

Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado

ISIDORO CHERESKY, MARCOS NOVARO, VICENTE PALERMO, JUAN CARLOS TORRE

Norma, Buenos Aires

El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas

PABLO GUERCHUNOFF, LUCAS LLACH

Espasa Calpe/Ariel, Buenos Aires

Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones

ANA MARGHERITIS

Nuevo Hacer, Buenos Aires

---

# La política económica menemista

Julián Corvaglia

1 diciembre, 2001

Este artículo está dedicado a discutir algunos libros recientes que abordan la relación entre política y economía en la Argentina de los años noventa, durante el gobierno de Carlos Menem: *Ajuste y reforma en Argentina (1989-95)*, de Ana Margheritis; *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, de Pablo Guerchunoff y Lucas Llach, y *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, de Isidoro Cheresky, Marcos Novaro, Vicente Palermo y Juan Carlos Torre. Llama la atención que dos de los tres libros incluyan en su título el término ilusión. ¿Cuál es la ilusión a la que se refieren los autores? Podemos asumir que es el anhelo de que haya un país con crecimiento económico sostenido, con un digno nivel de vida para su población y donde las desigualdades no sean tan extremas como para impedir la movilidad social. Otra coincidencia es el uso, por varios de los autores, de la palabra reforma. Se puede discutir casi todo sobre el decenio de Menem, pero no que hubo una reforma, no que se cambió el país (como él mismo prometió en su campaña electoral en 1989, aunque supuestamente el cambio iba en otra dirección). El cambio, las reformas de raíz, podrían haber sido mayores, pero para el tiempo en que se hicieron fueron muy rápidas y radicales, algo en lo que coinciden todos los autores.

Dos de los libros exceden la relación entre política y economía en el gobierno de Menem. Mientras el de Guerchunoff y Llach analiza más de un siglo de políticas económicas, el de Margheritis trata de generalizar las relaciones entre ajustes y reformas. El libro de esta última intenta dar cuenta de la transformación de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, provocada por las reformas estructurales durante la gestión de Menem. Intenta explicar la relación entre economía y política en un período de cambios rápidos, bruscos y profundos. La autora analiza los procesos poniendo el énfasis en los actores sociales y sus estrategias, y en las capacidades estatales. Tras presentar las líneas generales de la política económica argentina desde el primer Perón, y dedicando cierta atención a la última dictadura y al gobierno de Alfonsín, Margheritis comienza a abordar el período menemista a partir de un análisis politológico, concentrándose en el estilo de gestión y en las capacidades de gobierno. Bajo el fuerte título de «Menemismo: gobierno por imposición», se enfatizan la discrecionalidad, la concentración de poder, la subestimación de los mecanismos formales democráticos y el personalismo de Menem y sus funcionarios, así como los pactos con el sector empresarial y con el partido de la derecha (Ucédé). Asimismo, se analiza el papel legitimador de medidas drásticas que tuvo la situación de grave crisis y por qué desempeñaron los sindicatos un papel tan débil. Posteriormente se entra en el proceso privatizador: el ingreso en la agenda, su lógica, su viabilidad política, técnica y económica. Por último, se refiere al nuevo balance entre el Estado y el mercado.

En las conclusiones, donde se señala la importancia y pertinencia del concepto de *redes de política*, la autora remite al enfoque teórico utilizado, el institucionalismo histórico, que permite la articulación analítica de contexto, ideas y recursos de poder que promueven tal o cual opción política. Margheritis

es la única de los autores elegidos que explicita su marco teórico. Es destacable su habilidad para iluminar los procesos en cada privatización, el desarrollo en el tiempo de la misma, las cuestiones o discusiones centrales, los actores y sus despliegues estratégicos.

Al igual que Guerchunoff y Llach, Margheritis diferencia dos fases en las privatizaciones: la primera es la radical (rapidez, celeridad, pocos actores, poco formalismo, escaso cuidado y diseño); mientras que en la segunda, que llega con el desembarco de Cavallo en el Ministerio de Economía, participan más actores, hay mayor viabilidad técnica (más expertos), más diseño, menos turbulencias y oscuridad (facilitadoras de la corrupción), y mayor asistencia y participación de las agencias de crédito internacionales. Aunque destaca que las dos fases fueron guiadas por las urgencias financieras, la necesidad de cubrir desequilibrios y pagar la deuda externa; en la primera también hubo un importante objetivo político: generar credibilidad en el rumbo a seguir.

La autora define el alto nivel de corrupción estatal como una de las cuatro consecuencias negativas del Plan de Convertibilidad, lo cual puede pensarse que es cargar en la cuenta del plan de Cavallo algo, cuando menos, poco objetivo. Puede resultar temerario vincular un plan de estabilización económica (un diseño técnico) con algo tan complejo como la corrupción (ojalá la causa de la misma fuese sólo el Plan de Convertibilidad). Una crítica que subrayaríamos como uno de los aspectos más controvertibles es la importancia dada al estilo de gestión y, en particular, al discrecionalismo y al personalismo de Menem y compañía. Dada la reiteración de dichas calificaciones se podría haber explicitado mejor qué se quiere decir con ello, dando ejemplos o profundizando. Margheritis sostiene que el estilo de gestión de Menem quizá sea una fórmula buena para lograr un rápido ajuste, pero va en contra de la consolidación de las reformas y las instituciones y contra la construcción de una verdadera democracia estable. Es decir, a largo plazo es muy negativo. Margheritis, al igual que Palermo, hace notar que «lejos de instaurarse el libre juego del mercado, se puso en práctica una nueva forma de protección estatal que aseguró al capital privado condiciones mucho más ventajosas que las que hubiera determinado la libre competencia».

El artículo de Palermo pone el énfasis, como indica su título, en la dinámica política. Trata de hacer un balance del menemismo y las nuevas reglas de juego que éste produjo. Empieza deteniéndose en el panorama de deterioro social de fines de la década y dejando clara una cuestión importantísima: la escisión radical entre reactivación y empleo (debido principalmente a la entrada de tecnología y a las nuevas formas de organización). Luego advierte que el grado de concentración de la propiedad aumentó como resultado de las reformas estructurales, y sostiene que los resultados de las mismas fueron una nueva forma de capitalismo político y asistido (debido a las reglas protectoras persistentes, los subsidios y los rasgos rentísticos no modificados); lo cual demuestra que la promesa de un mercado libre y competitivo quedó en promesa. Más tarde repasa las vulnerabilidades heredadas, siendo las dos principales la externa y la fiscal. En esto coinciden los tres textos analizados. Pero Palermo señala la relación entre una y otra: el impacto de un desequilibrio masivo de la balanza de pagos (vulnerabilidad externa) supondría una recesión, la cual afectaría severamente a los ingresos públicos (vulnerabilidad fiscal).

En el tercer capítulo, el autor incide en la viabilidad política de las reformas. En esta parte se analiza la relación entre el gobierno y su partido, y entre el primero y los sindicatos. También da cuenta del vínculo entre el gobierno y los agentes económicos. Palermo sostiene implícitamente que las

reformas estructurales menemistas fueron buenas a corto plazo y malas a largo. En este sentido, su texto es el que más subjetividad alberga, da su opinión, juzga el decenio menemista, se atreve a expresar calificaciones. Afirma que «podría decirse que la corrupción es parte de los resultados», lo cual es bastante discutible debido a la poca información sobre el tema y la dificultad para estudiarlo; también porque hubo corrupción en el gobierno de Alfonsín y en gobiernos anteriores.

a caracterización del Plan de Convertibilidad como una política de autoatamamiento es digna de mención. En lenguaje coloquial, el autoatamamiento sería algo así como: «Yo me ato de pies y manos para que dejen de sospechar que voy a hacer lío o macanas». Palermo insiste en la importancia de las capacidades institucionales (o de gestión) de los organismos públicos, advirtiendo el déficit argentino en la materia, y reparando en un círculo vicioso grave: a menor gasto público, menor personal bien calificado y bien remunerado, y a menos gente capacitada en la administración o gestión pública, menor capacidad de recaudación fiscal. Si hiciéramos una encuesta callejera sobre el talón de Aquiles de la Convertibilidad, casi con seguridad la mayoría diría «el desempleo». Pero Palermo, con el ojo de un especialista en estudiar procesos sociales, sostiene que el punto débil es el saldo negativo de la balanza comercial, debido al esquema de precios relativos. El retraso cambiario y el desequilibrio (en cuenta corriente y en balanza comercial) que genera son factores que limitan mucho el crecimiento.

Llama la atención en el artículo de Palermo que, aun poniendo tanto énfasis en lo social, no explicita el peso de la deuda externa, la cual obviamente se lleva un alto porcentaje del presupuesto anual, un dinero que podría ir a manos más necesitadas que los banqueros o tenedores de bonos. Quizá se pueda reprochar a Palermo no analizar suficientemente el papel del FMI en las reformas estructurales. Él es el único que deja claro que el nivel de actividad económica depende del comportamiento de los flujos de capital y que la inversión pública fue muy baja. También sostiene que el Estado, al adquirir mayor solvencia fiscal y al terminar con la colonización privada de la que era víctima (subsidios, la «patria contratista»), consiguió un mínimo crucial de autonomía y capacidad. De la cuestión política, Palermo, a diferencia de los otros autores reseñados, argumenta que el problema principal del giro de Menem hacia el neoliberalismo fue cómo organizar el respaldo de las nuevas fuerzas que intentaba integrar en su coalición, sin perder el acompañamiento de las fuerzas propias. Sobre las privatizaciones, Palermo es el único que da cuenta de las restricciones que marginalizaron a la mayoría de las empresas nacionales (menos «los grupos», los grandes, los pulpos, etc.), básicamente la exigencia de altos patrimonios mínimos para licitar y concursar.

*El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, de Guerchunoff y Llach, es un proyecto ambicioso que abarca más de un siglo, desde 1880 hasta nuestros días. Los autores son conscientes de que nunca se hizo una historia de la política económica argentina de tal amplitud. Procuraron despejar tres variables: las condiciones locales e internacionales de la economía (el contexto de la época); las situaciones institucionales y de poder (la esfera política), y el estado del pensamiento económico (la esfera ideológica). En otras palabras, un enfoque clásico de la sociología: lo económico, lo político y lo social (o cultural, o ideológico). El capítulo dedicado al gobierno de Menem comienza con una mirada hacia lo que el país sería, en términos de PIB, dentro del concierto de naciones, si hubiera crecido al ritmo de otros países (los desarrollados). Se compara a Argentina con Estados Unidos, con «la clase media» de naciones europeas, con países parecidos (Canadá, Australia y Nueva Zelanda) y con algunos países latinoamericanos (México, Brasil y Chile).

Los autores coinciden con Margheritis en identificar las ideas dominantes del debate intelectual de la época: hay que reducir el Estado, que está enfermo, distorsiona y obstaculiza el crecimiento. ¡Obedezcamos las recomendaciones del Consenso de Washington!, parece ser la conclusión de la clase dominante y la clase política. Guerchunoff y Llach explican muy bien la importancia de las dos leyes claves: Reforma del Estado y Emergencia económica. También dicen que la situación económica mundial fue una condición favorable para las reformas de Menem, algo que asimismo apunta Palermo y a lo que no parece prestar suficiente atención Margheritis. Otro hecho central, para todos los autores, es la presión de los organismos internacionales de crédito que, valorando el libre mercado, el intercambio sin barreras, condicionaron la concesión de créditos a la adopción de políticas de apertura. Guerchunoff y Llach también hablan de la Convertibilidad como una estrategia de autoatamamiento (como hizo Ulises con las sirenas): «El gobierno renuncia a la política monetaria para hacer más creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria».

Sobre el *boom* económico (1991-1994), a partir del Plan de Convertibilidad (abril de 1991), todos los autores coinciden en la descripción de los hechos: el crédito se hizo accesible, hubo abundancia de capital externo, mayor poder de compra de los salarios (por el fin del período inflacionario), se abarataron los bienes importados debido a la apertura, lo cual produjo más actividad, y ésta una mayor recaudación fiscal. La mejora fiscal sirvió para lograr el acuerdo del plan Brady (con los acreedores externos). Un punto que destacan Guerchunoff y Llach es que, entre 1990 y 1994, la productividad creció un 7,3% anual, pero ello tuvo una cara amarga: el desempleo. Por otro lado, la modernización (el uso de tecnología, básicamente) produjo una expansión económica poco intensiva en trabajo, lo cual explica la no correspondencia entre crecimiento del PIB y del empleo.

Sobre las privatizaciones, los tres textos coinciden en que tuvieron dos objetivos: obtener fondos frescos y mostrar con hechos el viraje ideológico hacia la economía de mercado (neoliberalismo, libre mercado). También hay plena coincidencia en que hubo dos olas diferentes de privatizaciones: antes del Plan de Convertibilidad y después. Si bien la intensidad y rapidez de las privatizaciones son puntualizadas por todos los autores, hay algo que sólo hacen explícito Guerchunoff y Llach: a largo plazo, las empresas pasaron de ser generadoras de déficit a ser contribuyentes impositivos. Llach y Guerchunoff ven como positiva la gran reducción del déficit fiscal (entre 1991 y 1994 fue sólo 0,5 puntos del PIB).

Tanto Palermo como Llach y Guerchunoff recuerdan que se crearon monopolios u oligopolios que se tradujeron en una menor eficacia y equidad, pero el único sector que mencionan es el automotriz, que sigue con protección, ya que tiene regímenes especiales de promoción. Guerchunoff y Llach, los más benévolos con el gobierno de Menem, recuerdan otro logro de éste: integrar al país en el comercio mundial, lo cual se demuestra por el crecimiento de las exportaciones e importaciones argentinas. El efecto tequila, consecuencia de la devaluación mexicana (diciembre de 1994), fue una llamada de atención, el bautismo de fuego de la Convertibilidad, que quedó en pie pero no sin tambalearse un poco. Una de las consecuencias de la crisis mexicana fue la extranjerización y concentración de la banca en Argentina, debido a los altos requisitos de solvencia financiera impuestos por un esquema muy vulnerable a las crisis bancarias. En las reflexiones finales se destaca que las reformas menemistas supusieron el fin del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, el fin del Estado de posguerra, así como un nuevo consenso sobre el recorte del

Estado y la apertura comercial. Los autores recuerdan que queda vigente la discusión sobre el perfil productivo del país y demuestran que el cliché de que Argentina sólo vende cereales y carnes no es tan cierto (hay aproximadamente un 30% de exportaciones de manufacturas de origen industrial). Tras afirmar que «la coexistencia pacífica entre el tipo de cambio [fijo] de la Convertibilidad y la balanza comercial no está garantizada» y que se nota un dominio del capital externo en muchas actividades, terminan diciendo que el punto débil del país siempre fue la falta de ahorro interno, y recuerdan el peso de la cuestión social o la justicia social.

Guerchunoff y Llach explican en pocas palabras lo que ocurrió en el decenio de Menem: «Un movimiento global hacia el *laissez faire*». Sin embargo, parecería que olvidan o subestiman algunos datos no menores: el aumento de la pobreza, de la polarización social y de los beneficios millonarios de los grupos económicos. La cuestión social, si bien no constituye una variable macroeconómica, debería abordarse en más detalle en un libro de política económica (los autores nombran la cuestión social al final, pero de un modo tal que parece más testimonial que otra cosa). Asimismo, llama la atención que no se responda a algo tan importante como «¿quién ganó con las privatizaciones?», algo que sí hace Margheritis. Otro olvido es el tema de la deuda externa: ¿acaso no es relevante que el gobierno de Menem la haya duplicado? En definitiva, falta un saldo de ganadores y perdedores de las reformas económicas. Falta decir algo que casi todos sabemos, y ellos obviamente también: las reformas estructurales aumentaron la concentración económica, la ganancia del gran capital (nacional e internacional), estimularon las crisis regionales o provinciales, incentivaron el cierre de muchas Pymes (principales fuentes de empleo), aumentaron la pobreza y el desempleo. Es verdad que Guerchunoff y Llach hablan de pobreza, y dicen que descendió. Es cierto, pero comparan 1989 (38% de pobres) con 1993 (14%); y según datos del Banco Mundial, en 1998 el 36% de la población era pobre. Además, la comparación con 1989, año de la hiperinflación, parece algo tendenciosa. Conviene aclarar, sin embargo, que el libro de Llach y Guerchunoff contiene datos sólo hasta 1996, lo cual puede distorsionar la imagen de la década menemista, siendo más benevolente el veredicto sobre la misma, ya que los indicadores macroeconómicos y sociales empeoraron desde entonces.

Para concluir, podemos plantearnos un típico problema de las ciencias sociales: ¿pudo Menem hacer otra cosa y no quiso?, ¿Menem hizo lo que quiso o hizo lo único que podía hacer? Todos los autores afirman que había un escaso margen de acción, que no había alternativas. «Menem carecía de opciones», dice Palermo; Margheritis recuerda que la posibilidad de conformación de un bloque empresarial opositor con capacidad de entorpecer las reformas era remota. Sea como fuere, las urgencias, primero por estabilizar los precios y luego por cubrir el déficit fiscal, hicieron que el cortoplacismo atentara contra el desarrollo y/o crecimiento sostenido a largo plazo. ¿Será que en Latinoamérica nunca lo urgente deja tiempo para lo necesario? Queda otra pregunta pendiente: ¿la Convertibilidad fue el mal menor? Para las personas promercado, los neoliberales convencidos, las reformas de Menem fueron quizás esperanzas quebradas, debido a que la promesa del libre mercado quedó truncada o cortada: terminó siendo un capitalismo asistido, sin una reforma laboral seria, sin una bajada de los costos de producción efectiva, sin una apertura como tal, sin un aumento de la competitividad, etc. Las fuerzas políticas peronistas, el partido, los legisladores y los sindicatos se quedaron por un tiempo sin habla ante la rapidez de los acontecimientos, ante tanto cambio drástico. Los autores observan que más tarde empezaron a hacerse escuchar, quizás ya cuando el Estado estaba desmontado. Los grupos económicos que perdieron con el desmantelamiento del Estado

ganaron con los negocios que aquél generó, en especial las privatizaciones. He ahí la clave de las reformas estructurales. El acuerdo que hubo entre los acreedores externos (la banca, sin la cual las privatizaciones no hubieran sido posibles) y los grupos económicos nacionales: sí al libre mercado, pero nos llevamos un beneficio (los negocios millonarios de los oligopolios y/o monopolios de las privatizaciones), fue lo que destrabó el proceso, lo que le dio vía libre. Aunque no puede desconocerse la vital necesidad de dinero del gobierno, dinero que prestan los organismos de crédito internacionales (FMI y BM) bajo algunas condiciones: apertura, desregulación, privatización. En definitiva, lo que se hizo es lo que algunos actores (principalmente externos) venían reclamando hacía tiempo.

Una gran virtud del libro de Margheritis es nombrar a los ganadores de las privatizaciones, que también son los ganadores de la última dictadura militar, y en suma, de las reformas estructurales de Menem. ¿Tan «estructurales»? Debe recordarse que el talón de Aquiles del esquema (Convertibilidad) es el déficit de la balanza comercial y la vulnerabilidad externa. Quedan pendientes muchas cuestiones, demasiadas para afirmar que el gobierno de Menem fue un éxito, y algunas de las más importantes serían: ¿puede crecer el país con semejante distorsión de los precios relativos (debido a la apreciación cambiaria)?, ¿puede vivirse eternamente de la financiación externa?

El gobierno de Menem logró poner fin a la inflación y hacer crecer por un tiempo a la economía, pero el costo fue alto, no sólo socialmente (desempleo y pobreza), sino económicamente, al conducir nuevamente al país a una situación difícil, de gran vulnerabilidad. El nuevo presidente, De la Rúa, aumentó su debilidad política con el tiempo, y las peleas internas devinieron en crisis de confianza. Al cortarse el financiamiento externo, el presidente adoptó el lema «déficit cero», como si bastara con eso. Los precios relativos distorsionados siguen jaqueando al país, y poco a poco son más los que desean salir de la Convertibilidad, aunque no está claro si juntarán la fuerza suficiente para acabar con la lenta agonía. Los libros aquí reseñados ayudan a los lectores para entender por qué de aquellos vientos provienen estas tempestades.