

EL MENEMISMO ¿PERDURARA?

VICENTE PALERMO *

"...juzgo de sabios hacer de necesidad virtud y admitir con buen ánimo lo que no podemos remediar, sobre todo si implica obligación para uno mismo. El que de ello reclama incurre en locura, puesto que se alza contra el que todo lo gobierna."

Geoffrey Chaucer, Cuentos de Canterbury

Introducción

El propósito de este artículo es interrogarnos sobre la durabilidad del menemismo. ** A nuestro criterio, por irreversibles que sean los cambios en el modelo económico y en la estructura estatal argentinos introducidos por el actual gobierno peronista, por menemismo no puede entenderse ningún fenómeno políticamente perdurable (en todo caso, su vida activa no trascenderá la salida de Carlos Menem del Ejecutivo).

Sucintamente, nuestro argumento es el que sigue¹. El menemismo ha sido, en esencia, una forma de gestión gubernamental impulsada por una crisis galopante. En el brete de gobernar en ese contexto crítico, el Presidente resolvió superarlo aplicando un programa radical de reformas. Estimó que los principales problemas políticos para llevar a buen puerto tal programa eran dos: un problema de debilidad y una brecha de credibilidad. El medio que empleó para superar estos problemas consistió, básicamente, en hacer de la necesidad virtud. Urgido por demostrar su voluntad política para definir el rumbo y su capacidad efectiva para sostenerlo, el gobierno intentó hacer patente un profundo convencimiento sobre la necesidad del programa adoptado y una obstinación en su implementación que diera a entender de modo inequívoco que ataba su suerte a la suerte de los objetivos anunciados.

* Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires; Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universidad Autónoma de Barcelona.

** Conviene hacer explícito que en este trabajo por menemismo no se entiende cualquier aglutinamiento presente o futuro de fuerzas políticas en torno al liderazgo de Menem, sino la configuración de elementos discursivos y simbólicos que acompañó la acción de gobierno desde 1989.

¹ Tengo alguna esperanza de que estas páginas no sean tomadas como una "justificación" de la gestión del actual Presidente. No se trata aquí de defenderla ni de atacarla, sino de entenderla, mediante el esfuerzo de desentrañar la lógica interna de las decisiones gubernamentales.

Los recursos que el gobierno puso en juego para superar su debilidad y su falta de credibilidad tuvieron decisiva incidencia en el proceso general de reformas. Tanto en el ritmo como en el contenido material que fueron adoptando las mismas, como en la relación del gobierno con los actores sociales y políticos, quedará indeleblemente la marca de esta tensión.

El elenco gubernamental logrará finalmente sobreponerse a su debilidad inicial, así como cerrar la brecha de credibilidad que lo tuvo en jaque. La determinación con que el Presidente llevó adelante sus políticas fue superior a la que se le atribuía y tropezó con resistencias perceptiblemente menores a las esperadas. Las reformas se concretaron. No es asunto de este artículo discutir su calidad; sí lo es, en cambio, aportar algunas explicaciones sobre por qué fue políticamente posible implementarlas y sostenerlas.

Como quiera que sea, en setiembre de 1991, el gobierno paladeó una victoria electoral al cabo de treinta meses durísimos: Estabilidad económica, reformas estructurales y renovado apoyo en las urnas. Desde ese punto de vista la gestión de Menem puede entenderse como exitosa. Sin embargo, colocado en la perspectiva de la evolución política del peronismo, el legado presidencial puede ser desconcertante. La nueva virtud menemista presenta, en sus rasgos básicos, una distancia demasiado grande incluso con el peronismo *aggiornado* de nuestros días como para que este último pueda reconocerse plenamente en aquella. Es eso, a nuestro entender, lo que limita seriamente el campo de acción futura del *menemismo*. En última instancia, el *menemismo* puede ser legitimado políticamente -en el seno del propio peronismo- como "lo que debió hacerse por imperativo de las circunstancias", pero nunca como un modo permanente de hacer las cosas. Si fuera así, el *menemismo* como tal no perduraría al no trascender esa pragmática de crisis.

La pregunta es si Menem no llegó demasiado lejos en hacer de necesidad y carencia virtudes, como para despegarse verosímilmente de ese mundo de ideas. Tal vez en

él quedó atrapado y se trate de un punto de no retorno. Pero ésta es, con todo, una cuestión secundaria, no hace al meollo de nuestra preocupación sino al futuro político personal del actual Presidente.

I. De la necesidad a la virtud (o el inmenso poder de dudar).

En 1989, tras asumir el gobierno en forma adelantada y en plena crisis hiperinflacionaria, el Presidente anuncia un vasto programa de reformas estructurales de la economía y el estado. Podría decirse que más que decidir, el nuevo gobierno fue literalmente empujado por una conjunción "terminal" de circunstancias, que se expresan en el colapso fiscal.

El espacio político disponible para llevar a cabo reformas, que no había podido crear la política, lo creó la expresión del fracaso de la política: el colapso. La demolición de una estructura fiscal cada vez más precaria que se expresó en la hiperinflación, hiperagravamiento de la crisis que la presenta con extrema nitidez: el estado carece absolutamente de la posibilidad de financiar sus desequilibrios. La desgraciada pedagogía que le enseñó al nuevo gobierno justicialista el camino de reformas, le otorgó un amplio espacio de maniobra política.

La fenomenal penuria de financiamiento sufrida por el sector público (Gerchunoff y Castro, 1991) le dio, entonces, el impulso inicial a las reformas y el aliciente para sostenerlas. Pero, ¿qué exacerbó a su vez, y cómo, este problema, determinando las características globales del proceso? La percepción que el elenco gubernamental tuvo, antes de asumir, de la extrema fragilidad de su situación, que parece haberse focalizado en dos dimensiones: debilidad y baja credibilidad.

Por un lado, el futuro gobierno se sintió débil para llevar adelante sus propósitos: evaluó que sus capacidades de implementación de políticas -su efectividad-, sin contar con la anuencia de los actores económicos predominantes, era casi nula. Dado el dete-

rioro del sector público y la desigual relación de fuerzas en que había quedado colocado frente a aquellos, el gobierno carecía de recursos políticos para traducir en acciones mínimamente sostenibles sus decisiones.

Por otro lado, y a poco de andar, el gobierno experimentaría un notorio déficit de credibilidad frente a dichos actores, en lo que se refiere a la convicción con que llevaría adelante sus anunciadas intenciones y a sus posibilidades de doblegar las resistencias políticas y sociales inherentes al camino elegido. Este problema -que, en definitiva, se constituyó en el central en el marco de una economía fuertemente dolarizada y que le dio forma al proceso de reformas globalmente considerado- es en realidad típico del contexto de lanzamiento de cualquier rumbo reformista en que un gobierno anuncia orientaciones que no sintonizan con las que se le conocen a sus líderes o a su partido. Pero hay que enfatizar que en este caso factores de muy diferente naturaleza se conjugaron para tornarlos particularmente intenso². En última instancia, fue el enorme déficit de credibilidad gubernamental lo que se superimprimió a la incapacidad de financiamiento del sector público dándole el ritmo y el contenido material a las reformas.

Lo agudamente perturbador para el gobierno es que, a partir de cierto grado de agravamiento de la crisis fiscal, el "público"³ deviene en un actor de primer orden en el juego³. Habitualmente, se considera entre las condiciones iniciales básicas para que un curso reformista pueda sortear sus obstáculos, cuan sinceramente convencido y determinado esté el gobierno de llevar adelante las reformas, que se trate de un gobierno que comienza su ciclo, que disfrute de un

2 El deterioro de la credibilidad de las políticas gubernamentales tiene antecedentes de largo plazo, en la retroalimentación negativa de la economía y la política resultante de los conflictos que se fueron planteando desde fines de la década del 60 (Landi y Cavarozzi, 1991). Es obvio que, en este marco más amplio, los sectores mejor dotados -el "público"- adquieren una capacidad de protegerse mediante comportamientos defensivos y preventivos de la que carecen los restantes.

importante respaldo electoral inicial y que la legislación electoral le haya permitido traducir -como no fue el caso de Alfonsín y sí el de Menem- dicho respaldo en una capacidad efectiva para decidir e implementar las decisiones en los marcos institucionales. Salta a la vista que la presencia de esos requisitos no era ya suficiente. Si el sector privado y los posibles inversores y dadores de crédito extranjeros no creen que las reformas se llevarán a cabo, ni que se sostendrán en el tiempo, los efectos macroeconómicos de esta falta de confianza son evidentes y tienden a su vez a hacer más vulnerable la política de reformas.

En ese contexto, el elenco gobernante sintió que su vulnerabilidad política era extrema y que las chances de conservar su poder inicial relativamente indemne podían reducirse vertiginosamente. El efecto persuasivo del primer episodio hiperinflacionario y la consiguiente aniquilación del gobierno de Alfonsín parece haber sido concluyente.

*** Por "público" entendemos aquí al conjunto de tenedores de activos líquidos, independientemente de la magnitud de esos activos: desde grandes inversionistas hasta titulares de pequeños depósitos a plazo fijo. Esta caracterización se aplica hasta la vigencia del Plan de Convertibilidad de principios de 1991. El "público" se mantiene en moneda local -financiando básicamente al Estado- en la medida en que la "incertidumbre" sobre el comportamiento del tipo de cambio no lo impulse a adquirir divisas. Desde luego, para el gobierno es crucial evitar que el "público" se vuelque masivamente a estas últimas, ya que su ascenso es seguido por todos los precios. En la práctica, las decisiones sobre el precio del dólar las toma el "público", bajo la forma de una profecía autocumplida. Aunque no se dispongan de datos concluyentes sobre el comportamiento del "público", no parece que se trate de un universo cuya dinámica pueda ser controlada por un grupo pequeño de grandes inversores.

3 "There is extremely little room for unbalanced budgets if you cannot borrow either in the domestic capital market or in the world capital market... for most Latin American countries, that is the case today... The deficit is only roughly one and half percent of Gross National Product, but the demonetization of these economies is so radical that even a small amount of money corresponds to five hundred percent of the existing money stock. So... even small deficits are a big problem." (Dornbush, 1991).

El diagnóstico inicial acerca de la naturaleza del primer problema -debilidad- y el rumbo adecuado para enfrentarlo, fueron, si se quiere, muy "peronistas". Su rasgo específico consistió en postular que el poder político debía otorgar a los empresarios la conducción de los asuntos económicos. En particular, a expresiones de los grupos económicos que -se entendía- se encontraban en mejores condiciones de relanzar la acumulación capitalista en la Argentina.

Una convicción subyacente a este criterio consistía en que, habida cuenta de que el programa de reforma afectaría también intereses de poderosos sectores empresarios⁴, el gobierno debía valerse de un representante conspicuo de ese mundo -pero cuyos intereses no dependieran especialmente de la colusión con el sector público- haciendo la peor cuña del mismo palo. De tal modo, la "alianza estratégica" entre el poder político y el económico se corporizaba mediante el peculiar procedimiento de constituirse el holding Bunge & Born en garante de la convicción reformista gubernamental ante los empresarios y del apoyo de los más dinámicos grupos empresarios ante el gobierno.

Pero, a poco de andar, Menem descubrió que la designación de un alto ejecutivo del holding no era suficiente para cerrar la brecha de credibilidad. Las fuentes de esta brecha fueron diversas. Algunas se vinculan a antecedentes de larga data del peronismo y del candidato presidencial⁵.

Durante la campaña para los comicios nacionales, no puede extrañar que sobre la coalición socioelectoral que presuntamente llegaría al gobierno de la mano de Menem se abrigaran las mayores dudas. En primer lugar, las orientaciones históricas del peronismo, tanto como los antecedentes de Menem, pesaban a la hora de pronosticar la futura escena política. Uno de los formadores de opinión más decisivos en la elaboración de las evaluaciones del "público", tras el triunfo de

4 Aquellos que la colorida jerga local dió en llamar "patria contratista".

5 No tiene nada de paradójico que se trate, en parte, de las mismas buenas credenciales del futuro Presidente ante los peronistas (véase punto II. a).

Menem en las internas justicialistas y desataca la crisis que, en febrero del 89, iniciaría el derrumbe del gobierno de Alfonsín, se expresaba en estos términos (Juan Alemann; "Con las elecciones encima"; La Nación, 9 de marzo de 1989).

"...nuestro establishment financiero señaló de inmediato con el dedo acusador al equipo económico... pero... si Sourrouille fuera reemplazado por un ortodoxo,... la situación no cambiaría en sustancia, ya que la causa principal de la crisis no radica en el manejo actual de la política económica y financiera, sino en las expectativas futuras... Si en la contienda electoral gana Angeloz, se puede suponer razonablemente que habrá un esfuerzo mayor para bajar la inflación... ocupándose en serio de la reforma del Estado y de la instrumentación de una política de ingresos, que es condición "sine qua non" para contener la inflación. Dentro de la misma, el tema crucial es la contención del poder sindical... Si existiese la idea generalizada de que gana Angeloz, no habría motivo para tanta histeria... Pero... las expectativas son otras. Conceptos como "salariazos" o "nacionalización de los depósitos"... la presencia de un sindicalismo fuerte y agresivo presagia para muchos el retorno a 1975... El mismo protagonista... está ahora presente como muy importante factor de poder detrás de Menem... Cafiero perdió la interna por haber querido reducir la cuota de poder político del sindicalismo, a raíz de lo cual Miguel volcó su influencia a favor de Menem... éste difícilmente pueda desembarazarse de la fuerte influencia que este favor supone. Y nada hace suponer que los grandes dirigentes sindicales... sean razonables en sus pretensiones... Como consecuencia del triunfo... se espera un fuerte golpe inflacionario inicial... que se justificaría como "sinceramiento" o simplemente como precio político del triunfo...".

A la cabeza del gobierno de un partido cuyo prestigio no derivaba, precisamente, por su capacidad de procesamiento institucional de sus conflictos internos (que convulsionaron al extremo el regreso a la institucionalidad democrática entre 1973 y 1976), era previsible que Menem, en caso de considerar un programa de riguroso ajuste y reforma estructural, lo

desestimara temiendo complicaciones insalvables que pudieran aflorar en su frente interno.

Los rasgos lejanos que incidían negativamente creando una brecha de credibilidad se exacerbaban en la coyuntura electoral. El candidato peronista, beneficiado en su proyección inicial a la escena nacional al mantenerse hábilmente en la cresta de la ola de la renovación⁶, había triunfado luego en una dura interna con un discurso de corte populista muy tradicional. La proclama del "salariazos" con toda su carga de reparación inmediata tuvo lugar en el curso de esta confrontación interna.

Tras la misma, sin embargo, Menem abandonó bastante rápidamente ese perfil, respondiendo a una estrategia de maximización de sus chances electorales y de consolidación de su recientemente adquirido predominio al interior del Partido. El propósito de no ahuyentar al electorado no peronista tanto como a sectores de poder estratégicos de la sociedad, al mismo tiempo que mantener y consolidar la unidad del partido, le exigía al candidato un discurso de campaña radicalmente ambiguo e indeterminado.

Menem hacía comprensibles esfuerzos para alcanzar el gobierno acompañado de un partido unificado (sólo un inexperto en política podría aconsejar lo contrario)⁷. Pero un partido unificado era más sospechoso de mantener sus orientaciones históricas y de convertirse en el ámbito en que se aglutinaran las resistencias, proyectándolas al gobierno y a todo el aparato estatal.

Cabe agregar que, según los indicios disponibles, Menem carecía, en tiempos de la campaña que antecedió a las elecciones generales, de una idea precisa sobre qué hacer al acceder al gobierno. No llevaba, en otras

palabras, in pectore las reformas. Por ambas razones, el futuro presidente no pudo hacer mucho para reducir el amplio margen de incertidumbre creado en el "público"⁸.

El costo de estos imperativos derivados de una combinación de rasgos históricos del peronismo con factores más coyunturales, comenzaría a hacerse patente muy rápido para el Presidente electo. La medida en que la profundización de la crisis bajo la forma de una hiperinflación autonomizaría al Ejecutivo de la coalición social con que llegaba al gobierno adquiere nitidez *ex post*; estaba lejos de admitir, a la sazón, una lectura unívoca. Si antes de las elecciones, el "público" tendía a atribuir al candidato peronista orientaciones muy lejanas a las aconsejadas por el dictum neoliberal, ahora se dudaba de la autenticidad de la repentina conversión presidencial. ¿Por qué confiar en el compromiso del nuevo Presidente y en su constancia? Y, sobre todo, ¿por qué creer que Menem -en el caso de proponérselo- doblegaría las resistencias?

Entre quienes lo habían elegido y la orientación global que Menem pretendía imprimir a su gobierno, la falta de afinidad era notoria y podía constituirse en una caudalosa fuente de fricciones, conflictos y obstáculos para las reformas. La "representatividad social" del partido justicialista había sido siempre fuerte.

8 De hecho, puede presumirse que la incertidumbre política generada por la indefinición del candidato tuvo una incidencia importante en la creación de las condiciones que dieron lugar al primer episodio hiperinflacionario (Véase Fanelli et. al, 1992). Una cuestión atinente a la campaña electoral, que no ha sido aún suficientemente dilucidada, es la medida en que la emisión de ciertas señales hacia el "público", por parte del entorno menemista (v. g., anuncios de un "blanqueo") y la intervención activa de miembros de ese entorno en la relación entre el gobierno y los organismos internacionales de crédito (v. g., supuesta gestión de Domingo Cavallo, en enero de 1989, ante el Banco Mundial, con el propósito de que éste retirara su respaldo al gobierno argentino), contribuyeron -de modo deliberado o no- a agravar la pérdida de control de las variables económicas, profundizando la hiperinflación y, por ende, ensanchando el espacio político del futuro gobierno para lanzar reformas estructurales, pero al costo de reducir más aún los grados de libertad disponibles para diseñarlas e incrementar la brecha de credibilidad.

En su seno se desenvolvían gran parte de los actores sociales más relevantes destinados, en teoría, a ser las víctimas de las iniciativas de reforma (no sólo los sindicatos; también importantes sectores empresarios). El Partido Justicialista era percibido por el "público" como el partido en que se focalizarían las resistencias estatistas-productivistas. Había, desde su óptica, buenos motivos para el escepticismo. La factibilidad, por lo tanto, que el "público" otorgaba a un temprano ahogo de las intenciones reformistas del gobierno era muy alta. Las valiosas credenciales de Menem ante los sectores populares no eran, así, percibidas por los agentes privados como un recurso útil a la hora de la implementación de las reformas sino como una fuente de compromisos que podrían entorpecer la adopción de un rumbo definido.

Proyectando un fuerte handicap sobre la etapa de decisión y formulación gubernamental de las reformas y luego, asimismo, durante la implementación de las mismas, el "público" tendería a aplicar un variable pero siempre significativo índice de corrección a los anuncios que pretendían persuadirlo de las disposiciones gubernamentales. Con esta lente de aumento sería visualizado el afloramiento de las primeras resistencias. Se daba por descontado un clima político adverso y plagado de reacciones por parte de grupos privados, actores corporativos, las bases políticas partidarias y sindicales del oficialismo y en el seno del propio gobierno. En suma, no se trata tanto de que el "público" dudara de las intenciones del gobierno de efectuar reformas, sino de las capacidades de que disponía para llevarlas a cabo doblegando las resistencias.

La conceptualización elaborada por algunos estudiosos de los problemas de credibilidad habitualmente planteados a gobiernos reformistas supone que el gobierno controla una serie de factores propiamente políticos. En este caso, lejos de ello, el "público" no descreía del gobierno por dudar (a esa altura) de sus intenciones, sino de su capacidad de control de la situación.

Es en este contexto que el gobierno se ve fuertemente impulsado a hacer de la necesidad virtud. En extrema síntesis, las razones del "público" para creer que las reformas

serán revertidas pese a los anuncios en contrario es que fueron impuestas por la necesidad y no elegidas por convicción. Para aminorar la brecha, el elenco reformista intentará poner en evidencia cuán profunda y auténticamente convencido está de sus nuevas ideas, cuánta obstinación pondrá en práctica para llevarlas a cabo y de cuánta capacidad de control sobre la situación dispone.

La política de reformas deja, rápidamente, de justificarse en el imperio de la necesidad para inscribirse en la esfera de las convicciones: el camino que ha impuesto el colapso es presentado como una adhesión sincera a la economía de mercado. El núcleo conceptual en que se sustenta este giro es bien simple: la crisis fiscal y la pérdida extrema de capacidades estatales son leídas como demostración de una constitutiva ineficiencia del estado para intervenir en la economía, en orden a una radical postulación del mercado como único coordinador posible de todas las decisiones de los agentes económicos.

Esta vertiginosa conversión de la necesidad a la virtud tendrá lugar como un registro en dos dimensiones, una discursiva y otra simbólica. En la discursiva, el Presidente se manejará con una dosis tenue de ambigüedad, no dudando en confrontar con los bolsones de resistencia dentro del Partido Justicialista pero, al mismo tiempo, evitando crearse un innecesario flanco débil mediante la provocación de aquellos que se mantenían en la pasividad o en un apoyo tibio. Así dirá, por ejemplo (Clarín, 1 de abril de 1990):

"¿Por qué (se me acusa de) liberal? Estamos haciendo referencia a un capitalismo humanizado, a un capitalismo social..."

Pero, a la vez, subrayando su determinación de llevar adelante las privatizaciones en plazos perentorios, recriminará a los peronistas que pedían tiempo para considerarlas más cuidadosamente:

"...lo han dicho sectores del PJ... están pidiendo una prórroga de dos meses... al cabo de la cual van a volverla a pedir... ¡Son estatistas!... una mentalidad que el propio Perón había descartado en 1954, cuando puso en marcha el proceso de desregulación petrolera y condenó en forma total y absoluta, por

ineficientes y deficitarias, a las empresas del Estado..."

La segunda de las dimensiones es todavía más importante⁹, y expresa nítidamente la radicalidad de la nueva convicción, al traducirla en decisiones ejecutivas -algunas de ellas directamente vinculadas a los procesos de formulación e implementación de las reformas. La designación de Alvaro Alsogaray como su asesor "para el tratamiento de la deuda externa", o de María Julia Alsogaray como interventora- privatizadora de Entel, son ejemplos en este campo -para no recordar su abrazo con el senil almirante Isaac Rojas¹⁰.

Esto implica para el gobierno afrontar los consiguientes riesgos de rebeldías en su frente interno, puesto que este curso de acción supone operaciones de envergadura en el campo simbólico, doctrinario, etc. Así, la ruptura con el pasado tenderá también a efectuarse como una redefinición de las valoraciones colectivas en torno a ese pasado, como una forma de hacer más tajante e irreversible esa ruptura. Menem formulará, por ejemplo, un repaso de la historia argentina inusitado para un presidente peronista (Página 12, 23 de marzo de 1990):

"...hasta 1952 estábamos acostumbrados a vivir casi sin trabajar... gracias a la época de las vacas gordas que atravesaba el país... (Ese año) Perón mismo vivió los rigores de la crisis... durante el segundo gobierno peronista se comió pan negro... hacíamos cola porque había desabastecimiento... Nadie se animó a tomar el toro por las astas, y por eso vino el funesto golpe del 55... Fronidizi fue el único que asumió una actitud de cambio, verdaderamente revolucionaria... No le alcanzó para hacer cambios porque sólo duró tres años... Rapanelli no se animó a poner en marcha nuestra propuesta de liberalización de los mercados..."

9 Lo es, sobre todo, por el deterioro del valor de la palabra política que tuvo lugar en Argentina en especial desde el fracaso de la gestión económica y de la política militar del gobierno de Alfonsín (Landi y Cavarozzi, 1991).

10 Para quienes no lo saben, el almirante Rojas es responsable directo de la sangrienta represión de militares y civiles al levantamiento legalista de junio de 1956.

Junto a ello, las dificultades para cerrar la brecha de credibilidad aparejaron consecuencias de vastas proyecciones en el ritmo y el contenido de las reformas. La brecha contribuyó a mantener constantemente en vilo al gobierno, que no logró al menos hasta marzo de 1991 mantener su cabeza fuera del agua, al esterilizar en gran medida la efectividad de la política de estabilización. De este modo, aumentó la necesidad gubernamental de supeditar a los requerimientos de esta última las políticas sectoriales de reforma. Tal es el caso de la estrategia gubernamental (acelerar la reforma ante la persistencia de inflación) en la política de apertura comercial durante las etapas Rapanelli-Erman González. Otro tanto puede decirse en materia de privatizaciones y de política tributaria: los problemas de credibilidad agudizan las complicaciones derivadas de la penuria fiscal y el gobierno sujeta el diseño de cada política sectorial a la necesidad de solución perentoria de dichas penurias.

Finalmente, la falta de credibilidad incidió también en las estrategias de respuesta que el gobierno empleó frente a las reacciones y las resistencias. En ese sentido, éstas también implicaron un aprendizaje. El gobierno tendió a desestimar los costos propios de un clima controvertido y a considerar que su determinación y su rigor para enfrentar a quienes confrontaban constituía per se un dato mediante el cual el "público" podía evaluar sus convicciones reformistas, así como sus capacidades de llevarlas a cabo.

De cualquier forma, la alianza con Bunge y Born y los recursos empleados para incrementar la credibilidad se revelaron como estrategias incongruentes entre sí. El acuerdo con el holding procuraba alcanzar un umbral mínimo de fuerza gubernamental canjeando autonomía por respaldo empresario. El estado perdía autonomía; pero, a cambio, los empresarios que se veían a sí mismos como formando parte del contingente de ganadores de las reformas ayudaban a concretarlas. Sin embargo, la experiencia es sugerente en cuanto a las dificultades para establecer un juego cooperativo actores privados-estado, a menos que este último acceda a un nivel suficiente de autonomía y capacidad de coerción.

Como se sabe, el "público" es particularmente sensible a toda información que le indique que las resistencias se introyectan al interior del comando reformista o, incluso, al interior del campo gubernativo en sentido amplio. El fracaso de la "alianza estratégica" pone en evidencia que en un contexto de baja autonomía estatal, contribuye decisivamente a ensanchar la brecha de credibilidad la información que obtienen los actores privados consistente en respuestas gubernamentales a sus propias presiones (lo que sugiere una reformulación adicional de la conceptualización sobre problemas de credibilidad en uso). En ese contexto, los actores privados están colocados en una lógica de hierro de presiones puntuales y conductas congruentes con la información que estas presiones les proveen.

En nuestro caso concreto, este mecanismo se puso en movimiento muy temprano: durante la emergencia en que se lanzó el Plan BB¹¹, los formadores de precios ganaron la pulseada a Roig-Rapanelli obteniendo rica información sobre el retraso tarifario y del tipo de cambio; la presión para reducir las gravaciones a las exportaciones arrancó promesas del gobierno, produciendo rica información adicional sobre la precariedad del estado para obtener recursos; las presiones contra el recorte de subsidios generaron limitaciones al mismo y esto produjo más información sobre la inelasticidad del gasto público.

A partir del segundo pico hiperinflacionario y la salida de Rapanelli del gabinete, al disolución de la "alianza estratégica" implicará un giro significativo en la percepción del gobierno acerca de la fórmula política de composición del comando reformista. Ya no se buscará la integración directa de empresarios en posiciones estratégicas del comando de reforma y éste ganará en autonomía y será, al mismo tiempo, percibido por los actores sociales como más "universal".

En suma, detrás de la drasticidad y radicalidad de las reformas, tanto en el plano de

11 Véase, para un análisis detallado de las medidas que integraron el Plan BB, así como de sus efectos, de Mario Damill y Roberto Frenkel: "Argentina. Hiperinflación y estabilización: la experiencia reciente"; en Rozenwurcel (comp.), 1991.

la enunciación (discursiva y sobre todo simbólica), como en el plano de los contenidos de política económica, como en el de la relación gobierno-actores sociales y políticos, están presentes aspectos centrales que hacen a la racionalidad política de las políticas de reforma.

II. Hay que tener coraje... (o "La única verdad es la realidad").

El gobierno pudo ganar credibilidad acelerando las reformas y adoptando un talante combativo cuando el conflicto se imponía sobre su tablero. Pero ¿qué hizo posible que las reformas lanzadas pudieran llevarse a cabo sin tropezar con obstáculos políticos insalvables sino, ciertamente, inferiores a los previstos? Se trató, a nuestro entender, de la presencia de varios factores que se conjugaron a favor del gobierno. Esto debe ser analizado en tres niveles (que se influyeron entre sí).

a. Por un lado, la decisión del elenco reformista, en particular del Presidente. Es obvio que la orientación general del gobierno presenta diferencias siderales, como hemos señalado, con las peronistas tradicionales. Hay, sin embargo, una dimensión nada secundaria en la que Menem ha sido, en cambio, muy peronista: el "pragmatismo" que le permitió reunir la fuerza moral indispensable para sostener la voluntad política que las reformas costosas y conflictivas exigen.

Para discutir este punto vale la pena contrastar brevemente a peronistas y radicales en gestión de gobierno, situados ante los dilemas que plantea la necesidad de reformas. A nuestro entender, los radicales, en su más reciente gestión, carecieron de fuerza moral y, por ende, de voluntad política, para encararlas.

Nadie ignora que desenvolver políticas desde el gobierno está lejos de ser un quehacer meramente administrativo. Exige una dosis sustancial de fuerza de voluntad y disposición. Si esto es cierto en tiempos más o menos normales, lo es más aún en tiempos de crisis que necesitan reformas. Por muy tecnocrático que sea su diseño, las reformas son, esencialmente, operaciones políticas y la voluntad política es un componente indispensable -aunque en modo alguno suficiente- a la hora de decidir las y llevarlas adelante.

La voluntad política requiere un sustrato de fuerza moral para sostenerse. Al contrario de lo que habitualmente se cree, la gran mayoría de los políticos son gente de principios. Esto no quiere decir que actúen siempre en arreglo a tales principios. Podrán transgredirlos en forma más o menos sistemática, en función de atender cosas diferentes, o contradictorias, con los principios. Se diría que es raro que no lo hagan con moderada frecuencia. Además, en la medida en que la política está plagada de situaciones dilemáticas, los políticos encuentran coartadas para actuar desconociendo total o parcialmente sus principios. Pero no deja de pesarles, con todo, cierta conciencia desdichada. Y la conciencia desdichada no es precisamente una fuente de fuerza / coraje moral y voluntad de acción.

En Argentina, si hay algunos políticos que son hombres de principios par excellence, esos son los radicales. En especial (pero no únicamente) los de la subespecie "intransigentes"¹². Alfonsín es un político formado en esta escuela. Que tiene una idea bastante precisa de la representación, como "pacto con el pueblo". En los albores de la transición democrática, Alfonsín oponía los principios al pragmatismo al definir la identidad radical: "El radical es alguien que no se dobla y por eso las oligarquías muchas veces han optado por variantes nominalmente más populistas o más izquierdistas, pero pragmáticas. El radical es alguien que nunca puede aceptar que el fin justifica los medios. Cuando el radicalismo llegue al poder, no podrá solucionar todos los problemas heredados de estos años trágicos y desoladores, pero eso no le impedirá rechazar, desde el primer día, cualquier atisbo de inmoralidad o componenda" (Raúl Alfonsín; Qué es el radicalismo; 1983).

Sugerimos que en la etapa de transición, digamos, entre los parámetros de una discu-

12 Para este análisis me he basado ampliamente en el minucioso informe de Passalacqua (1990), en que se estudian con gran precisión las raíces de las distintas corrientes internas del radicalismo. Debo aclarar que esto no supone hacer cargo a dicho autor de mi propia interpretación del concepto de representación entre los radicales y sus diferencias con los peronistas.

sión inicial en las huestes radicales en torno a lo posible y los de la nueva discusión (que nace al ocaso del Plan Austral) en torno a una redefinición de lo necesario, la repugnancia del Presidente por romper lo que él entendía como los términos de su pacto (electoral) con el pueblo, en disgregar la base de su fuerza de representación, actuó como un poderoso factor de desestímulo, del que no logró jamás desembarazarse, para reunir la fuerza moral indispensable para una decisión reformista¹³.

Es cierto que lo que se iba admitiendo como necesario, en términos sustanciales, difícilmente era compatible con orientaciones históricas de una vertiente principal del radicalismo. ¿Cómo hacer reformas estructurales -neoliberales o no- con un marco de sentido como el de "la causa contra el régimen"? Aspectos constitutivos de la identidad radical (al menos de esa vertiente en que se había formado Alfonsín y gran parte de sus hombres de mayor confianza en el partido) eran cuestionados. Pero no es éste, a nuestro entender, el verdadero núcleo del problema, sino una fuerte reticencia a desconocer una concepción básica de representación política, reticencia que aumentaba con el temor de que tal desconocimiento pudiera erosionar la legitimidad de la democracia. Si la democracia -tal como se argumentaba en 1982/83- disfrutaba de superioridad moral sobre el autoritarismo, esta superioridad no podía ser desmentida al revisar la orientación general del gobierno. Mucho menos si, como se postulaba, el radicalismo encarnaba la fuerza moral de la democracia.

En suma, en el caso del gobierno radical, el déficit de voluntad política no provino

13 "Hubo también cosas que no quisimos hacer: a veces postergamos o simplemente no efectuamos ajustes que un cálculo descarnado podría considerar beneficiosos -y que seguramente lo eran a largo plazo-, pero que en lo inmediato acarrearían costos sociales y sacrificios imposibles de sobrellevar para sectores importantes de la sociedad... Por eso no creo que en este caso haya que hablar de errores, sino de situaciones que por fuerza nos llevaron en ocasiones a disminuir la velocidad en nuestra marcha hacia las transformaciones de estructura que el país necesita." (Raúl Alfonsín, en su último discurso a la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1989).

tanto del disgusto de tener que pasar de defender la causa contra el régimen a un intento de refundación sobre bases sustancialmente distintas de la acumulación capitalista. Pro vino, más bien, de los límites que la ética radical establecía, a partir de sus concepciones sobre la representación y sobre la democracia, a la gestión de gobierno. Tal vez Alfonsín estaba dispuesto a revisar profundamente su diagnóstico de lo que se debía hacer. Mucho menos dispuesto, sin embargo, estaba a permitir que de esa revisión se desprendiera una decisión política global que imprimiera un giro drástico a la acción gubernamental¹⁴.

Con los peronistas es muy diferente. Arquetípicamente, los peronistas gobernando no han firmado ningún pacto con el pueblo porque ellos -en su concepción- "son" el pueblo. Menem es, fuera de toda duda, un hombre de esta escuela. El peronismo podrá haberse identificado, históricamente, con concepciones en torno al estado y orientaciones político económicas diametralmente opuestas a las que informan discursivamente el curso reformista adoptado. Pero al mismo tiempo es escuela del más vigoroso pragmatismo: la única verdad es la realidad. Este componente no es menos constitutivo. Tal vez lo sea más. "Ser" el pueblo no supone ningún pacto; puede implicar, a lo sumo, una delegación, que es más bien lo opuesto¹⁵.

En uno de los momentos más críticos de su gobierno, desesperadamente necesitado de respaldos explícitos, Menem ofrece a Angeloz incorporarse como una suerte de ministro coordinador en su gabinete. Con ello, suponía, las reformas en marcha ganarían respaldo. En carta abierta al Presidente (La Nación, 23 de febrero de 1990), Angeloz condiciona cualquier entendimiento a una negociación con su partido y propone que el curso de

14 Desde luego, sería una simpleza argumentar que la falta de voluntad reformadora fue el único factor que conspiró contra el lanzamiento de un programa reformista. Pero no es este el lugar para esa discusión, sobre la que hay ya debates y una bibliografía relativamente numerosa.

15 Una discusión general sobre representación y delegación como modelos de democracia en América Latina, en O'Donnell, 1991.

acción gubernamental acordado sea sometido a ratificación de la voluntad popular, mediante un referéndum. En la réplica de Menem a Angeloz, a través de los medios, el Presidente, pasando por alto la enormidad de que estaba gobernando con un programa que implicaba un llamativo giro en relación a la política esbozada durante su campaña electoral (programa que se parecía mucho más al anunciado por Angeloz durante esa campaña), expresa que la idea de un referéndum para respaldar el curso de acción gubernamental con la voluntad popular le parecía un disparate, porque el pueblo ya se había pronunciado y lo había hecho el 14 de mayo de 1989 (día de las elecciones generales). Lo habían, en otras palabras, votado a él. No a un programa. La réplica de Menem parece, sin embargo, sincera: son dos concepciones muy diferentes de la representación política las que estaban chocando en ese momento; y en esto, Alfonsín y Angeloz se parecen aunque propugnen cursos de acción política económica muy distintos.

Es interesante que este rasgo tenga, a su vez, su contrapartida en gran parte del electorado peronista: en boca de un conservador, el discurso "esta alternativa, dolorosa, no sólo es la menos mala, es la única posible" no es creíble para el pueblo llano, que tiene muy buenas razones para sospechar que se lo está engañando. En boca de Menem, "uno de ellos", es bien distinto. Las credenciales del Presidente ante los sectores populares estaban bien establecidas. Y, en la medida en que se basaban en identificaciones ideológicas y (sobre todo) político culturales de larga data y no en transacciones o *quid pro quo* momentáneos, Menem no corría el riesgo de perder el apoyo popular en el corto plazo. Disponía, en otras palabras, de un capital político de confianza popular del que podía vivir por un tiempo relativamente prolongado. Ciertamente, éste fue un factor en el que el Presidente confió, utilizándolo a discreción, y contribuyó no tanto a mantener la adhesión de sectores populares al gobierno, como a proveer al Ejecutivo de la fuerza moral indispensable para llevar adelante las reformas.

b. Como hemos visto, el partido y los sindicatos peronistas tendieron a ser percibidos por el "público" como una fuente de conflictos

que podían amenazar las intenciones reformistas. Sin embargo, si se consideran globalmente las relaciones entre gobierno y partido, no fue eso lo que ocurrió. ¿Por qué el gobierno no encontró resistencias potentes entre los actores políticos del propio campo oficial?

La relación entre Menem y el Partido Justicialista al momento de acceder el primero a la presidencia era compleja y no admite una caracterización sin matices. En primer lugar, el liderazgo de Menem: se trataba de un liderazgo real, en un partido democratizado. El fantasma de la disgregación del peronismo es ahuyentado definitivamente recién con las elecciones de 1987. El esfuerzo de los renovadores había contribuido decisivamente a democratizar el movimiento. Pero el triunfo de Menem -aunque implique una reversión parcial del signo dado al partido por los renovadores, con el retorno a algunos planteamientos peronistas tradicionales- completa la tarea de los renovadores: como ha sido señalado (Cheresky, 1990), "...por primera vez desde la muerte de Perón, el movimiento se había unificado al darse un jefe que, aunque consagrado por los procedimientos de la democracia partidaria, suscitaba en torno a él una mística", lo que contribuye a explicar que su control sobre el partido fuera mucho más efectivo.

El peronismo llega, pues, al gobierno, en 1989, cumpliendo ciertas condiciones necesarias para que las relaciones gobierno y partido puedan superar sin naufragio los escollos y las tensiones inevitables si un gobierno acomete la tarea de lanzar reformas por las cuales el partido siente escaso apego. Contrariamente a lo supuesto por el "público", la unidad del partido resultó funcional a las tareas del gobierno. Pero fue así porque se trataba de una unidad que había cambiado considerablemente de naturaleza.

El peronismo -por lo menos hasta la última transición democrática- era efectivamente un movimiento, no un partido: su imaginario colectivo era movimientista y su cultura política anti-partido; su composición organizativa era la de un conjunto de estructuras y relaciones de poder no equivalentes; organizaciones de masas, sectas, grupos de cuadros, clientelas, agrupaciones sindicales, etc.,

sustancialmente irreductibles, en su mayoría, a la forma partido. ¿Cómo podían dirimir sus diferencias en un espacio común, por ejemplo, organizaciones juveniles de cuadros, caudillos de clientelas territoriales y dirigentes de sindicatos, si las magnitudes y la naturaleza de su poder no resistían su compatibilización conforme a una regla común y abstracta como la de "un hombre, un voto"?

Es este tipo de unidad populista-movimientista la que no habilitaba al peronismo para gobernar en tiempos de austeridad sino al costo de desatar una confrontación sin reglas a lo largo y lo ancho del gobierno y del estado. Con la muerte de Perón, y tras la derrota del 83, el peronismo careció nuevamente de la conducción unificada que Perón había logrado trabajosamente mantener -y, a veces, reconstruir- desde 1955. El peronismo parecía estar condenado a pendular entre la arbitrariedad verticalista y la anarquía.

Con la renovación, la incapacidad de expresión y agregación de intereses parece haberse incrementado no sólo por la reducción del heterogéneo mundo peronista, sino en virtud del ensanchamiento de su campo institucional. El mayor legado de los renovadores fue que lograron democratizar internamente el peronismo y dotarlo de una estructura de autoridad relativamente cohesiva en un solo proceso que, en sí mismo, fue específicamente partidario, no movimientista. Así el peronismo tanto ganó un inusitado desarrollo institucional como se desprendió del lastre de los registros peronistas más incompatibles con la lógica partidaria¹⁶.

Los renovadores contribuyen a resolver una cuestión clave: la relación entre el partido y los sindicatos. Estos últimos habían sido, históricamente, la principal fuerza de atracción en el partido. La gravitación sindical en el peronismo ya se había ampliado tras la caída de Perón en 1955. En 1973, Perón había logrado a duras penas contener al sindicalismo. Tras su muerte, eran los propios dirigen-

16 Es el caso de, por ejemplo, el sector encabezado por Herminio Iglesias, derrotado candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires en 1983.

tes sindicales los que ocupaban los principales cargos y ejercían un control directo sobre el partido. El triunfo de la renovación pone punto final a este desequilibrio estratégico, en el seno del Partido Justicialista, entre dirigentes políticos y sindicalistas.

A los dirigentes sindicales les resultó más difícil hacer valer automáticamente el poder de sus organizaciones en la puja por las candidaturas y los cargos partidarios, y los políticos ganaron más y más espacio. Y, a la sombra de los políticos, un nuevo sector, cuantitativamente insignificante pero de suma gravitación, comenzó a perfilarse: el de los economistas del partido. Si hasta no hace mucho los economistas peronistas debían ampararse bajo el ala de un dirigente sindical, ahora empezaban a protegerse más en los políticos.

No es demasiado atrevido decir que, por medio de estos economistas, los empresarios comenzaron a ser mucho más escuchados en el seno del partido; de alguna manera, encontraron canales más fluidos de representación, voceros más legitimados, no necesariamente de sus intereses, pero sí de sus puntos de vista. La ganancia de autonomía partidaria frente al sindicalismo creó, al parecer, un espacio en que el ejercicio partidario de representación de intereses podía tener lugar conforme a procedimientos novedosos¹⁷.

La renovación dio origen, e incubó, múltiples cambios que luego condensaría el menemismo. En esta trayectoria el peronismo, en gran medida, pierde capacidad de mantener articulados los elementos ideológicos que, en su constitución como actor político, había sintetizado (nacionalismo, antiimperialismo, socialismo, autoritarismo, federalismo, militarismo, etc.). Se ha sostenido que un rasgo central del populismo consiste en su "presentación de las interpelaciones popular-democráticas como

17 La entrada a escena de los economistas acarrió la creciente circulación de nuevos temas: aquellos que, de alguna manera, habían sido aportados por el Austral, no tanto por el liberalismo económico militante. A contrapelo con el sentido común peronista, con timidez, se fue introduciendo cierto consenso sobre la necesidad insoslayable de revisar las orientaciones económicas y estatales del partido.

conjunto sintético-antagónico respecto de la ideología dominante" (Laclau, 1983). Menem, alejado de las proclamadas raíces "fundamentalistas" (reivindicación plena de la mítica unidad, identificación movimiento - nación, etc.), es el detonador que da lugar a la explosión -preparada durante largo tiempo- de ese conjunto.

Por eso, nótese, la disolución de la unidad movimientista - populista del peronismo no supone la ruptura del peronismo como fuerza política. El peronismo es hoy mucho más homogéneo, más partido que movimiento y los sectores más nítidamente representativos de aquellos componentes de la identidad populista se han autoexcluido o han devenido en expresiones relativamente marginales. El grueso del electorado y de los componentes sociales básicos del peronismo prefirieron permanecer dentro del partido.

El menemismo aparece (y en parte es) como disgregador del peronismo qua movimiento populista, pero esto es así sobre todo por que, empujado por las restricciones de la crisis y los imperativos que impone la gestión política de esa crisis, la acción de gobierno cataliza un proceso que, en otro contexto, se hubiera desarrollado más lentamente. Y no cabe suponer que en ese proceso los fragmentos de la identidad populista-movimientista que expresan Ubaldini, Rico, el grupo de los diputados disidentes¹⁸, entre otros, hubieran continuado como expresiones significativas dentro del partido.

Pero lo importante, a nuestro entender, es que ese camino de detonación / disgregación ya lo habían iniciado y comenzado a transitar los renovadores, no Menem¹⁹.

18 Esta enumeración no supone en modo alguno que entre estos sectores existan semejanzas de otro orden que el que aquí discutimos. Saúl Ubaldini fue Secretario General de la central obrera a lo largo de todo el gobierno de Alfonsín; Rico, uno de los líderes del grupo militar fundamentalista "carapintada"; "los ocho" diputados disidentes, representan la oposición al programa menemista desde la corriente de izquierda democrática del peronismo.

19 Recordar, por ejemplo, que la ruptura de un nutrido grupo de intelectuales peronistas que se van "del partido y del movimiento" se produce en 1985... en crítica a las inconsecuencias del proceso renovador, no del menemismo.

En resumen, y de cara al propio justicialismo, la condición de posibilidad de la gestión menemista ha sido la existencia, previa a su inicio, de una serie de cambios que habían transformado esta fuerza política perceptiblemente y que ya lo distanciaban de su forma populista histórica. Las orientaciones específicamente populistas del peronismo ya estaban suficientemente desarticuladas (Palermo, 1990). De un régimen / movimiento con una identidad populista y una ideología corporativista, el peronismo había evolucionado hasta adquirir una morfología de partido con (cada vez más tenuous, pero no irrelevantes) rasgos populistas y orientaciones neocorporativas. En ese sentido, la continuidad entre renovación y menemismo es mucho mayor de lo que comúnmente se cree.

Las circunstancias de la relación gobierno-partido y gobierno-sindicatos que, iniciada la gestión menemista, se revelan como decisivas, reflejan estos cambios.

Un aspecto que, a nuestro entender, operó a favor del Ejecutivo en la coyuntura de decisión y lanzamiento de las reformas fue la precaria situación en que se encontraban -o, por lo menos, en que se veían a sí mismos- los dirigentes todavía denominados renovadores. Antonio Cafiero, José Luis Manzano, José Manuel De la Sota, Carlos Grosso, para nombrar a los principales "referentes", sentían peligrar sus respectivas posiciones en cargos nacionales y partidarios. Cafiero necesitaba asegurar su reelección al frente de la Provincia de Buenos Aires, Grosso neutralizar presiones que procuraban desalojarlo de la Intendencia de la Capital Federal, De la Sota respaldo para ser nuevamente candidato a gobernador en Córdoba, y Manzano apenas se sostenía en el estratégico puesto de jefe del bloque peronista en la Cámara de Diputados. Todos abrigaban razonables temores de ser desplazados, concluyendo en que solamente el propio Menem podía asegurar su supervivencia política... al defenderlos de los menemistas. Desde luego, Menem advirtió la situación, los respaldó y sacó partido de ello. La lógica de la competencia partidaria fue capaz de absorber, por ende, un conflicto potencialmente muy riesgoso.

El margen de que disponían los renovadores para avalar las políticas decididas por

Menem a cambio de su apoyo político, se realizaba más aún por la situación por la que atravesaban los sectores sindicales.

Pese a la vastedad del plan de reformas, éste no encontró una oposición consistente y unificada en esas organizaciones. Simplificando, se pueden distinguir tres campos diferentes según sus reacciones y tácticas.

En primer lugar, el campo de la **confrontación**, compuesto por gremios -o sectores de gremios- que, por diferentes razones, se opusieron frontalmente a las reformas, intentando su interrupción o fracaso. Algunos de estos gremios asumieron una actitud de resistencia abierta, prescindiendo de un cálculo de sus más probables efectos. Otros, al parecer, estimaron que disponían de muy poco margen para una tesitura más flexible.

En el segundo campo, el de la **negociación dura**, se congregó una importante franja de los gremios afectados que entendió que una actitud de respaldo condicionado al proceso les aportaría mayores beneficios que una actitud confrontativa. La posición de estos gremios era necesariamente ambigua; consistió en una oferta de apoyo a las políticas de reforma, que incluía como una de sus posibilidades pasar a una oposición abierta en caso de que la implementación de las mismas no fuera satisfactoriamente negociada entre sindicato y elenco reformista. Pero un rasgo crucial de este contingente fue que su oposición llevaba unos límites implícitos que sus dirigentes se abstuvieron sistemáticamente a trasponer.

Paradigmáticamente representado por el líder de la Unión Obrera Metalúrgica, Lorenzo Miguel, este sector estaba lejos de compartir la visión de las cosas que infundía el espíritu reformista del gobierno. Y así lo mostró entre 1989 y 1991.

Pero pesaron sobre él razones de otro orden, efectivas a la hora de moderar las presiones sobre el gobierno (ampliando, indirectamente, el margen de acción de los dirigentes partidarios): el efecto demostración de la ominosa experiencia que culminara con la instauración de la última dictadura militar en marzo de 1976. Aquí se hacen claramente patentes las transformaciones del peronismo cuya descripción intentamos alguna página

atrás. Los actores más fuertes fueron capaces de confrontar sin dejar de tener in mente las eventuales consecuencias de algunos cursos de acción, que fueron por ello descartados.

Finalmente, en el otro extremo del espectro se encontraba el campo de la **colaboración**, (o **negociación blanda**), que reclutó a aquellos gremios -o sectores de gremios- cuya negociación no estaba, en principio, sujeta a tales condicionamientos: se allanaban al programa reformista e intentaban obtener el mayor beneficio posible dentro del mismo.

¿Cuáles fueron los factores de mayor peso en el posicionamiento de los diferentes gremios? La disimilitud con que las políticas de reforma tendieron a afectar a diferentes porciones del mundo del trabajo, así como las disimilitudes de sus localizaciones y orientaciones, fueron parte de esos factores.

Uno de ellos es propiamente político y poco o nada tiene que ver con el tipo de rama productiva, o de servicios, de que se trate, sino con los alineamientos que se configuraron durante la puja interna que definió la candidatura de Menem y durante su campaña presidencial. Tal es el caso de los gremios ferroviarios; es, también, el caso de los gremios más importantes de "trabajadores del estado" (fundamentalmente administración pública). En otros casos, como el del gremio petrolero, las motivaciones políticas se sumaron a un cálculo de los probables beneficios de la reconversión y la expansión del sector para adoptar una tesitura tan lejos de la confrontación abierta como de la sumisión, que deparó al gobierno una negociación constantemente dura y difícil, sujeta siempre a fuertes condicionamientos y a la amenaza sindical de pasar a una oposición frontal.

Las motivaciones, por último, de los sectores que se encuadraron en el campo de la **colaboración**, provienen de su posicionamiento en relación al rumbo político general del gobierno. Tendieron a concebirse a sí mismos parte del sistema de poder imaginable como resultado de la implantación de las transformaciones económicas y estatales que el programa de reformas implicaba para el país. Parte secundaria, subordinada, si se quiere, pero parte al fin. En virtud de esa apuesta, el respaldo a las iniciativas de refor-

ma por estos sectores no podía, en principio, estar sujeto a una amenaza creíble de oposición. Esto no significa que secundaran de modo completamente pasivo al gobierno, pero este último obraba con la información de que no disponían, por más duros negociadores que fueran, la carta de retirada en sus manos.

El núcleo duro de las orientaciones de este sector del sindicalismo es la formulación de una propuesta de acuerdo en torno a la distribución del ingreso (que el sector de negociación dura no comparte): dejar de lado la puja por los ingresos, renunciar a alterar su actual patrón de distribución, a cambio de un compromiso empresario con el crecimiento -traducido en inversiones. Ponen así en tela de juicio la modalidad habitual de presión corporativa propia de la estructura económica protectora, cuya eficacia y aceptación social se han ido reduciendo al compás de la desarticulación de aquel modelo y del agravamiento de la crisis. De los rasgos de largo plazo de conflictividad, estancamiento, alta inflación, de la economía argentina, concluyeron que la puja por la distribución del ingreso debía ser clausurada por largo tiempo. Desde luego, la prenda de negociación que este sector ofrece a cambio a gobierno y empresarios es su capacidad -real o supuesta- para restringir las demandas salariales.

Estas orientaciones no eran completamente novedosas en dirigentes como Cavallieri (Empleados de Comercio), Triacca (Trabajadores del Plástico), José Rodríguez (Industria Automotriz) y otros; para el primero, por ejemplo, la concertación no supone discutir la presente distribución del ingreso sino crear condiciones para el crecimiento (Página 12, 7 de julio de 1988):

"...el traspaso (del 50% del ingreso del sector asalariado desde 1976) existió, pero ahora hay que lograr inversiones y terminar con los enfrentamientos... que los empresarios tengan seguridades para invertir... abrir la economía... insertarnos en la revolución tecnológica... Aplaudimos al socialismo español... en el gobierno, con todo pragmatismo, logran el crecimiento... los parados son muchos, pero al igual lo tendrá que hacer la Argentina... allá se hizo una reconversión industrial... tomando este modelo la Argenti-

na saldría de la crisis... Lo esencial es hacer una alianza con los empresarios... si ellos no ponen la plata, el peronismo en el gobierno la va a pasar muy mal...".

Triacca, por su parte, vincula expresamente el incremento del salario real a los incrementos de la productividad y al crecimiento. "No se trata de discutir precios y salarios, sino de agrandar la torta". Sostiene que los sindicatos pueden intercambiar la aceptación de flexibilización del mercado de trabajo por garantías empresarias a la inversión (La Nación, 14 de febrero de 1989).

De cualquier modo, esta corriente se fue ampliando al profundizarse la propia crisis y resolverse a favor de Menem la puja interna y luego la competencia electoral nacional, y no parece que haya sido por oportunismo puro y simple. Algunos dirigentes, entre ellos varios de la antigua Comisión Nacional de los 25, que habían estado durante la última dictadura militar muy lejos del gremialismo blando y luego militado en las filas de la renovación, reconocían su desorientación y estar mucho menos aferrados a las viejas nociones sobre lo que había que hacer (Reportaje a Guerino Andreoni, Secretario General de la central favorable al gobierno, "No es tiempo de esperar que a Menem le vaya mal"; Página 12, 15 de octubre de 1989):

"No se puede ir al Ministro de Economía sólo con la guitarra. Si hacemos un reclamo salarial o de cualquier derecho, tenemos que decirle al que nos lo niega cómo se resuelve... Cuando nosotros fuimos... a la reunión con Menem y los gobernadores antes de la asunción, él nos explicó su política, y como vio caras largas nos pidió alternativas. Nos dijo que propusiéramos algo mejor. Nosotros no teníamos respuestas... creo que el movimiento obrero puede tener fundados temores del comportamiento de los empresarios dentro del gobierno. Pero si no tenemos fuerzas para suplantarlos, lo que tenemos que hacer es sentarnos en la otra punta de la balanza... estoy pensando en una concertación social donde los empresarios, los sindicatos y el Estado se sienten a una misma mesa tratando de encontrar puntos de referencia... nosotros hemos hablado con dirigentes españoles, italianos, de muchos países, y nos cuentan cómo

se comportó el movimiento obrero en los momentos de crisis... de las dificultades que tuvieron cuando no interpretaron la reconversión... yo me atrevo a afirmar que el camino no hubiese sido muy diferente si el presidente fuera hoy Antonio Cafiero...".

Este sector, por otra parte, en la medida en que es conciente de los flancos que ofrece su posición en el seno de las organizaciones obreras, necesita proveerse de una dosis adicional de sustento político y tiende a refugiarse en un respaldo extrasindical que estima encontrar, básicamente, en el estado. En definitiva, la capacidad de estos dirigentes de mantenerse en las orientaciones señaladas, será función del juego de estas dos variables: la efectividad con que controlen sus sindicatos y los recursos que, desde el estado, pueden ensanchar su campo de acción. Si una u otra variable se presentan adversas, no vacilarán en desplazarse hacia otras franjas, menos afectas al gobierno, del movimiento obrero.

De allí que, en el alineamiento gremial, gravitara uno de los instrumentos que puso en juego el gobierno, tal vez el más importante en el plano táctico: la distribución de alicientes y compensaciones dirigida, en lo esencial, a los propios dirigentes gremiales. El uso de este dispositivo de poder, si bien en algunos casos no reclutó adhesiones entusiastas, bastó para disuadir de una incursión por senderos confrontativos, a algunos sindicatos cuyas finanzas se encontraban en estado crítico o cuyas irregularidades internas hacían muy indeseable una intervención.

El gobierno no vaciló en utilizar los múltiples mecanismos de dependencia de los sindicatos con las esferas oficiales, pero amplió el alcance de estas medidas cooptando un importante número de dirigentes para incorporarlos a los equipos de conducción -y privatización- de las diferentes empresas. Estas compensaciones, si no resultaron inocuas para el elenco gubernamental, constituyeron un **trade off** decisivo a la hora en que la marcha de las reformas se introducía en parajes conflictivos. Los grupos del campo de la **colaboración**, cuya defensa declamativa de la "concertación social" era tan encendida como su rechazo a la "confrontación como método" y que se allanaron, como hemos dicho, a un

rol subordinado en el naciente esquema de poder, fueron los más beneficiados en la distribución de alicientes activada desde el gobierno y eludieron pronunciamientos conflictivos en relación a su política de privatizaciones.

De tal modo, una porción sustancial de los sindicatos afectados se sustrajo del campo de la confrontación para integrar los dos restantes. El campo de la confrontación, en definitiva, que se avizoraba como amenazante dado el número de empresas que serían privatizadas, y sus posibilidades de articularse a otros sectores afectados por las políticas de ajuste (administración pública, trabajadores industriales, etc.) no se convirtió en una oposición potente y unificada.

Por otra parte, las reacciones de los sectores afectados por las políticas específicas de reforma se cruzaron con el juego de conflicto y cooperación que suscitó la política económica de ajuste a nivel global. La rápida crisis de la cúpula sindical, que al poco tiempo de asumir Menem culminó en su fractura, sugería la posibilidad de que en torno a la figura de Ubaldini se nucleara el espectro gremial predisposto a una lucha abierta contra las reformas. Ello no ocurrió.

Ubaldini pretendió asumir este liderazgo organizando las reacciones en una lógica de rechazo conjunto al ajuste y la reforma (de hecho, la mayoría de los gremios que lo acompañaron eran estatales). Pero no lo consiguió, porque fue colocado a la defensiva en razón de las presiones que desde un principio se ejercieron para obtener su desplazamiento de la conducción de la CGT por parte de la corriente "menemista". Mientras Ubaldini se veía en la necesidad de defenderse, los proyectos de reforma económica y de reforma del estado se convertían en leyes sin dar lugar a protestas ni movilizaciones sindicales dignas de memoria. La baja intensidad de las reacciones sindicales contrasta con la magnitud de las presiones empresarias.

La pertinencia de Ubaldini y, sobre todo, el sustento que le brindó el líder de la Unión Obrera Metalúrgica, desencadenaron la fractura de la central obrera, pero el beneficiado por la misma no fue Ubaldini, sino el ala de negociación dura y autónoma del sindicalismo, encabezada por Lorenzo Miguel, que

gracias a ella devino en una pieza indispensable en cualquier esquema de recomposición. Este sector, amenazado por el ajuste y por la apertura de la economía, era, a la vez, uno de los sindicatos privados más poderosos y con mayor liderazgo sobre el resto en las negociaciones paritarias, de modo que su fortalecimiento táctico fue percibido como una señal desalentadora por parte de los agentes económicos acerca de las chances de éxito del plan de estabilización.

Sin embargo, el rol de este sector de negociación dura fue, en lo que respecta a la marcha general del plan de reformas, favorable para el gobierno, al limitar sistemáticamente las posibilidades de que las principales figuras y sindicatos confrontativos devinieran en articuladores del disperso campo opositor, por las razones que ya analizamos. En efecto, al depender la CGT, opositora de la aquiescencia de la Unión Obrera Metalúrgica, ésta pudo poner freno a las iniciativas de enfrentamiento con el gobierno que tuvieran posibilidades de salirse de madre.

Otro de los factores que contribuyeron a facilitarle las cosas al Partido Justicialista frente al gobierno, fueron las dificultades del radicalismo para encontrar su propio perfil de partido opositor y resolver sus fuertes diferencias internas, que llevaron a un comentarista a compararlo con una federación²⁰. Gracias a ello, los políticos justicialistas vieron reducirse los costos potenciales de su anuencia o, con frecuencia, moderada oposición.

La medida en que la disposición de un importante sector del radicalismo a ofrecer un perfil que no entorpeciera la marcha de las reformas resultó valiosa para el gobierno y atenuó los costos políticos a pagar por el partido oficial, se puso de manifiesto en el ámbito parlamentario.

Frente al Congreso, en realidad, Menem había abrigado las mismas dudas que el "público". No se sentía seguro de su control sobre el partido y sobre los bloques. Pero las iniciativas debían, de cualquier forma, traspasar

20 "Esta campaña radical más parece de una federación que de un partido..." (El negocio de la estabilidad; Angel Anaya. La Nación, 29 de agosto de 1991).

las horcas caudinas parlamentarias. Entre un tratamiento caso por caso, tanto en lo relacionado a la reforma económica como a la estatal, y un tratamiento de "todo o nada", el Ejecutivo no vaciló. Aprovechando la energía inicial surgida de su triunfo tanto como el desconcierto de sus partidarios y el elevado margen de acción para medidas extremas que le ofrecía la propia crisis, optó por la segunda alternativa. Que consistió, en esencia, en una convalidación de carácter general a un conjunto descomunal de iniciativas gubernamentales, la mayoría de cuyos contenidos precisos quedaba (en manos del Ejecutivo) por definir. La primera hubiera significado el ingreso de los proyectos de reforma en una maraña de negociaciones sin término y, seguramente, muchos hubieran quedado en el camino o hubieran sido reformulados sustancialmente. El tratamiento perentorio y en bloque que el Ejecutivo exigió del Congreso le permitiría conseguir, a la vez, capacidades adecuadas para la sostenibilidad de las políticas en los tiempos que su implementación requiriere.

Así, logró, en virtud de las facultades decisorias que se le otorgaron, una suerte de cheque en blanco en relación a los aspectos centrales de las políticas de reforma. Por ejemplo, quedó a su arbitrio la decisión en cuanto a qué empresas habrían de ser privatizadas y cuáles no (declaración de "sujetas a privatización" de una lista casi exhaustiva), si se implementaría, y en qué modalidades, proporciones y empresas, el mecanismo de capitalización de la deuda externa en las privatizaciones, los límites de regulación de la apertura comercial al establecerse que el control antidumping tendría lugar por reglamentación y no por ley, qué subsidios serían suprimidos y cuáles no, etc.

Con las leyes de emergencia económica y reforma del estado se da una situación, entonces, paradójica: el gobierno cuenta con el Parlamento para desembarazarse del Parlamento. Es el Congreso el que le otorga al Ejecutivo casi todos los poderes necesarios para poder prescindir del Congreso a la hora de formular / implementar las políticas de reforma.

Casi todos porque, de cualquier modo, el gobierno prefirió curarse en salud: en medio

de críticas generalizadas urdió la ampliación del número de miembros de la Suprema Corte. Lo hizo con el propósito de ejercer sobre la misma un control que impidiera que la Justicia pudiera obligarlo a retroceder sobre sus pasos o forzarlo a que estos fueran revisados por el Parlamento.

La utilidad de tales maquinaciones se revelarían al presentar un legislador del Grupo de los Ocho, un recurso de amparo solicitando que se suspendiera la licitación de Aerolíneas Argentinas y reclamando la nulidad de todo lo actuado. Apenas un día antes del previsto para la apertura del sobre con las ofertas de Iberia, el juez Oscar Garzón Funes hizo lugar a ese recurso, ordenando detener la licitación en pleno desarrollo y dictaminando que el Ministerio de Obras y Servicios Públicos debía encuadrar la venta en el artículo sexto de la ley de Reforma del Estado, que sostiene que el estado, en este tipo de sociedades, debe mantener el control de la firma, es decir, por lo menos el 51% de las acciones. La detención duró apenas unas horas, porque de inmediato el ministro Dromi la apeló, y la Corte la dejó en suspenso ese mismo día, valiéndose del recurso al per saltum.

La verdad es que, abrigando tantos temores, y, en parte, en virtud del procedimiento de "todo o nada" elegido, la administración Menem encontró con sus propios parlamentarios menos dificultades que las previstas. Por cierto, el Ejecutivo no necesitó empeñarse en exceso para encontrar congresales que, en ambas Cámaras, se prestaran diligentemente a ese juego. La actitud de los senadores oficialistas fue (el gobierno esperaba aquí menos sorpresas) particularmente disciplinada. Pero los diputados peronistas no tuvieron un comportamiento muy diferente²¹. Los discolos lo fueron en cuestiones más bien tangenciales y en ínfimo número. Los repartos justicialistas en materia de capitalización de la deuda externa se expresaron apenas en correcciones para tranquilidad de conciencia -se borró toda referencia explícita a ese mecanismo.

21 "Si por mí fuera, yo le confería a Menem la suma del poder público para que produzca los cambios necesarios...", expresó Luis Martínez, vicepresidente del bloque de diputados, en conversación informal con periodistas parlamentarios.

Por su parte, la oposición concentró su artillería en objeciones de tipo metodológico, muy lejos de cuestionar centralmente las políticas de reforma. Naturalmente, los bloques radicales se limitaron, recurrentemente, a prestar quórum votando en contra. Las críticas apuntaron tanto a lo institucional -por las facultades discrecionales que se otorgaban al Ejecutivo y el reducido control parlamentario- como en relación a aspectos metodológicos específicos a las diferentes políticas (nominatividad de las acciones, leyes específicas por empresa para privatizar, capitalización de la deuda y número de empresas).

En ese sentido, podría decirse que el radicalismo encuadró su accionar mucho más en consonancia con Eduardo Angeloz que con Raúl Alfonsín.

Una fuerza que presionó a favor del Ejecutivo en sus relaciones con el Partido Justicialista fue el vínculo que el Presidente logró establecer con la opinión pública. Aunque lo tratamos en el último apartado de este capítulo (c.), importa aquí señalar que el apoyo activo a las reformas que el gobierno logró concitar desde un espectro muy heterogéneo de sectores sociales, y que se configuró por afuera del sistema partidario, acotó los márgenes de oposición reforzando las posiciones menemistas en la puja interna partidaria. Este juego triangular alcanzaría su momento más nítido en ocasión de la "Marcha del Sí" de abril del 90²².

En definitiva, a pesar de la intensidad de las reformas y del giro que representaron las mismas, el tono general de las relaciones entre el gobierno peronista y su partido no fue gravemente conflictivo. Si bien se mira, más tormentosas fueron las relaciones gobierno-partido en tiempos de Alfonsín, más indóciles los dirigentes partidarios y más veleidosos los

22 La "Plaza del Sí" fue convocada por sectores del gobierno con el propósito de dotar de un respaldo social explícito a las políticas de reforma del estado y privatizaciones. La composición social de los asistentes, que en gran proporción se hicieron presentes de modo espontáneo, fue notoriamente heterogénea, expresando la adhesión desde sectores de clase alta tradicionalmente enfrentados al peronismo hasta estratos carenciados del Gran Buenos Aires.

senadores y diputados. Fue el gobierno radical, no el justicialista, el que tuvo que hacer ingentes esfuerzos hacia su frente interno para demostrar que el camino que se intentaba transitar era fiel a los postulados básicos de la doctrina. Frente a la gestión menemista, partido y parlamentarios se vieron en figurillas para absorber gran parte de las decisiones y las medidas, pero campeó un talante justificatorio que, a juzgar por la escasez de reacciones internas, no careció de eficacia. La hiperinflación, el "país en ruinas", el adelanto de la transmisión del mando, etc., fueron todos argumentos que reiteradamente utilizaron los principales dirigentes peronistas, tanto del ya disuelto campo de la renovación como del nuevo menemismo, para no tomarse a pecho ni la nueva fe presidencial ni sus decisiones más conspicuamente orientadas a ampliar la credibilidad del gobierno por parte del "público".

Como hemos señalado, los principales dirigentes partidarios y sindicales se comportaron, en general, responsablemente. No perdieron nunca de vista la existencia de límites que no debían trasponer. Curiosamente, el único que se atrevió, en este escenario, a jugar el "juego de la gallina", fue el Presidente. No vaciló en hacerlo ante Miguel y Cafiero cuando la controversia alcanzó niveles que podían poner en peligro la unidad del partido -en el palpito, creemos, de que uno y otro dirigentes preferirían ser tomados por "gallina" antes que exponer al peronismo a una ruptura. Para respaldar su dureza, Menem declaró "(en el peronismo) yo no quiero una fractura... pero si se da, mala suerte...". Complementariamente, se negó a considerar necesariamente negativa una división estable del sindicalismo: "...si sucede, bueno, en definitiva es normal..." (Clarín, 1 de abril de 1990).

Es que, hacia marzo de 1990, al cabo de un período muy convulsionado por las reacciones adversas a las reformas, el gobierno había pretendido aminorar el clima controversial mediante una "disposición al diálogo y al entendimiento" con políticos y sindicalistas que fue muy prontamente interpretada por el "público" como una señal de debilidad que confirmaba sus presunciones. La escalada del dólar advirtió al gobierno, que giró 180 grados, reafirmando su rumbo y encuadrando

todo diálogo en la aceptación lisa y llana del mismo. Ya se sabe que, en buen peronismo, es imprescindible salvaguardar la unidad a toda costa. El efecto de generación de credibilidad es elevado cuando, por ende, un Presidente peronista supedita la preservación de la unidad, tanto partidaria como sindical, a la marcha de sus políticas.

c. Finalmente, como hemos dicho, había sobrados motivos para suponer que el lanzamiento de las reformas despertaría fuertes resistencias sociales. Sin embargo, el gobierno conservó un apoyo social al proceso de reforma globalmente considerado, apoyo que, aunque inestable a lo largo del tiempo, siempre fue suficiente como para mantener el impulso reformista.

En tanto las reformas disfrutaron de un apoyo público bastante activo proveniente de muy diferentes sectores sociales, si se tienen en cuenta su intensidad y profundidad, salta a la vista que la resistencia social y política a las mismas fue relativamente baja. El gobierno necesitó emplear una dosis menos de "energía" que la que, cabe suponer, tenía in mente. No tuvo que implantar el estado de sitio frente a sindicatos que ejercían una oposición desesperada como en La Paz, ni balear algunos cientos de marginados puestos en movimiento contra el ajuste como en Caracas.

¿Por qué no fueron tan perturbadoras las resistencias sociales? La pregunta es pertinente ya que la relativa mansedumbre del partido oficial no garantizaba la adhesión permanente de sus bases electorales y sociales, ni mucho menos de los sectores populares en general. Por el contrario, el problema que quedaba planteado es el de un punto fuerte de discontinuidad con las transformaciones hasta entonces verificadas en el peronismo, una ruptura inocultable con las orientaciones fijadas por los renovadores, que en ello se habían mantenido (al menos durante su oposición al gobierno radical) fieles al imaginario político peronista clásico: ¿cuál es la representación de los sectores populares en la Argentina?

Con un Menem dedicado frenéticamente a operaciones de obtención de fuerza gubernamental y credibilidad, el peronismo como lugar político de los sectores populares en la

Argentina quedaba ocluido. Muchas de esas operaciones destinadas a cerrar la brecha de credibilidad reunían ingredientes muy expresivos en el plano simbólico, que suponían una nueva forma de entender la relación entre el sistema político y los sectores populares, dentro de la cual estos últimos poco tenían que hacer como no fuera obedecer y acallar. Así, no puede extrañar que al calor de esos inéditos cambios, se interpretara que "el menemismo... significa una ruptura con el imaginario peronista post 55... la crisis de identidad actual es más compleja, ya que la aceptación de la ideología liberal necesariamente supone una designación de adversarios sociales que se encuentran en las filas del peronismo." (Sidicaro, 1989).

¿Por qué, entonces, si el menemismo clausuraba al peronismo como lugar político de expresión de los sectores populares, disfrutó de apoyo?

Por un lado, y tal como algunos autores postulan (María Grossi, 1987), hay que dar cuenta del ensanchamiento del espacio de la opinión pública en la Argentina, un espacio cuya amplitud es inédita en relación a anteriores períodos democráticos, en los que pesó más el juego de actores constituídos, partidos con electorados de adhesiones firmes, grupos sociales movilizados, en la dinámica política nacional.

La amplitud de este espacio no es, solamente, contrapartida de un nuevo papel de los medios de comunicación; también expresa una serie de fenómenos de modernización, atomización, disgregación, generacionales. Era dable pensar que, en términos de orientaciones político culturales, el ensanchamiento del espacio de la opinión pública también había carcomido las clientelas justicialistas adoctrinadas. El hecho de que los sondeos de opinión diera cuenta, no necesariamente de un vuelco de la población hacia una ideología liberal, sino de un proceso de incorporación progresiva de algunos valores antiestatistas en diferentes contextos ideológicos, resultaba congruente con el visible deterioro de las estructuras organizativas, laborales, territoriales, como ámbitos de socialización de los sectores populares, en beneficio de otras instancias, como los medios audiovisuales de comunicación, cuya incidencia en la confor-

mación de la "agenda" de la opinión pública había crecido²³.

Pero, por otro lado, es necesario preguntarse si los efectos acumulados del fracaso del gobierno peronista 1973-76, el "Proceso" y la hiperinflación, no minaron seriamente las capacidades de contestación / expresión política de los sectores populares y estos eran, ahora, simplemente pobres. Pobres que, en lugar de demandar por poder, al borde de la marginación, demandan protección y seguridad.

Menem no les dió protección en clave conservadora a los que sufrían más dolorosamente los "efectos del ajuste": no arbitró medios efectivos de asistencia social y el camino que recorrieron las leyes e iniciativas del caso, no fue menos tortuoso que el de los grupos sociales cuyos padecimientos se suponía que fueran a mitigar.

Sin embargo, su gobierno protegió a los pobres del mal más temible ya experimentado: la hiperinflación. Destacar la importancia de este aspecto merece una disgresión algo más general, sobre las condiciones bajo las cuales pueden ser sostenidas transformaciones económicas estructurales en el marco de regímenes democráticos.

Przeworski (1991), por ejemplo, se pregunta por las razones por las que la población puede estar a favor de una opción que implica un agudo deterioro temporario de sus condiciones de vida. Concluye que esto depende de la confianza de la gente en el futuro: cuanto mayor sea la confianza de la gente en que su situación, reformas mediante, mejorará en el futuro, mayor será su apoyo al lanzamiento de las mismas y, por tanto, mayor margen tendrán los gobernantes para definir un curso reformista drástico y radical. Esto se aplica, para el autor, tanto al apoyo popular previo al lanzamiento de una política de cambio estructural (por ejemplo, en una disputa electoral), como a la posibilidad de que este apoyo sea sostenido durante la implementación del programa reformista.

La clave de la cuestión reside, a nuestro entender, en la presencia de costos transi-

23 El nuevo papel de los medios, en Landi y Cavarozzi, 1991.

cionales. Desde un *statu quo* de estancamiento, o de crecimiento muy lento del consumo, las reformas serían, para Przeworski, una suerte de "valle de lágrimas" que es preciso atravesar: el nivel de vida de la población caerá con su lanzamiento, para recuperarse luego.

A nuestro entender, este enfoque presenta un inconveniente para dar cuenta de las condiciones políticas de lanzamiento de procesos reformistas en contextos de alta inflación y/o hiperinflacionarios. Es útil, pero requiere ser reformulado. El principal problema del abordaje de Przeworski es que traslada al análisis de los procesos de reforma el patrón conceptual apropiado a la consideración de los pactos neocorporativos de posguerra en que se expresó la interrelación entre estado, partidos y actores sociales, dando lugar a la consolidación del *welfare state*. Un aspecto central de esos pactos era la capacidad, por parte de organizaciones sindicales fuertes, de adoptar, y hacer cumplir, compromisos de moderación de las demandas salariales, asumiendo el supuesto de que los menores ingresos reales de los trabajadores hoy, se traducirían, vía inversiones empresarias mañana, en mejores condiciones de vida pasado mañana. Los pactos neocorporativos son, pues, pactos basados en la confianza en una mejor situación en el futuro y sin esta confianza serían imposibles.

Los apoyos sociales a las reformas inducidas por crisis galopantes, que los gobiernos son capaces de recoger en la "opinión pública" provienen principalmente de otras razones. No los motiva la convicción cautivante de un futuro más próspero sino la necesidad de huir de un presente intolerable o el temor al regreso a una situación cuya dureza extrema ya fue experimentada.

En primer lugar, en relación a los costos transicionales en su aspecto estrictamente material; las circunstancias de crisis hiperinflacionaria no suponen un *statu quo* desde el cual decidirse a recorrer el "valle de lágrimas" o no hacerlo son auténticas opciones gubernamentales. El meollo de la cuestión es, a nuestro entender, que en dichas situaciones el deterioro "temporario" ya está instalado como un dato esencial del contexto y, por lo

tanto, no depende de una opción. En otras palabras, los costos transicionales de las reformas, en gran medida, ya se están pagando por anticipado. Esto puede explicarnos no sólo por qué es más "fácil" obtener apoyos populares al lanzamiento de las reformas, sino que la población prefiera una alternativa de reformas radicales a otra de reformas graduales: en ese contexto crítico, la alternativa radical no es evaluada por la sociedad en su dimensión negativa de suponer mayores costos (que ya se están pagando) sino en su promesa positiva de ser la que más rápido puede sacarla del "valle".

Esto se refuerza, en efecto, con la verificación de que, en un contexto hiperinflacionario, los costos materiales disminuyen en lugar de aumentar, en la medida en que la estabilización adquiere cierta efectividad²⁴. Más allá de los nexos sustantivos entre estabilización y reformas, materia de economistas que no está definitivamente dilucidada²⁵, lo que importa aquí es que la población percibe ambas cuestiones como fuertemente articuladas, y esta percepción refuerza el apoyo a las últimas en la medida en que se mantiene la primera.

De allí que sea más fácil, para el elenco reformista, colocar a la población y, en gran medida, al conjunto de los actores y grupos organizados en la situación que denominamos "consenso de fuga hacia adelante", y que hace no ya a los aspectos estrictamente materiales de los costos transicionales sino a cómo son evaluados los costos adicionales que impone la política de reforma: el rasgo específico esencial de este tipo de consenso es que no está basado en la confianza de la población en el futuro sino en su deseo de alejarse del pasado: los costos de proseguir con las reformas son percibidos como claramente inferiores a los de retroceder (dado que

retroceder supone caer ipso facto en una recidiva hiperinflacionaria).

La drasticidad y la radicalidad de las reformas se encuentran, por tanto, respaldadas por una racionalidad política que conjuga factores de distinto orden²⁶. Los problemas derivados de la debilidad y la brecha de credibilidad se conjugan con aquellos que surgen de la sostenibilidad del apoyo social a las reformas: los políticos tienen, por un lado, que convencer al "público" de que su vocación reformista es tan plena como su voluntad y de que sus capacidades son suficientes (podrán llevar adelante las reformas a pesar de las resistencias); por otro, tienen que mantener, o acrecentar, el apoyo social a las reformas. El análisis de nuestro caso nos permite afirmar que la radicalidad que adoptó el rumbo reformista estuvo en mayor medida asociada a la necesidad de cerrar la brecha de credibilidad -derivada en gran parte de la presunción de resistencias de actores colectivos por parte del "público"- que a la necesidad de sostener el apoyo popular. Y, dentro de este último factor, estuvo más asociada al tipo de consenso establecido que a la importancia de las resistencias a vencer.

III. El problema de agradecer los servicios prestados... sin tomárselos muy en serio.

a. Hemos procurado explicar que, por un lado, el *menemismo* es continuador y catalizador de un proceso de transformación del peronismo impulsado, sobre todo, por la renovación mientras que, por otro, las expresiones en el plano discursivo y simbólico de la gestión menemista suponen una ruptura con el imaginario político peronista de representación de los sectores populares - constituidos ahora en pobres.

24 "La desinflación brusca tiene, al menos en el caso argentino, efectos expansivos sobre la demanda. El impacto positivo sobre el poder adquisitivo de los salarios, la reducción de la tasa de interés, la aparición y extensión de plazos del crédito para consumo y la mayor certidumbre confluyen al mismo efecto." (Fanelli et. al, 1992).

25 Sobre el estado de este debate, y sus implantaciones para las perspectivas de crecimiento de los países.

26 La literatura sobre implementación de reformas estructurales pone el acento en la importancia de que las reformas se materialicen rápido. El motivo central es el de los evidentes problemas de sostenibilidad que presentan por lo general las políticas de reforma (Véase, por ejemplo, Grindle y Thomas, 1991, y Przeworski, 1991)

Nos preguntábamos en la introducción de este trabajo si el menemismo no presenta en sus rasgos básicos, por ende, una distancia demasiado grande con el peronismo como fuerza política transformada, como para que éste pueda reconstituirse de modo perdurable en torno del mismo.

Para aventurarnos en el terreno inseguro de estas conjeturas, conviene regresar brevemente al análisis del menemismo como operación político-ideológica haciendo ahora caso omiso de las condiciones que explican su surgimiento.

Mirado desde este ángulo, el menemismo resulta endeble tanto en lo conceptual como en lo simbólico. No logra fundarse argumentativamente sobre bases sólidas ni encuentra raíces profundas de las que alimentarse.

Su vacuidad doctrinario-ideológica qua discurso peronista, puede percibirse a lo largo de los intentos de formulación de "actualizaciones doctrinarias". Tomemos algunos ejemplos; el primero, un artículo del economista Eduardo Curia, en ese entonces importante funcionario gubernamental ("La economía popular de mercado"; La Nación, 11 de octubre de 1989). En este texto, su autor se proponía encuadrar doctrinariamente la gestión gubernamental, como puesta en práctica de "...una versión nacional de la "economía social de mercado"... probable proyección doctrinal del justicialismo...". En ese marco referencial, Curia recordaba que

"Müller-Armack... reconciliaba libertad en el mercado con compensación social, haciendo converger dos elementos fundamentales: 1) el mercado competitivo como asignador básico de recursos y 2) la participación gubernamental selectiva en la economía, a) en la propia actividad económica, en relación con su marco global y con la atención de bienes públicos, situaciones monopólicas y externalidades bien precisadas, b) en aspectos distributivos (gasto social fiscal y parafiscal, etc.)".

Intentando precisar algo más el tipo de participación del estado en la economía, el autor aclara:

"...el estado participa en transferencias sociales, orienta la economía globalmente y practica inducciones selectivas. Se trata de neutralizar intervenciones antimercado, pero son válidas las intervenciones promercado, las que fijan un marco general y las que ayudan a crear y a reforzar nuevos mercados...".

Esta formulación no elimina toda intervención estatal en la economía, pero la limita exclusivamente a la provisión de bienes públicos, a la atención de aspectos distributivos y a garantizar el funcionamiento del mercado. No se trata aquí de discutir la validez de la propuesta, ni tampoco de contrastarla con las políticas efectivamente llevadas a cabo durante el actual gobierno desde 1989, sino de lo siguiente: es difícil que el peronismo actualmente existente se identifique de modo pleno y permanente con esta orientación o reconstruya su identidad y sus representaciones doctrinario-ideológicas, en estas claves - en que las funciones del estado como agente del desarrollo, en lugar de replantearse en armonía con un modelo económico capitalista más competitivo han sido simplemente eliminadas. Ciertamente el modelo de intervención del estado en la economía en que el peronismo, en su nueva composición interna más homogénea, pueda reconocerse, registrará matices y tensiones entre posturas diferentes, y con seguridad ésta será una de ellas, pero ocupando una posición relativa, tal vez, no menos marginal que la estatista tradicional.

De cualquier modo, la formulación de Curia resulta relativamente equilibrada, si se toman en cuenta las posturas del Presidente. Menem declaró en reiteradas oportunidades²⁷ que "No hay revolución más profunda para este tiempo que devolverle al Estado su rol para que se haga cargo plenamente de sus funciones de justicia, educación, salud, previsión, seguridad y defensa". En otras palabras, de la provisión de los bienes públicos, aquellos a los que el liberalismo asigna al estado como su única función.

²⁷ Esta vez, en ocasión de la inauguración de la Exposición de Ganadería, Agricultura e Industria; Edición Internacional de Clarín, 6 al 12 de agosto de 1990.

A principios de marzo de 1991, un discurso presidencial es anunciado como una nueva actualización doctrinaria del peronismo. La pretensión de haber elaborado un discurso fundante con estos elementos, una nueva síntesis que refleja las tensiones internas que recorren el peronismo de hoy, parece inconsistente. No da la impresión, incluso, que esas hayan sido las verdaderas intenciones del Presidente. Más bien, Menem necesitaba robustecer el alicaído apoyo del partido²⁸ pocos días antes de lanzar el Plan de Convertibilidad. De modo que el mensaje, en realidad, brilla por su indefinición y por la omisión de los temas de controversia. Tensionado por la necesidad de defender el rumbo del Gobierno como el único posible y, por otro, de referenciarlo en el peronismo, si se tratara de una propuesta en el plano doctrinario habría que hablar más bien de vaciamiento. Sin embargo, tomarlo en serio como actualización doctrinaria no sería justo.

Planteando en forma genérica la necesidad de actualización, Menem defiende, sin definirla, la llamada economía popular de mercado. No se encuentra nada que vaya más allá de estas vaguedades: "La decadencia argentina es obra del sector público y del sector privado, porque lo contrario sería caer en un torpe maniqueísmo que considera que todo lo estatal es perverso y todo lo privado angelical. No creo ni en el privatismo ni en el estatismo; yo creo en el argentinismo."

A fines de 1991, el ministro de economía, Domingo Cavallo, declara (Reportaje en Clarín, 29 de diciembre de 1991):

"Descreo totalmente de los economistas que se ponen a hacer pronósticos sobre determinados precios relativos o perfiles industriales... El que está en condiciones de decir cómo va a evolucionar el precio relativo de ciertos bienes, en relación con los costos, las perspectivas que existen en los mercados exteriores, el tipo de industria que conviene desarrollar, no son los economistas, son los empresarios..."

Las posibilidades de que Cavallo crea a pie juntillas estas afirmaciones son iguales a cero, como las de que ignore que, por ejemplo, en la base del éxito de algunos modelos de crecimiento exodirigidos se encuentran consistentes, complejas y duraderas políticas industriales. Pero Cavallo prefiere declarar que no sólo no es necesario, sino también perjudicial, aquello de que la economía argentina carece y que no puede adquirir en el corto plazo, ya que la precondition de políticas industriales que apunten a una mayor competitividad es una burocracia competente y suficientemente autónoma de presiones sectoriales, en condiciones de diseñar e implementar políticas y sostenerlas en el tiempo.

A un tiempo, el menemismo no pudo formularse obteniendo fuerza en raíces nacionales. Discutiendo los orígenes del thatcherismo, se ha sostenido que²⁹, "...was born out of a growing sense of despair, reflecting the experience of a generation of apparent national decline. That sense of despair was often focused on the economic sphere, because relative economic decline was the most obvious aspect of national decline...". Para ello, la Primer Ministra pudo apelar a tradiciones nacionales: "Hers -and her country's- are the traditions of economic liberalism, of the minimal state as opposed to the active Colbertian state..."

Como el thatcherismo, el menemismo supuso una convocatoria al pueblo para superar la declinación. Pero debió plasmarse en los estrechos marcos de la formulación neoliberal del ajuste estructural y la reforma del estado. Como hemos visto, esto implicó, lejos de un afincamiento en tradiciones nacionales, una fuerte ruptura con el pasado y con percepciones de raíz popular sobre ese pasado. Los contenidos discursivos y simbólicos en torno a los cuales se organizó la gestión menemista se daban de narices con las tradiciones y el imaginario nacional popular, que, aunque extremadamente erosionado y desestructurado, no había sido reemplazado por otro. El menemismo no puede ser tomado,

²⁸ Ver Panorama político, Clarín, 17 de marzo de 1991.

²⁹ David Marquand: The paradoxes of Thatcherism; en Skidelsky (ed.), 1988.

sin duda, como un intento serio en ese sentido y sus raíces están, sencillamente, en el aire.

b. Ahora bien; como quiera que sea, el legado de la gestión menemista es un conjunto de transformaciones en gran medida irreversibles de la economía y el estado argentinos. No es éste el lugar para analizar o discutir esas transformaciones, pero importa retener lo siguiente: la etapa de reforma propiamente dicha está dejando paso a la etapa de institucionalización y consolidación de esas reformas. Para ello parecen indispensables ciertas rectificaciones. Por lo menos, tres:

En primer lugar, legitimar las reformas exigirá un esfuerzo serio en materia de políticas sociales. En segundo lugar, el rol del estado en el nuevo modelo debe ser redefinido, puesto que difícilmente pueda imaginarse, sin ello, una perspectiva verosímil de crecimiento (de hecho, cabe esperar que sea de algunos sectores entre los propios capitalistas de donde provengan las primeras voces que el gobierno esté dispuesto a tomar en serio acerca de las debilidades del actual modelo para el crecimiento)³⁰. Finalmente, la institucionalidad política debe regenerarse. Con ello no aludimos a una reforma constitucional sino a algo más simple y más importante: el tono general de excepcionalidad y decisionismo de los tiempos de reforma debe ser reemplazado por un marco jurídico-político en el que el poder presente límites más precisos y, por tanto, comportamientos más estables y predecibles.

La campana para estas rectificaciones puede sonar en la medida en que el sector público consolide la hasta ahora modesta recuperación de capacidades que se evidencia, por ejemplo, en la esfera tributaria. Puede, a partir de ello, plantearse nuevos objetivos compatibles con la estabilidad³¹.

c. Volvamos, tras esta recorrida, a la pregunta inicial de este apartado: ¿puede el

30 Una discusión en torno al rol del estado en el crecimiento de las economías latinoamericanas, que se opone en este punto a la prescriptiva del Washington Consensus, en Fanelli et. al, 1990.

menemismo ser duradero, definiendo la identidad del peronismo de nuestros días? Contestar con certeza es imposible, pero el primer paso supone dividir la pregunta en dos partes:

la primera alude a la afinidad entre el menemismo y los requerimientos de la etapa de institucionalización de las reformas. No asombraremos a nadie diciendo que parece bien poca. Al cabo de tres años, el estilo presidencial ha pasado de ser funcional a ser perjudicial a las reformas, porque es incompatible con la lógica de su rutinización.

Esta exige, por ejemplo, una Corte Suprema de Justicia independiente, muy diferente a aquella que actuó de modo fulminante para impedir que se trabara la privatización de Aerolíneas Argentinas. En el mismo sentido, las reformas se consolidan más fácilmente cuando se pone en evidencia que su continuidad es capaz de atravesar indemne fluctuaciones políticas importantes, como cambios de gobierno³². En otras palabras, cuando se desprenden de los hombres, incluso de los partidos, que las han lanzado y llevado a buen puerto. Si la consolidación de las reformas exige ensanchar sus bases de apoyo y legitimidad, ciertamente esto es más factible cuando se renuevan las élites y se aleja la sensación de que la continuidad del rumbo depende de un partido o de un liderazgo.

De ahora en adelante, la tendencia presidencial de subordinar a los requerimientos de objetivos políticos de otra naturaleza (como por ejemplo su reelección) el curso de la acción gubernamental globalmente considerada, se hace cada vez más patente y puede

31 Esto no significa que la estabilidad de la economía argentina esté ya asegurada; una discusión sobre los dilemas que, en el mediano plazo, podrían presentarse en los planos fiscal y externo, en Fanelli et. al, 1992. Pero, al mismo tiempo, de dicho trabajo se desprende que la recuperación por parte del estado de capacidades de inversión en infraestructura física, social, etc., lejos de ser un obstáculo para consolidar la estabilización, hace a la consistencia de la misma y a las perspectivas de crecimiento de la economía.

32 Entre otros, Haggard y Kaufman, 1991, Torre, 1991.

entrar en clara colisión con la racionalidad política propia de la consolidación de las reformas. La permanencia de Menem al frente del Ejecutivo más allá del actual período constitucional, lejos de asociarse a la estabilidad de las reformas, puede ser percibida como un elemento que conspira contra las mismas.

Puede que la democracia plebiscitaria sea un mal trago inevitable para lanzar reformas en contextos de crisis galopantes, pero sus peligros se hacen patentes a la hora de rutinizarlas. Radican, en parte, en su propio éxito. Los líderes que las han concretado difícilmente eluden la fascinante tentación de concebirse como indispensables para su continuidad³³. Así como Alfonsín se presentaba ante la sociedad como garante del no retorno al pasado autoritario, Menem lo hace como garante del no retorno al pasado inflacionario; desde luego, la sociedad no tiene más motivos para creerle al segundo que al radicalismo en 1987 (y probablemente no lo hará). Al momento en que escribimos estas líneas (mayo de 1992) parece mucho más probable la conformación de un consenso anti-reelección frente al que, un empecinamiento del Partido Justicialista y del Presidente, serían extremadamente costosos.

A diferencia de la etapa post Austral, en la que, tras la estabilización, la sociedad volvió a las "viejas" demandas de reparación inmediata (empleo, salario real, crecimiento), la etapa de estabilización creada por el Plan de Convertibilidad ha liberado demandas de otra naturaleza: contra la corrupción, eficacia y responsabilidad de los políticos, institucionalidad, derechos (v. g. oposición a la censura). Esto contribuye también a complicarle las cosas al gobierno menemista, en tanto que

33 Torre (1991, b) ha observado acertadamente que, en el corto plazo, los procedimientos autocráticos y discrecionales de gestión gubernamental de las crisis "...pueden ser vistos como un blessing in disguise, ya que permiten que la responsabilidad de las políticas de austeridad (y sus fracasos) recaigan principalmente en el Gobierno de turno y no en el sistema". Los frutos exitosos de una gestión de esas características pueden envenenarse por las mismas razones.

la gestión económica tiende a ser percibida como algo a preservar... del propio Menem.

Hasta aquí, sólo hay razones para que, en el Partido Justicialista, prosperaran las tendencias contrarias a la reelección presidencial vía reforma de la Constitución *ad usum delphinis*. Pero ¿cuánto controla Menem el partido? Y, adicionalmente, ¿en qué medida el partido se arriesgará a renunciar a la ventaja de un liderazgo ya existente, abriendo una incierta competencia interna?³⁴.

Lamentablemente nosotros no lo sabemos, pero esto nos conduce a la segunda pregunta: ¿qué es, el peronismo, hoy?

Imaginemos en respuesta dos escenarios. Antes de describirlos, recordemos algo obvio: ambos escenarios tendrán en común las transformaciones ya consumadas en la economía y en el estado argentinos.

En el primero, los sectores populares en la Argentina han devenido perdurablemente en pobres y el peronismo continúa expresándolos. La tensión no resuelta entre tendencias autónomas y heterónomas populares que suponía el peronismo como fenómeno populista se habría resuelto hacia una suerte de neoperonismo, conservadurismo popular que,

34 No faltarán quienes sostengan que la resistencia del Partido Justicialista a hacer a un lado esta ventaja pone de manifiesto sus insalvables dificultades para resolver institucionalmente el problema de la sucesión en el liderazgo y la interpreten como una marca inherente al peronismo como actor colectivo. Sin embargo, mejor es desconfiar de este tipo de confirmaciones. Por un lado, fuera de toda duda una interna en la que uno de los principales liderazgos (en este caso el más importante) debe ser excluido es un desafío para cualquier partido, mayor, ciertamente, a una carrera en la que todos los dirigentes de relieve tienen su lugar en las gateras. De paso, no cuesta mucho advertir que la legitimidad de un liderazgo surgido de esa competencia "incompleta" será, en principio, bastante precaria; a la hora de gobernar, esto puede plantear problemas nada despreciables. Por otro lado, cabe recordar el énfasis que ponía el radicalismo a mediados de los 80 en la necesidad de reformar la constitución y hacer posible la reelección presidencial, o imaginar la tesitura que habrían adoptado sus dirigentes en 1987 si hubiesen repetido la performance electoral de 1985.

al fin y al cabo, siempre fue una de las virtualidades de este sector colectivo. Este registro no está expresado, ciertamente, en el menemismo actual, pero no cerraría definitivamente el futuro político del Presidente. No es difícil que el Partido Justicialista retenga su electorado apelando a una "refundación moral y solidaria". No es tan claro, en cambio, que Menem pueda liberarse frente a sus electores de las orientaciones que abrazó con el fanatismo del converso y desprenderse del lastre de haber orillado la frivolidad, la corrupción y la insolidaridad. Pero tampoco es imposible. Después de todo, esa reorientación conservadora expresa un Menem que podría haber sido ("...los que me critican porque no hago peronismo de los 40, que me den 10.000 millones de dólares, para empezar...").

El segundo escenario supone la recuperación de ciertas capacidades populares de cuestionamiento de las nuevas relaciones de poder, que el peronismo expresaría trayendo nuevamente a la luz parte de los temas hoy eclipsados: la justicia social, la distribución del ingreso, el rol del estado como agente de desarrollo, etc. En este caso es mayor la distancia con el actual menemismo y sería más incierto el futuro político del Presidente.

A nuestro entender, el segundo escenario es más apropiado para las rectificaciones pendientes, en la medida en que no suponga un regreso al populismo sino una orientación que sea capaz de rectificar, sin destruir lo que se ha avanzado en el camino hacia una economía más competitiva y estable y una situación fiscal menos precaria³⁵.

35 "Las razones para ser optimista sobre el futuro de la socialdemocracia en América Latina no vienen entonces, en mi opinión, del temor burgués a la insurrección social, sino de las debilidades del modelo neoconservador de crecimiento. Un consumo muy polarizado crea economías frágiles si las exportaciones dejan de crecer, y un Estado desmantelado y sin fuerza mal puede negociar con el capital internacional o asegurar las condiciones

En todo caso, si el menemismo ha contribuido a alejar el peligro de retorno del peronismo a sus viejas claves movimientistas / populistas, es mucho menos seguro que pueda sentar las bases de una nueva identidad.

para la inversión interior. El capital puede verse obligado a abandonar sus nuevos dogmas por su propio interés económico, y la cuestión es si para entonces (quizá ya muy pronto) encontrará un interlocutor en una verdadera izquierda socialdemócrata o sólo se enfrentará (independientemente de las etiquetas) a los nostálgicos fantasmas del populismo." (Paramio, 1992).

Bibliografía

Carciofi, Ricardo: La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas; Documento de trabajo núm. 36, CEPAL, Buenos Aires, marzo de 1990.

Cheresky, Isidoro: Argentina. Un paso en la consolidación democrática: elecciones presidenciales con alternancia política; Revista Mexicana de Sociología, octubre-diciembre de 1990, año LII, núm. 4.

Damill, Mario, y Keifman, Saúl: Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina, 1989-1991; Buenos Aires, mimeo, 1991.

Dornbush, Rudiger: Structural Adjustment in Latin America; Working Paper num. 191, The Latin American Program, The Woodrow Wilson Center, Washington, 1991.

Fanelli, José María, Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, Guillermo: Growth and structural reform in Latin America. Where we stand; Cedes, Buenos Aires, 1990.

Gerchunoff, Pablo y Castro, Lilián: La racionalidad macroeconómica de las privatizaciones (el caso argentino); mimeo, Instituto Di Tella, junio de 1991.

Grindle, Merilee S., y Thomas, John W.: Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries; The John Hopkins University Press, 1991.

Grossi, María y Gritti, Roberto: Los partidos frente a una democracia difícil: La evolución del sistema partidario en la Argentina; Crítica & Utopía, núm. 18, Buenos Aires, invierno de 1989.

Haggard, Stephan, and Kaufman, Robert: The State in the Initiation and Consolidation of Market Oriented Reform; USP - Política Internacional & Comparada; Sao Paulo, agosto - 1991.

Kohli, Atul: Politics of Economic Liberalization in India; World Development, vol. 17, num. 3, 1989.

Laclau, Ernesto: Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo; Siglo XXI, Madrid, 1978.

Landi, Oscar y Cavarozzi, Marcelo: Menem: ¿El fin del peronismo? (Crisis y postransición en la Argentina); Documentos Cedes, Buenos Aires, 1991.

Maravall, José María: Economic Reforms in New Democracies: the Southern European Experience (mimeo, 1990).

Mora y Araújo, Manuel, y Nogueira, Felipe: La reducción del estado en la opinión pública; SOCMERC, Buenos Aires, febrero 1986.

Mustapic, Ana María y Goretta, Mateo: Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989); Instituto T. Di Tella, Buenos Aires, 1991, mimeo.

O' Donnell, Guillermo: Delegation Democracy? mimeo, 1991.

Palermo, Vicente: Transformaciones del peronismo. Conjeturas en torno a su evolución desde la renovación al menemismo; América Latina Hoy, Universidad Complutense de Madrid, 1990.

Paramio, Ludolfo: Socialdemocracia en América Latina; El País, 15 de febrero de 1992.

Passalacqua, Eduardo: Crónica del período de gobierno radical (1983-1989). Notas para un ensayo de interpretación; mimeo, 1990.

Przeworski, Adam: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America; Cambridge University Press, 1991.

Rodrik, Dani: Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling; Economic Journal, núm. 397, 1989.

Rozenwurcel, Guillermo (comp.): Elecciones y política económica; Cedes - Tesis, Buenos Aires, 1991.

Sidicaro, Ricardo: El menemismo: algunas hipótesis para su discusión; mimeo, setiembre de 1989.

Skidelsky, Robert (Ed.): Thatcherism; Chatto & Windus, London, 1988.

Torre, Juan Carlos (a): En torno de los condicionantes políticos e institucionales de los programas de reforma económica; 1991, Buenos Aires, mimeo.

Torre, Juan Carlos (b): América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles; en Revista de Estudios Políticos, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, Madrid.

RESUMEN

El proceso de implementación de reformas del gobierno de Menem muestra un profundo convencimiento sobre la necesidad del programa adoptado y la obstinación en su implementación. Variables económicas sumadas a debilidad y una brecha de credibilidad requirieron la singular determinación en el accionar presidencial que, vista a través de la historia, haría esperar cuestionamientos a su legitimidad y resistencias muy superiores a las que efectivamente se dieron.

Explica entonces el autor cómo las instancias de legitimación precedieron al Menemismo, siendo producto del proceso de renovación que transformó en partido al Movimiento Peronista. Tendremos así políticos que ganan espacios sindicales y aparecen "economistas del partido". Se modifican esferas y modalidades de enfrentamiento y se posibilitan realineamientos sindicales y cooptación oficial de dirigentes.

Sin embargo, esto no alcanza para explicar la blandura de la resistencia social y la clave estaría en los costos transicionales de la reforma que, en gran medida, se habrían venido pagando por anticipado.

ABSTRACT

The reform's setting process of Menem's administration shows a deep belief in the program itself, and an obstinate attitude in its execution. A critical economy in addition to the government's weakness, and the credibility gap called for such presidential obstinacy. A historically biased look would entitle us to expect legitimacy discussion, as well as a higher degree of opposition.

The author then explains how Menemism had been legitimated prior to its birth through the renovation that made a true party of the former Peronist Movement. Thus, now politicians prevail on union leaders and there's a new generation of "party economists". Confrontation fields and practices modify, and union realignments and leaders' cooptation are enabled.

In spite of the above, the mildness of social resistance still has to be explained, and the author points out the reform's transitional costs which the society would had been already paying in advance.