



siglo veintiuno editores argentina, s.a.
Guatemala 4824 (C1425BUP), Buenos Aires, Argentina

siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.
Cerro del Agua 248, Delegación Coyoacán (04310), D.F., México

siglo veintiuno de españa editores, s.a.
Sector Foresta nº 1, Tres Cantos (28760), Madrid, España

FAHCE - BIBHUMA

Nº Inv: 64849.....

Sig. Top: 982.08 NOV 21.2.....

Fecha de alta: 11.8.11.....

Marcos Novaro
Historia de la Argentina. 1955-2010. - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores, 2010.
320 p. ; 23x16 cm. - (Biblioteca Básica de Historia / dirigida por Luis Alberto Romero)

ISBN 978-987-629-144-6

1. Historia Argentina. I. Título

CDD 982

Edición al cuidado de Yamila Sevilla y Teresa Arijón

© 2010, Siglo Veintiuno Editores S.A.

Diseño de colección: tholón kunst

Diseño de cubierta: Peter Tjebbes

ISBN 978-987-629-144-6

Impreso en Grafínor // Lamadrid 1576, Villa Ballester,
en el mes de noviembre de 2010

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

- Introducción** 9
- 1. La Revolución Libertadora: el fracaso de la restauración conservadora** *procesos centrales* 13
- ¿Integrar o erradicar al peronismo? ¿Restablecer el orden social o la libertad política? Dos rasgos persistentes: igualdad social y crisis de legitimidad política. Lo que sí cambió con la Libertadora: crisis del estado y polarización de clases. La acción de la Resistencia y la reorganización del sindicalismo. Las tácticas de Perón y el fracaso de la Constituyente. La causa decisiva del fracaso: la división del radicalismo
- 2. Frondizi, entre la proscripción y la integración** *experiencia desarrollista* 39
- El entusiasmo desarrollista y los "factores de poder". Logros económicos y asedio político. Los complejos efectos sociales de la modernización: "los ejecutivos" y "las villas". La caída de Frondizi y el gobierno de José María Guido
- 3. Arturo Illia: un gobierno moderado en la escena de la revolución** 65
- Una tregua demasiado frágil. Illia en funciones: una nueva versión de políticas conocidas. La lucha de ideas y el nuevo rol de la juventud. La derrota de Vandor y el golpe
- 4. La Revolución Argentina: de la suma del poder a la impotencia** 89
- Onganía y el tiempo económico. Levingston y el tiempo social: inflación y violencia. Lanusse y el tiempo político: un intento tardío de contener la revuelta

9. Menemismo y reformas de mercado

La crisis económica y el empobrecimiento de amplios sectores de la población, que fueron agravándose a lo largo de la década de los ochenta y se agudizaron con la hiperinflación, dieron aliento nuevamente a los planteos antiestatistas, tanto entre los empresarios como en la opinión pública, incluso de sectores bajos. Consciente de ello y de la necesidad de ganar apoyos empresariales y externos para controlar la situación, Menem abandonó sus promesas de campaña de corte populista y puso en marcha un profundo y acelerado plan de reformas de mercado, en línea con lo que hacían otros países de la región, así como los que estaban abandonando el comunismo en Europa del Este. De todos modos, transcurrirían dos años de ensayos y errores hasta que Menem y su ministro Cavallo dieron con un programa antiinflacionario duradero: la Convertibilidad. Desde entonces, el alineamiento del peronismo detrás del presidente se fortaleció, y ello no sólo le permitiría ganar las elecciones provinciales y legislativas de 1991 y 1993, sino también habilitar su reelección a través de una reforma constitucional.

Las consecuencias de la hiperinflación: una desigualdad aguda y persistente

El caos económico desatado a comienzos de 1989, coronado con sucesivos picos hiperinflacionarios a lo largo de ese año y el siguiente (el alza de precios anual totalizaría el 3079,5% y el 2314% respectivamente), destruyó la moneda como medio de intercambio y de regulación de la economía. Con ello, las transformaciones sociales y económicas iniciadas en 1981 terminaron de cuajar desbordando las frágiles barreras que la política democrática venía oponiéndoles desde 1983. Lo hicieron a través de un largo ciclo de *shocks* que agudizó la

incertidumbre y el empobrecimiento antes de que fuera posible estabilizar un nuevo orden. En cuanto a éste, si bien estaría signado por desigualdades de recursos y condiciones “ya dadas”, estructurales, habría de significar al menos la recuperación de un marco de normalidad capaz de contener el terror económico.

Los datos confirman que en la Argentina, más que en ningún otro país de la región, los años ochenta fueron “una década perdida”: el PBI per cápita disminuyó entre 1981 y 1990 a un promedio del 2,1% anual; la deuda externa pasó a representar el 70% del PBI y era aún mayor si se contabilizaba la acumulada con los jubilados, los contratistas y los proveedores del estado. El empleo formal prácticamente no había crecido en esos diez años, y si tomamos en cuenta que el empleo público sí había aumentado y mucho, advertiremos la dimensión de la caída en el sector privado. También había crecido el empleo informal, un 2,8% anual, lo que ayuda a entender que el promedio de las remuneraciones laborales bajara alrededor de un 30% en la década. La pobreza, que había retrocedido al 16,1% en el mejor momento del Austral, ascendió al 33,6% en 1987 y al 47,4% en octubre de 1989 (porcentaje que representaba alrededor de 20 000 000 de personas).

Esta inequidad material iba acompañada ahora de una profunda desigualación simbólica, y en alguna medida también política. Los sectores populares argentinos vieron debilitarse los canales a través de los que actuaban colectivamente en defensa de sus intereses. Se instaló la idea de que la sociedad era desigual por naturaleza y que ello obedecía a “la fuerza de las cosas”, una perspectiva que Menem abonaría al afirmar que “pobres hubo siempre”. Esta “fuerza de las cosas” incluía el reconocimiento si no de un derecho, como en tiempos del Proceso, al menos sí de una capacidad superior para influir en los asuntos colectivos, a aquellos actores que con su éxito habían demostrado ser más hábiles que el común de la gente, y tener la razón de su lado. La crisis y el empobrecimiento colectivo dieron lugar así a una valoración exaltada de quienes no los sufrían: los ricos, los empresarios, los inversores, en suma, los “exitosos” (tan es así que las encuestas de opinión realizadas por Mora y Araujo entre 1990 y 1993 mostraban a los dueños del capital al tope de las adhesiones, por encima de las instituciones, la iglesia o los periodistas). Se completó, de este modo, el pasaje de la visión crítica de la “patria financiera” que la opinión pública y la dirigencia política habían compartido durante la transición, hacia una visión opuesta, según la cual los empresarios eran los únicos modelos de éxito en un país signado por el fracaso. Por lo tanto, había que aprender de

ellos, seguirlos y obedecerlos para dejar atrás la decadencia. La política democrática debía hacer entonces exactamente lo contrario de lo que había intentado en sus comienzos: debía permitir que esos intereses predominantes condujeran a los demás, débiles y desorientados, por la senda del progreso.



El rol de los empresarios y el “pacto productivo”

A esta exaltación del rol de los grandes empresarios no sólo contribuyeron las usinas de pensamiento pro mercado, que habían ido ganando espacio en los medios de comunicación públicos y privados (periodistas como el ya mencionado Mariano Grondona o Bernardo Neustadt se volvieron activos voceros del gobierno de Menem). Los actores políticos y sindicales que aceptaron la conveniencia de un “acuerdo productivista” (recordemos la postura de Triaca al respecto) también aportaron lo suyo. Armando Cavalieri, dirigente de los empleados de comercio y prominente figura de Los 15, lo explicó poco antes de la asunción del nuevo gobierno: “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 [...] 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”.

Las citas de Armando Cavalieri están tomadas de Vicente Palermo y Marcos Novaro, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma, 1996. ■

El empobrecimiento simbólico y político significó la ruptura de lazos de pertenencia a instituciones y organizaciones (a sindicatos y obras sociales, pero también a la escuela y el hospital público, al sistema previsional, a la vecindad en un barrio consolidado, etc.), el deterioro de los bienes y servicios a los que se accedía cuando esa pertenencia no se había perdido del todo, y el debilitamiento de la capacidad de defender estos u otros derechos. Amplios sectores medios también se vieron afectados por ello, al perder sus ingresos o su pequeño capital, o cuando sus hijos, en particular si eran profesionales, vieron evaporarse el sueño de una carrera meritocrática que les permitiera conciliar vocación y progreso material. De allí que miles emigraran: sumados a los que había expulsado la ante-

rior crisis en el final de la dictadura, hacia 1990 unos 600 000 argentinos vivían en el exterior y la mayoría de ellos ya no regresaría.

La clausura, a causa de la hiperinflación, de los canales a través de los cuales los grupos sociales defendían sus intereses, abarcó incluso a muchos empresarios. La caída abrupta del consumo, la ruptura de las cadenas de pagos y la imposibilidad de predecir mínimamente el futuro llevaron a la quiebra, o al menos a suspender sus actividades, a miles de empresas. Sólo escaparon al derrumbe aquellos capitalistas que dolarizaron sus activos, es decir, que se comportaron como puros especuladores cambiarios, lo que significó extremar las prácticas que cada vez más actores venían incorporando desde hacía años.

Yes que la híper no implicó simplemente “un poco más de inflación”. No fue un ritmo más intenso de un fenómeno ya conocido, sino una situación enteramente nueva. Muchos de los mecanismos empleados por los distintos actores para eludir los costos del proceso inflacionario (indexar contratos en el caso de los proveedores del estado y los empresarios en general; diversificar lo más posible las inversiones; reducir los plazos de las paritarias en el caso de los gremios, etc.), o incluso para sacarle provecho, perdieron de pronto efectividad. De allí que algunos grupos que habían sido “poderosos” en el régimen de alta inflación se contaran ahora entre las principales víctimas. Tal fue el caso de los asalariados comprendidos por las paritarias, que vivían del ingreso que recibían a fin de mes y que lo vieron reducirse a pocas decenas de dólares, mientras que los trabajadores informales, en tiempos normales más expuestos al alza de precios, se defendían mejor, porque sus ingresos eran diarios.

En un sentido más general, la sociedad en su conjunto así como el sector público vieron incrementarse aceleradamente los costos que pagaban por la inestabilidad, sin poder hallar mecanismos adecuados para preservar sus derechos y condiciones de vida. Y se formó entonces un nuevo consenso: era preciso frenar la inflación a toda costa, aun cuando ello afectara intereses particulares y derechos hasta entonces legítimos, en pos del bien común. El acuerdo a favor del “statu quo”, que había frenado los intentos reformistas de Alfonsín y alentado políticas dirigidas a revivir el sistema económico que mal o bien había funcionado hasta los años setenta, fue sustituido con la híper por un consenso de fuga, favorable a realizar “los cambios que fueran necesarios” para dejar atrás la situación que se vivía. Esta nueva perspectiva de todos modos no emparejó las desigualdades en términos de los recursos que separaban a los distintos actores y que siguieron profundizándose en el caos hiperinflacionario.

La nueva pobreza

Tal como explican Gabriel Kessler y Alberto Minujín, los llamados “nuevos pobres” provenían de las clases medias y conservaban algunos de sus rasgos (nivel de educación, número de hijos, zonas de residencia) pero se parecían al resto de los pobres en los ingresos, el riesgo de desempleo, la falta de cobertura de salud, etc. Podían haber llegado a esa situación por un *derrumbe*, en cuyo caso tendrían graves dificultades para adaptarse a la nueva situación, o por una *caída escalonada*, y entonces su suerte podría inscribirse en la historia social o experimentarse como un hecho casi “natural”. Según los casos, desarrollaban distintas estrategias para intentar revertir su situación: por ejemplo, el ingreso al mercado laboral de nuevos integrantes de la familia o el incremento de las horas de trabajo de quienes ya estaban en él. En general, perdían confianza en los canales hasta entonces considerados seguros para el ascenso social, como la educación. Y experimentaban agudamente la inseguridad: cualquier traspie podía significar una catástrofe. El fantasma de la “desaparición de la clase media” estuvo asociado a esos cambios. Otro rasgo bastante difundido, señalado por Kessler y Silvia Sigal, fue la “autoinculpación”: atribuirse a sí mismos, y a la sociedad, los “errores” que los habrían conducido a esa situación. ▀

Por un lado, si bien los que perdían o veían tambalear su posición provenían de todas las capas sociales, no todos lo sufrían en la misma medida. En los sectores altos abundaron los que, dolarizando su capital, salieron ganando. Por otro lado, entre los que más perdieron, en términos materiales y también simbólicos, se contaron sin duda los trabajadores del sector público, que no sólo vieron extinguirse sus ingresos sino su misma razón de ser, dado que aparecieron ante el resto de la sociedad como “parte del problema”. Reducir gasto público, eliminar la estabilidad del empleo en el estado y otros derechos laborales, liquidar empresas, entidades y áreas de la administración pública eran metas cuyo cumplimiento implicaba costos masivos para todos ellos. Metas que no sólo parecían justas para sectores medios y altos sino también para muchos pobres, sobre todo entre la masa de trabajadores informales que no disfrutaban de esos beneficios y los consideraban ahora injustificados.

Con todo, más allá de estas diferencias, la incertidumbre unificó a toda la sociedad en un campo de pérdidas y de temores del que buscó

desesperadamente escapar. El consenso de fuga fue, por ello, auténticamente nacional. Hasta los especuladores, para poder disfrutar de las ventajas obtenidas, dependían de que en algún momento volviera a haber un mínimo orden. De allí que esa necesidad común contuviera el deseo angustioso de que se restableciera la autoridad pública en los intercambios económicos y en la vida cotidiana. En ninguno de esos terrenos estaba claro qué medidas en concreto había que tomar. Pero se imponía una orientación: la que propiciaba las llamadas “reformas de mercado” y la reducción de la intervención del estado. Esta tendencia se afirmaba por contraste con los fracasados planes que habían intentado preservar las protecciones, regulaciones y empresas públicas hasta entonces (las encuestas de mediados de 1989 mostraban que un 60% de la opinión compartía estas ideas pro mercado), y en sintonía con lo que enseñaba el contexto internacional y regional.

La crisis argentina fue, en este sentido, todo lo oportuna que podían desear las visiones neoliberales, y les aseguró un triunfo mucho más amplio e inapelable que el de 1976. Los ejemplos de Chile y, más recientemente, Bolivia, mostraban que las reformas de mercado permitían poner fin a ciclos agudos de inestabilidad y hacer crecer las economías. Los contraejemplos eran Perú, donde las nacionalizaciones antes festejadas habían llevado al colapso, y Venezuela, donde un político de origen populista intentó un ajuste en 1989, pero la falta de apoyo de su partido lo hizo caer y empeoró la situación. Todo ello sobre el telón de fondo del surgimiento de los tigres asiáticos –paradigma de las economías abiertas que crecían a ritmo acelerado– y la crisis del bloque soviético –que, si bien no estaba claro dónde acabaría, ya permitía augurar un triunfo universal del capitalismo–. El neoliberalismo contaba ahora a su favor, además, con la enorme gravitación alcanzada por los flujos financieros que en los años setenta recién despuntaban, y cuya orientación hacia un país u otro dependía de los criterios establecidos por el Consenso de Washington: moneda estable y competitiva, superávit fiscal, apertura comercial, privatizaciones, etc.

Dos años al filo del abismo

Mientras desarrollaba una campaña cargada de promesas populistas y nacionalistas (“salarioazo”, “revolución productiva”, “reducción del 50% de los impuestos”, “recuperación de las Malvinas a cualquier precio”, etc.), Menem ya había iniciado un giro a favor de las políticas económi-

cas propiciadas por sus adversarios. A la vez que tendía puentes con los grupos económicos, transmitió a los gobiernos de los países centrales y a los organismos financieros internacionales su voluntad de “honrar las obligaciones del país” e incorporó a su entorno a economistas afines a esos gestos, como Guido Di Tella y Domingo Cavallo. Pero una cosa era marcar el rumbo y otra, muy distinta, recorrer el camino. Entre una y otra transcurrirían dos largos años y varios intentos frustrados. La extensa duración y el alto costo que tuvo este ciclo de “ensayo y error” obedecieron a la gravedad de los problemas heredados, pero también a las tensiones que atravesaban al peronismo y al propio Ejecutivo respecto de las medidas concretas a tomar, el modelo a construir en reemplazo del regulado y protegido que la híper había terminado de liquidar, y con qué aliados políticos y sectoriales hacerlo. Lograr que el peronismo lo acompañara fue parte esencial del desafío del nuevo gobierno. La gravedad de la crisis fue uno de sus principales argumentos, como asimismo el hecho de ser Menem un líder doblemente legitimado: por su triunfo en las internas y por haberle devuelto al PJ el gusto de la victoria en elecciones presidenciales.

Su primer intento para enfrentar la crisis fue entregar el manejo de Economía a los grandes grupos locales, para que pusieran sus medios ya no a favor de la especulación, sino de la recomposición del orden. Esta estrategia llevó al extremo la pauta incorporada por el gobierno radical con el Plan Primavera. Y, como entonces, pronto se comprobó que esa colaboración era necesaria pero no suficiente: hacía falta una autoridad estatal imparcial, autoridad que no podía surgir de la mera interacción entre intereses particulares, por más poderosos que ellos fueran. Lo cierto es que, contra la lectura que muchos hacían de la híper como fruto de una conspiración empresarial (un “golpe de mercado”, según algunos radicales), cabe señalar que, ante todo, fue el resultado de una extrema debilidad del estado nacional. Esa debilidad se prolongó durante los primeros tiempos de Menem.

El mecanismo escogido por él para este primer intento fue designar a un directivo del grupo Bunge y Born al frente del Ministerio de Economía. No era la primera vez que el peronismo colocaba a un empresario en ese puesto: ello se correspondía con una visión “expresiva” de la gestión de gobierno, que se confirmó con la entrega de la cartera de Trabajo a Triaca y la de Educación a una figura cercana a la curia. La novedad en este caso era que B&B representaba mejor que nadie el antiperonismo más acérrimo: el propio Perón lo había identificado como prototipo de los “vendepatria”. El gesto estaba dirigido precisamente a

diluir esa oposición y convencer a los dueños del capital de que la voluntad de cambio era profunda e incluía una revisión inclemente de la propia historia del peronismo. En el mismo sentido, durante esta etapa Menem dedicó grandes esfuerzos a formular un nuevo relato sobre el origen de los problemas del país, que ubicó en 1930; pero no tanto por los golpes militares, como creyera Alfonsín, sino porque, como sostuviera el Proceso, en esa década se había abandonado el mercado para abrazar el intervencionismo estatal y el proteccionismo. La edad de oro peronista quedaba así subsumida en el largo ciclo de la decadencia nacional. Este giro interpretativo se reforzó además con otros gestos, como el abrazo del presidente con el almirante Isaac Rojas –adali de la Revolución Libertadora– y la incorporación de Álvaro Alsogaray como asesor presidencial, que sería seguida por la de muchos dirigentes de su partido, la UCeDe, el preferido del mundo de los negocios, en puestos clave del gobierno.

Actualizar el peronismo

Menem rescató de Perón precisamente aquello que lo había enfrentado a los peronistas, el intento de atraer inversiones extranjeras con las concesiones petroleras y la voluntad de contener las presiones sindicales para aumentar las inversiones: "Hasta 1952 estábamos acostumbrados a vivir casi sin trabajar [...] gracias a la época de 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 de 1955". De este modo el golpe se achacaba, más que al antiperonismo, a los propios peronistas que no habían sabido comprender un esfuerzo que ahora Menem retomaba. De allí que, desde su perspectiva, el "giro" no implicara "abandonar el peronismo" sino "actualizarlo". O mejor, "hacer verdadero peronismo"; el peronismo de Perón y no el de quienes "se quedaron en el 45".

Las citas están tomadas de Marcos Novaro, *Argentina en el fin de siglo*, Buenos Aires, Paidós, 2009. ■

Los legisladores peronistas votaron dos leyes fundamentales para iniciar los cambios: la de Reforma del Estado y la de Emergencia Económica, que delegaban en el Ejecutivo la decisión de privatizar prácticamente

todas las empresas estatales, suspender derechos laborales, renegociar la deuda externa e interna, eliminar barreras comerciales, etc. A partir de ese momento Menem pudo gobernar emitiendo decretos avalados por dichas leyes (sumaría más de 400 en los años siguientes). Se avanzó entonces con las primeras privatizaciones, las de ENTEL y Aerolíneas Argentinas, a las que pronto se sumaron las concesiones de ramales ferroviarios y rutas. La mecánica aplicada le permitió al gobierno compatibilizar sus necesidades fiscales con los intereses de los grupos nacionales y de los acreedores: las empresas se entregarían a consorcios compuestos por algún gran inversor local, un tenedor de títulos de la deuda externa y un prestador privado con experiencia en el sector. Los contratistas y los grandes clientes de empresas públicas, acostumbrados a beneficiarse con sus bajas tarifas y sus sobrevaluados contratos, podrían transformarse ahora en sus propietarios o concesionarios. El estado, por su parte, se ocuparía de la regularización de la deuda externa, tendría dinero para cerrar sus cuentas y se desvincularía de una prestación de servicios que ya no podía financiar. Además, atrayendo los capitales fugados (que sumaban ya alrededor de 75 000 millones de dólares), reanimaría la inversión y simultáneamente ganaría nuevos aliados.

Las operaciones se hicieron a gran velocidad y con fuerte injerencia de los empresarios interesados. De allí que la regulación pública de los servicios y la introducción de reglas de competencia hayan sido tan débiles o prácticamente inexistentes. Sacrificar estos factores era compatible con una visión del capitalismo exitoso que, tanto del lado empresarial como del gubernamental, prefería achicar el estado antes que recrear su poder regulatorio, y estaba más atenta a crear oportunidades de negocios que a fortalecer las reglas de la competencia. Todo ello, en conjunto, condicionó los resultados obtenidos.

Los intereses y las urgencias del gobierno y de los empresarios se complementaron, a su vez, con la necesidad de hacer concesiones a los gremios afectados: ellos recibirían una parte de las acciones de las compañías y habría planes de retiro para los cesanteados. La perspectiva de que los nuevos titulares de las empresas invirtieran en ellas y las sacaran del pozo en que se encontraban terminó de convencer a los sindicalistas, aunque no a todos: en aquellos casos en que el número de cesantías fue muy alto, como en los trenes, o en los gremios conducidos por el ubaldinismo y algunas seccionales de telefónicos, las protestas fueron intensas. Y el gobierno tardó en doblegarlas.

Para lograrlo contó con el relativo aislamiento que padecían los opositores. Ya desde antes de asumir, Menem había tratado de apartar a

Ubaldini: le ofreció un cargo en el exterior para que abandonara la conducción de la CGT. Cuando el líder cervecero se negó a aceptarlo, los gremialistas menemistas liderados por el ministro Triaca y por el gastronómico Luis Barrionuevo (encargado de administrar los fondos de las obras sociales) lo presionaron. En principio, sólo lograron dividir a la CGT, porque la UOM y otros grandes gremios, con vistas a usar la amenaza de las protestas para obligar al gobierno a negociar con ellos los cambios, apoyaron a Ubaldini, pero sólo hasta obtener las compensaciones que estaban buscando. A comienzos de 1990, el comando de la CGT ubaldinista ya se había a su vez dividido. Las huelgas continuaban (había alrededor de un centenar por mes), pero eran dispersas y por lo tanto mayormente ineficaces: el gobierno logró quebrar las de telefónicos y ferroviarios, y los demás escarmentaron. Menem incluso se daría el lujo de dictar el 17 de octubre de 1990 un decreto que limitaba el derecho de huelga en los servicios esenciales. Sólo un puñado de gremios debilitados (ATE y CTERA entre ellos) acompañaría a partir de entonces la apuesta de Ubaldini de romper lanzas con el menemismo.

En éste y en otros terrenos el gobierno menemista fue muy eficaz al combinar una estrategia general “innegociable” (las reformas se harían sí o sí, usando la delegación legislativa que había obtenido y venciendo cualquier resistencia) con la voluntad de acordar los pasos concretos con que se instrumentaría. A los gremios los amenazó con una amplia batería de reformas laborales, de la cual por lo pronto sólo concretó la habilitación de contratos temporarios sin aportes sindicales ni para las obras sociales. Y fórmulas similares usó con los empresarios y los gobernadores. De este modo, alentó a los potenciales afectados a no asumir una oposición frontal y a colaborar con él para sacar el mayor provecho posible de las políticas en curso, o al menos para reducir los costos que pudieran generarles.

Sin embargo, el programa menemista no tuvo en principio la misma eficacia para detener la inflación. Y ese fracaso selló la suerte de esta primera fórmula de gobierno. Los hombres de B&B invitaron a los demás grupos empresariales a una tregua de precios, pero éstos no respetaron lo que firmaron. Para peor, lograron frenar una reforma tributaria que incrementaba la carga sobre sus ingresos y patrimonios. Aunque se había vuelto a cobrar retenciones (ahora digeribles para los agroexportadores debido al alza de los precios internacionales y del nivel del dólar), sin esa reforma el gobierno no pudo equilibrar sus cuentas. Y, ante este signo de desajuste, los empresarios volvieron

a fugarse al dólar. Así fue como la base del éxito de los propios aliados del gobierno —su capacidad para dolarizarse rápidamente— liquidó el primer intento estabilizador. Entre enero y marzo de 1990 se registró un segundo pico hiperinflacionario: los índices fueron del 79, el 62 y el 95,5%, respectivamente.

El fracaso de B&B colocó al gobierno al borde del abismo. Muchos dudaron de que pudiera sobrevivir. La memoria pesimista forjada por el fracaso de los sucesivos intentos de ordenar la economía pesaba más que todos los esfuerzos de Menem. Su popularidad se derrumbó y corrieron rumores sobre un juicio político impulsado por Cafiero (que seguía al frente del PJ), una treintena de legisladores peronistas que rechazaban las reformas y el radicalismo. Ante esto el Ejecutivo optó por acelerar el paso y abrazar con mayor fervor la ortodoxia económica: dio más poder a Alsogaray e instruyó al nuevo jefe de Economía, Erman González, para que cerrara las cuentas como fuera. La recesión se agravó y los salarios cayeron en forma aún más pronunciada y prolongada que en el primer estallido. Se ampliaron además la apertura comercial, la desregulación de la economía y las privatizaciones. En cuestión de meses se entregaron las dos partes en que se dividió ENTel, Aerolíneas Argentinas, los corredores viales, los canales de televisión 11 y 13 y los primeros ramales ferroviarios. Y de inmediato se inició una segunda ronda de ventas y concesiones, que incluyó un número impresionante de empresas. Acorralados por el alza de precios y el estallido de nuevos saqueos en la periferia de varias ciudades, los legisladores aprobaron finalmente la reforma tributaria, que generalizó el IVA a casi todos los alimentos y servicios. Se introdujeron cambios para mejorar la recaudación y perseguir a los “grandes evasores”, aunque ello generó tensiones con el empresariado. Además, la recaída en la hiper fue argumento suficiente para justificar el Plan Bonex, que convirtió los depósitos bancarios en bonos públicos a diez años de plazo.

La prioridad era ahora, además de mejorar las cuentas, lograr un apoyo externo más firme. Y esto se vio facilitado por la abrupta caída de las tasas de interés internacionales: después de una década en que el país llegó a pagar más del 20% anual, en 1990 bajaron a menos del 6% (y en 1993 llegarían al 3,5%). La abundancia de fondos llevó al gobierno de George Bush a lanzar una nueva iniciativa para lidiar con las deudas latinoamericanas, el Plan Brady. Este programa sustituyó los planes de ayuda de corto plazo, que se venían usando para patear hacia adelante los problemas de los deudores, por una renegociación amplia que reemplazaba los créditos vencidos por bonos de larga du-

ración, que los acreedores podían vender a inversores (por ejemplo, para participar en privatizaciones). Gracias a ello los bancos ya no correrían riesgos de *default* y los países endeudados podrían postergar sus pagos, refinanciarlos con nueva deuda y atraer inversiones. En 1990 la Argentina dio pasos importantes para entrar en el Plan Brady: gracias al canje de títulos de la deuda externa por acciones, disminuyó su pasivo en unos 7000 millones. Eso, más algunos otros pagos realizados, bastó para que Bush apoyara los “esfuerzos argentinos”. El país volvía a ser, para Washington, un “caso” que no había que dejar caer, ahora de cara a lo que sucedía en el Este: y es que, entre tanto, la *Perestroika* de Mijail Gorbachov había desembocado en la caída del muro de Berlín y el derrumbe del bloque soviético, y los Estados Unidos buscaban mostrar a esos países que las reformas de mercado no sólo eran compatibles sino inescindibles de la democratización. La Argentina, por la velocidad de los cambios y la vía democrática con que los implementaba, se convirtió en un alumno ejemplar del Consenso de Washington, al que se le perdonarían sus desprolijidades e inconsistencias, por ejemplo, la ausencia de instituciones públicas eficaces y de mercados abiertos y competitivos.

Sin embargo, este alineamiento internacional, que Menem creyó imprescindible para sobrevivir, terminaría de complicar la situación militar local. El presidente había apostado todo a la reconciliación, no sólo con el generalato, sino incluso con los carapintadas. A dos meses de asumir indultó a los detenidos por las sucesivas rebeliones, a varios jefes montoneros y a los oficiales aún procesados por violaciones a los derechos humanos, avasallando los expresos límites fijados a esa atribución por la Constitución y a pesar del rechazo mayoritario de la opinión pública. Además, se mostró dispuesto a cumplir al menos algunos de los compromisos sellados con Seineldín: designó al frente del Ejército y del Ministerio de Defensa a personas bien vistas por los carapintadas, y permitió el blanqueo de los legajos de los involucrados en los motines. Nada de eso bastó, sin embargo, para compensar la enorme decepción que Seineldín y sus seguidores sufrieron ante el resto de las iniciativas oficiales: la inclusión de Fabricaciones Militares en la lista de privatizaciones, la reducción del despliegue territorial de las Fuerzas Armadas, el anuncio de que se destruiría el misil Cóndor y de que se firmaría el tratado de Tlatelolco contra la proliferación de armas nucleares y también la paz con el Reino Unido, lo que pondría la disputa por la soberanía de Malvinas bajo un “paraguas”. El envío de naves de la Armada a la Guerra del Golfo terminó de convertir a Menem en un traidor, un

“agente del imperialismo”. Esa acusación halló eco en Ubaldini y otros peronistas desesperados por revertir su pérdida de influencia sobre las decisiones oficiales a medida que el Ejecutivo avanzaba.

Y es que, desde mediados de 1990, el gobierno fue sumando algunos importantes éxitos políticos. En mayo firmó un primer Pacto Fiscal con los gobernadores, por el que les cedía parte del alza en la recaudación a cambio de su apoyo legislativo a las medidas de reforma. Los jefes distritales estaban sometidos a fuertes presiones sindicales (la ola de protestas iniciada en 1988 no había cesado: en esos meses hubo estallidos en Rosario, Rawson, San Salvador de Jujuy, San Miguel de Tucumán y Resistencia, y varios gobernadores debieron dejar sus cargos), por lo que la garantía de un piso de transferencias era esencial para su supervivencia. Por la misma época el Ejecutivo logró hacer votar una ley para ampliar el número de miembros de la Corte Suprema (de cinco a nueve), y así formó una mayoría adicta que avalaría el Plan Bonex y levantaría los frenos judiciales a las privatizaciones. En agosto, gracias al plebiscito que Cafiero convocó para reformar la Constitución bonaerense y habilitar su reelección como gobernador, Menem pudo liquidar el último resabio renovador que se le resistía. Lo ayudó el descontento social con los políticos y los partidos: aunque la reforma de Cafiero recibió el apoyo de la UCR y otras fuerzas opositoras, cayó derrotada por el 67% de los votos. Acto seguido, el bonaerense debió renunciar a la presidencia del PJ y fue reemplazado por Menem.

Los legisladores y gobernadores peronistas se convencieron entonces de que les convenía apostar a su éxito, o al menos esperar y ver. Muy pocos se animaron a enfrentarlo: de los diputados disidentes sólo el llamado “grupo de los ocho” abandonó el PJ, a fines de ese año. Mientras tanto, la oposición radical sufría un proceso inverso de fragmentación: el angelocismo apoyaba en general las reformas, objetando sólo sus “desprolijidades”, y buscaba intercambiar respaldo por recursos para los distritos que gobernaba; Alfonsín, en cambio, retomó las ideas que había defendido antes de conocer los rigores del gobierno y llegó incluso a apoyar los planteos de Ubaldini: exactamente los mismos que el dirigente cervecero había usado para justificar los paros generales en su contra.

El 2 de diciembre Menem se anotaría un nuevo triunfo al reprimir con éxito la que sería la última sublevación carapintada, que esta vez no consistió en un mero acuartelamiento para romper la cadena de mandos, sino en el audaz intento de tomar el control de la autoridad militar. Los comandos sublevados ocuparon el Edificio Libertador, el Regi-

miento de Patricios y otros puntos neurálgicos en la ciudad de Buenos Aires. Los acompañaba por primera vez un comando civil, muy poco representativo pero revelador de que no sólo se iba contra la política militar sino contra todo lo que hacía el gobierno. Sin embargo, como los rebeldes no contaban con recursos para sostener ninguna de estas arriesgadas apuestas, su acción resultó autodestructiva. Las fuerzas leales no dudaron en usar las armas para reprimirlos. Hubo trece muertos, entre uniformados y civiles, por los que se responsabilizó a los amotinados. Desde entonces el nacionalismo extremista sólo tendría expresión política (a través del Modin de Aldo Rico) y ya no militar. En cuanto al gobierno, aprovechó la oportunidad para extender los indultos a los ex comandantes, a varios generales y al ex líder montonero Mario Firmenich. Y también para plantear una reivindicación expresa de la "victoria sobre la subversión", mientras profundizaba las reformas de las Fuerzas Armadas, la reducción de su presupuesto y la supresión de sus hipótesis de conflicto. Bien le cabía a Menem, mucho más que a Alfonsín, la acusación de estar quitándoles toda razón de ser a las Fuerzas Armadas, aunque pronto les ofrecería una misión en el nuevo orden: la participación en misiones de paz, con las que la Cancillería argentina se esforzó por mostrar la disposición del país a ser un integrante confiable de la comunidad internacional.

El único dato discordante con estos logros oficiales volvió a ser, a comienzos de 1991, la inflación. Su ritmo había declinado desde mediados de 1990 hasta llegar al 4,7% en diciembre, pero a costa de una salvaje reducción del gasto público, los salarios y el nivel de actividad, que sería más insostenible todavía en un año electoral. Las encuestas le auguraban una derrota al gobierno, aun frente al dividido arco opositor en 1991. Esta posibilidad, sumada al estallido de una serie de escándalos de corrupción que involucraron incluso a familiares del presidente, generó una aguda incertidumbre y motivó a los especuladores a apostar una vez más al dólar. La inflación subió al 27% en febrero. La desocupación batió un nuevo récord (9%) y los salarios cayeron un 30% respecto de los de 1984. Menem reemplazó entonces a Erman González por Cavallo, hasta entonces canciller, e implementó otros cambios para dar mayor cohesión programática al Ejecutivo. Pronto encontraría un eje para organizar todas sus iniciativas transformadoras: un nuevo y articulado plan de estabilización.

Las varias formas de la corrupción

El "caso Swift", que se hizo público en diciembre de 1990, cuando el embajador de los Estados Unidos denunció el pedido de sobornos que habría recibido esa empresa por parte de altos funcionarios, fue el más escandaloso de una ya larga serie de escándalos, que continuaría en aumento durante los dos mandatos de Menem, y que les otorgaría una de sus características más peculiares. Y es que en esos años las prácticas corruptas no sólo se extendieron sino que lo hicieron con variantes y con significados diversos, algunos bastante novedosos. El achicamiento del estado se justificó, desde el gobierno, como una forma de "combatir la corrupción estructural": así desaparecerían las oportunidades para aprovecharse de la debilidad o la falta de controles. Pero esa corrupción estructural, más que desaparecer, se reorganizó: aun cuando la gestión de los servicios fuera privada, su regulación seguía siendo pública y por lo tanto ocasión inmejorable para el intercambio de favores entre funcionarios y actores particulares. Además, la corrupción floreció en modalidades, si no nuevas, renovadas. Durante los primeros años del menemismo, en el clima de generalizada incertidumbre, muchos funcionarios asumieron que su paso por el poder sería breve y frustrante, y con esa convicción se entregaron desenfrenadamente al saqueo. Esta actitud en alguna medida fue sustituida por otra cuando el gobierno comenzó a consolidarse. Desde entonces, la corrupción adquirió un carácter más reservado y complejo. Los funcionarios apostaban ahora a crear mecanismos que les permitieran seguir en funciones el mayor tiempo posible y acomodarse al nuevo orden en gestación, lo que significaba replicar las pautas de entendimiento entre funcionarios y empresarios que habían permitido en el pasado crear grandes fortunas en el país. La participación de parte de la elite política y sindical menemista en los "negocios" generados con las reformas constituyó así no sólo una forma de distribuir pagos por el apoyo brindado, o por abandonar antiguas convicciones, sino un modo de integrarse en la nueva elite de poder. Un ejemplo paradigmático lo brindó Jorge Triaca, quien dejó el Ministerio de Trabajo para ser gerente de Somisa, siderúrgica estatal en proceso de privatización, y casi simultáneamente ingresó al Jockey Club abonando 25 000 dólares en concepto de inscripción y acreditando su condición de criador de caballos de raza con la titularidad de un haras de enormes dimensiones. ■

La Convertibilidad

Cavallo entró en Economía al frente de un nutrido equipo de técnicos, buena parte de ellos proveniente de la Fundación Mediterránea, un centro de estudios y de formación de opinión empresarial que había tejido estrechos vínculos entre economistas y grupos económicos. Ello lo llevaría a cumplir funciones que excedían ampliamente las específicas del cargo, convirtiéndolo en una pieza clave de la coalición en la que buscaba asentarse el gobierno. Cabe señalar que esta misma peculiaridad, que ahora lo volvía "imprescindible", en el futuro le generaría problemas con el presidente.

La formulación de su plan de Convertibilidad se nutrió de los consensos forjados a la luz de una larga experiencia en planes de estabilización. La Convertibilidad tuvo, por cierto, algunas similitudes con la tablita de Martínez de Hoz y con el Plan Primavera del período alfonsista: usaba el ancla cambiaria (es decir, una cotización baja del dólar) y la apertura comercial para combatir el alza de precios, exponiéndolos a la competencia internacional. Pero lo hacía de un modo mucho más audaz que sus antecesores: dado que el estado era por completo incapaz de fijar y sostener cualquier precio, y dado que todos los precios seguían ahora muy fielmente la evolución del dólar, se ató de una vez y, en principio, para siempre, la moneda local a la estadounidense renunciando a la posibilidad de devaluar. Usar dólares o pesos sería, a partir de entonces, indistinto. La promesa, para ser creíble, fue fijada por ley (el Parlamento la votó el 1º de abril). Y la acompañó una reforma del Banco Central que apuntaba a convertirlo, una vez más, en una autoridad monetaria autónoma: ya no podría financiar por ninguna vía el gasto público y sólo usaría sus reservas para honrar la promesa de entregarles a quienes tuvieran pesos los dólares equivalentes. Esto significaba usar la dolarización de la economía, no para reproducirla, sino para, desde ese suelo firme, restaurar la confianza en la moneda local. El objetivo final, tomando un atajo, era recuperar un sistema monetario propio: "pesificar". Se llevaba así al extremo otro rasgo habitual en los planes contra la inflación: dada la falta de autonomía y autoridad que sufría el estado, se las pedía prestadas a una entidad externa. La función que antes habían desempeñado los organismos de crédito ahora recaería también en el Tesoro de los Estados Unidos.

Este recurso fue problemático desde el principio, porque la promesa sólo sería creíble si no tenía fecha de vencimiento, pero sólo alcanzaría éxito completo cuando se saliera del sistema bimonetario: es decir,

cuando la promesa pudiera romperse sin generar desconfianza en el peso ni inflación. Para salvar esta tensión haría falta construir paulatinamente, durante la vigencia de la Convertibilidad, un nuevo conjunto de instituciones monetarias, fiscales y financieras que asegurara el equilibrio en las cuentas públicas, la capacidad de repago de la deuda externa y la estabilidad de los precios en los mercados. Todo eso exigía muchas otras reformas y esfuerzos. Y en ello se avanzaría parcialmente, porque la propia Convertibilidad los volvía más difíciles y, en apariencia, innecesarios. La preservación del cambio fijo se transformó, así, en un fin en sí mismo.



Cómo creer en el peso

"Cavallo insistió en la importancia de la libre circulación del dólar porque decía que las promesas incumplidas habían sido tantas que la gente sólo iba a creer si tenía la posibilidad de no creer" (Horacio Liendo, Archivo Historia Oral). Esto implicaba que las dos monedas competirían y que el plan se consolidaría a medida que convenciera a los actores de tener pesos, no dólares. Eso sucedió paulatinamente en los primeros años, pero no en la medida esperada, y luego se revirtió. ▀

El lanzamiento de la Convertibilidad fue todo un éxito: entre abril y diciembre la inflación fue del 2,2% mensual; y desde noviembre de 1991 estuvo por debajo del 1%. Era la más baja desde 1973, y sin necesidad de congelamientos ni controles. Al reducirse el impuesto inflacionario y las tasas de interés, se reactivó el consumo y con él la producción industrial. El gobierno pudo evitar, a diferencia de lo sucedido con el Austral, que la puja distributiva se intensificara con la reactivación: estableció que sólo habría aumentos en aquellos sectores que demostraran incrementos de productividad, es decir, mayores inversiones, con lo cual para fines de 1992 sólo unos quince gremios los habían conseguido. A su vez, los exportadores se vieron perjudicados por el retraso del tipo de cambio, pero se los compensó eliminando las retenciones; y los precios externos les siguieron garantizando cierta rentabilidad. La UIA se opuso a la apertura comercial y al aumento de los impuestos, pero sólo consiguió que el gobierno impusiera topes a las indemnizaciones por accidentes y despidos.

El FMI en principio no apoyó el plan, porque prefería los tipos de cambio flotantes, pero a los pocos meses firmó un nuevo acuerdo con el

gobierno argentino, que abrió la puerta para ingresar finalmente al Plan Brady a fines de 1992. Se lograría entonces un acuerdo a treinta años, con quitas de alrededor del 35%, y tasas de entre el 4 y el 6%. Ello no sólo permitió acceder a nuevos créditos, sino que aceleró el proceso de repatriación de capitales iniciado con las privatizaciones. Las cuentas se equilibraron por primera vez en décadas: 1992 sería el primer año con superávit fiscal desde antes de la crisis de 1930, y el primero en décadas en que se aprobó a tiempo un presupuesto que regulara efectivamente los gastos del ejercicio.

Sin embargo, también había problemas, algunos muy visibles desde el principio. Cavallo y su equipo esperaban que ciertos precios retrocedieran y se evitara así una subvaluación demasiado fuerte del dólar que favoreciera las importaciones y perjudicara las exportaciones. Pero la inflación de 1991 todavía fue del 84%, y la del año siguiente, del 17,5%. En 1993 el "retraso" del dólar se podía calcular en un 46%. Las exportaciones, que habían crecido un 25% entre 1987 y 1989 gracias a los esfuerzos del gobierno anterior, y que sólo en 1990 habían trepado otro 18%, cayeron en picada en 1991. Durante 1992 el déficit comercial fue de 2635 millones de dólares. El ingreso de capitales, alentado por las bajas tasas internacionales, compensaba con creces esta sangría de divisas. Pero la deuda volvía a crecer, pese al Plan Brady y a la entrega de empresas a cambio de bonos, y el país quedaba muy expuesto a cualquier cambio de humor de los mercados financieros mundiales.

La consolidación del modelo

La drástica caída de la inflación aseguró el triunfo oficial en las elecciones de gobernadores y legisladores de la segunda mitad de 1991. El PJ retuvo 14 gobernaciones y el 40% de los votos (un 5% menos que en 1989). El radicalismo apenas mantuvo sus porcentajes de dos años atrás (30%) y ganó cuatro gobernaciones. Mucho peor les fue a los disidentes peronistas: Ubal dini, apoyado por un arco que iba desde Herminio Iglesias hasta los gremios combativos, obtuvo apenas el 2,3% para la gobernación de Buenos Aires, que conquistó Eduardo Duhalde por el oficialismo. Otras listas disidentes del "grupo de los ocho" (encabezado por el diputado Carlos Álvarez) y ex aliados del PJ (el PI y sectores democristianos) hicieron también una magra cosecha. En algunos distritos pobres y del norte el PJ cayó derrotado, pero frente a fuerzas locales de centroderecha que apoyaban el curso oficial a nivel nacional.

La capacidad de Menem de mantener unido al peronismo fue fundamental para ese triunfo, y desde entonces se fortaleció: el que fuera un movimiento de masas sin reglas de juego internas y propenso a canalizar demandas contradictorias entre sí y explosivas para el ejercicio del gobierno, sometía ahora su lógica expresiva a las necesidades de la gestión. Ello le permitiría controlar la movilización y agregar las demandas de muy diversos sectores para brindar apoyo a sus líderes. Y por tanto hacía posible aplicar duras medidas, con un mínimo de represión: a diferencia del Chile de Pinochet o del Perú ahora gobernado por Alberto Fujimori, los cambios en la Argentina tendrían tanto rasgos "decisionistas" como "consensuales".

Comenzó así la que sería la edad de oro del menemismo. El PBI creció el 8,9% en 1991 y el 8,7 y el 6% en 1992 y 1993 respectivamente. A partir de 1991 y hasta 1994, el crédito al consumo se sextuplicó y también creció el crédito hipotecario, lo que benefició a las industrias de electrodomésticos, automóviles y a la construcción. La inversión pasó del 14,2% en 1990 al 23,2% en 1994. El desempleo primero bajó y luego subió (al 9,9% en mayo de 1993), pero ello quedó desdibujado por la abrupta caída de la pobreza, que tocaría un mínimo del 16,1% en mayo de 1994. Todo esto le permitió al presidente decir que, a través de vías inesperadas, estaba cumpliendo sus promesas: había salarizado y revolución productiva y se abría un futuro de progreso para el país, que beneficiaría incluso a los que inicialmente habían sido perjudicados por las reformas, pues a la larga conseguirían mejores empleos de los que habían tenido en el estado o en industrias ineficientes.

La consolidación del modelo se reflejó en la opinión pública. La idea oficial de que el plan estaba "reinsertando a la Argentina en el mundo" y dejando atrás la decadencia fue entusiastamente reproducida por los medios. Su privatización y la formación de poderosos multimédios ayudaron a darle solidez al consenso favorable a la "estabilidad" y rompieron clivajes tradicionales, entre peronistas y antiperonistas, nacionalistas y liberales, progresistas y conservadores. Se volvió por lo tanto muy difícil para la oposición plantear una batalla global contra el menemismo, más allá de las objeciones por corrupción y abuso de poder. Los costos sociales de las reformas aparecieron como efectos secundarios y transitorios o bien como puntuales problemas heredados de los que el gobierno no era responsable. Ya fuera porque los empleos que se destruían eran "ineficientes e improductivos", o porque los afectados no sabían adaptarse a la nueva era, los "perdedores" con los cambios eran los que debían corregirse y aprender de quienes tenían éxito, los "ganadores".

Es comprensible que, en este contexto, cada vez más gremios colaboraran con el gobierno en busca de compensaciones que moderaran los costos que imponían las reformas. Actitud que Menem no defraudó: atendió las demandas de los participacionistas elevando los subsidios para sus cesanteados y los planes de “propiedad participada”, que les asignaban acciones en las empresas privatizadas y les permitían incluso convertirse en propietarios de éstas. Tras su fracaso en los comicios, la CGT opositora terminó de disgregarse. Sus integrantes más críticos (ATE y CTERA) empezaron a forjar una nueva central que, retomando algunas de las ideas frustradas con el proyecto Mucci, fuera pluralista, independiente del PJ y opuesta al “modelo sindical” (así se definiría, en diciembre de 1991, el Congreso de los Trabajadores Argentinos o CTA). En cambio, en el grueso del sindicalismo peronista maduró la idea opuesta, la de que ese modelo tradicional era la última trinchera a defender contra el avance reformista. La CGT reunificada detrás del polo ahora formado por Miguel y Barrionuevo (una suerte de reedición del vanderismo en detrimento tanto de los combativos como de Los 15) le hizo un primer paro general a Menem, en noviembre de 1992, contra la flexibilización laboral, la descentralización de las paritarias y la reforma de las obras sociales que el Ejecutivo estaba planeando. Menem tomó nota y cedió en casi todo lo que interesaba a esos caciques gremiales. Dispuso por decreto que los afiliados de obras sociales podrían pasarse de una a otra, pero no a empresas de medicina prepaga, y que éstas deberían pactar con los jefes gremiales para ser prestadoras de sus afiliados. En cuanto a la flexibilización laboral, regiría sólo para los trabajadores no comprendidos en las paritarias, con vistas a dar alguna legalidad a quienes estaban en negro (un porcentaje cada vez mayor). De este modo se siguió agrandando la distancia entre dos mercados de trabajo: uno fuertemente regulado y rígido que aseguraba la continuidad del poder sindical, y otro mayormente informal y flexible.

En cuanto a los gobernadores, el incremento de las transferencias, gracias a la suba de la recaudación, los dejó en general conformes. Parte de estos mayores recursos se canalizaron en forma discrecional (a través de los Aportes del Tesoro Nacional, que asignaba el Ministerio del Interior). Pero el grueso se transfirió, a partir del segundo pacto fiscal firmado en 1992, en forma automática: con ello, y gracias al freno a la inflación, las provincias ganaron autonomía. A cambio, aceptaron apoyar los proyectos que el gobierno nacional enviaba al Parlamento, absorber los servicios de salud y educación que aún estaban en manos del estado central, y también colaborar en un asunto que empezaba a

obsesionar a Menem: la reforma de la Constitución para habilitar su reelección.

El aumento de recursos en las provincias permitió que ellas se mantuvieran ajenas al programa de transformaciones, que conservaran sus bancos y sus empresas de servicios y, sobre todo, que extendieran los dispositivos tradicionales de reproducción política, como las redes clientelares y el empleo público (que en promedio crecería otro 50% entre 1990 y 1994). El mejor ejemplo al respecto lo brindó la provincia de Buenos Aires: el gobernador Duhalde puso en marcha en 1991 un programa de obras y atención de necesidades básicas con el llamado Fondo del Conurbano, compensatorio de la coparticipación que esa provincia había resignado en 1988. Así perfeccionó la maquinaria electoral que le aseguraba un férreo control del distrito. Gracias a mecanismos como éste fue quedando atrás el ciclo de protestas que había venido sacudiendo a los distritos y se inició una ola de reformas constitucionales provinciales, cuyo resultado fue, en general, limitar el pluralismo (por ejemplo, introduciendo la representación uninominal en las legislaturas) y permitir una o más reelecciones de los gobernadores.

El éxito inicial de la estabilización, más la prioridad que adquirieron los objetivos políticos del presidente y los gobernadores, ayudaron a que nuevas iniciativas que la Convertibilidad requería se demoraran o abandonaran, como sucedió en el campo gremial y laboral. A mediados de 1992 Cavallo propuso una reforma tributaria más profunda e incluso planteó la posibilidad de flexibilizar la regla monetaria, reemplazando al dólar por una “canasta de monedas” para combatir el retraso cambiario. Pero el Congreso ignoró la modificación tributaria y la canasta de monedas fue rechazada por los empresarios y por el propio Menem, que aprovechó la ocasión para presentarse como “único garante de la estabilidad”. Por otra parte, se logró avanzar en la integración comercial con Brasil a través de los acuerdos del Mercosur que incluían a Uruguay y Paraguay. Pero, dada la desventaja cambiaria para la industria local, esa apertura debió acotarse con barreras específicas para muchos productos.

Las privatizaciones continuaban, mientras tanto, a toda marcha: antes de concluir 1992 se lanzó una tercera ola de ventas y concesiones, en general instrumentadas a través de leyes e impulsando un esquema que arrancaba con el saneamiento de las compañías, proseguía con la creación de marcos regulatorios y entes que los aplicarían, y concluía con la venta de parte de las acciones en la Bolsa. Eso ocurrió en los sectores eléctrico, del gas y las obras sanitarias. Pero los recursos obtenidos

siguieron usándose para solventar los gastos corrientes del estado, que muy pronto volvieron a superar la recaudación, no sólo por el aumento de las erogaciones provinciales sino también porque el gobierno empezó a compensar a las industrias perjudicadas por el dólar barato bajándoles los impuestos y subsidiando sus exportaciones. Incluso dentro del equipo económico, y entre sus aliados sectoriales y políticos, reducir costos empresariales por esta vía pareció más conveniente que insistir con la reforma tributaria: a la larga, obligaría a reajustar otros gastos, en vez de darle al ala política del gobierno más recursos para gastar. Quedaba así en evidencia la compleja convivencia entre viejo y nuevo orden que había tejido el menemismo, y el hecho de que la coalición reformista que él había creado, una vez consolidada, se estaba volviendo conservadora. Y al hacerlo, sacrificaba su promesa de que la modernización económica conduciría a la creación de un estado más eficiente y responsable, con instituciones más sólidas y democráticas.

El modelo menemista fue también exitoso en su esfuerzo por atraer capitales. Pero buena parte de ellos no se destinó a inversiones productivas sino a financiar el gasto público a través de nuevos bonos de deuda que el gobierno emitió para conseguir los dólares que no podía obtener del comercio exterior. Algo similar sucedió con la reforma previsional y la venta de YPF, las dos medidas más importantes de esta etapa. El paso del sistema de cajas jubilatorias a un régimen de capitalización individual fue inicialmente para Cavallo parte de un ambicioso plan destinado a crear un mercado de capitales local que financiara a largo plazo el crecimiento económico. Pero la reforma resultó mucho más costosa de lo previsto por las exigencias que los gobernadores y legisladores impusieron para aceptarla. A eso se sumó el peso de una renta financiera improductiva, por las comisiones de más del 30% que fijaron las administradoras (las AFJP), independientemente de los rendimientos que lograran con sus inversiones. Y, lo que fue ya el colmo, éstas terminaron concentradas en bonos con los que el estado siguió financiando sus desequilibrios. Entre otros, el que había creado la propia reforma. Cuando los aportes previsionales dejaron de alimentar el Tesoro, se disparó el déficit previsional. Para cubrirlo y pagar al menos parte de la enorme deuda jubilatoria acumulada en las décadas anteriores (al regularizarse, en 1992, ella sumó 26 000 millones de dólares), se recurrió a la venta de YPF. Fue así que el estado renunció primero a controlar la renta petrolera, y tiempo después incluso a que esa empresa, la mayor del país, actuara como motor de la inversión nacional: terminaría aceptando que la firma quedara en manos de la española

Repsol. De la suma de todos estos factores resultó que, pese a la liquidación de sus activos, la deuda total del estado en 1994 fuera ya de 74 600 millones de dólares.



Varios diputados se abrazan tras la aprobación de la Ley 24 145, que permitió la privatización de YPF, septiembre de 1992. Archivo Clarín.

Con todo, mientras la economía siguió creciendo y la inflación desapareció de escena (los índices de 1993 y 1994 fueron por primera vez en décadas comparables con los de países desarrollados: 7,4 y 3,9%), todos esos problemas pasaron inadvertidos. Los resultados de las elecciones legislativas de septiembre de 1993 así lo confirmaron: el PJ subió 2 puntos y alcanzó el 42%. Esta mejora electoral habilitó el proyecto reformista que había ido ganando cada vez más centralidad para el Ejecutivo: la modificación de la Constitución.

Para habilitarla y remover la prohibición de la reelección presidencial, Menem necesitaba el voto de dos tercios de las cámaras. El grueso del radicalismo se oponía a franquearle el paso, pero eso no lo desanimó: tras los comicios anunció la convocatoria a un plebiscito, para hacer pesar el consenso social de que disfrutaba, y presionó a los gobernadores y legisladores radicales más afines, como Angeloz. Ante el peligro de que la UCR se fracturara y Menem se saliera con la suya sin ceder mucho a cambio, Alfonsín finalmente se avino a negociar. El resultado fue el Pacto de Olivos, que se firmó entre ambos en noviembre de 1993. En él se estableció un “núcleo de coincidencias básicas”

en el que figuraban la reelección más una serie de “compensaciones” introducidas por Alfonsín, que en general constaban ya entre las metas planteadas durante su mandato: la incorporación de un jefe de Gabinete que pudiera ser censurado por el Parlamento para desconcentrar el poder del Ejecutivo, la elección presidencial directa con segunda vuelta, la incorporación de un tercer senador de cada distrito en representación de la minoría, la autonomía para la Capital Federal y la elección directa de su intendente, la creación de un Consejo de la Magistratura para limitar el poder del presidente en la designación de los jueces, y la regulación de su facultad de emitir decretos de necesidad y urgencia.

El Pacto de Olivos dio paso a la elección de convencionales constituyentes en abril de 1994, donde quedó en evidencia el alto costo que Alfonsín había pagado. Al renunciar a una oposición dura contra Menem en el terreno institucional, en el que el grueso de la opinión pública tenía mucho que reprocharle, sólo pudo insistir con sus críticas al modelo económico y las reformas, críticas que en verdad tenían cada vez menos eco entre los votantes, incluso entre los opositores. La situación fue aprovechada por Álvarez y “los 8”, que en el ínterin habían formado el Frente Grande con disidentes de la UCR y grupos de centroizquierda, y siguieron un curso opuesto al de Alfonsín: renunciaron a la crítica global de las reformas para poner énfasis en el déficit institucional y la corrupción del oficialismo. El resultado fue que el FG se impuso en la Capital Federal y en Neuquén, desplazó al tercer puesto a la UCR bonaerense y sumó el 12% del total nacional de votos, más que todas las anteriores “terceras fuerzas” desde 1983. Por su parte, la UCR recogió sólo el 20% de los sufragios. Los convencionales radicales más los del PJ, que sumó el 38% de las preferencias, alcanzarían no obstante para aprobar el núcleo de coincidencias; pero se había abierto la puerta a un cambio sustancial en el sistema de partidos: el fin del bipartidismo.

En la jura de la nueva Constitución, en agosto de 1994, participaron todas las fuerzas con representación en la Convención, hecho que confirmó a esta reforma un rasgo distintivo respecto de las de 1949 y 1957: por primera vez, ella era fruto del acuerdo entre los partidos y reforzaba la legitimidad de las reglas de juego y no la disputa al respecto. Sin embargo, eso no bastó para desmentir el hecho de que las reglas se habían alterado para satisfacer los intereses del gobierno de turno. Además, pese a que hubo indudables avances en términos de mecanismos de control y reconocimiento de derechos (se incluyeron numero-

sos tratados internacionales), muchas de estas novedades tardarían en implementarse o lo harían sólo en parte.

La crisis del Tequila y la reelección

Una vez habilitada la posibilidad de reelección, Menem inició su campaña para conquistarla. Para ello ante todo debía cerrarles la puerta a los otros aspirantes al cargo en las filas del oficialismo: Duhalde, quien había logrado su propia reforma provincial para ser reelecto y recibió el compromiso de Menem de no obstaculizar su eventual candidatura presidencial en 1999; Cavallo, que se había quedado sin sustento en el peronismo y se resignó a seguir en Economía; y José Octavio Bordón, ex gobernador de Mendoza, quien abandonó el PJ, se alió al FG y formó el Frente para un País Solidario, Frepaso, con Carlos “Chacho” Álvarez, los socialistas y nuevos desprendimientos de la UCR.

No todo, sin embargo, se ajustaba a los planes de Menem. Una sucesión de malas noticias nublaría el escenario preelectoral. El alza de la desocupación (en octubre de 1994 llegó al 12,2%) y del déficit comercial (en 1993 trepó a 3700 millones de dólares, y en 1994 a 5800) llevaron agua para el molino de los críticos del modelo. El proteccionismo ganó apoyo entre los industriales y los opositores le prestaron su voz. Éstos también denunciaron “concesiones injustificadas” a los Estados Unidos en el proyecto oficial para regular las patentes medicinales, vivo reflejo de lo que el gobierno llamaba “relaciones carnales” y que se replicó en la “política de seducción” con que se pretendió avanzar en las tratativas por Malvinas, tanto con los isleños como con Londres (se barajó incluso la posibilidad de pagarles a los isleños para que aceptaran la soberanía argentina), sin mayor éxito en ambos casos. En julio de 1994 estalló una poderosa bomba en la sede de la mutual judía (AMIA), que causó 85 muertes. No era la primera vez que el terrorismo internacional golpeaba en Buenos Aires: dos años antes había sido volada la embajada de Israel. Más allá de las versiones que atribuyeron los ataques a la “traición de Menem” al mundo árabe –por su alineamiento con Estados Unidos, la destrucción del misil Cóndor (cuya tecnología se había compartido con varios países de Oriente Medio) y su visita a Israel–, lo cierto es que su reiteración, más la incapacidad gubernamental para identificar a sus autores, reveló los costos que la sociedad pagaba por la ineficiencia, cuando no la complicidad, de las fuerzas de seguridad e inteligencia y de la Justicia. Otros hechos reforzarían la sensación de desprotección

ciudadana: a la denuncia del propio Cavallo, con el respaldo de la embajada estadounidense, de una red de narcotráfico encabezada por el empresario de correos Alfredo Yabrán, que contaba con la protección de la Fuerza Aérea y de altos funcionarios, se sumó el descubrimiento de operaciones de contrabando de armas, que involucraban a la cúpula del Ejército y varios ministros, armas que para colmo se habrían destinado a países en conflicto en los que la Argentina actuaba como fuerza de paz o mediadora. Este escándalo, tanto como el asesinato de un conscripto en Neuquén (que el propio Estado Mayor del Ejército pretendió ocultar) y las confesiones de algunos ex oficiales sobre los “vuelos de la muerte” y otros crímenes de la dictadura, alentaron al jefe del Ejército, Martín Balza, a plantear en abril de 1995 un público arrepentimiento por estos últimos. Este gesto a su vez dio aliento a los “juicios de la verdad” dirigidos a conocer el destino de los desaparecidos, y debilitaría la política de reconciliación –más aún, la de reivindicación de la “guerra sucia”– que Menem venía impulsando.



Manifestación de repudio al atentado de la AMIA. Plaza de los Dos Congresos, 1994. Archivo *Clarín*.

Sin embargo, y paradójicamente, otra “mala noticia” llegada del exterior terminaría reforzando las posibilidades electorales del menemismo: la

crisis financiera que estalló en México en diciembre de 1994, fruto del alza de las tasas de interés internacionales (llegarían al 6% en 1995), que hizo temer un efecto cascada sobre la Argentina y puso de nuevo al tope de las preocupaciones de los actores económicos, y de la sociedad en general, la cuestión de la estabilidad. Ello permitió a Menem basar su campaña en la evocación de la hiperinflación: ¿quién mejor que el creador de la Convertibilidad para asegurar su continuidad y evitar el caos? La pretensión de los candidatos del Frepaso, Bordón y Álvarez, de disputar esa capacidad adhiriendo al cambio fijo, las privatizaciones y demás reformas, y destacando la necesidad de un gobierno más honesto y respetuoso de las leyes, aunque les dio cierto rédito (sumarían el 28% de los votos, en su mayor parte provenientes del radicalismo, que quedó en tercer lugar), confirmó a Menem en la posición que más lo favorecía, como artífice de una nueva época, creador de las condiciones necesarias para el desarrollo: sus defectos y errores no alcanzaron para convencer al grueso de la opinión ni de las elites de la conveniencia de cambiar de caballo; no al menos mientras se estuviera en medio del río.



Segunda asunción de Menem, 1995. Presidencia de la Nación.

Fue así como Menem se impuso en las elecciones presidenciales de mayo de 1995 por un margen aún mayor que en las de 1989. Al 49% de los votos que logró sumar contribuyó una mayoría de los sectores populares. Pero también hubo amplios apoyos, fortalecidos por la emergencia de las capas medias y altas que anteriormente habían votado a

la UCeDe, o al radicalismo, y veían en el peronismo menemizado la solución para los problemas que por largo tiempo habían impedido al país estabilizarse y crecer, y a ellas influir en la toma de decisiones. Esto se reflejó en la inédita participación de hombres de negocios, del agro, de las finanzas y de la industria en las listas del PJ, al paso que los sindicalistas perdían terreno (de casi un tercio de los diputados justicialistas que habían sido en 1983 llegaron ahora a ser sólo el 3%). Con esas bases Menem se preparó, según sus propias palabras, para completar el proceso de cambio emprendido seis años antes. Para los sectores pro mercado, esto significaba demoler lo que aún quedaba en pie del antiguo orden (el poder sindical, los aparatos públicos provinciales, etc.) y que estaba retrasando el crecimiento y dificultando el equilibrio de las cuentas públicas. Pero para los dirigentes y votantes tradicionales del peronismo implicaba todo lo contrario: recuperar las banderas sociales del movimiento, volver a distribuir equitativamente los frutos del desarrollo y, sobre todo, como el propio presidente había prometido, “pulverizar la desocupación”.

10. Declive y derrumbe de la Convertibilidad

Los éxitos alcanzados por Menem en su primer mandato, sobre todo en la estabilidad y la modernización económica, le impidieron a la oposición plantear una batalla global contra sus políticas. A su alcance quedaron sin embargo los problemas de corrupción y en general los déficits institucionales, que se agravaron en esos años. El Pacto de Olivos había permitido consensuar, por primera vez en todo el siglo, una reforma constitucional, pero dificultó al radicalismo cumplir el rol de oposición en estos terrenos, y favoreció la emergencia, por izquierda y por derecha, de terceras fuerzas: primero el Frepaso, y luego Acción por la República (AR), el partido de Cavallo. Pese a los crecientes problemas de competitividad que generaba a la economía, la Convertibilidad se fue transformando en el centro de un amplio consenso nacional. Tan es así que la Alianza entre la UCR y el Frepaso pudo imponerse en las elecciones de 1997 en gran medida porque prometió defenderla. Sin embargo, cuando dos años después esta coalición llegó al poder, un nuevo ciclo recesivo se había iniciado, y los problemas sociales, de pobreza y desocupación, se habían agravado enormemente. El gobierno de De la Rúa debería lidiar al mismo tiempo con las demandas de las organizaciones piqueteras y de desocupados, las exigencias de mayores recursos de los gobernadores y el pago de los intereses de una deuda externa que, pese a las privatizaciones, volvía a ser agobiante. En diciembre de 2001 la bomba estallaría en sus manos.

La continuidad del “modelo”

La reelección de Menem se debió tanto a los éxitos del plan de Convertibilidad como a sus dificultades. Lo logró en gran medida porque la crisis del Tequila expuso la fragilidad del plan ante un cam-