marzo de 1977 como una instancia de negociación frente al régimen pero que posteriormente iría asumiendo una gradual oposición en contra del mismo, y 2) la Comisión Nacional de los Trabajadores (CNT), creada en 1978 por los sectores que proponían la "despolitización" de los sindicatos y una actitud más conciliadora hacia el régimen. No fue sino hasta 1979, en vísperas de la aprobación de la ya citada Ley de Asociaciones Gremiales, que los líderes sindicales intentaron unificar a ambas organizaciones mediante la creación de una Central Unica de Trabajadores de la Argentina (CUTA). Esta organización, empero, duró menos de un año y fue una reacción no tanto en contra del régimen autoritario, sino en protesta por los intentos de éste por debilitar su poder corporativo.

De hecho, si bien hubo focos importantes de resistencia sindical a nivel de las bases obreras, no hubo una movilización

⁴⁹ De acuerdo con J. Samuel Valenzuela, los regímenes autoritarios tienden a recurrir a ambas estrategias, la del "libre mercado laboral" y la corporativa, en sus relaciones con los sindicatos; véase "El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: un marco conceptual para su análisis", en Desarrollo Económico, v.30, n.119 (1990), pp. 303-304.

gremial organizada en contra del régimen sino hasta 1981. Ese año, de acuerdo con el calendario oficial previsto por la Junta Militar que tomó el poder en 1976, el general Roberto Viola debía sustituir al general Jorge Videla en la Presidencia de la República. Dado el contexto de crisis financiera y recesión económica que vivía el país -- en 1981, el crecimiento del PIB registró una tasa de -6.1% junto con una inflación superior al 100% --,⁵⁰ el cambio de gobierno se convirtió en el punto de quiebre del régimen autoritario.

Un año antes, en marzo de 1980, Martínez de Hoz se había visto obligado a intervenir en los mercados financieros so pena de provocar una bancarrota masiva en el sector privado derivada del alza indiscriminada en las tasas de interés domésticas y el excesivo endeudamiento externo que había propiciado su política de liberalización financiera.⁵¹ Desde ese momento, las contradicciones de la política económica empezaron a aflorar. No sólo no se habían cumplido los objetivos de reactivación económica

⁵⁰ William C. Smith, Authoritarianism and the Crisis..., *op. cit.*, tabla 9.2, p. 248.

⁵¹ La crisis financiera se inició en marzo de 1980 con la intervención y posterior liquidación del Banco de Intercambio Regional. El pánico financiero que esta medida desató, obligó al Estado a liquidar, entre abril de 1980 y marzo de 1981, 62 instituciones financieras que controlaban 20% de los depósitos totales en el país (Mónica Peralta-Ramos, op. cit., pp. 81-82).

y control de la inflación planteados al principio de la gestión de Martínez de Hoz, sino que además, contrariamente a la retórica anti-intervencionista que le había caracterizado, el gasto público del Estado se había incrementado sustancialmente -- inclusive por arriba de los niveles alcanzados durante la anterior gestión peronista. Entre 1976 y 1980 el gasto en obra pública, principalmente proyectos hidroeléctricos, plantas nucleares y minas de hierro en la Patagonia -- considerados sectores "estratégicos" por los militares --, registró cerca de 40 mil millones de dólares (veáse tabla 2.2).⁵²

⁵² Paul H. Lewis, op. cit., pp. 453-456.

**TABLA 2.2 INDICADORES ECONOMICOS BASICOS
(1973-1983)**

AÑO	PIB	INFLACION/*	INVERSION	GASTO PUBLICO (% del PIB)
1973	3.4	60.3	-4.4	40.52
1974	6.5	24.2	1.7	47.06
1975	-0.9	182.8	1.7	46.40
1976	-0.2	444.0	4.7	43.46
1977	6.0	176.1	19.8	43.01
1978	-3.9	175.6	-13.6	48.92
1979	6.8	159.9	12.4	45.88
1980	0.7	100.8	7.2	49.06
1981	-6.2	104.5	-23.1	53.30
1982	-5.2	164.8	-15.3	49.16
1983	3.1	343.2	-8.5	55.79

/* = Índice de Precios al Consumidor

Fuente: Guido Di Tella y Rudinger Dornbusch, (eds.), op. cit., tablas 15.2 y 15.4 del apéndice estadístico. Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (eds.), El sector público y la crisis de la América Latina, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 8.

La llegada del general Viola a la Presidencia en marzo de 1981, junto con la designación de Lorenzo Sigaut como nuevo ministro de Economía, incrementó la incertidumbre económica y reactivó las presiones corporativas. En un intento por atenuar las crecientes críticas empresariales a la política económica -- en

septiembre de 1980 el interventor de la UIA, Valentín Oxenford, había pronunciado uno de los discursos más críticos de la gestión económica de Martínez de Hoz, el cual pasó a ser considerado como uno de los primeros desacuerdos abiertos de los empresarios con el régimen -- el general Viola decidió incorporar a varios empresarios a su gobierno, sobresaliendo entre ellos el nombramiento de Guillermo Kuhl como ministro de Industria.

Por su parte, la Comisión de los 25 anunciaba, en abierto desafío a la prohibición del régimen, la reestructuración de la CGT; y convocaba en julio de 1981 a una huelga general que, a diferencia de la primera realizada en abril de 1979, fue acatada por amplios sectores gremiales.

Ante la incapacidad del general Viola para contener estas renovadas presiones corporativas y recomponer una malograda situación económica que había degenerado en una creciente fuga de capitales y especulación del dólar, en diciembre de 1981 la Junta Militar decidió destituir al general Viola y nombrar en su lugar al general Leopoldo Galtieri. Lo único que logró este cambio, empero, fue agudizar la crisis del régimen. En abril de 1982, el general Galtieri iniciaba la trágica aventura militar en las Malvinas la cual, amén de constituir una humillante derrota bélica para las Fuerzas Armadas, marcó el colapso mismo del régimen.

De esta manera, en julio de 1982 asumía el poder el general Reynaldo Bignone y se iniciaba así, en medio de la inestabilidad económica, una precipitada transición política a la democracia que culminaría con las elecciones generales de octubre de 1983 y la posterior asunción de Raúl Alfonsín a la Presidencia de la República, en diciembre de ese mismo año. El dato más relevante de esta transición fue el vertiginoso debilitamiento del Estado y la reconstitución del poder de los grupos corporativos.

Para fines de 1983, el Estado se encontraba sometido a una verdadera eclosión del desequilibrio fiscal como consecuencia de la drástica caída en la recaudación tributaria, la proliferación de desgravaciones impositivas asociadas a los esquemas de "promoción industrial" y, sobre todo, el otorgamiento de avales crediticios y tipos de cambio preferenciales dirigidos a paliar la bancarrota financiera y el endeudamiento externo en que había incurrido el sector privado. Esto último implicó de hecho que el Estado pasara a asumir gran parte de la deuda externa del sector privado: mientras que en 1981 la deuda externa de éste representaba 56.1% del total de la misma, para 1983 ascendía ya al 70.3%.⁵³

⁵³ Así pues, mientras que en el período 1975-80 el déficit fiscal representó 8.8% del PIB, entre 1981-83 éste se incrementó al 15.7% del PIB. Por lo que se refiere a la deuda externa del país, ésta pasó de 8,300 millones de dólares en 1976, a 45,500 millones en 1983.

A decir de algunos observadores,

la imagen que surge de este período es la de una política fiscal dislocada, que no podía sostenerse ni sobre la coacción ni sobre el consenso, y que se acomodó de un modo poco sistemático a la variedad de presiones que enfrentaba...⁵⁴

Sin duda alguna, estas presiones eran el efecto inmediato de la recomposición que se observaba en el poder corporativo de los actores sociales. En el caso del movimiento sindical, éste había logrado convocar, desde 1981, a múltiples movilizaciones y a tres huelgas generales (la última de ellas a unos cuantos días antes de las elecciones generales de octubre de 1983), así como la unificación, anunciada a fines de 1983, de los dos principales agrupamientos que desde 1976 se habían disputado su representatividad: la Comisión de los 25 y la CNT, que desde 1981 constituían, respectivamente, la CGT-Brasil y la CGT-Azopardo (nombres que designaban las calles donde se encontraban sus oficinas centrales).⁵⁵

⁵⁴ Daniel Heymann y Fernando Navajas, "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-87", en Desarrollo Económico, v. 29, n. 115 (1989), p. 317.

⁵⁵ De acuerdo con O'Donnell y Schmitter, esta renovado poder sindical formaría parte de un proceso natural inherente a toda transición democrática -- lo que ellos llaman "resurrección de la sociedad civil" -- dirigido a recuperar los espacios políticos perdidos durante la dictadura. Para que este proceso conduzca a una transición democrática exitosa, según consideran ellos mismos, debe

Por lo que se refiere a los empresarios, la reposición de su poder corporativo se expresaba no tanto a través de las organizaciones tradicionales -- las cuales, en términos generales, habían perdido su razón de ser a la luz de la disolución de las viejas diferencias sectoriales provocada por el intenso proceso de concentración de capital ya referido --, sino mediante la emergencia de poderosos grupos económicos asociados en torno a agrupaciones informales tales como el Consejo Empresario Argentino (CEA) o el llamado "Grupo de los Nueve", dirigido por el ex ministro de Industria de Viola, Guillermo Kuhl.⁵⁶

En ambos casos, se confirmaba una vez más una constante

seguir una secuencia movilización-retraimiento y estar vinculada a la acción de los partidos políticos, cosa que no sucedió en Argentina; véase Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 45-50.

⁵⁶ Si bien el CEA fue fundado desde 1967 como un consejo selecto de empresarios provenientes de todos los sectores económicos, éste se consolidó plenamente durante el período 1976-83, sobre todo si se toma en cuenta que Martínez de Hoz fue su dirigente entre 1974-76. Por lo que respecta al "Grupo de los Nueve", éste hizo su aparición una vez que el General Viola fue desplazado por el General Galtieri y se integró por un pequeño grupo de empresarios que ya no sentían representados por las organizaciones tradicionales, como la UIA o el propio CEA. Sobre las relaciones entre ambas organizaciones, véase Pierre Ostiguy, Los capitanes de la industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los 80, Buenos Aires: Legasa, 1990, pp. 90-103.

histórica: la desarticulación entre partidos políticos y actores sociales. Si bien el Grupo de los Nueve se había asumido abiertamente como "un claro partidario de la democracia", su acercamiento con los partidos políticos estuvo dado en función del "mal menor" y no tanto por una plena identificación con los mismos.⁵⁷

Esta constante se observó aún más claramente en el movimiento sindical. Para las elecciones presidenciales de octubre de 1983, éste no sólo llegaba enfrentado políticamente con el candidato radical Raúl Alfonsín,⁵⁸ quien se perfilaba ya como el claro triunfador de la transición democrática, sino que además se encontraba bajo la sombra de un peronismo que

⁵⁷ En agosto de 1983, Guillermo Kuhl, dirigente del "Grupo de los Nueve", señaló lo siguiente:

El fracaso del sistema autoritario y la transición a un proceso democrático es el contexto en el que, bien o mal, los empresarios, obreros y el poder político deben comenzar a discutir un acuerdo (...) El empresario y los obreros deben ser protagonistas políticos y otorgar el apoyo y consenso político democrático... (Ibid., pp. 104-108).

⁵⁸ En repetidas ocasiones durante su campaña electoral, Alfonsín acusó al liderazgo sindical de estar coludido con los militares en un pacto secreto mediante el cual aquéllos se comprometían, en dado caso que triunfara el peronismo, a otorgar una amnistía general a los militares acusados de violaciones graves a los derechos humanos; Véase Pilar Calveiro, "Sindicatos y política (Argentina 1980-1986)", en Mario Trujillo Bolio (ed.), Organización y luchas del movimiento obrero latinoamericano (1978-1987), p. 39.

entró a la transición sin haber asumido del todo la muerte de Perón, sin evitar la rutinización del carisma, y necesitado de producir la "circulación de sus élites" y de aceptar la realidad del partido abandonado a la lógica interior de un movimiento totalizador y renuente a la competencia democrática leal.⁵⁹

Comentarios finales.-

La caída de la última dictadura militar, a fines de 1983, pareció haber cerrado un ciclo en la historia de Argentina que se inició en 1955 y que estuvo caracterizado por la fragilidad institucional, el conflicto social y la inestabilidad económica. Su culminación dejó, sin lugar a dudas, un saldo desfavorable para los principales actores políticos y sociales que en él se vieron involucrados.

Por lo que se refiere al Estado, las dos grandes experiencias autoritarias que emergieron durante ese período -- la "Revolución Argentina" (1966-73) y el "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-83) -- no sólo fracasaron en su intento por romper los ciclos de crecimiento y recesión económica que afectaron a este país en los años previos a su aparición, sino que además, contrariamente a sus intenciones originales, dejaron un aparato estatal más frágil y vulnerable vis-á-vis las presiones corporativas.

⁵⁹ Carlos Floria, "La turbulenta transición de la Argentina secreta", en Agenda para la consolidación democrática en América Latina, San José: IIDH-CAPEL, 1990, p. 55.

Esto último se evidenció aún más en el caso del "Proceso de Reorganización Nacional". Paradójicamente, a pesar de que éste constituyó, como su propio nombre lo indica, uno de los intentos más acabados por recuperar la centralidad estatal -- logrando de hecho mantener una continuidad extraordinaria en materia de política económica (cinco años bajo la dirección de Martínez de Hoz) --, el resultado final fue, como lo ha señalado espléndidamente Jorge Schvarzer, un Estado en bancarrota que sucumbió por completó a la lógica del mercado financiero.⁶⁰

En lo que se respecta a los empresarios, si bien se produjo una intensa concentración de capital en los años del "Proceso" que terminó favoreciendo la emergencia de un nuevo poder económico en la década de los ochenta, en términos generales difícilmente se puede afirmar que éstos se vieron favorecidos por los gobiernos militares. En la práctica, como ya se ha señalado, los militares distaron mucho de haber asumido el carácter "instrumental" que les asignaron vastos sectores capitalistas al haber apoyado su llegada

⁶⁰ Veáse Jorge Schvarzer, Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica, Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, 1983, pp. 88s. Incluso Alvaro Alsogaray, figura prominente del liberalismo económico argentino, reconoció que la política económica se había vuelto una bomba de tiempo para al Estado argentino, toda vez que en 1980 los depósitos bancarios a corto plazo (de 7 a 30 días) ascendían a 20 mil millones de dólares.

al poder. Ello provocó no sólo que se vieran afectados por políticas económicas no siempre favorables a sus intereses -- evidenciado claramente en el caso de Martínez de Hoz --, sino también un profundo descrédito frente al resto de la sociedad como consecuencia de la gran volatilidad de sus alianzas políticas: tras haber respaldado el golpe militar de 1966, posteriormente lo abandonaron y aceptaron tácitamente la llegada de un tercer gobierno peronista en 1973, para después contribuir nuevamente a la caída de éste en 1976.

Por lo que respecta al otrora omnipresente poder sindical, éste se vió fuertemente diezmado tanto por la feroz represión militar -- según el informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, presentado en 1984, 30.2% de los cerca de 10 mil detenidos-desaparecidos registrados oficialmente fueron de extracción obrera --⁶¹, como por la desfavorable transferencia de ingresos de que fue objeto la clase trabajadora. Al respecto, baste señalar que la contribución del factor trabajo al ingreso nacional pasó de una participación histórica de 49.2% en el período 1950-1955, a 35.6% en el período 1976-80.⁶² Asimismo, las

⁶¹ Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, Nunca Más, Buenos Aires: EUDEBA, 1991, p. 375.

⁶² Edward C. Epstein, "Labor Populism and Hegemonic Crisis...", art. cit., tabla 2.1, p. 22.

transformaciones productivas provocadas por la liberalización comercial y la reforma financiera de Martínez de Hoz se tradujeron en una reducción sustancial de los trabajadores sindicalizados: en tanto que el empleo en el sector industrial cayó 26% entre 1976 y 1980, el número de trabajadores por cuenta propia creció sensiblemente al pasar de representar 18.5% de la fuerza laboral en 1976, al 23.5% de la misma en 1981.⁶³

En suma, el período histórico presentado en este capítulo pone de manifiesto la magnitud de los desafíos que ha debido enfrentar el proceso de consolidación democrática que emergió en Argentina a partir de la caída del último régimen autoritario en 1983. Con un Estado profundamente debilitado en sus capacidades de gestión económica y con una burocracia desarticulada por los permanentes cambios de gobierno, junto con unos actores sociales que privilegiaron históricamente las presiones corporativas antes que la institucionalización de sus demandas, la viabilidad misma del régimen democrático parecía quedar en entredicho. La experiencia del gobierno radical de Raúl Alfonsín, que se presenta a continuación, así lo confirmó.

⁶³ Adolfo Canitrot, op. cit., pp. 29s.

3.- LA EXPERIENCIA ALFONSINISTA (1983-1989):

¿TRANSICION PROLONGADA O CONSOLIDACION DEMOCRATICA?

El 10 de diciembre de 1983 Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical (UCR), asumía la Presidencia de la República Argentina tras haber obtenido 51.75% de los votos contra 40.16% de Italo Lúder, del Partido Justicialista, en las elecciones de octubre de ese mismo año. Por primera vez en la historia de Argentina, el peronismo era vencido en las urnas limpia y competitivamente por un radicalismo que desde 1928 no obtenía un porcentaje tan elevado de votos. De esta manera retornaba la democracia a este país, luego de casi dos décadas de gobiernos militares y un interregno caótico de gobierno peronista.

El saldo económico que dejaba ese largo período era el siguiente: una tasa de inflación anual de 350%, un PIB apenas equivalente al de 1970 (tan sólo en los últimos cinco años el ingreso per cápita había caído 15%), una tasa de inversión fija 30% por debajo de los niveles de la década anterior y un poder adquisitivo del salario inferior al de la década de los sesenta. Asimismo, se presentaba un Estado severamente constreñido en sus capacidades debido no sólo a la severa crisis fiscal que enfrentaba (el déficit en 1983 había sido del 11.1% del PIB), sino también por el decreciente margen de maniobra que implicaba el servicio de una deuda externa superior a los 45 mil millones de dólares, de los

cuales más del 70% correspondían al sector público.¹

Evidentemente, la solución a tales problemas trascendía en mucho la sola voluntad democratizadora de un radicalismo renovado y fortalecido bajo el liderazgo de Raúl Alfonsín. Para ello, se requería un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y los actores sociales que permitiera, por un lado, enfrentar con éxito la malograda situación económica y, por el otro, conciliar las demandas sociales dentro del marco de representación democrática. Se trataba, pues, de un punto de partida diametralmente opuesto al que había conocido Argentina desde 1955.

La posibilidad de asumir como tal el retorno democrático, sin embargo, se vio gravemente cuestionada desde un principio dadas las propias condiciones de la transición política. A diferencia de lo ocurrido en otros países del Cono Sur (Chile, Uruguay o incluso Brasil), en Argentina no se produjo acuerdo alguno entre los militares y las principales fuerzas políticas y sociales de oposición. En su lugar, como ya se señaló en la última sección del capítulo anterior, se presentó una transición precipitada por la derrota militar en las Malvinas que, al mismo tiempo que impedía la creación de consensos, terminó por exacerbar la vieja desarticulación entre partidos políticos y actores sociales.

Como bien señala Guillermo O'Donnell, la existencia de una

¹ William Smith, Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, Stanford, CA: Stanford University Press, 1991, p. 270; y José Luis Machinea y José María Fanelli, "El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987", en Michael Bruno, et. al. (eds), Inflación y estabilización: la experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 151.

transición por ruptura, en contraste con una pactada, conlleva el riesgo no sólo de un enfrentamiento entre el sistema político, i.e. los partidos políticos, y los intereses organizados; sino también el surgimiento de una oposición desleal que decida privilegiar las acciones desestabilizadores por encima de los acuerdos políticos.² De hecho, como se verá en este capítulo, la experiencia de Alfonsín vino a confirmar estos riesgos y, más aún, la imposibilidad de lograr la consolidación democrática en un país en el que los principales actores sociales siguieron viendo al Estado no como un espacio público de negociación y compromiso, sino como una arena de conflicto.

En este capítulo se presentan, pues, las vicisitudes que enfrentó el gobierno de la UCR en su intento por revertir esas condiciones y lograr así una redefinición en las relaciones entre el Estado y los intereses corporativos. Para ello, esta parte del trabajo se divide en tres secciones que, a su vez, corresponden a tres etapas cronológicas bien definidas de la experiencia alfonsinista. La primera de ellas se refiere al período previo a la instrumentación del Plan Austral, entre fines de 1983 y mediados de 1985, el cual se caracterizó por los intentos fallidos de concertación social, el empeoramiento de la situación económica y el enfrentamiento político del Estado con los sindicatos y los

² Véase Guillermo O'Donnell, "Introduction to the Latin American Cases" en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), Transitions from Authoritarian Rule. Latin America, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 8s. Sobre el concepto de oposición "desleal", véase Juan Linz, La quiebra de las democracias, México, D.F.: Alianza Editorial Mexivicana-CONACULTA, 1990, p. 62.

grupos empresariales. En la segunda parte se ubican los intentos del gobierno radical por encontrar un reacomodo político con estos actores sociales a la luz de los objetivos de estabilización macroeconómica planteados en el Plan Austral, instrumentado a mediados de 1985. Finalmente, se presenta la acelerada descomposición político-económica que afectó al Estado a partir del fracaso electoral del radicalismo en septiembre de 1987, la cual culminó con una hiperinflación sin precedentes, con un país en estado de sitio y con un gobierno radical totalmente paralizado que se vio obligado a realizar el cambio de poderes cinco meses antes de lo previsto.

3.1 Los dilemas de la concertación (diciembre 1983-mayo 1985).-

La primera etapa del gobierno de Alfonsín -- que inició con la inauguración de éste, en diciembre de 1983, y finalizó con la puesta en marcha del programa anti-inflacionario conocido como Plan Austral, en junio de 1985 -- constituyó un malogrado intento por colocar al Estado en una situación de predominancia vis-á-vis los intereses corporativos. En un principio, esto significó prolongar el enfrentamiento político con los sindicatos que se venía dando desde la campaña electoral de Alfonsín, mediante la propuesta de una nueva legislación gremial. Sin embargo, el temprano rechazo de esta iniciativa, por parte del Congreso, obligó al gobierno radical a rectificar su estrategia frente a los grupos sociales. Fue así

como surgió, a mediados de 1984, la convocatoria oficial a un esquema de concertación social.

Ambas estrategias, no obstante, respondían a un mismo objetivo: superar la debilidad intrínseca del Estado frente a los poderosos grupos de presión sindicales y empresariales que más habían incidido sobre él en el pasado. Esta visión crítica de los intereses corporativos se debía no sólo a la propia trayectoria política del radicalismo -- un partido tradicionalmente asociado a las clases medias, opuesto a toda alianza orgánica con los grupos sociales organizados y que había apelado siempre al voto ciudadano antes que a las corporaciones --, sino sobre todo a su propia experiencia histórica como partido gobernante.

En efecto, el recuerdo del papel desempeñado por los sindicatos y empresarios en la caída de las dos anteriores gestiones radicales -- más evidente en el caso de Arturo Illia en 1966, que en el de Arturo Frondizi en 1962 -- seguía estando aún muy presente entre los líderes de ese partido. Así lo demostraron los reiterados llamados de Raúl Alfonsín por presentar su campaña electoral como una lucha entre dos polos: el radicalismo democrático vs. el sindicalismo autoritario.³

Dados estos precedentes, una de las primeras medidas que tomó el gobierno radical fue precisamente la introducción de una nueva legislación dirigida a democratizar el movimiento sindical. El 16 de diciembre de 1983, apenas unos cuantos días después de haber

³ Pilar Calveiro, "Sindicatos y política (Argentina 1980-1986)", en Mario Trujillo Bolio (ed.), Organización y luchas del movimiento obrero latinoamericano (1978-1987), p. 39.

asumido la Presidencia de la República, Alfonsín envió al Congreso, para su aprobación, la llamada Ley de Reordenamiento Sindical -- también conocida como "Ley Mucci", en alusión al ministro de Trabajo que la diseñó. Entre los puntos principales de esta iniciativa legislativa, destacaban los siguientes: 1) la convocatoria inmediata a elecciones gremiales; 2) la creación de mecanismos interventores, por parte del Estado, para supervisar el proceso electoral interno y/o prorrogar los mandatos de las dirigencias sindicales impuestas durante el régimen autoritario; y 3) la reorganización de la estructura sindical de tal forma que hubiera una mayor representación de las minorías no peronistas (radicales, socialistas, comunistas, etc.) entre las dirigencias gremiales.⁴

La concreción de esta iniciativa llevaba consigo la posibilidad de lograr una transformación real en la constelación misma del poder sindical. De hecho, la simple introducción de la democracia interna parecía contradecir las bases fundacionales de un sindicalismo que se había fortalecido, en gran medida, a partir de la existencia de estructuras "oligárquicas" que impedían la renovación de sus líderes y la concurrencia a elecciones internas, así como de una ideología predominantemente "verticalista" que consideraba a todo aquel que expresara disenso un enemigo y, por lo tanto, todo enfrentamiento como una ruptura.⁵

⁴ Ricardo Gaudio y Héctor Domeniconi, "Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática", en Desarrollo Económico, v.26, n.103 (1986), pp. 430-431.

⁵ Ibid., p. 453.

No obstante, esta posibilidad fue rápidamente revertida debido al rechazo del Senado, compuesto mayoritariamente por peronistas, a la iniciativa legislativa. La magnitud de esta temprana derrota parlamentaria para el gobierno radical se evidenció más claramente pocos meses después, en julio de 1984, cuando se anunció la aprobación de una nueva legislación sindical que eliminaba por completo los lineamientos establecidos en la propuesta original (básicamente los referidos a la fiscalización externa y a la representación de las minorías) y dejaba intactos "los viejos estilos monolíticos y autocráticos en los modos de acceder a la dirección de las organizaciones obreras y encarar su ejercicio".⁶

El fracaso de la reforma sindical propuesta por el radicalismo trajo como consecuencia no sólo una profunda desconfianza de los dirigentes gremiales a toda iniciativa gubernamental futura, sino también la reivindicación de su vieja estrategia de reconstitución de fuerzas internas vía el enfrentamiento con el Estado. Esta estrategia les resultaba especialmente atractiva en un momento en que su poder se encontraba profundamente vulnerado por dos razones fundamentales. Por un lado, la humillante derrota peronista en las elecciones de 1983 había sido adjudicada por algunos sectores del peronismo a un "excesivo" involucramiento sindical en las estructuras partidistas y había desatado una feroz pugna entre los sectores "ortodoxos" y "renovadores" en torno al liderazgo sindical y la estrategia a seguir frente al flamante gobierno radical. De hecho, la propia iniciativa legislativa del Ejecutivo ya había sido

⁶ Ibid., p. 449.

aprovechada por el movimiento sindical para replegar a un segundo plano sus diferencias internas, y cerrar filas en torno a una CGT recién reunificada (en enero de 1984 se anunció la disolución de la CGT-Brasil y la CGT-Azopardo).

Por el otro, las transformaciones económicas ocurridas durante los años del "Proceso" redujeron significativamente la importancia de los otrora poderosos líderes de los sindicatos industriales (particularmente de la Unión Obrera Metalúrgica, UOM, de donde provenían célebres dirigentes como Augusto Vandor o Lorenzo Miguel) y, como contrapartida, favorecieron una mayor gravitación de los sindicatos vinculados al sector servicios (en el caso de los trabajadores bancarios esto implicó que pasaran a ocupar el segundo lugar entre los veinte sindicatos más grandes del país, en contraste con el séptimo que ocupaban una década antes).⁷

Es precisamente desde esta óptica de fragilidad y recomposición del poder sindical que debe ubicarse la aceptación de la CGT a participar en la propuesta de concertación social anunciada por el gobierno radical a mediados de 1984. Este, por su parte, la asumía como un instrumento que le permitiría recuperar la iniciativa política frente a las corporaciones, la cual se había

⁷ Entre 1975 y 1982 el número de empleos generados por el sector industrial cayó de 1,165,000 a 740,000, respectivamente. A su vez, esto trajo como consecuencia que, entre los veinte sindicatos más importantes de Argentina, el sector manufacturero pasara de aportar 52.4% de los agremiados en 1973, a 47.6% en 1984, contrastando con el crecimiento registrado por el sector servicios que pasó de 41% a 59% de los agremiados, respectivamente; véase Edward C. Epstein, "Labor Populism and Hegemonic Crisis in Argentina", en del mismo autor (ed.), Labor Autonomy and the State in Latin America, Londres: Unwin Hyman, 1989, tabla 2.6, p.31.

visto mermada sensiblemente tras la derrota parlamentaria sufrida ante los sindicatos.

Ahora bien, el problema que surgía entonces era el relativo al propio concepto de la concertación social, así como las distintas modalidades para llevarlo a la práctica. En términos generales, la concertación social está referida a los esfuerzos conjuntos entre el Estado, los empresarios y los sindicatos, por limitar las alzas de salarios y de precios -- las llamadas "políticas de ingresos"--, de manera exógena a los mecanismos tradicionales de mercado, en situaciones de inestabilidad macroeconómica.⁸ En el caso de Argentina, una sociedad donde históricamente habían predominado comportamientos no cooperativos expresados a través de la presión social y la puja distributiva, esto implicaba la posibilidad real de instituir una estrategia de "auto-atamamiento o abdicación de poder" entre los actores sociales.⁹

Empero, tal posibilidad parecía poco viable a la luz no sólo de la proverbial debilidad mostrada por el Estado frente a los intereses corporativos -- impidiendo así que éstos reconocieran en aquél a un actor externo y autónomo capaz de establecer las regulaciones, estímulos y sanciones que exige toda estrategia de concertación --, sino también a la inexistencia de un objetivo

⁸ Veáse Patricio Silva, "Estado y concertación de políticas de ingresos y empleo" en PREALC (ed.), Política económica y actores sociales, Santiago de Chile: OIT, 1988, p. 5.

⁹ Sobre esta idea de "auto-atamamiento" o "abdicación del poder", veáse Angel Flisfisch, "Reflexiones algo oblicuas sobre el tema de la concertación", en Desarrollo Económico, v.26, n.101 (1986), pp. 6-12.

claro que guíara la acción tanto del Estado, como de los principales actores sociales.¹⁰

La convocatoria a un "Pacto de Unidad Nacional", anunciada el 7 de junio de 1984 por el ministro del Interior, Antonio Tróccoli, adoleció desde un principio de una profunda ambigüedad. La propuesta misma de concertación social se derivaba de un pacto previo logrado con los partidos políticos -- la llamada "Acta de Coincidencias" -- que no había logrado concitar mayor respaldo por parte de los intereses corporativos, reiterando con ello la histórica desarticulación entre los partidos políticos y los actores sociales.¹¹

Así pues, mientras que el gobierno radical presentaba la concertación social como una plataforma de diálogo político que permitiría neutralizar el poder de veto de las corporaciones, los sindicatos y empresarios la interpretaban como una oportunidad privilegiada para recuperar el status político perdido durante la

¹⁰ Según William C. Smith, el éxito de un pacto social requiere de cinco condiciones mínimas: 1) actores sociales que acepten la legitimidad del gobierno y del régimen; 2) una convergencia razonable en las estrategias globales del Estado, los empresarios y los sindicatos; 3) una agenda mínima con incentivos claros que aseguren los resultados; 4) la atribución, por parte del Estado, de "status público" a los intereses privados; y 5) el otorgamiento, por parte de los sindicatos y empresarios, de un mayor poder político al Estado a fin de asegurar la legitimidad, eficiencia y eficacia de la acción estatal ("Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brazil", en William L. Canak (ed.), Lost Promises: Debt, Austerity and Development in Latin America, Boulder, Co: Westview Press, 1989, pp. 151-152).

¹¹ Si bien el Acta de Coincidencias fue firmada por Isabel Perón en representación del peronismo, los sindicatos no reconocieron ese acuerdo ni, mucho menos, se sintieron comprometidos con él.

última dictadura y poder incidir en el rumbo futuro de la política económica.¹² Asimismo, la decisión gubernamental de incorporar a la CGT conjuntamente con un sinnúmero de organismos empresariales provenientes de todos los sectores de la economía nacional (incluyendo a la UIA por parte del sector industrial y a la SRA, CRA, FAA y CONINAGRO, por el rural) terminó por generar serias dudas entre los actores sociales acerca de las intenciones mismas de la concertación:

La amplia gama de entidades convocadas, sin criterios de representación unívocos para realizar la selección, y la dispersión ideológica y de los intereses de las mismas, dificultaban la posibilidad de llegar a acuerdos. Ello fue interpretado como un procedimiento para mediatizar y posponer la expresión de demandas, antes que como un procedimiento para articularlas y procesarlas.¹³

Al respecto, uno de los representantes empresariales convocados, señalaba lo siguiente:

Nosotros creemos que... el gobierno radical fracasa en todo este tema de concertación, porque trata de realizar una concertación llevando a la mesa de reuniones una cantidad infernal de distintas posiciones, donde, obviamente, muchos van con ganas de hacer; otros van con ganas de que no se haga,

¹² Poco después de presentada la propuesta oficial de concertación social, el ministro Trócoli declaró lo siguiente: "Perseguiremos mucho más que un simple acuerdo de precios y salarios, ya que apuntamos a que entre todos elaboremos y apliquemos el programa que permita no sólo dejar atrás a la crisis, sino conformar la nación que queremos"; citado en Marcello Cavarozzi, Liliana de Riz y Jorge Feldman, "Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina Contemporánea", en PREALC (ed.), op. cit., p. 187.

¹³ Carlos H. Acuña, et. al., "Relación Estado/empresarios y políticas concertadas de ingresos. El caso argentino", en PREALC (ed.), op. cit., p. 215.

y otros van con ganas de destruir.¹⁴

De ahí que quedara tempranamente de manifiesto la ausencia de un consenso mínimo en torno a la agenda a tratar en las negociaciones tripartitas (en ese sentido, las mismas propuestas empresariales incluían desde la repatriación de capitales, hasta una iniciativa de ley que definiera la cuestión de la representatividad de sus organizaciones). Más aún, ni siquiera quedó especificado cuál iba a ser la instancia gubernamental que quedaría a cargo de la concertación: únicamente se habló de manera vaga de un comité interministerial que contaría con la supuesta participación de los ministerios del Interior, de Economía, de Trabajo, y de Salud Pública y Acción Social.¹⁵

Ante la incertidumbre prevaleciente sobre los alcances y limitaciones del esquema de concertación propuesto por las autoridades radicales, los actores sociales no se comprometieron mayormente con la política anti-inflacionaria que debió asumir el gobierno tras la negociación de su primer paquete de austeridad con el FMI, en septiembre de 1984. En tanto que los empresarios se negaban a establecer límites a las alzas de precios, los sindicatos presionaban, mediante constantes amenazas a una huelga general, por incrementos salariales.

¹⁴ Se trata de uno de los directivos de la FAA; citado en Ibid., p. 227.

¹⁵ Cabe apuntar, sin embargo, que el entonces ministro de Economía, Bernardo Grinspun, se negó a participar en este esfuerzo, declarando públicamente que el radicalismo había sido elegido para gobernar y no para concertar (Ibid., p. 217).

Esta reactivación de las presiones corporativas llevó incluso a que la CGT convocara para el 3 de septiembre, apenas dos días después de reiniciadas las negociaciones en la mesa de concertación, a su primera huelga general contra el gobierno de Alfonsín. En forma paralela, Jorge Triaca, uno de los cuatro líderes que entonces dirigían la CGT unificada, declaraba "la irresponsabilidad de acordar algo que no es lo que quiere la gente".¹⁶

Durante el segundo semestre de 1984 se observó una permanente movilidad en las posiciones sostenidas entre el Estado y los actores sociales en torno al tema de la concertación. En tanto que los sindicatos condicionaban frecuentemente su permanencia en las negociaciones a la aceptación de mayores incrementos salariales, la reintroducción de los mecanismos de negociación colectiva y la devolución del control de las obras sociales a sus manos; los empresarios dudaban entre apoyar el esfuerzo de concertación promovido por el gobierno o plegarse a las presiones sindicales a fin de favorecer sus propios intereses.

Finalmente, tras una serie de reuniones secretas del Presidente Alfonsín con la CGT, a principios de 1985 se anunció públicamente un documento intitulado "Compromiso de Concertación" - también conocido como Pacto de Olivos --, en el cual las autoridades ofrecían a los sindicalistas y empresarios "la conformación de mecanismos de autocontrol de la inflación, la

¹⁶ Citado en Marcello Cavarozzi, et. al., "Concertación, Estado y sindicatos...", art. cit., p. 187.

transformación del sistema de control de precios en control de costos, la inclusión de acuerdos de productividad en los convenios colectivos, y la solución, mediante la acción concertada, del problema del ausentismo".¹⁷ Igualmente, el gobierno se comprometía a vincular los aumentos salariales al desenvolvimiento del PIB, a reducir el déficit fiscal mediante una mayor recaudación impositiva, así como a sostener los precios de las tarifas públicas y pagar puntualmente la obra pública.

Paradójicamente, el inicio de lo que empezaba a vislumbrarse como la concreción de los primeros acuerdos de concertación social devinó rápidamente en fuertes presiones corporativas que alejaron definitivamente tal oportunidad. En una convergencia nunca antes vista, y que se había venido gestando desde el inicio mismo de la concertación, la CGT y las diez principales organizaciones empresariales anunciaron la conformación de una alianza política -- cristalizada alrededor del denominado "Grupo de los Once" --¹⁸, que tendría como finalidad impulsar un programa alternativo de política económica y lograr la aceptación del mismo por parte del gobierno. A decir verdad, más que una propuesta alternativa se trataba simplemente de un conjunto de demandas sectoriales aisladas entre sí:

La constitución de lo que se llama "frente de la producción", es más el resultado de una percepción de amenaza frente al contenido con que se ejerce el control estatal -- agravada por

¹⁷ Citado en Ibid., p. 190.

¹⁸ Además de la CGT, el "Grupo de los Once" estaba integrado por la UIA, CAI, CGI, SRA, FAA, CRA, CONINAGRO, CAC, CAME y la Cámara Argentina de la Construcción.

la ineficacia con que el Estado administró la situación pre-Austral -- que una estrategia colectiva de largo alcance. La respuesta de los actores sociales a esta situación fue la de unificar sus demandas convirtiendo al Estado en el blanco de los reclamos e insatisfacciones de los distintos sectores.¹⁹

Pese a la sustitución de Bernardo Grinspun por Juan Sourrouille en la titularidad del Ministerio de Economía, a fines de febrero de 1985, la escalada de las presiones corporativas y el deterioro económico siguió en aumento (así, en tanto que la tasa de inflación mensual promedio en el primer trimestre de 1985 llegaba a 24.1%, el FMI y la banca internacional decidían suspender los préstamos a Argentina debido al incumplimiento del paquete de austeridad pactado anteriormente con las autoridades económicas).²⁰ En marzo de 1985, en un hecho sin precedentes, la CGT decidía apoyar un paro patronal de 48 horas decretado por las organizaciones empresariales rurales (SRA, FAA, CRA y CONINAGRO) en protesta por el pago de impuestos y las retenciones a las exportaciones. Poco tiempo después el 26 de abril, el Presidente Alfonsín anunciaba desde los balcones de la Casa Rosada la implantación de un programa de "economía de guerra".

Para entonces, el conflicto con las corporaciones era más que evidente: en tanto que Saúl Ubaldini, uno de los cuatro secretarios generales que componían la dirigencia colectiva de la CGT, no vacilaba en proclamar que "o el gobierno cambia su política

¹⁹ Carlos Acuña et. al., "Relación Estado-empresarios y políticas concertadas...", art. cit., p. 233.

²⁰ William Smith, Authoritarianism and the Crisis of the..., op. cit., p. 273.

económica o se va"; los empresarios declaraban abiertamente su apoyo al paro general convocado por la CGT para el 23 de mayo.²¹ Ante el impasse creado por el fracaso de la concertación, el gobierno radical se vería obligado a anunciar, pocas semanas después, la imposición unilateral de su propio programa económico.

En suma, lejos de ampliar los márgenes de maniobra gubernamentales, la experiencia concertadora transcurrida durante el primer año y medio de gestión radical quedó relegada a un espacio de medición y recomposición de fuerzas sociales que, a su vez, permitió a éstas legitimar sus propias demandas frente al Estado. No es de extrañar, pues, el resultado que obtuvieron de ello las autoridades radicales: la recuperación del espacio político por parte de los grupos de presión, sometidos anteriormente a la represión militar, junto con el consiguiente deterioro económico.

²¹ Veáse Marcello Cavarozzi, et. al., "Concertación, Estado y sindicatos...", art. cit., p. 194.

3.2 El Plan Austral: descomposición económica, respuesta estatal y búsqueda de nuevos interlocutores sociales (junio 1985-agosto 1987).-

El 14 de junio de 1985 el gobierno radical anunció la puesta en marcha de un drástico programa de choque heterodoxo -- conocido como Plan Austral -- dirigido a reducir una tasa mensual de inflación superior al 30% que amenazaba con convertirse en un problema hiperinflacionario, y reactivar un crecimiento económico que tan sólo en el primer semestre del año había registrado una caída del 9% con respecto al mismo período del año anterior.²² Entre los principales puntos contenidos en este programa destacaban los siguientes: 1) el congelamiento temporal de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas públicas; 2) la reducción del déficit fiscal vía el mejoramiento de la recaudación tributaria y el incremento de las tarifas públicas e impuestos a la exportación, así como el compromiso gubernamental de evitar la emisión monetaria como mecanismo para financiarlo; y 3) la introducción de una nueva moneda: el Austral.²³

²² De acuerdo con Alfredo Canavese y Guido Di Tella, el deterioro económico registrado durante el primer semestre de 1985 mostraba ya signos de haber cruzado el "umbral hiperinflacionario", es decir, se había llegado ya a una tasa de inflación en la que no sólo el impuesto inflacionario resultaba insuficiente para enfrentar el déficit fiscal, sino que además éste crecía aún más debido a la erosión de la recaudación tributaria provocada por la misma inflación; veáse "¿Estabilizar la inflación o evitar la hiperinflación? El caso del Plan Austral: 1985-1987", en Michael Bruno et. al., (eds.), op. cit., p. 209.

²³ Ibid., p. 193.

En una situación de emergencia económica, en la cual las perspectivas de inversión y crecimiento exigían un mínimo de certidumbre y estabilidad económica, los técnicos del aparato estatal -- encabezados por el ex-académico harvardiano y flamante ministro de Economía Juan Sourrouille -- pasaban, pues, a ser considerados los únicos operadores eficientes capaces de garantizar la gobernabilidad económica del país.²⁴ Anteponiendo su imagen y liderazgo, el Presidente Alfonsín decidió entonces apelar directamente al apoyo ciudadano y no tanto al de las corporaciones.

De hecho, la imposición unilateral del Plan Austral por parte de las autoridades económicas marcó en sí mismo el fin de la concertación social como estrategia alternativa para la formulación e instrumentación de la política económica. A partir de ese momento se invitaba simplemente a los actores sociales a adherirse al plan económico y, posteriormente, mediante la creación de una Conferencia Económica y Social en noviembre de 1985, a participar y a expresar sus opiniones sobre asuntos muy concretos, en particular temas salariales que involucraban únicamente a industriales y sindicatos, sin que ello implicara "comprometer al gobierno a renunciar a sus prerrogativas y a delegar funciones".²⁵

El éxito inicial del Plan Austral se hizo patente

²⁴ Por gobernabilidad económica se entiende la capacidad de regular variables económicas tales como: los niveles de inflación, de inversión, de empleo, el déficit fiscal, el crecimiento y la distribución del ingreso (veáse Mario R. Dos Santos, "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en Revista Mexicana de Sociología, v. 53, n. 1 (1991), p. 294).

²⁵ Carlos H. Acuña et. al., "Relación Estado/empresarios..", art. cit., p. 221.

inmediatamente: la inflación pasó de 348% en el primer semestre de 1985, a 20.2% durante el segundo; el déficit fiscal se redujo de 11% del PIB en 1984, a 5.9% en 1985; y en los doce meses posteriores a septiembre de 1985, el crecimiento del PIB fue cercano al 11%.²⁶ Gracias a estos resultados económicos, la oficialista UCR lograba un cómodo triunfo en las elecciones legislativas de noviembre de 1985 -- obteniendo 43% de los votos contra 34% del peronismo -- y el gobierno parecía recuperar la iniciativa política perdida frente a los sindicatos y empresarios durante el primer semestre del año. Así, mientras que en su ya célebre discurso de Parque Norte Alfonsín exhortaba al radicalismo a convertirse en "el Partido de la convocatoria para el futuro", sus correligionarios no dudaban en autoproclamar al "alfonsinismo" como el "Tercer Movimiento Histórico" -- continuación del yrigoyenismo de principios del siglo y del peronismo de la posguerra.²⁷ La ilusión, sin embargo, duraría muy poco.

Pasada la sorpresa inicial del Plan Austral, las presiones sociales se reactivaron en los primeros meses de 1986. Al paro general decretado por la CGT el 24 de enero se agregaron una marcha de "neta reminiscencia golpista" de productores agrarios en protesta por el incremento de los impuestos a la exportación y por

²⁶ Mónica Peralta-Ramos, The Political Economy of Argentina: Power and Class Since 1930, Boulder, Co.: Westview Press, 1992, pp. 90 y 97; William Smith, "Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic Policymaking in Argentina, 1983-89", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v.32, n.2 (1990), p. 14.

²⁷ Sobre el discurso, veáse Raúl Alfonsín, El poder de la democracia, Buenos Aires: Fundación Plural, 1987, p. 44.

lo que ellos consideraban era un sesgo pro-industrialista de la política oficial, así como una serie de críticas de los sectores industriales a los controles de precios y la política impositiva.²⁸ En un intento por impedir la conformación de un frente obrero-patronal similar al ocurrido antes de la instauración del Plan Austral, el gobierno radical decidió entonces dar un giro sustancial a su programa económico.

A principios de abril, el ministro de Economía anunció la sustitución del rígido control de precios establecido originalmente por uno "administrado", además de la introducción de ajustes salariales trimestrales y devaluaciones quincenales. Para algunos autores, estas medidas supusieron la reinstalación de los mecanismos tradicionales de indización y, por lo tanto, una renuncia explícita a la filosofía original que había inspirado el programa anti-inflacionario.²⁹ Para otros, fue simplemente la culminación de una línea de acción estatal que evitó a toda costa el enfrentamiento con los actores sociales.³⁰

Con estas primeras modificaciones al Plan Austral se ponía de manifiesto que el sostenimiento de la gobernabilidad económica a partir de ese momento quedaba sujeto a la capacidad de Alfonsín

²⁸ Jorge Schvarzer y Ricardo Sidicaro, "Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en Argentina", en Celso Garrido (ed.), Empresarios y Estado en América Latina México, D.F.: CIDE-UAM-UNAM-Fundación Friedrich Ebert 1988, p. 238.

²⁹ Esta es la opinión de Alfredo Canavese y Guido Di Tella, "¿Estabilizar la inflación o...", art. cit., p. 200.

³⁰ Veáse, por ejemplo, Vicente Palermo, "Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia", en Desarrollo Económico, v.30, n.119 (1990), p. 352.

para encontrar un reacomodo político con los actores sociales. Más aún cuando el propio aparato estatal mostraba serias desavenencias internas que le impedían al ministro de Economía asumir plenamente el control de la política económica (hasta septiembre de 1986 el Banco Central estuvo dirigido por Alfredo Concepción, un radical de la "vieja guardia" cercano al anterior ministro de Economía y considerado un adversario político de Sourrouille).

En contraste con la etapa previa a la instauración del Plan Austral, el gobierno radical decidió privilegiar los acercamientos informales con ciertos grupos empresariales y facciones sindicales, por encima de las organizaciones representativas tradicionales (CGT, UIA, CGE, SRA, etc.). Si bien esta estrategia obedecía a un doble propósito de dividir internamente a los actores sociales al mismo tiempo que se definían nuevos interlocutores, lo único que logró fue acentuar la capacidad de presión de los grupos más cercanos al Estado, a la vez que favoreció el resurgimiento, sobre todo en el caso de los sindicatos, de viejas prácticas movimientistas dirigidas a movilizar esfuerzos y recursos en contra del Estado o de otros grupos, antes que a lograr una coordinación y mediación efectiva entre ellos.

Por lo que se refiere a los empresarios, las autoridades radicales optaron por vincularse estrechamente con un selecto núcleo de capitalistas que pasaron a conocerse bajo el nombre genérico de "Capitanes de la Industria" (CI). Contrariamente a lo que indica su nombre, se trataba de poderosos grupos económicos que, como consecuencia de los procesos de reestructuración

productiva causados por la política económica de la última dictadura militar, habían logrado una inusitada integración sectorial. El acercamiento radical con estos empresarios surgió, de hecho, en los meses previos al inicio del Plan Austral, bajo circunstancias por demás complejas: la imposición de "una economía de guerra", el agotamiento de la concertación social como alternativa política y en vísperas del juicio a los ex integrantes de las juntas militares que gobernaron al país entre 1976 y 1983.³¹

Una vez instrumentado el Plan Austral, los CI se convirtieron en un apoyo fundamental tanto para mantener cierta estabilidad de precios -- sobre todo a la luz del control monopólico u oligopólico que ejercían sobre el mercado nacional --, como para impulsar algunas de las reformas económicas anunciadas por Sourrouille en septiembre de 1986, en particular aquéllas relacionadas con una mayor promoción de las exportaciones manufactureras y el inicio de la privatización de empresas públicas. De esta manera, los CI pasaron a convertirse en los principales beneficiarios de las exenciones fiscales contenidas en la Ley de Promoción Industrial --

³¹ Pierre Ostiguy fija la primera aparición pública de los CI en marzo de 1985, con motivo del viaje presidencial a EU al cual fueron invitados algunos de esos empresarios. Sin embargo, considera que las reuniones informales databan de fines de 1984, cuando el entonces Canciller Dante Caputo contactó a algunos empresarios -- entre ellos Guillermo Kuhl, el ex coordinador del Grupo de los Nueve surgido en los últimos años de la dictadura militar -- para comunicarles "la intención oficial de crear un ámbito de conversación informal entre el gobierno y los más importantes grupos empresarios" (Pierre Ostiguy, Los Capitanes de la Industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80, Buenos Aires: Legasa, 1990, pp. 42, 72-73).

las cuales pasaron de representar 1.3% del PIB en 1984, a 2.6% en 1986 --³², a la vez que eran incorporados al proceso de privatización mediante su participación directa en el recién creado Directorio de Empresas Públicas. Si bien este organismo burocrático tenía como objetivo sanear las finanzas públicas de estas empresas para así poder agilizar la venta de las mismas, en la práctica los alcances que tuvo sobre la privatización fueron muy limitados y fue más bien visto como un simple intento de "cooptación" empresarial por parte del Estado.³³

Simultáneamente al acercamiento con los CI, el gobierno radical estableció canales informales de negociación con las facciones sindicales menos identificadas con la línea "confrontacionista" que encabezaba Saúl Ubaldini, quien desde mediados de 1985 asumió la Secretaría General de la CGT. Bajo esta línea de acción, que privilegiaba ante todo el enfrentamiento directo con el Estado, el grupo ubaldinista convocó a cuatro huelgas generales en el transcurso de 1986 y logró imponerse exitosamente en el Congreso "normalizador" que la central obrera

³² Daniel Heymann y Fernando Navajas, "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina 1970-87", en Desarrollo Económico, v.29, n.115 (1989), nota 22, pp. 320s.

³³ Esta es la opinión de Jorge Schvarzer y Ricardo Sidicaro en "Empresarios y Estado...", art. cit.; sobre el proceso de privatización, cabe señalar que hacia 1988 éste alcanzaba apenas a cuatro empresas públicas por cuya venta se generaron únicamente 32 millones de dólares. Pesa a los intentos oficiales por privatizar Aerolíneas Argentinas y la Empresa Nacional Telefónica (ENTEL), dos de las más grandes empresas estatales, éstos nunca se llegaron a concretar (véase Javier A. González Fraga, "Argentine Privatization in Retrospect", en William Glade (ed.), Privatization of Public Enterprises in Latin America, San Francisco, Ca: International Center for Economic Growth, 1991, pp. 80-85).

llevó a cabo en noviembre de ese mismo año.³⁴

De ahí que las 62 Organizaciones y el Grupo de los 15, dirigidos por Lorenzo Miguel y Jorge Triaca, respectivamente, pasaran a consolidarse como los interlocutores sindicales más viables en esta segunda etapa del gobierno radical. En ambos casos se trataba de facciones que rivalizaban con Ubaldini en torno al liderazgo del movimiento sindical y que históricamente se habían pronunciado por la negociación frente al Estado: en el caso de la primera, se trataba del viejo núcleo vandorista acostumbrado a presionar y/o negociar con igual fuerza, en tanto que la segunda representaba a los herederos de la antigua CNT creada a la sombra de los militares en 1978.³⁵

Así pues, el gobierno radical pasó a encontrar en las 62 Organizaciones de Lorenzo Miguel un útil aliado en las negociaciones salariales que siguieron a la "flexibilización" del Plan Austral, a mediados de 1986. A cambio de la aceptación de la propuesta oficial de negociar los incrementos salariales por rama industrial y condicionarlos a la renuncia temporal al derecho de huelga -- posición contraria a la que sostenía la CGT de Ubaldini -- la Unión Obrera Metalúrgica, principal agrupamiento de esta

³⁴ Pilar Calveiro, art. cit., pp. 51s.

³⁵ Además del grupo ubaldinista, las 62 Organizaciones y el Grupo de los 15, se encontraba la Comisión de los 25. Esta cuarta facción sindical coincidía con los ubaldinistas en la oposición al gobierno radical, mas no en la estrategia a seguir: en lugar de las huelgas generales, privilegió ante todo el trabajo legislativo (véase James W. McGuire, "Union Political Tactics and Democratic Consolidation in Alfonsín's Argentina, 1983-1989", en Latin American Research Review, v.27, n.1 (1992), pp. 37-74).

facción sindical, logró obtener un aumento salarial muy por arriba del establecido por las directrices oficiales de la política económica.

Poco tiempo después, en un intento por desactivar la oposición sindical a la reimposición de los controles salariales y de precios -- el llamado "Australito" de principios de 1987 --, el Presidente Alfonsín anunció, en marzo de 1987, la designación de Carlos Alderete, líder sindical asociado al Grupo de los 15, como ministro de Trabajo. En lugar de ampliar los márgenes de maniobra gubernamentales, la incorporación de un representante sindical al gabinete implicó simplemente la introducción de las pugnas corporativas al seno del Estado (a principios de 1987 se había procedido de igual manera al incluir como secretario de Agricultura a una figura cercana a la SRA, sin que por ello decrecieran las críticas del sector agroexportador a las iniciativas oficiales de congelar los precios e incrementar los impuestos).

A cambio de negociar una tregua huelguística y el acatamiento de los controles salariales con los sindicatos, Alderete se comprometió a enviar un paquete de reformas laborales al Congreso encaminado a recuperar los viejos privilegios corporativos arrebatados por la última dictadura militar (i.e restitución de la negociación colectiva y del control sindical de las obras sociales). Ello no sólo provocó un violento enfrentamiento con el propio ministro de Economía -- quien llegó a ser considerado públicamente por Alderete como "el enemigo estructural del

Ministerio de Trabajo" --³⁶, sino también una virulenta reacción por parte de los empresarios -- incluidos los CI -- quienes desplegaron el espectro de un renovado "poder sindical" para presionar directamente a Alfonsín y lograr así la postergación de las citadas reformas.

Por último, la contribución de Alderete a la derrota radical en los comicios de septiembre de 1987 resultó no menos importante a la luz tanto de su abierto proselitismo a favor del peronismo, como del hecho de que su sola permanencia en el gabinete de Alfonsín evidenció aún más ante el electorado argentino las terribles contradicciones en que éste se debatía. Apenas unos meses antes, en julio de 1987 su ministro de Economía había anunciado la aplicación de un nuevo paquete de reformas estructurales (i.e. desregulación, apertura comercial y reforma financiera) dirigidas a terminar con un modelo económico "dirigista" y "facilista" a partir del cual, según afirmaba Sourrouille, se habían consolidado las bases de poder de aquellos sectores que "desde adentro y afuera del aparato estatal (...) se resisten a las transformaciones que demanda la sociedad argentina".³⁷

Sin embargo, coinciden en señalar algunos autores, el lanzamiento de tales medidas en un momento por demás desfavorable para el Estado -- en medio de la pugna corporativa y las secuelas todavía presentes de la fallida intentona golpista de Semana Santa

³⁶ Citado en James W. McGuire, Ibid., p. 48.

³⁷ Citado en William Smith, "Democracy, Distributional Conflicts...", art. cit., p. 18.

-- no hizo sino agregar mayores dudas sobre la viabilidad de las mismas:

...el gobierno decidiría anunciar (en julio de 1987) el lanzamiento de amplias modificaciones estructurales de la economía argentina. Pero esta proposición se concreta en el marco de una relación de fuerzas sustancialmente distinta a la de noviembre de 1985: completamente disipada la capacidad estatal ganada desde el lanzamiento del Plan Austral, se inaugura un proceso de negociación en la que las organizaciones empresarias tendrán la oportunidad de definir en sus propios términos la agenda de las reformas estructurales. Dado que el Estado no puede sostener la postergación de las reformas indefinidamente -- a menos de contar con niveles de financiamiento externo (precisamente condicionados a la concreción de un programa de reformas) -- sin enfrentarse a un nuevo espiral hiperinflacionario, si no hay fuerzas para reformar "contra" las corporaciones, se intentarán las reformas "con" algunas de ellas; pero, como es lógico, si la agenda la definen estas últimas, los costos y su distribución serán muy distintos.³⁸

Si a esta debilidad estatal para imponer el programa de reformas económicas se agrega el bajo desempeño obtenido por el radicalismo gobernante en las elecciones de 1987, el panorama que entonces se ofrecía para la recomposición del poder de las corporaciones aparecía ya como un dato irreversible ante el cual tendría que enfrentarse el Presidente Alfonsín en su tercera y última etapa de gobierno.

³⁸ Vicente Palermo, art. cit., p. 357.

3.3 El inicio del fin: del fracaso electoral a la desintegración del Estado (septiembre 1987-julio 1989).-

Tras la celebración de los comicios intermedios de septiembre de 1987 la situación política, económica y social en Argentina se deterioró dramáticamente: dos fallidas asonadas militares (enero y diciembre de 1988), un cruento ataque guerrillero a un cuartel militar (enero de 1989), una ola de estallidos sociales en los principales centros urbanos (de marzo a julio de 1989) y una hiperinflación que, para mediados de 1989, superaba una tasa anual de 3,000%.

El punto de inflexión que marcaron aquellas elecciones proviene no sólo de los resultados en sí desfavorables que obtuvo el radicalismo -- la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados y el dominio peronista en 16 de las 22 provincias del país --, sino también del hecho de que a partir de ese momento el gobierno de Alfonsín se mostrara incapaz de articular una respuesta coherente y mínimamente eficaz a una demanda social para entonces generalizada: garantizar la gobernabilidad económica. A decir de Carlos Floria,

Las elecciones intermedias de 1987 produjeron conmoción sobre todo el partido gobernante. Gestos elecuentes demostrarían que desde el presidente Alfonsín hasta los cuadros del partido, el mensaje ciudadano había llegado con cierta carga de drama para el radicalismo. Puede decirse que el drama no fue interpretado con suficiencia por el gobierno y su partido, aunque en rigor sorprendió a casi todos, radicales o no. Y puede añadirse (...) que las tendencias fundamentales de las elecciones de 1987 persistirían para penetrar en los cruciales comicios

nacionales de mayo de 1989.³⁹

Aún y cuando las intenciones de Alfonsín en los meses previos a las elecciones de septiembre de 1987 habían ido en el sentido de concentrar la atención social en el tema de la reforma constitucional (fundamentalmente a través de la propuesta oficial de crear un régimen semiparlamentario y permitir la reelección presidencial), los resultados obtenidos por su partido en las mismas pusieron de manifiesto que, al igual que en las anteriores elecciones de 1985, la cuestión económica se había convertido ya en uno de los principales puntos de referencia de la sociedad argentina para juzgar el desempeño de su gobierno.

Con un Plan Austral declarado prácticamente desaparecido por los sectores empresariales, junto con una ola generalizada de críticas a la política económica oficial provenientes incluso del propio radicalismo, Alfonsín anunció una profunda reestructuración de su gabinete -- que por lo demás no afectó a su ministro de Economía -- al mismo tiempo que intentaba redefinir sus alianzas políticas. Dada la precariedad de los apoyos corporativos prestados en la etapa previa a las elecciones, y ante la imposibilidad de gobernar por sí sólo, Alfonsín buscó entonces un acercamiento con el peronismo "renovador" encarnado en la figura de Antonio Cafiero, el triunfante gobernador de la importante provincia de Buenos Aires.

³⁹ Carlos Floria, "La turbulenta transición de la Argentina secreta", en Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, IIDH, CAPEL, 1990, p.71.

Si bien a fines de 1987 ambos dirigentes concretraron un "pacto de gobernabilidad" interpartidario que permitiría asegurar el respaldo legislativo a las iniciativas gubernamentales posteriores, en la práctica sus alcances se vieron muy limitados toda vez que predominaron las pugnas internas dentro de cada partido. Así, mientras que grupos importantes del radicalismo identificados con Eduardo Angeloz, figura emergente que alcanzaría la nominación a candidato presidencial por la UCR en 1988, comenzaban a cuestionar el estilo "tecnocrático" del gobierno de Alfonsín y se unían a los reclamos opositores que pedían la destitución de Sourrouille en el Ministerio de Economía, los sectores "ortodoxos" del peronismo criticaban acremente a la facción renovadora de Cafiero e iniciaban una realineación de fuerzas favorable a Carlos Saúl Menem, entonces gobernador de la nortea provincia de La Rioja, quien finalmente obtendría en julio de 1988 la candidatura presidencial por el peronismo.

Los actores sociales, por su parte, aprovechaban la coyuntura para reactivar las presiones distributivas y fortalecer su poder corporativo con miras a las siguientes elecciones presidenciales. En ese sentido, el sindicalismo obtuvo un triunfo importante al lograr que el Congreso aprobara en diciembre de 1987 la eliminación de los topes salariales y la restitución de la negociación colectiva, ésta última prohibida desde los años de la última dictadura militar. A la pérdida de la variable salarial como instrumento de control macroeconómico, Sourrouille enfrentó la conformación de un amplio frente empresarial opuesto por completo

a la introducción de un paquete de reformas fiscales en el Congreso.⁴⁰

Para entonces el fracaso de la política económica oficial era innegable. Después de que en 1986 se hubiera logrado, por primera vez desde 1974, una tasa anual de inflación de dos dígitos (90%), un año después las autoridades económicas no acertaban siquiera a mantener los controles de precios y salarios que le exigía el nuevo paquete de estabilización pactado con el FMI. En ese mismo lapso, el déficit fiscal había crecido 70% y el déficit en cuenta corriente alcanzaba el nivel más elevado observado desde 1981 (4,200 millones de dólares). Debido a las pérdidas ocasionadas por las catástrofes climáticas y la caída en los precios internacionales de los granos (calculada en un 30% promedio entre 1984 y 1986), el superávit comercial para 1987 representaba apenas 250 millones de dólares. En contraste, el pago del servicio de la deuda externa para el siguiente año implicaba una transferencia neta de recursos al exterior por 4,700 millones de dólares. Frente a condiciones económicas tan adversas, a partir de abril de 1988 Argentina se vio obligada a suspender el servicio del pago de la deuda a la banca comercial, iniciando así una moratoria de facto que se prolongaría por casi dos años.⁴¹

En un desesperado intento por detener la pérdida de poder

⁴⁰ William C. Smith, "Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic...", art. cit., pp. 23-25.

⁴¹ William Smith, Ibid., p. 23; y Mario Damill y Roberto Frenkel, "Hiperinflación y estabilización: la experiencia reciente", en Guillermo Rozenwurcel (comp.), Elecciones y política económica en América Latina, Buenos Aires: CEDES, 1991, pp. 4-6.

político y el creciente deterioro macroeconómico -- que para mediados del año se manifestaba con una inflación anualizada superior al 380% -- y en vísperas de iniciarse la campaña presidencial, el gobierno radical anunció, en agosto de 1988, la instrumentación de un nuevo plan de estabilización: el llamado Plan Primavera. A pesar del respaldo exterior que brindaron el Departamento del Tesoro estadounidense e instituciones como el FMI y el Banco Mundial -- alrededor de tres mil millones de dólares --, y de los propios llamados de Alfonsín por concretar lo que él mismo denominó como una "alianza entre la producción y la democracia", la respuesta de los actores sociales a esta iniciativa gubernamental fue muy limitada.

Con la franca oposición del Congreso, las autoridades decidieron recurrir entonces a los decretos ejecutivos para negociar unilateralmente el apoyo de los grupos económicos con mayor poder monopólico del país. A cambio de que éstos aceptaran la imposición de un control temporal de precios por 180 días (aunque en realidad se comprometían a respetarlo únicamente por 60 días), el gobierno ofrecía la introducción de un régimen cambiario que implicaba de facto una transferencia neta de ingresos favorable a la industria.

Este régimen consistía en el establecimiento de un tipo de cambio dual en el que, por un lado, se obligaba a los agroexportadores a liquidar sus divisas en un mercado "comercial" regulado por el Banco Central y, por el otro, se permitía a los industriales liquidar y/o acceder a divisas para la importación en

uno "libre" que estaría determinado por la oferta y la demanda. Asimismo, el Banco Central se comprometía a mantener la libre compra-venta de las mismas en este último mercado con el supuesto fin de evitar la especulación financiera que se pudiera desatar.⁴²

Las capacidades del Estado para defender esta política cambiaria, empero, se encontraban ya bastante deterioradas. Además de la natural incertidumbre política que prevalecía ante la inminencia del año electoral, se sumaba la férrea oposición que despertaba esta política entre los empresarios agroexportadores. Tras haber convocado en septiembre de 1988 a un paro de 48 horas y haber impedido con rechiflas el discurso inaugural de Alfonsín durante la Feria Anual de la SRA, este sector empresarial decidió suspender definitivamente la liquidación de sus divisas en el mercado controlado por el Estado. Carente de la principal fuente generadora de divisas, el Banco Central pasó a depender enteramente de los recursos desembolsados por las instituciones financieras internacionales. Muy pronto, sin embargo, estos recursos también se vieron comprometidos toda vez que el cambio de administración estadounidense, a producirse en enero de 1989, amenazaba con retirar el respaldo internacional al Plan Primavera. Si bien la inflación había logrado controlarse relativamente durante el segundo semestre de 1988 (de una tasa mensual del 27.6% en agosto se había pasado al 5.7% en noviembre), la ola especulativa persistió fuertemente. Con una venta promedio de 450 millones de dolares por semana en enero de 1989, el Banco Central se vio

⁴² Mónica Peralta-Ramos, op. cit., pp. 135-136.

obligado finalmente, ante el peligro de agotar sus reservas, a anunciar el 6 de febrero la suspensión de la venta de dólares. Al respecto, Adolfo Canitrot, vice-ministro de Economía, señalaba lo siguiente:

En los últimos diez días de enero nosotros [el equipo económico] teníamos señales claras de que un gran número de firmas, algunas de ellas multinacionales, estaban comprando dólares masivamente. Hubo una firma que con la compra de 700 mil dólares en un sólo día tiró todo abajo. Machinea [el Presidente del Banco Central] se vio entonces obligado a cerrar la ventanilla del Banco Central a fin de no vender más dólares, ya que si hubiéramos continuado haciéndolo dos días más se hubieran llevado todo, incluyendo las sillas.⁴³

La consumación de esta jornada especulativa marcó el fin de la política cambiaria contenida en el Plan Primavera y, consiguientemente, el abandono de los controles unilaterales de precios por parte de los poderosos grupos económicos del país. Se produjo así un nuevo fenómeno de presión corporativa por parte de éstos, que la prensa local denominó con el nombre de "golpe de mercado". El impacto que esto tuvo sobre el Estado quedó sintetizado por el politólogo argentino Atilio Boron de la siguiente manera:

El asalto perpetrado por las diferentes fracciones de la burguesía sobre el estado democrático, ansiosas por consolidar sus poderes corporativos y sus "esferas de influencia" antes del recambio presidencial, configura una inédita tentativa de golpe de estado de nuevo tipo. A diferencia de los anteriores no se han utilizado ni fusiles ni bayonetas sino las mesas de dinero y el dólar, pero sus resultados fueron igualmente devastadores. En efecto, la calculada especulación con la moneda norteamericana produjo una masiva transferencia de ingresos hacia la clase dominante, empujando al país al borde la hiperinflación e intensificando la pauperización de los

⁴³ Citado en William C. Smith, "Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic...", art. cit., p. 27.

asalariados. Además, reforzó el predominio de los monopolios y las fracciones más concentradas de la burguesía mediante dos procesos combinados: primero, realizando una gigantesca eutanasia" de pequeños y medianos capitalistas, quebrados por la fiebre especulativa desatada por el gran capital; segundo, expropiando las poquísimas divisas que todavía obraban en poder del estado y privándolo así de los recursos materiales que lo capacitarían para desbaratar a la voluntad avasalladora del capital. De esta forma, la clase dominante somete por completo a un Estado en bancarrota, desorganizado e impotente.⁴⁴

Prueba de esta dramática descomposición del Estado fue la rápida sucesión de ministros de Economía que a partir de entonces se produjo: a la renuncia de Sourrouille en febrero, siguió la del veterano político radical Juan Carlos Pugliese en mayo, para que finalmente quedará Jesús Rodríguez por un mes más. La capacidad del equipo económico para incidir efectivamente sobre la política económica se había visto gravemente comprometida tras el rechazo del Congreso a la iniciativa gubernamental de reforma tributaria presentada a fines de 1988. Así, en tanto que los ingresos fiscales para el segundo trimestre de 1989 caían en 60% con respecto al mismo período del año anterior, la deuda pública interna entre el tercer trimestre de 1988 y enero de 1989 experimentaba un crecimiento real del 40%, para colocarse en cerca de 11,700 millones de dólares.⁴⁵

En este contexto, la capacidad del Estado para administrar los desequilibrios se vio extremadamente reducida. Ante la incertidumbre política, los grupos de interés sectorial ejercían presión a fin de dejar establecidas conquistas que actuaran como reaseguro para el futuro próximo, no sólo

⁴⁴ Atilio Borón, Memorias del capitalismo salvaje, Buenos Aires: Imago Mundi, 1991, p. 41.

⁴⁵ Mario Damill y Roberto Frenkel, "Hiperinflación y estabilización...", art. cit., pp. 10 y 23.

bloqueando proyectos de reforma que pudieran lesionar sus intereses en forma transitoria o permanente, sino tratando de imponerse en la política de corto plazo, despojando a las autoridades de sus instrumentos de estabilización. Este escenario de puja distributiva exacerbada fue el sustrato sobre el que se montó la hiperinflación.⁴⁶

De esta manera, en forma paralela al surgimiento de una de las peores crisis hiperinflacionarias que han afectado a Argentina en toda su historia -- de una tasa mensual de inflación del 17% en marzo de 1989 se pasó a una cercana al 200% en julio, alcanzando a mediados del año una inflación anualizada de 3,610% --, los sectores más concentrados del empresariado nacional emergían como el único factor real de poder a tomar en consideración por parte de los dos principales candidatos presidenciales: el peronista Carlos Saúl Menem y el radical Eduardo Angeloz. Así, en tanto que las principales organizaciones empresariales -- agrupadas en torno al llamado Grupo de los Ocho -- planteaban abiertamente a ambos candidatos los lineamientos económicos a considerar en sus programas de gobierno; el Grupo Bunge & Born, que hasta hacía muy poco había fungido como coordinador de los CI ante el gobierno de Alfonsín, ofrecía al candidato peronista apoyo financiero para su campaña, así como todo un programa de reactivación económica elaborado con apoyo del ex premio Nobel de Economía Lawrence Klein.⁴⁷

Los sindicatos, por su parte, quedaban prácticamente a la

⁴⁶ Ibid., p. 11.

⁴⁷ Mónica Peralta-Ramos, op. cit., p. 139; y Gary W. Wynia, "The Peronists Triumph in Argentina", en Current History, v. 89, n. 543 (1990), p. 15.

defensiva, incapaces de incidir realmente sobre el desarrollo de los acontecimientos y más interesados en mantener sus privilegios corporativos. Después de los sucesos violentos de septiembre de 1988 que acompañaron al decimotercer paro general en contra del gobierno alfonsinista, y ante el peligro de que el mantenimiento de esta estrategia sindical pudiera afectar la campaña electoral del peronismo, la CGT de Ubalдини decidió suspender las huelgas generales (veáse tabla 3.1).⁴⁸

TABLA 3.1 NUMERO DE HUELGAS (1984-1989)

AÑO	NUM. HUELGAS	NUM. HUELGAS GENERALES
1984	717	1
1985	344	2
1986	563	4
1987	398	3
1988	541	3
1989	245*	0

* = hasta antes del cambio de gobierno

Fuente: Edward C. Epstein, "Labor-State Conflict in the New Argentine Democracy. Parties, Unions and Power Maximizing", en del mismo autor (ed.), The New Argentine Democracy, Westport, Conn: Praeger, 1992, tabla 5.1, p. 136.

⁴⁸ El llamado "viernes negro" del 9 de septiembre de 1988 provocó más de 100 heridos, la mitad de ellos policías, como resultado de los choques producidos entre los simpatizantes de la CGT y las fuerzas del orden. Este suceso fue aprovechado por el radicalismo para resucitar el "fantasma" de la violencia que el peronismo protagonizó en la década de los setenta.

Con un nivel de desempleo y/o subempleo que para abril de 1989 afectaba ya al 16% de la fuerza laboral ubicada en el Conurbano Bonaerense -- en contraste con el 8.6% de 1984 --, los líderes sindicales concentraban sus esfuerzos en la aprobación de una nueva Ley de Asociaciones Gremiales que les permitiera la reelección y el control de las obras sociales, antes que en detener el dramático deterioro que experimentó el nivel de vida de los trabajadores durante el primer semestre de 1989:⁴⁹

1989	TASA DE INFLACION MENSUAL	PODER ADQUISITIVO (Dic.1983=100)
Enero	9.3	95.8
Febrero	13.2	93.0
Marzo	24.9	80.2
Abril	54.3	63.7
Mayo	98.2	63.8
Junio	150.4	44.4

En medio de una economía dolarizada, con un esquema de precios totalmente destruido y un sistema financiero al borde del colapso debido a la disparatada alza en las tasas de interés (tan sólo en abril la tasa mensual efectiva pasó de 35% a 112%), el peronismo resultó triunfador en los comicios presidenciales del 14 de mayo de 1989 al obtener 47% de los votos frente al 32% de los radicales.⁵⁰

Pese a que el alto porcentaje de votos que obtuvo la UCR no dejó de extrañar dado el caos económico en que se produjeron éstas elecciones, lo cierto es que Alfonsín quedó prácticamente

⁴⁹ William Smith, "Democracy, Distributional Conflicts...", art.cit., tablas 4 y 5, pp. 16 y 22, respectivamente.

⁵⁰ Ibid., pp. 28-29.

imposibilitado de cumplir con el período constitucional por el que había resultado electo seis años antes y que en teoría debía culminar el 10 de diciembre de 1989. Tras la ola de saqueos populares que a fines de mayo se desató en los principales centros urbanos del país, y presionado por el rechazo de las corporaciones empresariales y sindicales a cualquier medida de estabilización económica que intentara realizar en sus últimos meses de gobierno, el 12 de junio Alfonsín anunció su renuncia a la Presidencia de la República, obligando así a adelantar cinco meses antes de lo previsto el traspaso de poderes a la recién ungida administración peronista de Carlos Menem.

Comentarios finales.-

Si bien el hecho de que se hubiera podido efectuar por primera vez desde 1928 un cambio de gobierno entre dos presidentes civiles elegidos por la voluntad popular, y en medio de una terrible crisis socioeconómica, representa en sí mismo un éxito de la democracia, difícilmente se puede afirmar que la gestión radical de Raúl Alfonsín haya logrado consolidarla. Por el contrario, la viabilidad de ésta pareció quedar en entredicho toda vez que la explosión hiperinflacionaria desatada en los meses previos y posteriores a las elecciones de mayo de 1989 condujo a una crisis de gobernabilidad que por momentos pareció cuestionar incluso la capacidad del Estado para garantizar uno de sus elementos consustanciales: el monopolio legítimo de la violencia.

Junto con el profundo deterioro de las capacidades estatales experimentado durante el gobierno radical, se produjo un realineamiento en el equilibrio de poder corporativo que hasta hace no mucho tiempo caracterizó a Argentina. Por una parte, el sindicalismo quedó relegado a una situación defensiva, en la cual las estrategias de lucha gremial -- en particular las trece huelgas generales decretadas por la CGT de Ubal dini durante el mandato de Alfonsín -- terminaron por definirse en función de la recomposición de fuerzas internas y no tanto de la capacidad para defender los niveles de vida de la clase trabajadora (al respecto, baste señalar que la participación de ésta en el ingreso nacional cayó de un 41% del PIB que representaba en 1983, a un 30% en 1988).⁵¹ Por la otra, los mismos grupos empresariales que se habían beneficiado previamente por la reestructuración productiva ocurrida en la última dictadura militar reforzaron aún más su poder económico -- fuera mediante los beneficios fiscales contenidos en los esquemas de promoción industrial del Plan Austral o la especulación financiera derivada del Plan Primavera --, al tiempo que establecían una presencia política inédita caracterizada, como fue el caso de los CI, por la baja mediación de las organizaciones tradicionales de representación y el establecimiento de canales fluídos de comunicación con el Estado.

Estos cambios en la estructura del poder corporativo no condujeron, sin embargo, a la introducción de nuevas estrategias políticas por parte de los actores sociales. Tanto sindicatos como

⁵¹ Ibid., p. 28.

empresarios siguieron haciendo del Ejecutivo el principal blanco de presión corporativa, llevando en no pocas ocasiones a que éstos actuaran como una oposición desleal que privilegió las acciones desestabilizadoras (fueran huelgas generales o "golpes de mercado"), antes que el respeto a los compromisos o acuerdos políticos. De esta forma, se reafirmó un continuum que desde 1955 ha impedido la consolidación de la democracia en el país conosureño: la tendencia a convertir al Estado en centro neurálgico del conflicto social y, consiguientemente, la renuencia a institucionalizar las demandas sociales a través del sistema político (llámense partidos políticos o Congreso). Esta continuidad, a su vez, se vio reforzada por el estilo de gobierno que asumió Alfonsín:

Esta voluntad de actuar sin excesiva negociación y sin perder la capacidad de ejecutar políticas indujo a buscar la legitimación plebiscitaria informal o indirecta -- actos públicos frecuentes, sesgo plebiscitario atribuido por el partido oficial a los comicios parciales -- y a propiciar la adopción extraparlamentaria de decisiones.⁵²

La permanencia de prácticas políticas poco comprometidas con las reglas del juego democrático entre el Estado y los actores sociales dificultó aún más la instrumentación de políticas económicas efectivas, capaces de superar el estancamiento económico y detener el deterioro social. En ese sentido, el fracaso del Plan Austral fue bastante revelador: la decisión de las autoridades radicales de aplicarlo primero de manera unilateral, para

⁵² Isidoro Cheresky, "Argentina. Un paso en la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política", en Revista Mexicana de Sociología, v. 52, n. 4 (1990), p. 54.

posteriormente recurrir a selectivas prácticas corporativas con algunos grupos sindicales y empresariales llevó finalmente a que éstos buscaran consolidar sus posiciones de poder antes que corresponsabilizarse con el gobierno en el mantenimiento de la política económica.

La existencia de una conducta social poco cooperativa constituyó, pues, uno de los factores que contribuyeron decisivamente a la ulterior descomposición económica que afectó al país. Con un Estado en virtual bancarrota financiera y paralizado políticamente por los embates corporativos, el mercado se convirtió en el único mecanismo "regulador" del conflicto social.

En suma, la experiencia alfonsinista demostró la dificultad que implica la consolidación del régimen democrático en Argentina, en la medida en que se siguió presentando un Estado profundamente frágil e incapaz de garantizar su capacidad de gestión económica, así como unos actores sociales que continuaron privilegiando las presiones corporativas por encima de la canalización institucional de sus demandas.

4.- CONCLUSIONES: EL GOBIERNO DE CARLOS MENEM Y LAS PERSPECTIVAS DE CONSOLIDACION DEMOCRATICA EN ARGENTINA

Esta última parte del trabajo tiene como objetivo vincular la redefinición de las relaciones Estado-actores sociales que ha traído consigo la reforma económica aplicada por el actual gobierno peronista de Carlos S. Menem (1989-1995) con las perspectivas de consolidación democrática en Argentina. Si, como lo sostiene la hipótesis planteada en la introducción de este trabajo, éstas perspectivas están dadas en función de la posibilidad de llegar a un nuevo tipo de arreglo entre el Estado y los actores sociales (sindicatos y empresarios) que permita al primero garantizar el éxito de sus políticas económicas y a los segundos expresar sus demandas a través de canales de mediación institucionales, y no simplemente mediante presiones de tipo corporativo, de lo que se trata es de ver en qué medida las transformaciones ocurridas bajo el actual gobierno constituyen o no un nuevo punto de partida y, por lo tanto, una mayor viabilidad del propio régimen democrático en el país conosureño.

Cabe aclarar que, ante la dificultad para evaluar a priori una gestión gubernamental que aún no termina y que está sometida a una dinámica no exenta de sorpresas cotidianas, este último capítulo pretende únicamente establecer las continuidades y/o rupturas que se observan en el actual gobierno peronista con respecto a las experiencias analizadas anteriormente en este trabajo.

Ahora bien, la asunción de Carlos Menem al poder en julio de 1989, en lo que viene a constituir el segundo gobierno en la etapa

de consolidación democrática iniciada seis años antes, surge de hecho en un contexto muy particular que conviene precisar. Como se recordara del capítulo anterior, el ungimiento del cuarto gobierno peronista en la historia de Argentina nace en medio de fuertes convulsiones hiperinflacionarias y el colapso de un Estado que no sólo ha sucumbido frente a las presiones corporativas, sino que además se ha visto obligado a decretar el estado de sitio ante el temor de ver cuestionada incluso su capacidad coercitiva.

Ante tal situación de emergencia, Menem se ve obligado a adelantar su toma de posesión cinco meses antes del calendario oficial previsto originalmente -- de diciembre de 1989 a julio de ese mismo año --, y a iniciar un drástico programa de estabilización y reforma económica apoyándose en un realineamiento de fuerzas políticas y sociales inédito para la historia política de Argentina. Como bien señala el politólogo argentino Carlos Floria, fue precisamente la conformación de un "estilo de autoridad de crisis" lo que permitió a un partido tradicionalmente anti-liberal y anti-empresarial asumir, sin aparentes disrupciones políticas, la instrumentación de políticas económicas encaminadas a construir lo que vagamente se dio en llamar una "economía popular de mercado", así como vincularse estrechamente con los núcleos empresariales con mayor concentración de capital y capacidad exportadora del país.¹

Si bien no se renunciaba al apoyo tradicional del sindicalismo

¹ Carlos Floria, "La turbulenta transición de la Argentina secreta", en Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, IIDH, CAPEL, 1990, pp. 74-75.

peronista, el acercamiento con los intereses empresariales se volvía casi inevitable dado el fortalecimiento político y económico que éstos habían venido experimentando a raíz de su destacada participación tanto en el mantenimiento como en el socavamiento de los anteriores esfuerzos gubernamentales de estabilización económica (Plan Austral y Plan Primavera, fundamentalmente). Más aún, fueron estos mismos sectores empresariales quienes desde la campaña electoral ofrecieron a Menem un importante respaldo que incluía tanto apoyo financiero para sufragar la misma, como la presentación de un detallado programa económico de gobierno que iba acompañado de la promesa de conceder un crédito por 2,500 millones al Banco Central a fin de que éste pudiera recomponer sus escasas reservas.²

En ese sentido, no resulta del todo extraña la decisión de Menem de incorporar a su gabinete inicial a uno de los más conspicuos representantes de tales intereses capitalistas: el Grupo Bunge & Born. Considerado como uno de los conglomerados empresariales más antiguos y poderosos de Argentina, Bunge & Born no sólo registró una impresionante expansión económica durante la anterior gestión radical -- consolidando sus actividades en los sectores agroexportador, industrial, comercial y financiero --³,

² Mónica Peralta-Ramos, The Political Economy of Argentina: Power and Class Since 1930, Boulder, Co: Westview, 1992, p. 147.

³ Bunge & Born nació en 1884 como una empresa vinculada al sector agroexportador. El crecimiento que observó durante el gobierno de Alfonsín resulta impresionante si se toma en cuenta que mientras que entre 1973 y 1983 sólo agregó 3 empresas a las 59 con que contaba inicialmente, para 1987 logró incorporar otras 24, dando un total de 86 empresas. Cabe destacar que para 1989 este

sino que además constituyó una pieza clave dentro del selecto grupo de empresarios que fungieron como interlocutores frente a Alfonsín: los llamados "Capitanes de la Industria" (CI).

Fue precisamente uno de los principales ejecutivos de Bunge & Born, Néstor Rapanelli, quien después de servir como coordinador oficial de los CI ante el gobierno radical se convirtió en el ministro de Economía encargado de aplicar el primer programa de estabilización y reforma económica instrumentado por el flamante gobierno peronista: el Plan Bunge & Born.⁴ Además de la terapia de "Shock" anti-inflacionario que éste planteaba (congelamiento de precios, incremento de las tarifas públicas y devaluación), se proponía una drástica transformación de la economía argentina que estaría respaldada en dos decretos legislativos, previamente aprobados por el Congreso: las llamadas Ley de Reforma del Estado (agosto de 1989) y Ley de Emergencia Económica (septiembre 1989). En tanto que la primera autorizaba al Ejecutivo a privatizar, sin previa consulta con el Congreso, gran parte del sector público (incluyendo telecomunicaciones, aerolíneas, petroquímica, siderurgia e incluso el sistema nacional de carreteras); la segunda establecía la suspensión de los subsidios y exenciones fiscales otorgados al sector privado, la introducción de medidas de

grupo empresarial se había colocado ya como el segundo exportador industrial más importante del país (Veáse Horacio Verbitsky, Robo para la Corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción, Buenos Aires: Planeta, 1992, p. 33).

⁴ Si bien en un principio Miguel Roig, otro ejecutivo de Bunge & Born, fue nombrado como titular del Ministerio de Economía, su temprano deceso, ocurrido apenas seis días después de haber asumido el cargo, obligó que fuera sustituido por Néstor Rapanelli.

liberalización comercial (eliminación de los impuestos a la exportación y reducción de tarifas a la importación), y la reestructuración del aparato burocrático.

En forma paralela a la instrumentación de estas medidas de política económica, y en un intento por desactivar el potencial conflicto con los sindicatos que éstas traían consigo, Menem decidió incorporar a su gestión a la facción gremial más conciliadora y acomodaticia del espectro sindical, la misma que el propio Alfonsín había consagrado como interlocutor oficial frente al Estado: el Grupo de los 15. La designación de Jorge Triaca -- "líder histórico" de este agrupamiento sindical -- como titular del Ministerio de Trabajo le permitió a Menem cumplir tempranamente con un doble cometido: 1) dividir al liderazgo sindical y 2) debilitar las bases del poder sindical.

Así pues, en tanto que la integración del Grupo de los 15 a la administración menemista, y el consecuente marginamiento del otrora poderoso Secretario General de la CGT, Saúl Ubaldini, motivaba una ruptura interna en la principal central sindical -- surgiendo así dos nuevas agrupaciones: la oficialista CGT-San Martín y la ubaldinista CGT-Azopardo --, Menem impulsaba, con el aval del Ministerio de Trabajo, la regulación del derecho a huelga en el sector público, uno de los principales instrumentos de presión sindical.⁵

⁵ La penalización de la huelga en el sector público -- mediante la desaparición de la llamada "personería gremial" del sindicato que la hubiera convocado -- entró en vigor hasta octubre de 1990, luego de seis meses de infructuosos intentos por lograr su aprobación legislativa y tras haber derrotado la huelga de los

La desarticulación del movimiento sindical no impidió, sin embargo, que cesaran los ataques corporativos por parte de los grupos empresariales más poderosos del país. De hecho, fueron éstos mismos grupos los que asestaron el golpe de gracia al co-gobierno que venían realizando con Menem desde que éste asumió la presidencia en julio de 1989. Seis meses después de esa fecha, ante la incapacidad del Plan Bunge & Born para contener la inflación y las presiones especulativas, el ministro de Economía Rapanelli se vio obligado a renunciar.

Posteriormente, y ya con otro equipo económico no vinculado con los grupos empresariales, éstos reafirmaron el poder de veto entonces alcanzado mediante la concreción de un segundo "golpe de mercado", semejante al realizado en los últimos meses de la gestión alfonsinista. La decisión del ministro Erman González de iniciar una drástica reducción de la liquidez provocó que en los primeros meses de 1990 se generara una fuga de capitales por 3 mil millones de dólares, una aguda recesión económica (en el caso de la producción industrial, implicó que ésta cayera 15%), y una renovada ola hiperinflacionaria que para marzo de 1990 alcanzaba una fantástica tasa anualizada de 20,000%!⁶

Posteriormente, en el transcurso de ese año y hasta principios

telefonistas de la Capital Federal llevada a cabo un mes antes.

⁶ Este segundo golpe de mercado fue resultado de los intentos gubernamentales por aplicar el llamado "Plan Bonex", que consistía básicamente en la conversión de depósitos a plazo fijo en la banca comercial por títulos de deuda externa pagaderos en dólares a un plazo de diez años.

de 1991, siguió una secuencia de planes económicos fallidos -- los llamados "Planes Erman I-VII" -- que profundizaron aún más el deterioro económico y social al registrarse una de las tasas de inversión doméstica más bajas en la historia de este país: 8.5% del PIB, en contraste con el 20.9% del PIB de principios de los ochenta. Ante el cuestionamiento político que implicaba mantener tasas de inflación de cuatro dígitos junto con una economía estancada por tercer año consecutivo, Menem decidió nombrar, en marzo de 1991, a Domingo Cavallo, economista harvardiano y ex funcionario del Banco Central en los últimos años de la dictadura militar, como su cuarto ministro de Economía.

Este cambio en el gabinete económico constituyó una pieza clave para la evolución posterior del gobierno de Menem ya que le permitió recuperar la iniciativa y reforzar su poder en un momento en que éste se encontraba en entredicho: además del bajo desempeño económico ya mencionado, su gestión enfrentaba graves escándalos de corrupción a unos cuantos meses de las primeros comicios intermedios a celebrarse a mediados de 1991.⁷

En efecto, Cavallo respondió inmediatamente con una audaz medida de estabilización macroeconómica que permitió reducir

⁷ Me refiero fundamentalmente a los llamados "Swiftgate" y "Yomagate". El primero de ellos fue denunciado a principios de 1991 por el embajador estadounidense Terence Todman, quien acusaba a altos funcionarios del gobierno de Menem de haber sobornado a una empresa de esa nacionalidad -- el frigorífico Swift Armour -- a cambio de beneficios fiscales. Por lo que se refiere al "Yomagate", éste surgió pocas semanas después, en marzo, como resultado de las denuncias aparecidas en la revista española Cambio 16 en las cuales se involucraba a figuras cercanas a Menem -- incluida su cuñada y secretaria particular, Amira Yoma -- en el lavado de dólares provenientes del narcotráfico.

significativamente la inflación en unos cuantos meses y obtener así un importante triunfo electoral en varias provincias del país (incluída Buenos Aires). Se trataba de la llamada "Ley de Convertibilidad", aprobada por el Congreso el 27 de marzo de 1991, mediante la cual se estableció la fijación del tipo de cambio con respecto al dólar y el requisito de respaldar toda emisión monetaria con las reservas existentes en el Banco Central.

Estas medidas, consideradas la piedra angular de la actual política económica del gobierno de Menem, han permitido no sólo recuperar el crecimiento económico con tasas moderadas de inflación (veáse tabla 4.1), sino también profundizar aún más las reformas económicas y, sobretodo, llegar a un acuerdo con los acreedores internacionales. Así, en tanto que el primero de noviembre de 1991 Menem establecía por decreto la completa desregulación de la economía argentina (el denominado "Megadecreto" que incluía desde el comercio interno y externo hasta las negociaciones salariales), en abril de 1992 Cavallo lograba integrar a Argentina al Plan Brady de reducción de deuda externa, reincorporando así al país al sistema financiero internacional tras la moratoria de facto asumida en 1988 por Alfonsín.

**TABLA 4.1 CRECIMIENTO ECONOMICO E INFLACION ANUAL
(1989-1993)**

	1989	1990	1991	1992	1993*
Crecimiento PTB (%)	-4.5	0.4	9.0	8.7	6.0
Indice de Precios al Consumidor (%)	3,079.8	2,314.7	170.7	25.0	13.0

*/ Estimado

FUENTE: The Economist Intelligence Unit, Country Report, second quarter 1993, pp. 3 y 5.

Ahora bien, estos triunfos económicos del gobierno de Menem -- que algunos observadores internacionales no dudan en calificar como un "milagro económico" -- tienen un correlato directo, si acaso decisivo para el futuro político de Argentina, en cuanto a la configuración del poder corporativo de los actores sociales.

Por lo que se refiere a los empresarios, el fin del Estado propietario e intervencionista, junto con la consecuente apertura y desregulación económica, implica el fin de la vieja clase empresarial que creció y se fortaleció a la sombra de la protección y los favores del Estado. Más allá de las graves irregularidades e incertidumbres que han acompañado la privatización del sector público -- proceso en el cual se ha fortalecido el poder monopólico de los mismos grupos económicos que en el pasado se vincularon estrechamente al Estado --⁸, lo cierto es que las organizaciones

⁸ Como ejemplo de las irregularidades que han plagado el proceso de privatización en Argentina destacan los casos de dos de las otrora más importantes empresas estatales: la Empresa Nacional

empresariales tradicionales (UIA, GGE, SRA, etc.) han perdido su razón de ser, a la luz no sólo de una economía en donde predominan los mecanismos de mercado y donde el acceso discrecional al aparato estatal ya no resulta tan relevante para garantizar sus privilegios -- base sobre la cual se consolidó en el pasado el poder de muchas de esas organizaciones --, sino también como consecuencia del fortalecimiento de importantes grupos económicos, con alto grado de concentración de capital e integración sectorial, que han encontrado nuevas formas de interlocución directa frente al Estado.

En forma paralela a la recomposición del poder empresarial, los sindicatos enfrentan la pulverización de su otrora omnipresente poder, llegando a cuestionarse incluso su existencia como actor corporativo en los términos en que lo fue anteriormente. Tras la

de Telecomunicaciones (ENTEL) y Aerolíneas Argentinas. En tanto que la primera fue comprada por el Citibank y los grupos locales Techint y Pérez Companc a un valor inferior a la tercera parte de sus activos, debido al fuerte endeudamiento en que incurrió la empresa en los meses previos a su privatización (de 800 a 1,200 millones de dólares); la segunda involucró la participación de Iberia, el monopolio estatal español, y Austral, la otra línea aérea local, así como la recompra ulterior de acciones por parte del gobierno argentino (de un 5% inicial a un 33% posteriormente) como consecuencia de la baja capitalización de que fue objeto la empresa por parte de sus compradores iniciales.

De ahí que hayan surgido agudas críticas a este proceso, entre las cuales destaca la del connotado periodista argentino Horacio Verbitsky: "El capitalismo de rapiña que impera en la Argentina ha entrado en una nueva etapa. En lugar de extraer los recursos y transferirlos, el Estado ha cedido patentes de curso para que los mismos beneficiarios del esquema anterior (el de expansión del sector público) los obtengan ahora en forma directa, sin órganos regulatorios, sin objetivos nacionales definidos, sin recaudos para impedir la implantación de monopolios privados en lugar de públicos, y con la corrupción como forma de pago por la participación en semejante despilfarro del patrimonio acumulado en las empresas públicas por generaciones de argentinos" (veáse Horacio Verbitsky, op. cit., p. 53).

ruptura de la alianza formal de Menem con el Grupo de los 15, producida a principios de 1991 como consecuencia de la salida de Jorge Triaca del Ministerio de Trabajo y de otros líderes sindicales del gobierno -- algunos de ellos, como Luis Barrionuevo, involucrados en escandalosos casos de corrupción --, y pese a la anunciada reunificación de la CGT en marzo de 1992, el movimiento sindical ha asistido a una grave crisis de representatividad que le ha impedido oponer un mínimo de resistencia a las reformas laborales impulsadas por el ministro Cavallo. Entre éstas se incluyen medidas que debilitan directamente las fuentes tradicionales del poder sindical como es el caso de la reintroducción de las negociaciones salariales a nivel de planta laboral y la eliminación del control sindical sobre las obras sociales (medidas ambas introducidas por el "megadecreto" ya aludido de noviembre de 1991).

Si bien todavía no se han logrado introducir plenamente las últimas propuestas de "flexibilización" laboral -- entre las cuales destaca la sustitución de la histórica jornada diaria de trabajo por un sistema de horas de trabajo anuales --⁹, lo cierto es que la capacidad de movilización y presión sindical es ya prácticamente nula. Así lo demostró la escasa concurrencia registrada en la primera huelga nacional decretada el 9 de noviembre de 1992 en contra del gobierno de Menem -- cifra que contrasta con las siete huelgas generales que en ese mismo lapso de tiempo enfrentó Alfonsín.

⁹ Véase Latin American Weekly Report, 20 de mayo de 1993.

Estas transformaciones en el poder corporativo de los actores sociales, sin embargo, no se han acompañado de un claro replanteamiento del Estado en términos tanto de capacidades como de estructura institucional. Si bien los éxitos en materia de estabilización y reforma económica representan en sí mismos un incremento en las capacidades estatales con respecto a Alfonsín -- respaldadas incluso por los propios resultados electorales del peronismo en los comicios intermedios de mediados de 1991 y, más recientemente, de octubre de 1993 --, persisten serias dudas sobre la posibilidad de que el actual gobierno de Menem conduzca realmente a un modelo de desarrollo viable, capaz de reactivar el crecimiento económico y superar el rezago social creado después de dos décadas de inestabilidad y estancamiento económico.

Hasta el momento, el crecimiento económico logrado por el Plan Cavallo ha estado basado más en la reactivación del consumo que han generado las expectativas anti-inflacionarias, y no tanto por una recuperación sustancial en la tasa de inversión; luego de que ésta alcanzará, durante la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990, una tasa histórica de sólo 8% del PIB. Asimismo, el hecho de que 34.5% de la población argentina no pueda cubrir los requerimientos mínimos de bienestar social (i.e. alimentación, vivienda, salud y educación), en contraste con el 16% registrado en 1986 y el 10% en 1980, viene a agregar serias contradicciones a un gobierno que se precia de llevar a su país al "Primer Mundo".¹⁰

¹⁰ Argentina ha experimentado una de los procesos de empobrecimiento de la población más dramáticos de la región latinoamericana. Al respecto veáse Latin American Special Reports,

Por lo que se refiere a la posibilidad de superar la proverbial debilidad institucional del Estado, y del sistema político en general, los saldos del menemismo no son menos inciertos. En primer lugar, la devaluación que ha sufrido el Estado se ha acentuado en los últimos años como resultado de la profunda retórica anti-estatista que ha acompañado las reformas económicas, la corrupción imperante en altos círculos gubernamentales, y las pugnas internas al seno de la administración peronista. En segundo lugar, la permanente recurrencia a los decretos ejecutivos como instrumento de gobierno, práctica iniciada por Alfonsín y reforzada por Menem, ha acentuado aún más la tendencia histórica de concentrar el poder en torno al Ejecutivo, marginando con ello instituciones vitales para el funcionamiento de la democracia, tales como el Congreso o la Suprema Corte de Justicia. Por último, mas no por ello menos importante, la grave crisis de identidad en que están sumidos tanto radicales como peronistas -- "el menemismo como etapa superadora del peronismo" arroja más incógnitas que certezas -- cuestiona la posibilidad de que los partidos políticos coadyuven realmente a la institucionalización de las demandas sociales a través de las instancias de representación política tradicionales.

En suma, el proceso de consolidación democrática que vive Argentina hoy en día dista mucho de haber culminado. Tal y como lo demostró la experiencia histórica iniciada hace medio siglo cuando llegó Perón al poder, este país sigue enfrentando el desafío

"Poverty: an issue making a comeback", SR-92-05, octubre de 1992.

fundamental de toda democracia moderna: integrar las demandas de participación política con las exigencias del desarrollo económico. En tanto una siga suponiendo la exclusión de la otra, las amenazas de potenciales disrupciones al régimen democrático estarán siempre presentes.

BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, Carlos, et. al., "Relación Estado-empresarios y políticas concertadas de ingresos. El caso argentino" en PREALC (ed.), Política económica y actores sociales, Santiago de Chile: OIT, 1988, pp. 201-224.
- ALBERTI, Giorgio, "Democracy by default, Economic Crisis, Movimientismo and Social Anomie", mimeo presentado en el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política en Buenos Aires, julio 21-25, 1991.
- et. al., "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", en Boletín Techint, n.235 (1984), pp.77-124.
- , et. al., "Política e ideología en la industrialización argentina", en Boletín Techint, n.239 (1985), pp.7-20.
- , "Some Thoughts on the Politics of Democratic Consolidation in Latin America", mimeo, Consejo de Europa, 1986.
- ALFONSIN, Raúl, El poder de la democracia, Buenos Aires: Fundación Plural, 1987.
- AZPIAZU, Daniel, et. al., El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80, Buenos Aires: Hyspamérica, 1988.
- AYALA ESPINO, José Luis, Límites del Estado, límites del mercado, México, DF: INAP, 1991.
- BOBBIO, Norberto y Matteucci, Nicola, Diccionario de política, México, D.F.: Siglo Ventiuno, 1981.
- BORON, Atilio Alberto , Memorias del capitalismo salvaje, Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.
- CALVEIRO, Pilar, "Sindicatos y política (Argentina 1980-1986)", en Mario Trujillo Bolio (coord.), Organización y luchas del movimiento obrero latinoamericano (1978-1987), México, D.F.: Siglo Ventiuno, 1988.
- CANAVESE, Alfredo y Di Tella, Guido, "¿Estabilizar la inflación o evitar la hiperinflación? El caso del Plan Austral: 1985-1987", en Michel Bruno et.al., (eds.), Inflación y estabilización: la experiencia reciente de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 189-211.

- CANITROT, Adolfo, Orden social y monetarismo, Buenos Aires: CEDES, 1981.
- CAVAROZZI, Marcelo, "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en Journal of Latin American Studies, v.24, n.3 (1992), pp.665-684.
- , et.al., "Concertación, Estado y sindicatos en Argentina contemporánea", en PREALC (ed.), Política económica y actores sociales, Santiago de Chile: OIT, 1988, pp. 161-199.
- , "Political Cycles in Argentina Since 1955", en Guillermo O'Donnell, et. al., (eds.), Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 19-48.
- CHERESKY, Isidoro, "Argentina. Un paso en la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política", en Revista Mexicana de Sociología, v. 52, n. 4 (1990), pp. 49-68.
- COLLIER, Ruth B. y Collier, David, Shaping the political arena; critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- COLLIER, David (ed.). The New Authoritarianism in Latin America, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979.
- COMISION NACIONAL SOBRE LA DESAPARICION DE PERSONAS, Informe Nunca Más, Buenos Aires: Eudeba, 1991.
- CORBO, Vittorio, "Problems, Development Theory, and Strategies of Latin America", en Gustav Ranis y Paul Schultz (eds.), The State of Development Economics, Cambridge: Basil Blackwell, 1988, pp. 145-182.
- CORRADI, Juan E., The Fitful Republic: Economy, Society and Politics in Argentina, Boulder, Co.: Westview Press, 1985.
- DAHL, Robert, La democracia y sus críticos, Barcelona: Paidós, 1992.
- DAMILL; Mario y Frenkel, Roberto, "Hiperinflación y estabilización: la experiencia reciente", en Guillermo Rozenwurcel (comp.), Elecciones y política económica en América Latina, Buenos Aires: CEDES, 1991, pp. 1-82.
- DI TELLA, Guido y Dornbusch, Rudinger (eds.), The Political Economy of Argentina, 1946 1983, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1989.

- DIAMOND, Larry y Linz, Juan, "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en Larry Diamond, et.al., (eds.), Democracy in Developing countries; Latin America, Boulder, Co: Lynne Rienner, 1989, pp. 1-58.
- DIAZ-ALEJANDRO, Carlos F., Essays on the Economic History of the Argentine Republic, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1970.
- DOS SANTOS, Mario R., "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina", en Revista Mexicana de Sociología, v.53, n.1 (1991), pp. 293-304.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, Argentina. Country Report, segundo trimestre, 1993.
- FALETTO, Enzo, "La especificidad del Estado en América Latina", en Revista de la CEPAL, n. 38 (1989), pp. 69-87.
- FLORIA, Carlos, "La turbulenta transición de la Argentina secreta", en Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, San José: IIDH, CAPEL, 1990, pp. 43-81.
- EPSTEIN, Edward, "Labor Populism and Hegemonic Crisis in Argentina", en Edward Epstein (ed.), Labor Autonomy and the State in Latin America, Londres: Unwin Hyman, 1989, pp. 13-37.
- (ed.), The New Argentine Democracy. The Search for a Successful Formula, Westport, Conn.: Praeger, 1992.
- EVANS, Peter, "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change", en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributional Conflicts and the State, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992, pp. 140-181.
- FISHLOW, Albert, "The Latin American State", en Journal of Economic Perspectives, v. 4, n.3 (1990), pp. 61-74.
- FLISFICH, Angel, "Reflexiones algo oblicuas sobre el tema de la concertación", en Desarrollo Económico, v. 26, n. 101 (1986), pp. 4-19.
- GARRETON, Manuel A., Del autoritarismo a la democracia política: ¿una transición a reinventar?, Santiago de Chile: FLACSO, 1990.
- , La democracia entre dos épocas; América Latina 1990, Santiago de Chile: FLACSO, 1991.

- , La democratización política en América Latina y la crisis de los paradigmas, Santiago de Chile: FLACSO, 1991.
- GAUDIO, Ricardo y Domeniconi, Héctor, "Las primeras elecciones sindicales en la transición democrática", en Desarrollo Económico, v.26, n.103 (1986), pp. 423-454.
- GONZALEZ FRAGA, Javier A., "Argentine Privatization in retrospect", en William Glade (ed.), Privatization of Public Enterprises in Latin America, San Francisco, Ca.: International Institute for Economic Growth, 1991, pp. 75-98.
- HAGGARD, Stephan y Kaufman, Robert R., "Institutions and Economic Adjustment", en de los mismos autores (eds.), The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributional Conflicts and the State, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992, pp. 3-37.
- , "Economic Crisis and Executive Authority: Dilemmas of Governability and Institutional Consolidation in New Latin American Democracies", mimeo presentado en la conferencia sobre liberalismo económico y transición democrática, Bologna, abril 2-4, 1992.
- HEYMANN, Daniel y Navajas, Fernando, "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina 1970-87", en Desarrollo Económico, v.29, n.115 (1989), pp. 309-330.
- HIRSCHMAN, Albert O., De la economía a la política y más allá, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- , "The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America", en The Quarterly Journal of Economics, 82 (1968), pp.2-32.
- , "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection", en Latin American Research Review, 22 (1987), pp.7-36.
- KAHLER, Miles, "Ortodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en Joan M. Nelson (ed.), Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in Third World, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990, pp. 51-74.
- LARRAIN, Felipe y Selowsky, Marcelo (eds.), El sector público y la crisis de América latina, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1990.

Latin American Weekly Report, varios números (mayo 1989-agosto 1993).

LEWIS, Paul H., The Crisis of Argentine Capitalism, Charlotte, NC: North Carolina Press, 1990.

LINZ, Juan, La quiebra de las democracias, México, DF: Alianza Editorial-CONACULTA, 1990.

MACHINEA, José Luis y José María Fanelli, "'El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987", en Michel Bruno et. al., Inflación y estabilización: la experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 141-188.

MALLON, Richard D. y Juan V. Sourrouille, Economic policy-making in a conflict society; the Argentine case, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975.

MANZETTI, Luigi, "The Evolution of Agricultural Interest Groups in Argentina", en The Journal of Latin American Studies, v.24, n.3 (1992), pp.585-616.

McGUIRE, James W., "Union Political Tactics and Democratic Consolidation in Alfonsín's Argentina", en Latin American Research Review, v. 27, n. 1 (1992), pp.37-74.

O'DONELL, Guillermo, "Delegative Democracy", mimeo, Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame y CEBRAP, 1991.

-----, Estado y alianzas en la Argentina, 1956-76, Buenos Aires: CEDES, 1976.

-----, "On the State, Various Crises, and Problematic Democratizations", mimeo, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame y CEBRAP, marzo 1992.

-----, "Permanent Crisis and the Failure to Create a Democratic Regime: Argentina 1955-66", en Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), The Breakdown of Democratic Regimes, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978, pp. 138-177.

O'DONELL, Guillermo y Schmitter, Philippe, Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OSTIGUY, P., Los capitanes de la industria: grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80. Buenos Aires: Legasa, 1990.

- PALERMO, Vicente, "Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia", en Desarrollo Económico, v.30, n.119. (1990), pp.333-366.
- PARAMIO, Ludolfo, "La crisis de unos actores. América latina en los noventas", en Nexos, n. 168 (1991), pp. 29-36.
- PERALTA-RAMOS, Mónica, The Political Economy of Argentina: Power and Class since 1930, Boulder, Co.: Westview Press, 1992.
- PORTANTIERO, Juan Carlos, "La múltiple transformación del Estado latinoamericano", en Nueva Sociedad, n.104 (1989), pp.88-94.
- PRZEWORSKI, Adam, Democracy and the Market; Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Nueva York: Cambridge University Press, 1991.
- RAMOS, Joseph, Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- ROUQUIE, Alain (ed.), Argentina hoy, México, D.F.: Siglo Veintiuno, 1982.
- ROZENWURCEL, Guillermo, "Consolidación de la democracia y políticas económicas en América Latina", en del mismo autor (comp.), Elecciones y política económica en América Latina, Buenos Aires: CEDES, 1991, pp. xiii-xxxi.
- SACHS, Jeffrey D., "Conflicto social y políticas populistas en América Latina", en Estudios Económicos, v.5, n.2 (1990), pp. 231-257.
- SCHVARZER, Jorge y Sidicaro, Ricardo, "Empresarios y Estado en la reconstrucción democrática en Argentina", en Celso Garrido (ed.), Empresarios y Estado en América Latina, México, D.F.: Fundación Friedrich Ebert-CIDE-UAM-UNAM, 1988, pp. 231-243.
- SCHVARZER, Jorge, Martínez de la Hoz; la lógica política de la política económica, Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, 1983.
- SMITH, Peter H., "Crisis y Democracia en América latina", en Desarrollo Económico, v.31, n.124 (1992), pp.463-486.
- SMITH, William C., Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy, Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1991.
- , "Democracy, Distributive Conflicts and Macroeconomic Policy-making in Argentina (1983-89)", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v.32, n.2 (1990), pp.

1-42.

- , "Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brasil" en William L. Canak (ed.), Lost Promises; Debt, Austerity and Development in Latin America, Boulder, Co: Westview Press, 1989, pp. 138-166.
- , "Reflections on the Political Economy of Authoritarian Rule and Capitalist Reorganization in Contemporary Argentina", en Philip O'Brien y Paul Cammack (eds.), Generals in Retreat: the Crisis of Military Rule in Latin America, Manchester: Manchester University Press, 1985.
- , "State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: the Menem Experiment", en Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v.33, n.4 (1991), pp.45-82.
- TIRONI, Eugenio y Lagos, Ricardo A., "Actores sociales y ajuste estructural", en Revista de la CEPAL, n. 44 (1991), pp.39-54.
- TIRONI, Eugenio, "Sindicalismo y concertación social: alcances teóricos", en PREALC (ed.), Política económica y actores sociales, Santiago de Chile: OIT, 1988, pp. 45-74.
- VALENZUELA, Samuel, "El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: un marco conceptual para el análisis", en Desarrollo Económico, v.30, n.119 (1990), pp. 299-232.
- VERBITSKY, Horacio, Robo para la Corona: los frutos prohibidos de la corrupción, Buenos Aires: Planeta, 1991.
- WAISMAN, Carlos H., "Argentina: Autarkic Industrialization and Illegitimacy", en Larry Diamond, et.al., (eds.), Democracy in Developing countries; Latin America, Boulder, Co: Lynne Rienner, 1989, pp. 59-109.
- , Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987.
- WEBER, Max, Economía y sociedad, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- WILLIAMSON, John, "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), Latin American Adjustment: How much has happened?, Wasington, D.C.: Institute for International Economics, 1990, pp. 7-20.
- WYNIA, Gary, Argentina: Illusions and Realities, 2a. ed., Nueva York: Holmes and Meier, 1992.

-----, "The Peronists Triumph in Argentina", en Current History, v. 89, n.543 (1990), pp. 13-16, 34-35.

ZERMEÑO, Sergio, "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", en Revista Mexicana de Sociología, v.51, n.4, pp. 115-150.