

## Menem, otra vez

*Gustavo Ernesto Emmerich\**

### RESUMEN

*En 1995, Carlos Saúl Menem fue reelegido para un segundo período presidencial consecutivo. Desde Juan Domingo Perón, hace casi medio siglo, ningún gobernante argentino había osado siquiera pensar en reformar La Constitución como hizo Menem con amplio aval ciudadano para posibilitar su reelección inmediata. En este artículo se apuntan algunas claves y peligros del éxito de Carlos Menem.*

Con las elecciones generales del 14 de mayo de 1995, celebradas en completa libertad y tranquilidad, la República Argentina afirmó la vigencia de su democracia política, reconquistada en 1983, tras medio siglo de golpes de Estado, dictaduras militares e inestabilidad constitucional.

La mitad de los sufragios fue en favor de la reelección (hasta el año 1999) del presidente Carlos Saúl Menem. Su Partido Justicialista (PJ), además, logró mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y ganó diez de las catorce gubernaturas provinciales en disputa. El triunfo del justicialismo y el presidente Menem puede ser interpretado como el aval de la mayoría ciudadana a una gestión que ha logrado estabilizar la moneda nacional, eliminar virtualmente la inflación, producir durante cuatro años consecutivos altas tasas de crecimiento económico y modernizar el país en los más diversos y controvertidos aspectos,

\* Profesor-investigador del Departamento de Sociología, uAM-Iztapalapa. El autor agradece el apoyo del Área de Procesos Políticos del Departamento de Sociología.

1983, sólo pudo acceder al poder por la vía del golpe militar, en función de los intereses de los sectores económicamente más poderosos (primero, la oligarquía terrateniente, luego una coalición de ésta con el gran capital industrial, finalmente al capital financiero); después de la restauración democrática en 1983, estos intereses han usado su gran peso económico para condicionar las políticas aplicadas por los sucesivos gobiernos de la UCR y el PJ.

La evolución de los polos de la política argentina se corresponde con las transformaciones de la estructura social argentina. Desde la institucionalización del país a mediados del siglo XIX bajo los moldes liberales propios de la época, predominaron las fuerzas políticas de signo conservador, representativas de los intereses de la oligarquía terrateniente pampeana -a veces, con participación de las oligarquías regionales del interior-, que impulsaron la ganadería y la agricultura extensivas de exportación, base de la mal distribuida pero palpable prosperidad de que Argentina gozaba a principios del siglo XX.

Tal prosperidad propició el temprano crecimiento de amplias capas medias urbanas y rurales, a las que aspiró a representar la UCR, partido fundado a fines del siglo XIX tras una fracasada intentona revolucionaria contra el gobierno conservador. La introducción del sufragio universal, secreto y obligatorio (1912) dio rápidamente por tierra con el predominio político-electoral que hasta el momento habían tenido los partidos conservadores. La UCR, de posiciones moderadamente progresistas en lo social y netamente democráticas en lo político, ganó las elecciones presidenciales de 1916, 1922 Y 1928. Se configuró así el primer bipolarismo del siglo XX: el mayoritario radicalismo de las clases medias *versus* el conservadurismo de las clases altas (matizado, además, por la existencia de partidos de izquierda representativos de la clase obrera, y de partidos regionales de diverso signo).

En 1930, el primero de los golpes militares de este siglo derrocó al radicalismo, y dio origen a una sucesión de gobiernos conservadores favorables a los terratenientes. En este período resultó claro que el radicalismo seguía siendo mayoritario, imponiéndose los conservadores sólo por la fuerza de las bayonetas (el golpe de 1930), la proscripción de la UCR (elecciones de 1932) o el llamado "fraude patriótico" (elecciones de 1938).

En 1943 se produjo un nuevo golpe de Estado, esta vez de inspiración nacionalista. En el gobierno militar resultante destacó el coronel Juan Domingo Perón, quien auspició una amplia y efectiva política social favorable a los trabajadores asalariados, cuyo número y activación político-sindical habían crecido -y continuarían creciendo-- al calor de la acelerada industrialización sustitutiva de importaciones que el país estaba experimentando.

Al término del rézimen militar Perón ganó las elecciones presiden-  
ciules convocadas en 1946 con 52% de los votos (frente al 42% de la  
Unión Democrática, centrada alrededor de la UCR). SU gobierno se  
caracterizó por la industrialización, la urbanización, la sindicalización  
y el ascenso neto del nivel de vida de los asalariados. Nació así el  
peronismo, organizado políticamente en el Partido Justicialista, y  
surgió un nuevo tipo de bipolarismo: el mayoritario peronismo o  
justicialismo votado por los asalariados, y el polo antiperonista en el  
que destacaba la UCR votado por las clases medias y altas.

Tras haber hecho reformar la Constitución en 1949 para posibilitar  
su reelección (en 1952), Perón fue derrocado por el golpe militar de  
1955. Proscrita la participación electoral del peronismo, las elecciones  
de 1958 y 1963 fueron ganadas por distintas alas del radicalismo. Pero  
como el radicalismo no atendía adecuadamente los intereses, ni de la  
oligarquía terrateniente tradicional ni del gran capital industrial para  
ese entonces ya predominante, ambos gobiernos radicales fueron  
derrocados por sendos golpes militares: en 1962 el de Frondizi (Unión  
Cívica Radical Intransigente) y en 1966 el de Illia (Unión Cívica  
Radical del Pueblo).

La dictadura militar iniciada en 1966 se vio obligada a llamar a  
elecciones en 1973. El peronismo o justicialismo, cuya participación  
electoral fue plenamente libre por primera vez desde su derrocamiento,  
se impuso sobre el radicalismo en las dos elecciones presidenciales  
realizadas en 1973: la primera dio el triunfo a Héctor Cámpora con  
casi 50% de los votos, quien renunció cuarenta días después de asumir  
el gobierno, posibilitando así un nuevo llamado a elecciones, que con  
62% de los sufragios ganó el propio Perón (que por estar exilado no  
había podido ser candidato en la primera elección). En la primera  
ocasión, entre el PI y la UCR acapararon 71 % de los votos, y en la  
segunda el 86%.

Sabidamente, Perón logró superar la profunda división del país en  
peronistas y antiperonistas, lo que permitió la reconciliación de la UCR  
y el PI y sentó las bases para un bipartidismo democrático. A la muerte  
de Perón en 1974, fue sucedido por su viuda y vicepresidente, María  
Estela Martínez de Perón (más conocida como "Isabelita"), cuyo  
ineficaz y turbulento gobierno terminó con el golpe militar de 1976.

La sanguinaria dictadura resultante del golpe gobernó básicamente  
en función de los intereses del capital financiero, bajo cuya égida se  
unificaron las distintas fracciones de la clase dominante: la oligarquía  
terrateniente, el gran capital industrial --nacional y trasnacional-- y el  
propio capital financiero. Tras la fracasada aventura militar en las islas  
Malvinas (1982), la dictadura se derrumbó y llamó a elecciones en  
1983. En ellas, vol vieron a enfrentarse los dos grandes partidos

característicos de la política argentina desde 1946: la UCR y su candidato Raúl Alfonsín (52%) se impusieron al Partido Justicialista (40%).

Alfonsín intentó redistribuir el ingreso, negociar la ingente deuda externa en condiciones favorables al país, y punir a los militares responsables de entre diez mil (comprobadas) y treinta mil (estimadas) desapariciones forzadas y asesinatos políticos habidos entre 1976 y 1983. Los máximos jefes de la fenecida dictadura militar fueron sentenciados a largas penas de cárcel, pero sucesivas asonadas militares obligaron a Alfonsín a suspender los juicios y/o eximir de responsabilidad a los militares de menor rango (leyes de "obediencia debida" y "punto final"). La economía entró en una vertiginosa espiral de inflación-devaluación (heredada, es cierto, de la dictadura militar), que a fines de su período, en 1989, se convirtió en franca hiperinflación, motivada por una fuerte fuga de capitales que desestabilizó totalmente la moneda nacional. Afectados por numerosas huelgas (impulsadas por los opositores sindicatos peronistas) y por la escasez de recursos, los servicios públicos se hicieron totalmente ineficientes, haciendo crisis en el verano de 1989, en que se produjo una severa escasez de energía eléctrica. Para colmo, también a inicios de 1989, un delirante comando ultraizquierdista del Movimiento Todos por la Patria (MTP) asaltó un cuartel del Ejército, con gran saldo de muertos y heridos, supuestamente para prevenir una nueva intentona golpista.

En tan críticas condiciones, en las elecciones presidenciales de 1989 el candidato justicialista Carlos Saúl Menem, con 47.3% de los votos, se impuso a Eduardo Angeloz, de la UCR, que obtuvo 32.4%. Se volvió así a evidenciar el bipartidismo entre peronismo y radicalismo que ha caracterizado a las competencias electorales libres (porque ha habido otras con proscripciones que distorsionan la realidad) realizadas desde 1946.

Dada la inoperancia en que había caído el gobierno saliente, el presidente Alfonsín y el presidente electo Menem pactaron la transmisión anticipada del mando para el 8 de julio de 1989 (el período de Alfonsín debería haber finalizado el 10 de diciembre del mismo año). Así, Alfonsín, el primer presidente de la democracia argentina reconquistada en 1983, abandonó la Casa Rosada en medio de una profunda crisis hiperinflacionaria, pero habiendo logrado restaurar la credibilidad de las instituciones democráticas y traspasar el poder a otro mandatario constitucionalmente electo (lo que no sucedía desde 1928, entre mandatarios de un mismo partido, o desde 1916, entre partidos distintos). Por añadidura, con el juicio que impulsó a los máximos jefes de la dictadura militar, puso de relieve los horrores de ésta, revalorizó la democracia, y robusteció la determinación de la mayoría



iii) El drástico adelgazamiento y reducción del peso económico y social del Estado, a través de un programa de privatización total de empresas públicas, el achicamiento vertiginoso de la planta de empleados públicos federales, y la desregulación de la economía.

iv) La política económica, que atendió más los intereses de las grandes empresas que los de los trabajadores asalariados, clave del apoyo político que siempre detentó el peronismo.

1) La aproximación al sector "liberal" (altos mandos) de las fuerzas armadas, que le permitió neutralizar el protagonismo ultranacionalista de los "carapintadas" (con influencia en los mandos medios).?

El alejamiento de Menem respecto de los postulados tradicionales del peronismo provocó que el justicialismo se dividiera. Los sectores "aggionardos" y "primerrnundistas" quedaron en el PJ, respaldando -a veces con críticas a la falta de sensibilidad social de la política económica- al presidente. Los "peronistas históricos", defensores de los postulados clásicos de independencia económica, no alineación, justicia social y tutela estatal sobre los procesos económicos, fueron saliendo en distintos momentos del PJ, para ya en 1995 confluir con socialistas, demócratacristianos, radicales disidentes e independientes en el Frente País Solidario (FREPASO).

Hecha esta caracterización general, puede intentarse una periodización del primer gobierno menemista:

i) De julio de 1989 a febrero de 1991 hubo una etapa inicial de incertidumbre política y gruesos casos de corrupción, con sucesivos escándalos en las altas esferas del gobierno, un levantamiento de militares "carapintadas" e inestabilidad económica, con retroceso del PIB, sucesivas devaluaciones, alta inflación y aun dos episodios hiperinflacionarios.

ii) De marzo de 1991 a diciembre de 1994 se dio la etapa de consolidación política y más exitosa en términos económicos, con estabilidad cambiaria y de precios, fuerte crecimiento del PIB y sucesivos triunfos electorales del PJ, que mostró mayor seriedad en el manejo de los asuntos públicos, superó las tensiones con los militares, estabilizó la moneda y controló férreamente la inflación a través del "Plan de convertibilidad", mejoró la distribución del ingreso, redujo -marginamente- la pobreza, ganó sucesivas elecciones intermedias y logró reformar la Constitución para posibilitar la reelección presidencial, todo ello en el marco de una fuerte expansión económica, signada, sin embargo, por sucesivos estallidos de protesta social en varias provincias;

2 Para diverso aspecto, poliucos del gobierno de Menem. cfr. Acuña 1995.

iii) El año 1995, caracterizado por una severa recesión económica y las elecciones generales del 14 de mayo.

#### Primera etapa: julio de 1989 a febrero de 1991

*Los primeros dieciocho meses fueron caóticos, pero Menem supo corregir el rumbo y el [sic] fin, aunque sin variarlo en lo esencial.*

La etapa inicial estuvo tan llena de problemas de todo tipo (hiperinflación, asonada militar, corrupción, escándalos), que para inicios de 1991 la permanencia del gobierno Menem parecía estar en entredicho.<sup>4</sup> Hubo momentos en que pareció que el equipo gobernante estaba más interesado en disfrutar del poder y amasar fortunas personales que en atender los intereses del país: corrupción en los procesos de privatización de empresas públicas, acusaciones de lavado de narcodólares que involucraron a familiares cercanos y amigos del presidente encumbrados en altos cargos, desvíos de fondos públicos, etc.<sup>5</sup>

En lo económico, los primeros dieciocho meses fueron desalentadores. El problema principal fue la inflación, que totalizó 4,300% en 1989 y 2,300 en 1990, con picos hiperinflacionarios que marcaron el inicio y el fin de la etapa: 200% en julio de 1989, 80% en febrero de 1991. La persistente devaluación fue otro de los problemas: durante el período, la cotización del dólar se elevó de 655 a 10,000 australes por dólar. En 1989, el PIB cayó 6.2% (luego de una baja de 3.3% en 1988, último año completo de Alfonsín), y otro 0.1 % en 1990. El desempleo se incrementó de 6.3% en 1988, a 7.6% en 1989 y 7.5% en 1990.<sup>5</sup> El salario mínimo real se redujo en más de 50% entre 1988 y 1990, Y las remuneraciones medias reales lo hicieron en 20%. Compensando este panorama negativo, las exportaciones aumentaron (moderadamente) en 1989 y (fuertemente) en 1990, lo que permitió obtener superávits en la balanza comercial y moderar el crecimiento de la deuda externa.

En otro plano, Menem trató de suavizar la siempre urticante relación entre civiles y militares: mientras por un lado reducía apreciable-

<sup>4</sup> Sobre los inicios del gobierno Menem es útil cfr. Marcelo Cavarozzi y Landi, 1991.

<sup>4</sup> Un documentado recuento de la corrupción en el gobierno de Menem se encuentra en Verbitsky, 199:1.

<sup>5</sup> El crecimiento de la desocupación estuvo vinculado, cabe señalar, no sólo con la caída de la actividad económica general, sino con el recorte de la nómina del Estado y la reducción de personal en las empresas públicas que estaban siendo preparadas para su venta al capital privado.

mente el presupuesto de defensa, por otro -en octubre de 1989- indultó a 217 oficiales procesados, unos por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura de 1976 a 1983, otros (los "carapintadas") por haber participado en rebeliones contra su antecesor, el presidente Alfonsín. En diciembre de 1989 algunos de los indultados volvieron a levantarse en armas, siendo aplastados a sangre y fuego por fuerzas leales al gobierno; pocos días después, en evidente intercambio de favores con el mayoritario sector "liberal" de las fuerzas armadas, Menem indultó a los ocho ex altos jefes que habían sido condenados a largas penas de cárcel durante el período de Alfonsín. A partir de allí, pese a las restricciones presupuestales que impuso a las fuerzas armadas y a la ulterior supresión del servicio militar obligatorio (1994), cesaron las sublevaciones castrenses y el gobierno supo conservar la lealtad y el respeto a las instituciones entre las fuerzas armadas, que llegaron inclusive a formular una (elíptica) autocrítica a los excesos por ellas cometidos durante la dictadura de 1976 a 1983.

#### Segunda etapa: marzo de 1991 a diciembre de 1994

*Acostumbrados a devaluaciones y tremendas escaladas de precios, los argentinos despertaron un día con tipo de cambio estable e inflación en franco retroceso. El augur económico fue inmediato y espectacular (y no tan mal distribuido como a veces se cree). Pese a múltiples estallidos de protesta social, Menem trabajó entonces para lograr su reelección.*

A inicios de 1991, año en que habría elecciones de diputados nacionales, el gobierno de Menem parecía tambalearse, llegándose incluso a rumorar la posible renuncia del presidente. Con la perspicacia política que lo caracteriza, Menem vio la necesidad de dar un golpe de timón, con el que inició esta segunda etapa. En términos generales, puede decirse que el gobierno se hizo más "serio" y eficiente, disminuyendo apreciablemente las corruptelas y los histrionismos.

Tras declarar al país en "estado de emergencia moral" con motivo de los escándalos de corrupción, alejó de su gabinete a varios funcionarios acusados de peculado y nombró ministro de Economía a Domingo Cavallo, hombre de pensamiento "neoliberal" ajeno al PJ, expresidente del Banco Central durante la dictadura militar, y que había ocupado el ministerio de Relaciones Exteriores durante la primera etapa del gobierno menemista.

Por acuerdo entre el PJ y la UCR, el Congreso Nacional aprobó en marzo de 1991 la "ley de convertibilidad", que se constituyó en piedra angular del programa económico todavía vigente. La ley dispuso que

la moneda nacional sería libremente convertible a la paridad fija de 10,000 australes por dólar (posteriormente, el austral sería remplazado por el peso, que se cambia a la tasa de uno por dólar); no se podría emitir moneda para financiar al Estado nacional, que mantendría un presupuesto equilibrado; la cantidad de moneda en circulación estaría estrictamente ligada al monto de reservas de divisas del Banco Central.

A partir de allí, se aplicó rígidamente un esquema monetarista de balanza de pagos, combinado con una drástica mejoría de las finanzas públicas mediante recortes de personal, la privatización de todas las empresas públicas (ahora en un marco de mayor pulcritud), y la elevación de la recaudación impositiva merced al combate a la evasión. Los resultados: el peso se mantuvo perfectamente estable en su paridad con el dólar; la inflación cayó del 84% en 1991 (ya de por sí bajó en comparación con años anteriores) al 1.7% en 1995; el PIB creció 8.9% en 1991, 8.7% en 1992, 6.1 % en 1993 y 7.4% en 1994; los salarios mínimos reales y las remuneraciones medias reales se incrementaron levemente.

Paralelamente, hubo avances en la lucha contra la pobreza y una ligera mejoría en la distribución del ingreso. Entre 1990 y 1992, los hogares en situación de pobreza en el Gran Buenos Aires se redujeron del 16.2% al 9.8%, y aquellos en situación de indigencia (incluidos en los anteriores) bajaron del 3.5% al 1.4%. El ingreso del 40% de hogares más pobres se incremento en 32% (frente a una subida del 29% para el total de hogares). La participación en el ingreso total del 25% de hogares más ricos cayó ligeramente, del 55.9% al 53.8.<sup>6</sup> Otras cifras muestran que los cuatro deciles más pobres de los hogares pasaron de captar el 12% del ingreso en 1989, a 14.5% en 1991, mientras que los dos deciles más altos disminuyeron del 57.7% al 51.6% entre los mismos años.<sup>7</sup>

Más allá de las frías cifras, con la estabilidad cambiaria y de precios lograda a partir de marzo de 1991, por primera vez en mucho tiempo la sociedad argentina respiró aliviada y tanto empresas como particulares pudieron planificar sus gastos e inversiones, retornó el crédito a tasas accesibles y se produjo un *boom* de consumo y producción.

Pero el auge económico, que duró hasta fines de 1994, no se debió exclusivamente a medidas de ajuste monetario, cambiario y fiscal. Se

<sup>6</sup> Las cifras del Gran Buenos Aires, principal concentración urbana del país, muy posiblemente no tuvieron un correlato similar en las provincias pobres del interior del país. Cfr. (CERAL, 1994).

<sup>7</sup> Datos del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IIEP), citados en semanario *f.o.MOMO*, Buenos Aires, 27/10/93, p. 55.

vinculó también con la puesta en marcha, en 1991, del Mercosur," que abrió las puertas del enorme mercado brasileño (y de Uruguay y Paraguay) a las empresas y el agro argentinos," y además con el doloroso proceso de reconversión industrial y modernización empresarial, que aumentó la productividad de la economía al costo de dejar cesantes a cientos de miles de trabajadores: luego de reducciones marginales de la desocupación en 1991 y 1992, ésta comenzó a crecer en 1993.

Estimuladas tanto por la reactivación interna (que requería bienes de capital e insumos extranjeros) como por la liberalización del dólar (que facilitó la adquisición de bienes de consumo importados), las importaciones crecieron mucho más que las exportaciones, produciéndose -entre 1992 y 1994- un apreciable déficit comercial que fue compensado con ingresos de capitales del exterior y el incremento de la deuda externa.

Sea como sea, la población reconoció particularmente los rápidos logros en materia de estabilidad cambiaria y de precios, lo que permitió al PJ ganar las elecciones de diputados nacionales de 1991 y 1993, así como gran parte de las elecciones de gobernadores, diputados provinciales e intendentes municipales celebradas en esos años.<sup>10</sup>

Vistas las reiteradas muestras de respaldo electoral a su gobierno, Menem impulsó a fines de 1993 una reforma constitucional que eliminaría numerosos anacronismos de la Carta Magna vigente," a la vez que permitiría la reelección inmediata del presidente.<sup>11</sup>

Ante la convocatoria de Menem a un plebiscito en que muy probablemente la mayoría de los ciudadanos votaría en favor de la "reforma constitucional con reelección", Alfonsín, en su calidad de presidente de la opositora UCR, optó por pactar con el presidente de la República una reforma que posibilitaría su reelección, a la vez que -supuestamente- atenuaría el poder presidencial y daría más independencia al Poder Judicial.

<sup>x</sup> Mercado Común del Sur, que agrupa a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. cuyos antecedentes se remontan al periodo de Alfonsín.

<sup>y</sup> Brasil absorbe actualmente más de un cuarto de las exportaciones de Argentina, y proporciona un quinto de sus importaciones.

<sup>10</sup> En palabras del destacado analista político Joaquín Morales Solá, "la enorme conquista social que significó la estabilidad económica tiene más réditos, para la gente común, que todos los desaguisados políticos e instituciones que desbordan la administración", en semanario *Noticias*. 5 de octubre de 1993, p. 52.

<sup>11</sup> Por ejemplo, el requisito de que el presidente y el vicepresidente perteneciesen a "la comunión católica, apostólica y romana".

<sup>12</sup> Que hasta el momento sólo se permitía únicamente luego de haber transcurrido un periodo intermedio. Reduciendo el mandato presidencial de seis a cuatro años, la reforma permitió la reelección inmediata por una sola vez. y autoriza otras sucesivas reelecciones tras un periodo intermedio.

En el "Pacto de Olivos", Menem y Alfonsín acordaron los aspectos centrales de la reforma, y en 1994 se convocó a elecciones de constituyentes que fueron ganadas por el PJ, seguido por la UCS y en tercer lugar por el ascendente Frente Grande, coalición de peronistas históricos, socialistas e independientes constituida en 1991 y dirigida por Carlos Alvarez, diputado (exjusticialista) de la Capital Federal. La Constituyente reformó la constitución exactamente en los términos pactados por Menem y Alfonsín, y habilitó así a Menem a buscar su reelección en 1995.<sup>13</sup>

Paralelamente a sus éxitos económicos y políticos, el gobierno nacional debió afrontar un clima de creciente inquietud social, especialmente en las capitales de provincias, debido principalmente a dos razones. Una, el "Pacto Fiscal", que al redistribuir la coparticipación de la recaudación impositiva entre la Nación y las provincias (que debían hacer frente a acrecidos gastos derivados de la transferencia de los servicios de salud y de educación primaria y media a su órbita), en esencia las obligó a manejarse con sus propios y escasos recursos. Las consecuentes dificultades de varios estados provinciales para solventar sus abultadas nóminas provocó protestas callejeras de los empleados públicos que veían atrasarse sus percepciones, que finalmente les fueron pagadas -después de meses de atraso- mediante bonos de ínfimo valor. La otra, de índole más estructural, es que las provincias más pobres quedaron al margen de los beneficios de un modelo basado en el dinamismo de la gran empresa, la productividad ahorradora de mano de obra y las exportaciones; por ello, ante la carencia de recursos de estados provinciales que en las regiones depauperadas del país son el principal o casi único empleador, varias economías del interior entraron en crisis."

El primero y más dramático de estos estallidos sociales en provincia

<sup>13</sup> Entre los aspectos centrales de la reforma pactada destacan: la posibilidad de reelección inmediata del presidente; la atenuación del poder presidencial; la creación de la figura de "jefe de gabinete de ministros", que aunque nombrado por el Presidente, debe contar con la confianza del Congreso; garantías para la plena independencia del Poder Judicial; la autonomía de la Capital Federal, o Ciudad de Buenos Aires, y la elección directa de su jefe de gobierno, cuya designación era hasta el momento atribución del Presidente; la elección directa de los senadores nacionales (postergada hasta el 2001, por el momento se continuará haciendo por las Legislaturas provinciales); la inclusión de un tercer senador de minoría por cada provincia.

<sup>14</sup> Una excepción que confirma la regla en varios sentidos fue la Provincia de Buenos Aires, el distrito electoral más numeroso del país. En ella se asienta el grueso de la industria argentina, y es también la principal y más eficiente productora agropecuaria del país. A estas condiciones estructurales favorables se sumó la concesión al gobierno provincial de un Fondo para la Reparación Histórica del Conurbano (o "Gran Buenos Aires", conjunto de municipios que rodean a la Capital Federal o Ciudad de Buenos Aires). Todo ello permitió al gobernador justicialista Eduardo Duhalde (que había sido vicepresidente al inicio del periodo de Menem, y renunció para disputar -y ganar- la gubenación provincial) realizar una amplia obra pública que apuntaló su imagen de "hacedor" y lo señala como firme candidato para suceder a Menem en

1011)

se produjo en Santiago del Estero en diciembre de 1993, con saldo indeterminado de muertos y heridos, lo que llevó a la "intervención" federal de la provincia." A lo largo de 1994 y 1995 continuaron produciéndose incidentes similares, aunque de menor gravedad, primero en las provincias del Noroeste (las más depauperadas) y luego en otras más. Pese a tan reiterados sucesos y a dos huelgas generales,<sup>16</sup> Menem afirmó más de una vez que nada ni nadie haría variar el programa económico adoptado en 1991, que en sus líneas generales se mantiene incólume.

### La coyuntura recesiva de 1995

*1991-1995, la economía entro en recesión, el desempleo se hizo enorme, y la protesta social cundió por todas partes. Pero la estabilidad cambiaria y de precios se mantuvo.*

En 1995 se revirtió la tendencia de expansión económica registrada en los años anteriores, agudizándose con ello los problemas y las erupciones de descontento en provincias.

La recesión de 1995 fue atribuida por el gobierno al llamado "efecto Tequila", o sea, a los coletazos internacionales de la crisis sufrida por México en el mismo año. Es indudable que la devaluación producida en México en diciembre de 1994 atemorizó a los inversionistas extranjeros que habían colocado fondos en los "mercados emergentes" latinoamericanos, que comenzaron a retirarlos de las bolsas de valores de toda la región. Ello afectó particularmente a Argentina, que había estimulado la entrada de volátiles inversiones en cartera durante los años anteriores; por añadidura, los inversionistas locales, temerosos de que se produjese una devaluación o un *crack* bancario, retiraron sus fondos de los bancos, lo que produjo una severa crisis de liquidez y la ruptura de la cadena de pagos entre deudores y acreedores.

Sin embargo, otros países latinoamericanos superaron las repercusiones de la crisis mexicana rápidamente y sin gran mengua de sus respectivas economías, lo que permite descartar que la recesión sufrida en el país rioplatense haya sido parte de un fenómeno regionalmente generalizado y originado en México. Por ejemplo, Chile y Perú lograron incrementos del PIB cercanos al 8%, y Brasil del 4%. De

<sup>15</sup> Es decir, el cese de las autoridades provinciales y la designación de un "interventor" por parte del Presidente de la Nación, que reemplazó al gobernador en ejercicio.

<sup>16</sup> DL: fechas 9 de noviembre de 1992 y 6 de septiembre de 1995, ambas fueron impulsadas por COITTen-es sindicales opositoras al gobierno, a las que debió sumarse la mayoritaria Confederación General del Trabajo (CGT). Controlada por peronistas leales a Menem, la CGT siguió -con algunos bemoles- respaldando, aunque criticando duramente su política económica.

hecho, sólo tres países latinoamericanos vieron reducirse su PIB durante 1995: México, 7.7%; Argentina, 4.4%, y Uruguay, 1.5%.<sup>17</sup>

El "efecto Tequila" invocado por el gobierno Menem como explicación de los males sufridos por la economía argentina en 1995, se evidencia así como un chivo expiatorio. Por el contrario, demuestra que la expansión económica de la mayor parte de los países latinoamericanos no era tan dependiente de la inyección de capitales foráneos en cartera como en Argentina y México, y asimismo que sus aparatos productivos eran relativamente más sólidos y gozaban de mayor confianza del público y de los inversionistas nacionales y extranjeros (lo que se reflejó, además, en que otros países latinoamericanos, especialmente Brasil, continuaron recibiendo inversiones del exterior, particularmente en el segundo semestre de 1995).

Probablemente la severidad de la caída del producto y la inversión, así como el dramático incremento de la desocupación en Argentina, se agudizaron porque el gobierno, empeñado a toda costa en mantener la paridad peso-dólar, aplicó rígidas medidas de astringencia fiscal e intensificó la presión impositiva, aumentando el IVA del 18 al 21 %. El producto interno comenzó a caer a partir del segundo trimestre de 1995, para totalizar la ya mencionada baja de 4.4% en el año. En el contexto de baja inflación logrado en años anteriores, los precios al consumidor crecieron sólo un 1.7% en 1995 (comparable favorablemente con cualquier país desarrollado). Pero esto no se debió exclusivamente al éxito de la política antiinflacionaria, sino a la recesión y a la marcada caída de la demanda interna (tanto de consumo como de inversión).

La desocupación -que ya venía incrementándose desde 1993, como consecuencia del proceso de reestructuración y modernización empresarial y de achicamiento del Estado- dio un salto espectacular, para situarse en 18.6% en mayo de 1995. Esta cifra fue revelada -de acuerdo a cronograma- después de los comicios, por lo que el desempleo influyó sobre los mismos a través de la directa percepción ciudadana. En la práctica, uno de cada cinco integrantes de la población económicamente activa no tenía empleo, lo que sumado a una tasa de subocupación y de empleo precario cercana al 10%, era fácilmente perceptible para cualquiera. Datos preliminares indican

<sup>17</sup> Considerando que la economía de Uruguay se encuentra estrechamente ligada a la de Argentina, se puede afirmar que la caída del PIB en el primero de estos países se debió a la reducción de la demanda argentina por sus productos y a la menor afluencia de visitantes argentinos a Uruguay, que habría sufrido así las consecuencias adversas, no tanto del "efecto Tequila", sino más bien del "efecto vino tinto" propio de las costas del Río de la Plata. Datos provisionales consignados en CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 20 de diciembre de 1995, que además es fuente de gran parte de los guarismos económicos aquí utilizados.

que el incremento de la desocupación, junto con la reducción (superior al 5%) del ingreso per cápita, revirtieron el proceso de reducción de la pobreza y de la indigencia y de moderada redistribución del ingreso habido en los años anteriores (los hogares en situación de pobreza en el Gran Buenos Aires habrían trepado a casi el 25% a fines de 1995).

Frente a tan negativos guarismos, destaca el vertiginoso crecimiento (30%) del valor de las exportaciones logrado durante 1995, que combinado con un decremento (10%) del valor importado, permitió retornar a una balanza comercial superavitaria (de un déficit de 4,000 millones de dólares en 1994, se pasó a un superávit de 2,700 en 1995) y reducir el déficit de la cuenta corriente (de 10,200 millones de dólares en 1994, a 3,300 en 1995).

El auge exportador se hace más destacado si se tiene en cuenta que desde la implantación de la convertibilidad o paridad fija peso-dólar, los precios internos subieron en total un 60% sin que el tipo de cambio se moviese, lo que en términos generales hizo que las exportaciones -cotizadas en dólares- fuesen 60% más caras a fines de 1995 que en marzo de 1991. Y las importaciones más baratas en un porcentaje similar. Ello sugiere que la planta industrial argentina (por lo menos en algunos rubros, como automotores y autopartes, metal mecánica, química y petroquímica, alimentos procesados, entre otros) ha adquirido competitividad internacional (en particular en el seno del Mercosur), y se debe además a la expansión de la producción agropecuaria y a la elevación de los precios internacionales de los productos primarios básicos que Argentina principalmente exporta. Sin embargo, el auge exportador no fue suficiente para constituirse en locomotora de una reactivación generalizada, lo que habla de su concentración en pocas empresas y sectores, con escasa capacidad multiplicadora sobre el resto de la economía. <sup>15</sup>

Pese al incremento del IVA, la recaudación impositiva manifestó una tendencia a la baja, debida a la caída de la actividad económica, lo que alteró el precario equilibrio fiscal logrado en años anteriores y produjo un déficit público que debió ser saldado con endeudamiento. Ante las cada vez mayores dificultades fiscales, las provincias tuvieron crecientes problemas para solventar sus nóminas, y las violentas protestas callejeras de sus empleados (y otros trabajadores) se hicieron cosa de todos los días, así como la represión policial a las mismas, que en algún caso -Tierra del Fuego- dejó un saldo de un muerto.

1 ~ A~emás: a inicios de 1996 aranguó el ritmo de crecimiento de los valores exportados, y se volvió a registrar déficit en la balanza comercial.

## Las elecciones del 14 de mayo de 1995 y sus posibles consecuencias sobre el sistema de partidos

*Pese a la recesión y el desempleo, Menem y el PI ganaron las elecciones de 1995 con mejores porcentajes incluso que el/ años anteriores. La UCR quedó en tercer lugar y el segundo, el FREPASO, obtuvo muchos votos pero pocos cargos. Queda la duda de si estos resultados son meramente coyunturales, o si implican el surgimiento duradero de un sistema tripartidista o multipartidista.*

Ante la crítica situación económica y social, el oficialismo jugó la carta de que sólo la reelección de Menem garantizaría una continua estabilidad económica y la superación de la recesión claramente palpable al momento de los comicios. Además, el PI prometió profundizar las beneficiosas relaciones con el Mercosur, redefinir las economías provinciales, y llevar adelante un ambicioso Plan Quinquenal de obras públicas, que permitiría crear 330 mil puestos de trabajo por año. Lanzó como candidatos a la presidencia y la vicepresidencia a Carlos Menem y Carlos Ruckauf, respectivamente.

El FREPASO, constituido meses antes de los comicios, luego de una elección interna, presentó como candidatos a presidente y vicepresidente a José Octavio Bordón y Carlos "Chacho" Alvarez. El primero, senador y exgobernador justicialista de Mendoza, había abandonado recientemente el PI (motivado tanto por diferencias con la política económica y sus críticas a la "desprolijidad" ética del gobierno Menem, como por el intento de reelección de éste, que le cerraba las puertas a su propia candidatura presidencial dentro del PI) y fundado el partido PAIS (Política Abierta para la Integridad Social). El segundo, diputado por la Capital Federal, había abandonado el PI tiempo atrás, para constituir en 1991 el Frente Grande. Su propuesta, de centroizquierda, incluía combatir la corrupción, manejar con honestidad y seriedad los asuntos públicos, apoyar a la pequeña y mediana empresa, incrementar el gasto social (especialmente en educación) y mejorar los haberes jubilatorios.<sup>19</sup> Además de los ex justicialistas, se sumaron al FREPASO socialistas, demócratacristianos, radicales disidentes e independientes.

La UCR lanzó como candidato presidencial al gobernador de Río Negro, Horacio Massaccesi, ofreciendo eliminar gradualmente la convertibilidad, crear entre 500 y 700 mil empleos por año y aumentar las jubilaciones.

Desde los primeros meses de 1995, se veía que las preferencias

<sup>19</sup> Los jubilados representan un porcentaje apreciable de la población argentina, y sus percepciones son en general bajas, cuando no francamente miserables.

mayoritarias se orientaban en favor de Menem y el PI, en particular en los distritos y entre los ciudadanos más pobres, así como que la UCR obtendría magros resultados, quedando el FREPASO en segundo lugar. La gran interrogante era si el FREPASO -como planteaba su estrategia- lograría forzar una segunda vuelta electoral, en que aspiraba a reunir los votos del radicalismo y otros partidos opositores menores, quedando así en buenas condiciones para disputar la reelección a Menem en esa instancia.

La campaña electoral, la jornada comicial y el conteo de los votos fueron tranquilos y sin incidentes.<sup>20</sup> y se efectuaron más por la vía de programas de televisión (Menem se negó a participar en un debate entre los tres candidatos principales) y de radio, y de la prensa escrita, que mediante los multitudinarios actos de campaña que hasta hace pocos años caracterizaban a la política argentina.

Los comicios fueron múltiples y simultáneos, e incluyeron: elección directa de presidente y vicepresidente en un sólo distrito nacional;<sup>21</sup> elección de diputados por lista y mediante representación proporcional en las 23 provincias y la Capital Federal, para renovar la mitad de la Cámara respectiva; elección de gobernadores, diputados provinciales e intendentes en catorce provincias.

Menem-Ruckauf triunfaron con 49.9% de los votos (porcentaje superior al 46.4% que Menem-Duhalde habían obtenido en 1989), con lo que no hubo necesidad de segunda vuelta electoral." El PI ganó las elecciones de gobernador en diez de las catorce provincias en que se disputó el cargo, y logró mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (pero no quórum propio, o sea la mayoría necesaria para sesionar válidamente sin el concurso de la oposición). Además, por las elecciones de terceros senadores que tendrían que realizar las legislaturas provinciales, el PI alcanzó luego mayoría absoluta (y quórum propio) en la Cámara de Senadores.

Cabe destacar los rotundos triunfos que Menem y el PI obtuvieron en las provincias que habían sufrido -o sufrirían- los principales estallidos sociales de estos tiempos: Santiago del Estero, 62% para Menem, siendo además reelecto el gobernador justicialista destituido

20 Salvo una recusación de la UCR a los resultados de la elección de gobernador de la provincia de Misiones, que fue desestimada por el Tribunal Electoral.

21 De acuerdo con la Constitución reformada de 1994. Antes (con la excepción de 1973) los ciudadanos de cada provincia elegían un Colegio Electoral a la usanza estadounidense, que a su vez votaba para elegir presidente y vicepresidente; los votos de los Colegios Electorales eran luego computados por el Congreso Nacional, que declaraba electos a los candidatos más votados en ellos.

12 La que según la reforma constitucional de 1994, debería convocarse si el candidato a la presidencia más votado obtenía menos del 45% de los votos, o si sobrepasando el 40%, pero sin alcanzar el 45%. su diferencia con el segundo más votado fuese inferior al 10%.

en diciembre de 1993, cuando su casa fue quemada por manifestantes; La Rioja, 76% para Menem, 82% para el candidato justicialista a gobernador, y 77% para su lista de diputados nacionales; Tierra del Fuego, 61 % para Menem y 46% para la lista de diputados nacionales del PJ, y otros muchos casos similares. A juicio de quien escribe, esto demuestra que -sin negar sus justas causas ni pretender disimular la innecesaria represión policial- los incidentes violentos que han asolado a numerosas capitales del interior del país se deben a minorías descontentas que no representan la corriente principal de sus respectivas provincias.

Según una encuesta contable.<sup>1</sup> 48% de quienes votaron por Menem lo hicieron por la continuidad del plan económico y la estabilidad, 20% por evaluar favorablemente su gestión o su estilo personal, y 13% por tradición ("siempre fui peronista"). Entre quienes votaron por el PJ, 77% ya lo habían hecho en elecciones previas; 4% de los votos justicialistas provinieron de votantes anteriores de la UCR, y 3% del Frente Grande. De cada 100 votos por Menem, 50 fueron de sectores socio-económicos bajos, 35 de las clases medias y 15 de las capas acomodadas.

La UCR obtuvo la peor votación de su historia, con sólo 17% de los votos a nivel nacional, aunque pudo retener las cuatro gubernaturas provinciales que ya controlaba, y obtener el segundo lugar en las elecciones de diputados nacionales en la mayoría de las provincias. Varios hechos influyeron en sus magros resultados. Uno de ellos fue el recuerdo de los caóticos últimos meses del gobierno de Alfonsín, quien -corno ya se mencionó- debió entregar el mando anticipadamente a Menem; si bien Menem también finalizó su primer mandato en medio de una recesión económica, el común de la gente parecía identificar al radicalismo con la inflación, la devaluación y los levantamientos militares, situaciones a las que nadie deseaba retornar. Por otro lado, muchos ciudadanos que tradicionalmente daban su voto a la UCR, la castigaron en esta oportunidad por su acercamiento al gobierno, a través del "Pacto de Olivos", y prefirieron votar por una opción opositora más neta, como fue en la ocasión el FREPASO. Y además su candidato presidencial, Massaccesi, más de una vez se había ufano -a pesar de sus diferencias políticas- de su amistad personal con Menem, y por añadidura no logró realizar una campaña electoral de impacto; de hecho, en 1995 la UCR dio la impresión de no tener nada que ofrecer al grueso de la sociedad argentina, y los votos que logró se debieron a la fidelidad de sus votantes más tradicionales.

<sup>1</sup>- Realizada en boca de comicio por el Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), y publicada en el diario *Clarín* el 21 de mayo de 1995.

En efecto, la encuesta muestra que quienes votaron por Massaccesi lo hicieron en 51 % de los casos por tradición ("siempre fui radical"), 26% por evaluar favorablemente su personalidad y honestidad, y 9% por votar contra Menem y el gobierno. Del total de votantes por la UCR, 83% ya lo habían hecho en elecciones previas, mientras sólo 3% habían votado antes por el PJ y 2% por el Frente Grande. Entre los votantes de Massaccesi, 47% provenían de los sectores medios, 36% de los menos acomodados, y 17% de los sectores altos.

En su primera contienda electoral el FREPASO se constituyó en el núcleo de atracción para los ciudadanos más firmemente opuestos al gobierno, y casi sin organización partidaria y con modestos recursos su fórmula presidencial concitó 29% de los votos a nivel nacional. Sin embargo, su votación a diputados nacionales y a gobernadores fue sensiblemente inferior, con resultados muy raquíticos en varias provincias. De allí que, pese a su amplio caudal de votos, las posiciones conquistadas por el FREPASO se limitasen a unos pocos diputados nacionales. Por ejemplo, tanto en la provincia de Buenos Aires como en la Capital Federal, las listas de candidatos a diputados del FREPASO quedaron nueve punt(s) por debajo de sus candidatos presidenciales.

La encuesta comentada muestra que 40% de quienes votaron por Bordón lo hicieron por considerarlo única alternativa de cambio o única oposición, 24% por evaluar favorablemente su personalidad o estilo, y 19% por votar contra Menem o el gobierno. Destacó la ampliación de su base política: sólo 39% de quienes votaron a Bordón habían votado antes por el antecesor del FREPASO, el Frente Grande, mientras que 27% provenían de la UCR y 11 % del PJ. Reproduciendo el atractivo clasemediero de la UCR, 41 % de los votos de Bordón provinieron de las clases medias, 34% de los sectores bajos, y 25% de los más acomodados,

El resto de los partidos obtuvo magros resultados a nivel nacional, aunque algunos partidos provinciales" tuvieron cifras satisfactorias en provincias que ya controlaban. Los pequeños partidos de izquierda netamente fueron prácticamente barridos del mapa. El derechista MODIN (Movimiento por la Dignidad y la Independencia Nacional), dirigido por un exmilitar "carapintado" indultado por Menem en 1989 y dado de baja del Ejército, que había venido obteniendo resultados apreciables (especialmente en el Gran Buenos Aires), disminuyó fuertemente su votación, a sólo 1.8%. La liberal Unión del Centro Democrático

24 El Frente Popular Nellquino en Neuquén y el Frente Popular Fueghino en Tierra de Fuego, ambos de orientación populista e históricamente próximos al peronismo, y el Pacto Autonomista-Liberal, de orientación conservadora, en Corrientes.

) que había apoyado a, y participado en, el gobierno de Menem, (UCR) a éste como su candidato a la presidencia, logrando sólo ir a dos diputados.

El voto diferenciado, que es una tradición en Argentina, fue en 1995 el más alto que nunca, pese a una técnica comicial que lo dificulta. El votante encuentra en el "cuarto oscuro" una boleta de cada partido, que enlista a todos sus candidatos a los diversos puestos en disputa." Si el ciudadano desea votar por un partido en un cargo, y por otros u otros en los restantes, debe cortar las respectivas boletas (para lo cual muchos acuden munidos de tijeras) e introducir los "recortes" de su preferencia en el sobre que depositará luego en la urna.

El corte de boleta tuvo efectos políticos de importancia. Menem obtuvo en todas los distritos más votos que las candidaturas justicialistas a diputados y gobernador, excepto en la Provincia de Buenos Aires, donde el gobernador y candidato justicialista a la reelección en el cargo, Eduardo Duhalde, logró seis puntos porcentuales más que el propio Menem. Dado que esta provincia alberga al 35% de la población del país y en la ocasión proveyó el 40% de los votos del justicialismo, estos resultados robustecen las declaradas intenciones de Duhalde de ser el candidato presidencial del PI en 1999.

También fue particularmente significativo el corte de boleta en las cuatro provincias ya gobernadas por la UCR, donde se impusieron sus candidatos a gobernador, triunfando sin embargo Menem y el PI en las elecciones de orden nacional allí realizadas; lo mismo sucedió en muchos municipios, donde los resultados fueron más parejos entre la UCR y el PI que en la elección presidencial. El corte de boleta afectó negativamente al FREPASO, ya que en todos los casos sus candidatos a gobernadores, diputados e intendentes recibieron sensiblemente menos votos que su fórmula presidencial, cuyo efecto de arrastre en estos otros comicios simultáneos fue escaso.

Los resultados electorales de 1995 llevan a una necesaria reflexión sobre la evolución del sistema de partidos argentino. Como ya se ha dicho, desde 1946 los votos se polarizan alrededor del PI y la UCR. Sin embargo, la polarización de los votos entre ambos partidos vino disminuyendo, aunque levemente, en las sucesivas elecciones nacionales realizadas desde 1983,<sup>26</sup> lo que abrió un margen para inestables y pequeñas terceras opciones. Así, el Partido Intransigente, de izquier-

<sup>25</sup> Por ejemplo, las boletas de la Provincia de Buenos Aires tuvieron en 1995 seis secciones correspondientes a otras tantas elecciones simultáneas: presidente y vicepresidente; diputados nacionales; gobernador y vicegobernador; diputados provinciales; intendente municipal; consejales municipales.

<sup>26</sup> Cabe señalar que también ha venido disminuyendo la participación electoral ciudadana, lo que generalmente se atribuye al descrédito del liderazo político tradicional.

da moderada, vio crecer su caudal electoral a mediados de los ochenta, pero luego éste declinó y el partido desapareció. La UCO y el MODIN obtuvieron resultados auspiciosos en distintos momentos, que para 1995 se habían eclipsado.

Pero ninguno de los mencionados partidos se aproximó nunca a disputar siquiera el segundo lugar. En realidad, se limitaron a reproducir una pauta existente desde hace décadas: la de pequeños partidos con carácter nacional, pero cuya implantación real se limita a una o unas pocas provincias, o a la Capital Federal, cuya aspiración es ganar algunos diputados nacionales en los distritos donde tienen más fuerza." Por ello, el segundo lugar obtenido por el FREPASO y el magro desempeño de la UCS en la última contienda electoral sugieren examinar la posibilidad de que en Argentina surja un sistema tripartidista o multipartidista.

De hecho, sistemas tripartidistas o multipartidistas existen en varias provincias, donde partidos políticos provinciales de importancia (la mayor parte de ellos de línea populista de derecha) compiten el PJ y la UeR, ganando con frecuencia las elecciones locales." Los partidos provinciales participan en las elecciones nacionales (generalmente adscribiendo a la fórmula presidencial de alguna de las fuerzas mayores), con miras a ganar algunos diputados nacionales en sus limitadas áreas de influencia. Por otro lado, los partidos provinciales suelen lograr también senadores nacionales, ya que éstos -hasta la fecha- son elegidos por las Legislaturas de sus respectivas provincias.

De esta manera, aunque con pocos votos a nivel nacional, los partidos provinciales juegan un papel importante en la vida política de sus respectivas provincias, y tanto éstos como los pequeños partidos nacionales aspiran a influir en la conformación de mayorías en el Congreso Nacional (papel este último que se acrecienta, es obvio, cuando en alguna o ambas de sus cámaras no hay mayoría clara de alguno de los dos grandes partidos nacionales).

Por ello, resulta verdaderamente sorprendente que una fuerza novel y heterogénea como el FREPASO haya logrado romper el esquema bipartidista y presentarse ante la ciudadanía como potencial alternativa de gobierno. Caben en ello explicaciones coyunturales, que apuntalan la posibilidad de que tal ruptura haya sido apenas episódica; entre ellas se cuenta que la UCA no habría sido percibida en la ocasión como

27 Ello es evidencia en el frecuente hecho de que a menudo estos partidos (o sus coaliciones) tienen como candidato a presidente y como primer candidato a diputado nacional a la misma persona; dado que obtener la presidencia les resulta altamente improbable, por no decir imposible, la diputación es un buen premio de consuelo.

2X Sobre los partidos provinciales a partir de 1983. cfr. Gerardo Adrogué, "El nuevo sistema partidario argentino". en Acuña. 1995.

una verdadera opción de oposición al gobierno Menem; o que los líderes del FREPASO exhiben una imagen de honestidad y compromiso social poco frecuente en la Argentina actual; o que el voto frepasista habría reflejado el descontento ante la difícil situación económico-social del momento. Pero también podría echar raíces más firmes y perdurables en la búsqueda ciudadana de una nueva alternativa de gobierno, distinta a la de los partidos tradicionales, que para muchos ciudadanos son sinónimo de incompetencia, corrupción y desapego por la gente común.

Dependerá ahora del FREPASO superar su condición de mera alianza electoral coyuntural y convertirse en auténtica opción política permanente. Para ello deberá mantener su dificultosa unidad interna, construir un aparato partidario de alcance nacional, lograr captar electores en numerosas provincias donde en 1995 no supo o pudo hacerlo, y presentarse ante la ciudadanía como grupo político no meramente opositor, sino como impulsor de propuestas viables y por ende con capacidad de gobierno.

El sistema electoral vigente puede resultar favorable al FREPASO (si es que éste sobrevive como tal). Por un lado, la elección de diputados nacionales mediante representación proporcional le da posibilidades de ganar nuevos escaños en las elecciones legislativas de 1997; lo mismo puede decirse de los senadores de minoría que serán elegidos por las legislaturas provinciales y de la Capital Federal en 1998. Por otro lado, el *ballotage* le permite aspirar a jugar un papel determinante en la elección presidencial de 1999, forzando tal vez allí lo que no pudo lograr en 1995: una segunda vuelta en que se polaricen en torno suyo los votos opositores (pero también será ésa la estrategia de la UCR).

El hecho de que los orígenes del FREPASO hayan estado en la Capital Federal y que sea en este distrito donde ha obtenido sus mejores resultados, por un lado lo beneficia y por otro puede perjudicarlo. Ganó allí tres sucesivas elecciones: las de constituyentes de 1994; las presidenciales de mayo de 1995, y las de tercer senador nacional de octubre de 1995.<sup>29</sup> Seguramente tendrá un buen desempeño en las venideras elecciones de jefe de gobierno, estatuyentes y legisladores capitalinos. Pero su implantación en la ciudad capital puede hacerlo perder la dimensión nacional que debe adquirir para continuar siendo -corno quiere ser- una nueva opción de alternativa, tanto al PJ como a la UCR.

<sup>29</sup>) Los otros dos pertenecen, uno al PJ, el otro a la UCR. La Capital Federal, por carecer de Legislatura, es por el momento, el único distrito en donde los ciudadanos eligen directamente a sus senadores.

## Artículos

### El panorama postelectoral

*Tras las elecciones. arreció la pugna interna en las tres grandes formaciones políticas del J/1. Por otro lado, pese a la ratificación electoral del gobierno y sus políticas, 1/ ('Co)l/ia continuó empeorando, Lo que hace reflexionar sobre los problemas del /odelo de convertibilidad.*

La reelección de Menem significó en esencia un voto de confianza a su gobierno, y en particular a su política económica. Ello normalmente debería haber despejado las dudas y especulaciones propias de los meses anteriores, y haber dado certeza a los agentes económicos, favoreciendo así la superación de la recesión. Sin embargo, si la sociedad argentina, al votar mayoritariamente por el PI, había esperado que la reelección de Menem permitiese superar rápidamente la crítica coyuntura económica, se equivocó: la recesión se agudizó en el segundo semestre. La prolongación de la recesión puede deberse a factores propios del ciclo económico, a problemas estructurales del modelo aplicado, y a la aparición de una sorda pugna al interior del PI y el gobierno.

En efecto, el triunfo electoral no contribuyó a la cohesión del equipo gobernante, sino más bien a su división. En primer lugar, una vez lograda la victoria, muchos miembros del gobierno pensaron que había llegado la hora de desprenderse del ministro Cavallo, para aplicar una política social más activa y "peronizar" a un gobierno excesivamente "liberal". La coyuntura parecía propicia para forzar la renuncia del ministro, o por lo menos para recortar sus poderes, ya que según la reforma constitucional de 1994, el presidente debería nombrar un "jefe de gabinete de ministros" (que supuestamente controlaría el rol prominente del "superministro" Cavallo), así como introducir otros cambios en su equipo más cercano.

La pugna llegó a involucrar incluso al propio Menem y a Cavallo, que parecieron disputarse la paternidad del plan de convertibilidad. Tal progenitura era algo más que simbólica: si el plan era del presidente y el ministro su mero ejecutor, éste podría ser remplazado sin mayores problemas o sacudidas; si, en cambio, el ministro era no sólo el ejecutor sino el autor y garante del plan, Cavallo se convertía en pieza imprescindible dentro del gobierno. Ante la situación, el gran capital nacional e internacional, por medios velados y a veces abiertos hizo saber que apoyaba plenamente a Cavallo, y que su eventual remoción produciría una oleada de desconfianza, retracción de nuevas inversiones y efectos económicos impredecibles. Ante la situación, más de una vez Menem tuvo que ratificar la permanencia de Cavallo en su gabinete (ratificación que, sin embargo, parece ser siempre provisional).

La "interna" peronista no se limitó a la velada disputa sobre la suerte de Cavallo (quien en algún momento pudo ser considerado como potencial pero improbable candidato presidencial del PJ para 1999), sino que adquirió ribetes mucho más visibles en otros aspectos. En octubre, el gobernador Duhalde sorprendió a todos al afirmar que "sin duda" alguna sería el candidato presidencial justicialista para 1999, lo que resultó urticante tanto para los "ultramernistas" que calladamente anhelan una nueva reforma constitucional que permita una segunda reelección de Menem -o por lo menos que nadie le "mueva el tapete" a éste hasta el último día de su mandato-, como para otro fuerte aspirante a tal candidatura, el ex gobernador de Tucumán, Ramón Ortega.<sup>10</sup>

La interna peronista se manifestó también en la cuestión de la Capital Federal o Ciudad de Buenos Aires, en la que según la Constitución reformada de 1994, en 1995 debería haberse convocado a elecciones de estatuyentes para que le dieran su Estatuto de gobierno autónomo, y a elección directa de intendente. Dado que la Capital siempre ha sido un distrito esquivo al justicialismo y favorable al radicalismo, y visto además el creciente peso electoral que desde 1991 han logrado en ella el Frente Grande y su sucesor el FREPASO, el gobierno nacional y el Congreso de mayoría justicialista postergaron lo más posible dichos comicios, a la espera de una coyuntura político-coelectoral local más favorable al oficialismo.<sup>11</sup> Tal dilación no sólo irritó a la UCR (su candidato a intendente es el senador Fernando de la Rúa) y al FREPASO (que postula al concejal socialista Norberto La Porta), sino a sectores del justicialismo porteño, encabezados por el exministro Gustavo Béliz.<sup>12</sup> que clamaban por la pronta realización de una elección interna para elegir su candidato a intendente.

Otro caso que dio lugar a disputas al interior del justicialismo fueron las elecciones de gobernador en la Provincia de Santa Fe (octubre de 1995), donde -como en otras provincias -rige una ley de lemas al estilo uruguayo: cada partido o lema puede presentar varios sublemas, cuyos votos se suman en favor del lema principal; así definido el partido ganador, el cargo en disputa corresponde a su sublema más votado. La poca pulcritud del conteo de votos inicial y la lentitud del conteo definitivo causó desavenencias fuertes entre los candidatos de los dos principales sublemas del justicialismo, y originó

<sup>10</sup> Más conocido en otra época como "Palito" Ortega, el popular cantante melódico.

<sup>11</sup> I Luego de elaborado este artículo se fijó la fecha del 30 de junio de 1996 para las elecciones simultáneas de intendente municipal y estatuyentes de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>12</sup> Cercano a Cavallo, tiempo atrás renunció a su puesto ministerial en protesta por los actos de corrupción en el gobierno. En enero de 1996, Béliz renunció al PJ, fundó el partido Nueva Dirigencia y se postuló como candidato a intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

sospechas de fraude. Cabe señalar que en la ocasión el FREPASO ganó la intendencia de Rosario, tercera ciudad industrial del país.

Pero también hubo "internas" en la UCR y el FREPASO. La debacle electoral de mayo produjo una aguda crisis en la UCR, eligiéndose en noviembre de 1995 una nueva conducción partidaria, presidida por Roberto Terragno, y pasando Alfonsín y Angeloz a un segundo aunque todavía influyente plano. Estimulada por el triunfo de su candidato a gobernador en la Provincia del Chaco (octubre de 1995), la UCR aspira a reconstituir su perfil opositor y recuperarse de cara a las elecciones municipales de la Capital Federal primero, las de diputados nacionales de 1997 después, y las generales de 1999, finalmente.

Por su lado, en el FREPASO hubo enfrentamientos debidos a la distancia ideológica entre sus dos líderes principales: Bordón, P más moderado, y se ha venido acercando a posibles nuevos descontentos del PJ como Ortega y Bêliz, actitud rechazada por el más izquierdista Alvarez. Por añadidura, los seguidores peronistas de Alvarez no vieron con simpatía la candidatura jefe de gobierno de la Capital del socialista La Porta, y hubieran preferido la postulación del propio Alvarez a ese cargo. De hecho, algunos de ellos argumentan que el 14 de mayo "el peronismo salió primero y segundo": primero, por el triunfo del PJ y de Menem-Ruckauf; segundo, porque ese fue el lugar obtenido por Bordón-Alvarez, ambos peronistas disidentes del menemismo."

En este marco político, cabe señalar que a fines de 1995 hubo señales de un cambio del clima económico. A partir de noviembre la Bolsa de Valores adoptó un curso ascendente, superando las pérdidas sufridas en meses anteriores; los bancos incrementaron su oferta de créditos, disminuyendo sus todavía elevadas tasas de interés (pero sin encontrar muchos tomadores de préstamos); y el Estado nacional logró recursos extraordinarios al ofrecer facilidades a contribuyentes morosos, que comenzaron a pagar sus deudas por un monto tres veces mayor al previsto en noviembre; para diciembre, la casi totalidad de los depósitos retirados por los depositantes en los dos primeros meses del año habían retornado al sistema bancario; paralelamente, el Fondo Monetario Internacional dio por cumplidas las metas comprometidas ante él por el gobierno, y desembolsó en consecuencia nuevas cuotas del crédito contingente (o acuerdo *stand by*) vigente, a lo que se sumó

<sup>33</sup> En enero de 1996. Bordón renunció al FREPASO y a su banca de senador (que había obtenido cuando todavía integraba el PJ). Sin embargo, buena parte de su partido PAIS siguió integrado al FREPASO.

<sup>34</sup> Cfr. Mario Wainfeld, "Más de lo menemismo", en Mario Wainfeld, comp. .. 1995.

el anuncio de nuevos préstamos por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Además de las variables financieras, algunas variables reales de la economía mostraron un mejor desempeño. La encuesta de empleo de octubre reveló que la desocupación había disminuido dos puntos porcentuales desde mayo, al todavía altísimo 16.6% (aunque más por el desaliento de buscadores de empleo que se retiraron de la población económicamente activa, que por la escasa creación de nuevos puestos de trabajo). El *boom* exportador, junto con favorables negociaciones en el seno del Mercosur, dio aliento a las empresas manufactureras con capacidad exportadora. El sector agropecuario estaba concretando las mejores campañas de su historia en materia de carnes y algodón, así como resultados altamente positivos en cereales y oleaginosas, en un marco de crecidas exportaciones y precios internacionales elevados.

Sin embargo, contradiciendo optimistas predicciones gubernamentales, la anhelada recuperación no se produjo, y la recesión sigue siendo palpable en las calles, las fábricas y los comercios. El gobierno pronostica para 1996 un crecimiento del PIB del orden del 5% (y analistas independientes estiman un 2.5 ó 3%, o incluso menos). Tan modestas previsiones contrastan con la fuerte expansión lograda en años anteriores, y obligan a reflexionar sobre las falencias intrínsecas al modelo económico seguido, que dificultan la recuperación plena. En efecto, el plan de convertibilidad, si por un lado tuvo efectos virtuosos, como el crecimiento con moderada redistribución logrado entre 1991 y 1994 y la persistente estabilidad de precios y cambios, también los tuvo perversos.

Entre ellos el más grave es, sin duda, el desempleo, que no sólo sume en la desesperación a las familias que lo sufren, sino que aniquila las posibilidades de consumo de casi el 20% de la población, y con ello inhibe el crecimiento de la economía en general, y hace temer que la elevada tasa de desocupación se haya hecho estructural. Una recuperación firme -y las perspectivas de desarrollo a mediano y largo plazo- implicará necesariamente generar empleos y posibilidades de consumo, lo que a su vez alentará un ciclo virtuoso de consumo-producción inversión privada-recaudación impositiva-inversión pública generación de empleos públicos y privados.

Vinculado con la desocupación se halla el "costo argentino", o sea el nivel relativamente alto de los salarios y las prestaciones sociales=

<sup>35</sup> Al enviar a edición este trabajo, se anunció una nueva caída del PIB durante el primer trimestre de 1996.

<sup>36</sup> Salarios manufactureros medios de 800 dólares mensuales.

en comparación con países limítrofes y otros competidores en el mercado mundial. Mientras hay quienes piensan -empezando por el CTobierno Y el ministro Cavallo- que es necesario reducir los salarios, ~ por lo menos las cargas sociales o salario indirecto, podría argumentarse lo contrario: que el salario relativamente elevado ha de ser la clave de un pujante mercado interno, como desde mediados del siglo XX tuvo Argentina, y que a futuro permitiría un desarrollo económico más independiente de las fluctuaciones económicas internacionales. por cierto, un nivel salarial elevado tiene que corresponderse con altos niveles de productividad por persona ocupada, lo que implica grandes inversiones en capacitación y formación de recursos humanos.

Otro elemento discutible de la convertibilidad es que con ella Argentina no puede tener políticas monetaria y cambiaria. El gobierno no puede estimular el ciclo económico mediante, por ejemplo, el manejo de las variables monetarias, ni tampoco incentivar las exportaciones mediante ajustes controlados del tipo de cambio. Estas restricciones no son necesariamente negativas en un país con un historial de emisión desenfrenada, emisión galopante y devaluación constante como Argentina, pero sí obligan a pensar en mecanismos que permitan en el futuro salir de un esquema que impide a la Nación manejar según su mejor interés tan fundamentales variables económicas.

Por último, otro de los problemas del modelo es que éste es un modelo de ajuste de las variables macroeconómicas (se supone que el ajuste y la estabilidad inducirán de por sí el crecimiento, lo que puede haber sido cierto en el corto plazo, en los primeros años de su aplicación), pero no es de ninguna manera un modelo de desarrollo equilibrado a mediano y largo plazos. En esta perspectiva, es obvio que Argentina necesita una política industrial que incentive ramas altamente generadoras de empleos y con efecto multiplicador amplio (como la construcción), así como una política de desarrollo regional que cree fuentes de riqueza en las numerosas provincias que la han perdido (pe ea, minería, nuevos cultivos, parques industriales, estímulos fiscales, etc.). Lo anterior debería ir acompañado de una política social que mejore los ingresos y las expectativas de la población de bajos recursos, incrementando sobre todo sus calificaciones laborales (=incremento de la productividad general) y sus posibilidades de consumo (=incremento de la producción total).

En otras palabras, Argentina no puede darse el lujo de dejar su desarrollo económico y social librado exclusivamente a las fuerzas del mercado, y necesita de un Estado pequeño y eficiente que repare las agudas carencias sociales, asegure igualdad de oportunidades de progreso a todos su habitantes, y oriente el rumbo del esfuerzo común hacia metas compartidas.

## Las elecciones de 1995 y el futuro de Argentina

*Tanto poder en un s% hombre puede ser peligroso para la República. Sin oposición efectiva. ahora IOdo parece depender de Menem.*

Como ya se vio, diversas crisis políticas y económicas, una fracasada sublevación militar y reiterados escándalos de corrupción en el más alto nivel habían cimbrado más de una vez -especialmente en sus primeros dieciocho meses- los cimientos del gobierno del presidente Menem. Sin embargo, ni los múltiples problemas económicos, políticos y sociales, ni la recesión de 1995 y el dramático incremento de la desocupación, ni el rechazo que en la sociedad provocaron y provocan algunas de sus políticas y gestos, impidieron que Menem fuese afianzando progresivamente su poder, ganando sucesivas elecciones intermedias, cambiando sustancialmente los modos de operar de la economía, achicando al Estado nacional a tamaños nunca antes vistos en América Latina (salvo, tal vez, en Chile), disciplinando a las fuerzas armadas, imponiéndose sobre los más diversos actores sociales y políticos, y dándose el lujo de promover su propia reelección con el aval implícito del que había sido principal partido de la oposición, la UCR,

La clave del "menernato" radica en que, dentro de la multitud de males que aquejan a la sociedad, al gobierno y a la economía, ha devuelto a la Argentina y a sus ciudadanos la "normalidad", brindando les una estabilidad que se había perdido durante los últimos años del mandato de Alfonsín (y también durante la previa dictadura militar). Ciertamente es que al escribir estas líneas existe amplísimo desempleo y violentas y continuadas erupciones sociales (aunque minoritarias, en opinión de quien escribe), que ponen entre grandes signos de interrogación los logros gubernamentales en materia económica. Pero también hay inflación mínima, tipo de cambio fijo, crédito relativamente accesible aunque a tasas de interés todavía elevadas, y la esperanza de que el crecimiento económico se reanude en 1996,

Tras años -o décadas- de estancamiento productivo, inflación galopante y crónica incertidumbre cambiaria y monetaria, la estabilidad económica ha devuelto a los argentinos -por lo menos a aquéllos que tienen empleos o ingresos de otras fuentes- la capacidad de programar sus gastos, ingresos, consumo, inversiones y, en suma, sus propias vidas. El ciclo de sublevaciones militares iniciado en 1930 parece haber acabado, y las fuerzas armadas se han subordinado efectivamente al poder civil, lo cual no es poca cosa en un país signado por el golpe de Estado y la dictadura militar.

Tales son los principales logros de Menem, que una mitad de los

ciudadanos le reconoció votando por su reelección (aunque hay quien sostiene la hipótesis del "voto cuota": el de ciudadanos endeudados que habría votado por Menem sólo por ver continuarse la estabilidad y evitar así el posible incremento de las cuotas que pagan por créditos obtenidos en los años del auge);<sup>7</sup> La otra mitad que no votó por él, lo hizo en crítica a la corrupción y la frivolidad gubernamental, al privilegio y el amiguismo, al desempleo, a la miseria de jubilados y pensionados, al virtual abandono de las provincias pobres del interior, a la renuncia a los postulados nacionalistas y de justicia social propios del peronismo. Con el fino olfato político que lo distingue, sería bueno que el reelecto presidente reconozca estos problemas, y con la gran capacidad de hacer y conducir que también lo caracteriza, arbitre las medidas para irlos remediando en bien de la Nación.

Menem emergió de las elecciones de 1995 como el presidente políticamente más fuerte y con mayor consenso social-aunque pese a todo frágil y lleno de aristas espinosas- del período democrático iniciado en 1983, y con la mayor concentración de poder que se recuerde en un presidente constitucional desde los lejanos tiempos del primer mandato de Perón (1946-1952). Le son adictos la mayoría de ambas cámaras del Congreso, la Corte Suprema -en que logró nombrar nuevos ministros favorables a sus puntos de vista-, la mayoría de los gobiernos provinciales, el gran capital financiero (no tanto el capital industrial, que clama por una inexistente política de desarrollo industrial), la principal central de trabajadores (la CGT), y ha logrado por añadidura la disciplina -y tal vez la lealtad- de las siempre díscolas fuerzas armadas.

Ello plantea el doble peligro de que el gobierno no se vea sujeto a controles republicanos efectivos, y de que el presidente o sus acólitos "ultramenemistas" puedan intentar una nueva reforma constitucional que posibilite su segunda reelección en 1999, lo que en la práctica significaría desdeñar el gobierno de las instituciones para retornar al gobierno de caudillos que tanto daño ha hecho a Argentina. Que estas posibilidades pesimistas se concreten o no, dependerá de la moderación republicana del propio Menem (quien ya ha declarado que en 1999 dejará la Casa Rosada, para aspirar a un nuevo período apenas en el 2003) y de la actitud vigilante de la ciudadanía y la capacidad de los partidos de oposición para alertar la conciencia ciudadana y controlar al gobierno.

Que Menem finalice con éxito su segundo mandato significaría que en 1999 continúen la estabilidad y el crecimiento económicos, se

<sup>7</sup> Un ejemplo de esta tesis se encuentra en Wainfeld, 1995.

hayan tomado medidas efectivas para nivelar las desigualdades sociales y regionales y se reduzca el desempleo. En suma, que realice un gobierno serio, ordenado y respetuoso de las instituciones, y que oriente a Argentina por la vía del progreso económico y social. Tiene todas las condiciones para hacerla, y ya que por segunda vez será presidente de los argentinos por el voto mayoritario y libre de éstos, independientemente de posiciones políticas personales, sólo puede desearse que lo logre.

*Buenos Aires-México, diciembre de 1995.*

## Bibliografía

- Acuña, Carlos H., comp. (1995), *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Bologna, Bruno Alfredo (1991), *Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo*, CERI, Rosario.
- Cavarozzi, Marcelo y Landi, Oscar (1991), *Crisis y postransición en la Argentina*, CEDES, Buenos Aires.
- CEPAL (1994), *Panorama social de América Latina*, LC/G. 1844, Santiago de Chile.
- (1995), *Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile.
- Verbitsky, Horacio (1993), *Robo para la Corona*, Planeta, Buenos Aires.
- Wainfeld, Mario, Comp. (1995), *¿ En el 2000 también?*, Ediciones Unidas, Buenos Aires.