



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

# Las tesis de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Carrera de Licenciatura en Ciencia Política**

**Estado y modelos de capitalismo en Argentina.  
Un análisis comparado de los períodos  
1946-1955 y 1989-1999.**

**Nº 108**

**Sergio Rubén Spina**

**Tutor: Néstor Legnani**

**Departamento de Investigación  
Abril 2004**



Mis más sinceros agradecimientos...

- Para mis padres, por su apoyo incondicional y por haberme brindado las herramientas para construir mi futuro.
- Para mi profesor tutor, el Licenciado Néstor Legnani, por haber depositado su confianza en mí.
- Para mis amigos, por haberme acompañado en mis alegrías, mis tristezas, mis aciertos y mis errores.
- Para todos y cada uno de los docentes de la Licenciatura en Ciencia Política, por su permanente orientación y consejo.
- Para la Universidad de Belgrano, por haber participado en mi formación como profesional y como ser humano.

A mi familia.

Por guiar mis pasos con su ejemplo de humildad y fortaleza



## Contenidos

Introducción .....	7
1. Enfoque teórico y supuestos básicos .....	8
1.1 El bloque histórico: estructura económica, sociedad civil y aparato del estado .....	8
1.2 La matriz política: sistema económico, sociocultural y político-administrativo .....	14
1.3 El contexto internacional: variabilidad e influencia .....	16
2. El estado interventor y el capitalismo nacional-industrial .....	17
2.1 Nacionalismo, keynesianismo y consenso de posguerra .....	17
2.2 Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) .....	18
2.2.1 Antecedentes y gestación .....	18
2.2.2 Expansión y desarrollo .....	19
2.2.3 Consolidación y características .....	20
2.3 Estructura y superestructura en 1946 .....	22
2.4 La matriz política estado-céntrica: configuración y dinámica .....	23
2.4.1 Dimensión ideológica del estado .....	23
2.4.2 Dimensión normativa y funcional del estado .....	25
2.5 Consideraciones preliminares .....	27
3. El estado mínimo y el capitalismo global-financiero .....	29
3.1 Globalismo, neoliberalismo y consenso de Washington .....	29
3.2 Modelo de Atracción de Inversiones Foráneas Inmediatas (AIFI) .....	30
3.2.1 Antecedentes y gestación .....	30
3.2.2 Expansión y desarrollo .....	32
3.2.3 Consolidación y características .....	34
3.3 Estructura y superestructura en 1989 .....	36
3.4 La matriz política mercado-céntrica: configuración y dinámica .....	37
3.4.1 Dimensión ideológica del estado .....	37
3.4.2 Dimensión normativa y funcional del estado .....	39
3.5 Consideraciones preliminares .....	43
4. Conclusiones .....	45
Referencias bibliográficas .....	47



## Introducción

Hemos de presentar a continuación los tres enunciados que tomaremos como punto de partida para orientar nuestro análisis a lo largo de este trabajo:

### **Acerca de la influencia internacional:**

“Las reglas de juego tanto implícitas como explícitas del capitalismo condicionan al modelo de acumulación de un determinado país en cada momento histórico [...] En la Argentina, a cada etapa del capitalismo mundial le corresponde una determinada matriz relacional, en la que se articulan el régimen político de gobierno y el régimen social de acumulación” (Legnani-Idígoras, 2001)

### **Acerca de la vinculación entre estado y capitalismo:**

“La contradicción se da en el momento en el cual el Estado, que se encuentra al mismo tiempo condicionado por el éxito del capitalismo para su propio desarrollo, interviene en la generación o modificación de normas afectando al conjunto de la sociedad. Del mismo modo, cuando el Estado, argumentando beneficios para la comunidad, genera o modifica normas que afectan a la maximización de utilidades, genera contradicciones, ya que perturba el desarrollo de la economía” (Strada Saenz, 1997)

### **Acerca del caso argentino:**

“La experiencia del gobierno de Perón de 1946 – 1955, como la del actual, bajo la presidencia de Menem, revela un rasgo característico del movimiento peronista. A saber: refleja las tendencias e ideas dominantes en su época y tiene un gran impulso transformador frustrado, sin embargo, por la desmesura (...) En aquella experiencia, el aumento de la intervención del estado era una tendencia observable en el resto del mundo. Pero fue llevada, en la Argentina, hasta límites incompatibles con el desarrollo económico de largo plazo, los equilibrios macroeconómicos y el funcionamiento de las instituciones democráticas. En la actualidad, prevalece en el mundo el paradigma neoliberal, pero el gobierno de Menem lo ha puesto en práctica con una profundidad, rapidez y desprolijidad desconocidas en otras partes”. (Ferrer; 1998)

El interrogante central del presente trabajo se dispone entonces a descubrir los mecanismos causales que ligan entre sí a estos tres enunciados y a la especificidad que los mismos han adquirido para el caso argentino que iremos a analizar.

Dada la multiplicidad de las variables implicadas no pretendemos elaborar un estudio exhaustivo a cerca de los casos escogidos, sino que apuntamos a plantear un esbozo sintético y articulado que muestre la complejidad de los procesos sociales sin inmiscuirse en la explicación detallada de su dinámica específica. El trabajo aspira entonces a constituirse en un disparador o marco interpretativo general desde el cual partir hacia exploraciones más detalladas y sistemáticas

Nos disponemos a efectuar una comparación diacrónica centrada en el caso exclusivo de la República Argentina en la dimensión longitudinal que corresponde a los períodos 1946-1955 y 1989-1999. La periodización seleccionada intenta asemejarse al ciclo abarcado por los dos mandatos consecutivos de Juan Domingo Perón y Carlos Saúl Menem en tanto intentaremos demostrar que ambas etapas son representativas de la consolidación y plenitud de dos modelos de desarrollo capitalista en la historia nacional. Ambos líderes corresponden al mismo partido político y han desempeñado mandatos dobles y consecutivos al frente del gobierno nacional.

La elección de la política comparada como método de indagación y control de hipótesis encuentra su razón de ser en la naturaleza de las relaciones estudiadas que, en virtud de sus aspectos macropolíticos, presenta una mayor adecuación para este tipo de análisis. A través de la descripción de cada modelo de capitalismo y de la consiguiente configuración del aparato del estado, procuraremos detectar continuidades y rupturas entre las etapas seleccionadas, que nos permitan dar cuenta de los imperativos de funcionamiento de cada modelo y de los efectos colaterales inherentes a la matriz política instaurada.

No obstante los límites cronológicos de nuestra comparación, incluiremos apartados descriptivos de las etapas previas a cada período en cuestión para preservar una continuidad que permita la correcta interpretación de los acontecimientos. De tal manera, los apartados precedentes al núcleo del trabajo referidos a la génesis y desarrollo de los modelos son también en si mismos objeto de comparación.

Tal como sostiene Robert Cox, todo proceso histórico es siempre el resultado de la interrelación de tres factores: las fuerzas sociales, las formas de estado y los ordenes mundiales (Cox, 1983). Es así que para llegar a una adecuada interpretación creemos necesario vincular variables concernientes a diferentes perspectivas de análisis, adoptando una visión menos específica pero mas global de los acontecimientos. Recurrirémos entonces a describir el aspecto democrático del estado a través de una perspectiva pluralista que

señale en si misma el rol del individuo y su cultura; el aspecto burocrático del estado a través de una perspectiva dirigencial que de cuenta del accionar de las organizaciones políticas y los grupos sociales; y finalmente el aspecto capitalista del estado a través de una perspectiva clasista que muestre la vinculación existente entre la configuración del estado y las relaciones de producción vigentes. Nuestro análisis adoptará por consiguiente tanto matices micro orientados, dirigidos al nivel de los actores y las organizaciones, como macro orientados, concernientes al nivel de los sistemas

Es a partir de este proyecto que abordamos nuestra metodología de investigación. Tomando como base a los postulados de Giovanni Sartori y, siendo la homogeneidad o identidad de clase el elemento de similitud que legitima la comparación, emplearemos para iguales unidades de análisis, propiedades/variables equivalentes, referidas a la expansión o contracción de la injerencia pública en el sistema económico. Procuraremos configurar un cuadro teórico ecléctico, ponderando enfoques y argumentaciones a ambos lados de la dimensión ideológica, sobre la base de los postulados de Gabriel Almond, para quien la convergencia en el centro favorece el intercambio y enriquece a la disciplina.

A continuación intentaremos describir el comportamiento registrado por aquellas variables teóricas en cada caso escogido. Es importante aclarar que nuestro marco teórico encarna, por su propia naturaleza, una representación simplificada y abstracta de la realidad, útil a los meros fines analíticos, por lo que no hallará el lector en su contenido ilustraciones detalladas del espectro total y complejo de factores que configuran el cuadro, sino solo unas cuantas consideraciones útiles a los modestos objetivos del trabajo, junto a la descripción de aquellos elementos que el autor entiende como más relevantes a la hora de esbozar una explicación didáctica, construida sobre criterios de claridad y simplicidad, pero sin descuidar la solidez de los argumentos ni la seriedad académica que merece toda investigación científica.

La idea directriz del presente trabajo se asienta en la explicación de los cambios cíclicos de los modelos de desarrollo como redefiniciones de la alianza hegemónica del bloque histórico Argentino. Sostendremos que cada modelo se origina por un acuerdo entre fracciones predominantes de la clase hegemónica y del dominio político, motivado por condicionamientos objetivos de origen endógeno y exógeno. Intentaremos comprobar que los antecedentes de cada modelo coinciden con el agotamiento de un modelo anterior, que su desarrollo se caracteriza por un trasformismo gradual y que su consolidación definitiva presupone la adopción de un cesarismo radical capaz de instaurar una matriz política que reconfigura el aparato del estado conforme a los imperativos de funcionamiento del modelo de desarrollo en cuestión. Procuraremos finalmente presentar a los gobiernos peronistas de 1946-1955 y 1989-1999 como aquella instancia radical que conduce a cada modelo a su máxima expresión.

En el capítulo 1 se detallan los conceptos y supuestos teóricos a emplear a lo largo del estudio. La sección primera se dispone a explorar la configuración del bloque histórico y las características de los sistemas y dimensiones que lo componen. La segunda sección avanza sobre la vinculación complementaria y operativa que se entabla entre tales sistemas, al tiempo que en la sección tercera transcribimos algunas reflexiones a cerca de la estructura internacional y del grado de influencia que la misma ejerce sobre las sociedades que la componen.

En el capítulo 2 aplicamos el marco teórico esbozado en el primer capítulo para explicar la vinculación entre sistema económico y político-administrativo en el bloque histórico argentino durante el decenio 1946-1955, destacando el grado de influencia que sobre este han ejercido orden mundial y su clima cultural. Finalmente en el capítulo 3 emprenderemos un análisis semejante al del capítulo 2, adoptando como unidad de comparación al decenio 1989-1999. Las conclusiones intentarán subrayar las semejanzas y particularidades de ambos períodos y de estos respecto del modelo teórico empleado.

## 1. Enfoque teórico y supuestos básicos

### 1.1 El Bloque Histórico: estructura económica, sociedad civil y aparato del estado.

En el presente capítulo procuremos transitar de lo general a lo particular, articulando los aportes que habrán de conformar nuestro modelo teórico. Hemos de incorporar como apotegma guía para nuestro desarrollo que la mejor defensa de una definición reside, en última instancia, en su utilidad analítica. Es así que, pese a la heterogeneidad de los conceptos tomados, nuestra aproximación no tendrá el propósito de esbozar un análisis exhaustivo a cerca de los mismos, ni de las múltiples corrientes teóricas que les sirven de base, pues tales giros no guardarían utilidad más que para restar validez al análisis en cuanto a claridad y estrategia, sin aportar herramientas teóricas de mayor envergadura.

Comenzamos por depurar, en primera instancia, una noción de importante centralidad tanto para la disciplina en general como para nuestro estudio en particular: el concepto de Estado, explorando previa y



necesariamente la idea de sociedad. Debemos señalar, sin embargo, que las proposiciones que nos disponemos a presentar se refieren a, y son exclusivamente validas para lo que ha dado en llamarse un tipo de Estado occidental, moderno, capitalista y de derecho, no siendo del todo generalizables para otras unidades de análisis.

El hilo conductor que guía el desarrollo teórico del sociólogo alemán Max Weber es, sin lugar a dudas, la noción de acción social, definida como una acción guiada por un sentido subjetivo intencionado que remite a la conducta de otros (Weber, 1992), en sus modalidades: tradicional, afectiva, racional con arreglo a valores o racional con arreglo a fines. Cada vez que dicha acción adquiere la forma de un comportamiento recíproco entre individuos, orientado por esa reciprocidad -ya sea que se comparta o no el sentido mentado (motivación subyacente)- nos encontramos frente a una relación social que, a diferencia de aquella acción, guarda naturaleza interactiva.

La noción de relación social nos conduce a adentrarnos en dos importantes distinciones conceptuales, que le permitirán a Weber esbozar su propia definición de Estado; a saber: la diferenciación entre comunidad y sociedad por un lado, y entre poder y dominación por el otro. La comunidad define un conjunto de relaciones sociales en donde la actitud que subyace a la acción de los participantes se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de integrar un todo. En contraste, la sociedad o asociación comprende una red heterogénea de relaciones sociales en donde la acción social se inspira en una compensación o unión de intereses por motivos racionales con arreglo a fines o a valores. (Weber, 1992)

El mismo tejido de relaciones sociales a través del tiempo, condiciona el accionar de los individuos unos respecto de los otros, conformando un contexto espacio-temporal que circunscribe el radio posible de comportamientos. Estas diferentes "determinaciones sociales" (Giddens, 1994), emergen de la esfera de la producción que, en su más amplio sentido, atañe a la totalidad del cuerpo social. Todo individuo produce y consume ininterrumpidamente, en forma voluntaria e involuntaria, implícita y explícita, en su accionar privado como público, tanto servicios como bienes de naturaleza material e inmaterial. Por medio de aquellas relaciones de intercambio, cada miembro asume múltiples funciones (roles) de relativa estabilidad, algunas de las cuales se traducen en posiciones relativas (status) de mayor o menor rango. Bajo estas condiciones, el antagonismo y las relaciones asimétricas de poder -factores determinantes del conflicto político- devienen en elementos connaturales a toda relación social (Mouffe, 1997).

Por otra parte, Weber establece una clara diferenciación entre los términos de poder, al cual define como imposición de la propia voluntad a terceros y, dominación, entendida como obediencia voluntaria hacia un mandato (Weber, 1992). Combinado dos de las cuatro categorías expuestas es que llegamos a la expresión "asociación de dominación", término que Weber utiliza para hacer referencia al concepto de Estado. El autor contempla, a su vez, la existencia de dos formas de asociaciones de dominación: hierocrática y política. Ambas presuponen una jerarquía dual (quienes mandan y quienes obedecen) y la garantía de un orden determinado que se impone a la totalidad del cuerpo social; aunque se diferencian entre sí por el medio específico que emplean como ultima ratio para garantizar ese mismo orden: la fuerza psíquica en la asociación hierocrática y la fuerza física (violencia) en la asociación política.

Respecto de esta última, el orden impuesto logra la aceptación de sus subordinados y el ejercicio del poder se transforma en autoridad sólo cuando aquella violencia que media en la relación entre gobernantes y gobernados es percibida por éstos últimos como legítima. El concepto de legitimidad se refiere siempre a un postulado de poder, y tiene que ver con la justificación del orden y la aceptación del mismo por parte de la mayoría social, como fundamento último de la dominación.

Weber sostiene que esta legitimidad puede cimentarse sobre tres elementos, que dan lugar a tres diferentes tipos ideales de dominación: la costumbre (dominación tradicional), el carisma (dominación carismática) o la legalidad (dominación racional-legal). Esta última forma de legitimidad es la que caracteriza al Estado moderno, e implica una reconocimiento de la validez de los preceptos legales que conducen a los gobernantes al poder. Más adelante retomaremos el concepto de legitimidad en vistas de analizar sus diferentes niveles o requisitos.

Compilando los elementos hasta aquí expuestos, consideramos que el Estado representa una asociación de dominación política que se caracteriza por monopolizar con éxito un medio que, como tal, le es específico: la coacción física legítima. La enunciación acuñada por Max Weber, desde una perspectiva dirigencial y conservadora, guarda particular similitud con las características que Antonio Gramsci, desde una cosmovisión de tipo clasista-vanguardista, confiere al Estado, calificándolo como hegemonía revestida de coerción (Gramsci, 1981)

Tal como advirtiese Robert Cox (Cox, 1983), el intelectual italiano extrae el término hegemonía del pensamiento de Lenin, para quien dicho concepto denotaba la idea de "dirección", lo cual implica liderazgo y un grado variable de consentimiento por parte de las mayorías; es decir, aquella voluntad de obediencia que Weber subraya para toda relación social de dominación. También puede observarse la compatibilidad del

término “coerción” con el de “coacción física legítima” empleado por Weber, especialmente cuando nos referimos a un tipo de legitimidad fundada sobre criterios de racionalidad legal, característica del Estado de derecho.<sup>1</sup>

Sin embargo, Gramsci no recurre a la utilización del término Estado en sí mismo para dar cuenta de esta idea, sino que postula la existencia de una entidad aún más compleja. En sus trabajos Gramsci describe un “bloque histórico” (Gramsci, 1981) que, sin rebatir las características que hemos señalado para el Estado, incorpora o, mejor dicho, redescubre y aísla una dimensión económica de especial relevancia, que en la definición Weberiana pareciera yacer diluida en la misma formación social y política de dominación. Esta escisión permite indagar de modo más claro y preciso la articulación funcional, y la dinámica interna subyacente a las esferas económica y política de cualquier sociedad, ambas intrínsecamente vinculadas y mutuamente condicionantes.

Esencialmente, un bloque histórico se halla compuesto por dos formas teóricas interdependientes: una estructura económica, resultante del ordenamiento específico de las relaciones de producción en un momento dado; y una superestructura político-ideológica, compuesta por dos esferas que se vinculan en una amalgama variable de consenso y coerción; a saber, la sociedad política o aparato del estado y la sociedad civil. Estructura y superestructura portan una ligazón orgánica, es decir, un grado variable de paralelismo entre las transformaciones estructurales de la base económica y la configuración dinámica de la superestructura política (Portantiero, 1981) De igual manera que cuando nos referíamos a la definición weberiana del Estado, el bloque histórico construye su cohesión interna a través de un sistema hegemónico-coercitivo.

Para vislumbrar las características inherentes a dicha hegemonía, avanzaremos sobre las propiedades de los sistemas e instituciones (pautas regularizadas de conducta) que integran a la estructura y a la superestructura respectivamente, tomando como base la clasificación de Claus Offe en sistema económico, sistema sociocultural, y sistema político-administrativo (Offe, 1981). Al mismo tiempo exploraremos las tres dimensiones que, de acuerdo con Guillermo O'Donnell, caracterizan al Estado en su espacio superestructural, a saber: ideológica, normativa y funcional (O'Donnell, 1997), indagando el nivel de legitimidad que, en cada una de ellas, se forja para preservar el grado variable de consentimiento que requiere cualquier asociación de dominación política.

Comencemos, entonces, por la estructura del Bloque Histórico. La estructura económica que nos proponemos analizar se corresponde con un modo de producción específico centrado en el lucro, la acumulación y posterior reinversión del dinero, con el objeto de maximizar cíclicamente a esa misma capacidad de acumulación<sup>2</sup>. Este modo de producción adopta el nombre de Capitalismo, y la división del trabajo que de él se deriva, constituye la principal fuente de estratificación social, signada por relaciones de intercambio desigual entre los grupos participantes del proceso productivo y, por consiguiente, afectada por la contraposición de intereses divergentes de cada hombre respecto de sus pares, situados en posiciones relativas diferentes.

De éste modo, las relaciones que se tejen en la estructura del Bloque Histórico conforman un sistema económico en el cual los hombres guían predominantemente su acción por consideraciones de “utilidad”, basadas en el interés privado por la obtención de beneficios materiales (Weber, 1992). Sus comportamientos, materializados en las formas de producción (u oferta) y consumo (o demanda) se enlazan en mayor o menor grado a través de un sistema de precios en dos grandes mercados: el mercado de factores y el mercado de productos.

El mercado de factores es la base del mecanismo de la producción y comprende la relación entre dos clases: En primer lugar, una clase estructuralmente hegemónica –la burguesía-, que posee la propiedad privada de los medios de producción -recursos naturales, factor empresario y bienes de capital- cuyas remuneraciones (renta, beneficio e interés respectivamente) son determinadas y acopiadas por esta misma clase. Por otro lado, una clase estructuralmente subordinada –el proletariado-, detentadora de un solo factor productivo: su fuerza de trabajo (tiempo, capacidad y esfuerzo), cuya remuneración (salario) no es establecida por esta misma clase, sino por la clase hegemónica y en las condiciones que aquella determina.

Una y otra clase no conforman un todo compacto, articulado y homogéneo. El proletariado se constituye en gremios y sindicatos cuyas demandas bien pueden ser contradictorias pues, tal como hemos advertido, el interés deviene de la compleja y heterogénea estructura de posiciones relativas. La burguesía, por su parte, se compone de una multiplicidad de organizaciones económicas, también llamadas unidades de

1. Gramsci toma de Maquiavelo la imagen del poder como centauro –mitad hombre y mitad bestia- haciendo hincapié en la necesaria combinación de consenso y coerción.

2. José Nun hace referencia al “proceso de acumulación de capital” como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. (Nun, 1993)

producción o empresas<sup>3</sup> que, conforme a su naturaleza se agrupan en: a) una fracción predominante, compuesta por grandes unidades de naturaleza oligopólica y alta capacidad de concentración de capital, que se erige en cada momento histórico como motor del crecimiento económico; y b) una fracción débil de pequeñas y medianas unidades con escasa densidad de capital, cuya dinámica se inscribe dentro de los ciclos impulsados por la fracción predominante. Ambas clases, y los diferentes clivajes inter-clase, pugnan por el control del aparato del estado, en vistas de lograr la configuración de aquel que mayor afinidad presente respecto de sus intereses particulares.

El mercado de productos, por su parte, constituye la base del mecanismo de consumo de bienes y servicios, y reúne a todos los participantes del proceso productivo, independientemente de su participación dentro de aquel. Sin embargo, la propiedad privada de los medios de producción, tal como hemos mencionado, permite a la clase hegemónica determinar las remuneraciones crecientes de cada factor productivo en su poder, e influir en la tendencia decreciente del valor del factor trabajo en poder de los asalariados. Esta desigual distribución del ingreso, asigna mayores unidades monetarias –y por ende mayor capacidad adquisitiva- a los miembros de la clase hegemónica en detrimento de los miembros de la clase subordinada, consolidando la estructura de clases y perpetuando la desigualdad estructural que de ella se deriva.

Podemos sintetizar lo antes expuesto asumiendo que la forma característica de poder que opera en este sistema tiene que ver con el poder económico, el cual “utiliza la posesión de ciertos bienes (...) para inducir a aquellos que no los poseen a tener una cierta conducta, que consiste principalmente en la ejecución de cierto tipo de trabajo” (Bobbio, 1991). Toda forma de poder produce un efecto por partida doble: un tipo de control para quien lo detenta y un tipo restricción sobre quien es ejercido. En el caso del poder económico, sus detentadores adquieren el control de los medios de producción, en tanto quienes no lo poseen sufren restricciones materiales que limitan su abanico de posibilidades de comportamiento dentro del sistema.

El ejercicio pleno del poder económico concede a la fracción predominante de la clase hegemónica la posibilidad de a) disponer de gran influencia sobre el aparato del estado y b) entablar alianzas con los sectores preeminentes de las clases subalternas, a los fines de consolidar un pacto hegemónico susceptible de sostener al bloque histórico. La configuración de alianzas porta una dinámica particular que será analizada en el próximo apartado, por el momento señalamos que en virtud de aquella, el modo de producción capitalista adopta en cada tiempo y lugar un modelo de desarrollo específico para su sistema económico, conformado por cuatro instancias: a) un paradigma productivo, que define como se debe producir (la organización del trabajo) y en que contexto material (la orientación hacia un campo económico); b) un régimen social de acumulación, que establece las características del patrón de acumulación y distribución de los resultados del trabajo social; c) un modo de regulación, que determina las instituciones para la articulación de las relaciones laborales y la modalidad de intervención del aparato del estado sobre el mercado y; d) un frente de acuerdos internacionales entre las potencias económicas mundiales y sus áreas de influencia que conforman la matriz en la que se inserta el bloque histórico a nivel nacional y transnacional. (Legnani, 2002)

Analicemos ahora a la superestructura del Bloque Histórico. En ella podemos distinguir dos sistemas: sociocultural y político-administrativo. El sistema sociocultural, en términos de Claus Offe, o sociedad civil de acuerdo con Antonio Gramsci, ha sido también catalogado por otros autores como sector asociativo, y se compone de una multiplicidad de organizaciones sociales de carácter civil<sup>4</sup>, cuya unidad fundamental es la familia, portadora de relaciones afectivas de alta intensidad y baja extensidad. El principio predominante que guía la acción dentro del sistema sociocultural es la “afinidad”, es decir, relaciones consuetudinarias o voluntarias que se basan en un sentido de solidaridad hacia el prójimo (Weber, 1992) Son precisamente las relaciones generadas en este sistema las que garantizan la permanencia del lazo social, el tejido motivacional mínimo que subyace e integra a la sociedad en su conjunto.

De acuerdo con Norberto Bobbio, la forma de poder que opera en este sistema es el poder ideológico, definido como “la influencia que las ideas formuladas de cierta manera, emitidas en ciertas circunstancias, por una persona investida de una cierta autoridad, difundidas con ciertos procedimientos, tienen sobre la conducta de los asociados (...)” (Bobbio, 1991) Retomando el postulado a cerca del efecto por partida doble

3. Las empresas representan organizaciones con fines de lucro, que poseen como objetivos inmediatos su permanencia en el tiempo y la maximización de sus beneficios. Una primer clasificación podría referirse a organizaciones primarias (extractivas y agropecuarias), organizaciones industriales (producción y venta de manufacturas), organizaciones comerciales (compraventa de productos), organizaciones de servicios y organizaciones financieras (dedicadas a la compraventa especulativa de activos existentes)

4. Se hace referencia a organizaciones sin fines de lucro tanto territoriales como temáticas. El eje territorial incluye clubes barriales, uniones vecinales, sociedades de fomento, cooperativas, fundaciones y demás ONGs. El eje temático, por su parte, abarca movimientos flash o nuevos movimientos sociales, movimientos reivindicatorios de derechos, y movimientos de calidad de vida.

de todo poder; en el caso del poder ideológico, sus detentadores obtienen el control parcial de las opiniones, esencial para el funcionamiento del bloque histórico; y en consecuencia, quienes no lo poseen sufren restricciones psicológicas en sus posibilidades de pensamiento autónomo.

Es a partir de estas condiciones que Guillermo O' Donnell se refiere a una "dimensión ideológica" del estado, que opera directamente sobre el sistema sociocultural, empleando como principal efector al proceso de socialización que, través de sus agentes y agencias, promueve la metamorfosis del organismo biológico en persona humana, estimulando el desarrollo de sus potencialidades genéticas e imprimiendo caracteres específicos que le permiten desenvolverse como miembro exitoso de la sociedad. Una porción significativa del proceso se efectúa a través del sistema político y a cargo de los intelectuales, quienes -empleando elementos simbólicos preexistentes- procuran presentar los intereses particulares de la clase hegemónica como el interés general (Gramsci, 1981)

Para tal empresa se sirven de un mecanismo de adoctrinamiento constituido por tres elementos: a) una ideología orgánica, cohesiva, omniabarcativa y teleológica, con grados cualitativos diversos que penetran en cada estrato social, presionando hacia la conformidad respecto del statu quo socioeconómico; b) una estructura ideológica, integrada por el conjunto de organizaciones creadoras de la ideología y su cosmovisión subyacente; y c) el material ideológico, conformado por los instrumentos técnicos de difusión ideológica, tales como arquitectura, establecimientos religiosos, educativos y de esparcimiento y medios de comunicación masivos.

Por consiguiente, el producto directo de la socialización, como tipo particular de influencia social, consiste en la internalización de una cultura compuesta por a) un lenguaje o código de signos con significado a través del cual se construye la realidad subjetiva; b) un conjunto de valores o principios religiosos, filosóficos e ideológicos que cimientan aquella realidad; y c) un sistema de normas éticas, reglas emergentes de y afines con los valores sociales precedentes.

El proceso de socialización moldea a la persona humana en cuanto tal, de modo que no existe sociedad sin hombres ni hombre sin sociedad, siendo ambos elementos mutuamente constitutivos, como anverso y reverso de una misma moneda (Vander Zanden, 1994). De este modo, cada persona extrae de la sociedad su identidad o sentido de ubicación y pertenencia; una actitud, en cuanto predisposición u orientación sistemática de la conducta frente a objetos sociales y políticos; y una conciencia colectiva o superyó de origen externo y efecto coactivo interno, que promueve o inhibe determinados modos del pensar y el actuar, pudiendo influir incluso en el propio sentido mentado de la acción. Cada sociedad es así artífice parcial de las mentalidades individuales que retroalimentan su propia perpetuidad. (Escudé, 1995).

Sin embargo, lo relevante a destacar se halla no en el producto directo de la socialización, sino en los efectos que de ella se derivan, tales como: a) comportamientos homogéneos, estables y previsibles para el funcionamiento eficaz de la actividad económica y política; b) una opinión pública cuya crítica difícilmente logra trascender los cauces institucionales operativos al sistema; y c) una aquiescencia generalizada respecto de los fundamentos últimos del orden económico y político. Es éste último elemento del sistema sociocultural es el más relevante a los fines del estudio, y tiene que ver con el "requisito cultural de la legitimidad" o "nivel de mentalidad". Tal condición refleja la capacidad del sistema para forjar y difundir un consenso entre los ciudadanos de que las instituciones existentes son las más apropiadas y mejores que otras que pudieron haber sido establecidas. La legitimidad, en este sentido, tiene que ver con una concordancia de valores entre la unidad individual y el todo al cual pertenece.

Por consiguiente, lo que subyace al sistema sociocultural y da sentido a la dimensión ideológica que hemos analizado, es la obtención de un sentido de igualdad y pertenencia entre los individuos, que sirva de fundamento virtual para una valoración positiva del orden económico y político<sup>5</sup>. Tal como plantea Guillermo O'Donnell, en última instancia, la tarea de la dimensión ideológica del Estado tiene que ver con la construcción de una "idea de nación" (O'Donnell, 1997), o lo que oportunamente define Benedict Anderson como una "...comunidad políticamente imaginada como inherentemente limitada y soberana" (Anderson, 1983)

Pasemos ahora a adentrarnos en el segundo sistema de la superestructura. Valiéndonos de la nomenclatura empleada por Claus Offe, identificaremos a este ámbito con el nombre de sistema político-administrativo, aunque la disciplina también ha hecho referencia al mismo con la noción de sector público, o más específicamente aparato del estado, de acuerdo con Antonio Gramsci. El sistema político constituye un subsistema emergente de la sociedad civil<sup>6</sup>, y el principio predominante que guía la acción de los individuos en su interior es la "autoridad" que, como hemos ya explorado, supone relaciones de mando y obediencia basadas en una creencia de legitimidad (Weber, 1992)

5. Veremos a continuación como el cuerpo de derechos y obligaciones que conforman el status de ciudadanía confieren una segunda fuente de identidad y pertenencia social.

6. "El estado debe ser entendido en y desde la sociedad civil, aunque sus objetivaciones institucionales aparezcan, y suelen proclamarse, como colocadas por encima de aquella." (O'Donnell, 1997)

Los contornos del sistema político-administrativo exponen dos tipos de organizaciones directa e indirectamente políticas: a) organizaciones articuladoras de demandas que, desde la sociedad civil, protegen intereses particulares y buscan influir en el sistema político-administrativo (sindicatos, corporaciones y grupos de presión); y b) organizaciones reguladoras de demandas que, desde el mismo sistema político-administrativo demuestran vocación manifiesta de poder (partidos políticos). Por encima de aquellas se ubica otra organización, el gobierno o “dominio político”, encargado de la toma, control y ejecución de “decisiones colectivizadas soberanas” que se aplican con fuerza coercitiva a la generalidad de los individuos (Sartori, 1996)

Las funciones básicas del gobierno son: legislativa o de creación normativa, judicial o de control normativo, y ejecutiva o de ejecución normativa. Quienes lo comandan gozan de supremacía, en el sentido de que son siempre superiores en status a los gobernantes de cualquier otra organización social; y es en virtud de aquello que conforman el epicentro de la forma de poder característica del sistema, relativa a “...la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física (...) el poder coactivo en el sentido más estricto de la palabra.” (Bobbio, 1991) Este poder político permite la asignación imperativa de valores y confiere a sus depositarios, el control –aunque no la propiedad- de los medios materiales y formales de administración y coacción, en tanto que, implica sobre quienes se ejerce un conjunto de restricciones jurídico-políticas al comportamiento.

Trazando una analogía con los aportes realizados por Guillermo O'Donnell, nos hemos permitido ubicar dos dimensiones relevantes de la superestructura dentro de este sistema: la dimensión normativa y la dimensión funcional del Estado (O'Donnell, 1997). La dimensión normativa representa el marco normativo jerárquico que emerge del dominio político a partir de un proceso de toma de decisiones. Este marco normativo contiene, por un lado, un régimen político de gobierno como mediación institucional entre el dominio político y la sociedad para la resolución de los conflictos (Garretón, 1994), el cual actúa a través de a) un conjunto de derechos y obligaciones civiles, políticos y sociales que confieren un status de ciudadanía<sup>7</sup> y; b) un sistema de representación, que procura canalizar la participación ciudadana a través de conductos sistémicos. Por otro lado, y concurrentemente con el anterior, un régimen jurídico de premios y castigos, o conjunto de disposiciones legales que regulan tanto los mecanismos y procedimientos del Bloque Histórico como los comportamientos que en su interior se desarrollan.

Es aquí mismo donde yace el “requisito jurídico de la legitimidad” o “nivel de legalidad” que, como bien ha planteado José Nun, supone un acuerdo o “consenso normativo generalizado” (Nun, 1993) a cerca de los mecanismos de acceso al poder y las reglas de sucesión, así como del reconocimiento de un estatus jurídico de igualdad en cuanto a derechos y obligaciones. Por tal motivo, lo que la dimensión normativa del Estado pretende generar es en una idea de ciudadanía (O'Donnell, 1997), que redundaría en el sentirse un miembro pleno de derechos en una comunidad de iguales (Marshall, 1965). La ciudadanía representa, de tal manera un marco equitativo igualmente restrictivo y habilitante para todos, un status de igualdad jurídico-política a partir del cual resulta tolerable la desigualdad de clases generada en la estructura económica.<sup>8</sup>

Consideremos ahora al segundo elemento del sistema político-administrativo, la dimensión funcional. El gobierno del estado lleva a cabo sus funciones básicas a través de una burocracia o cuadro administrativo (Weber, 1992), que interviene tanto en la sociedad civil como en la estructura económica, a los fines de garantizar la concreción del objetivo primordial de toda asociación política: la mutua satisfacción de las necesidades. Para tales fines, asume la actividad combinada de productor y consumidor a través de dos capacidades y tres aparatos. Sus capacidades se refieren a: 1) extracción de recursos para el financiamiento del aparato del estado y su régimen político de gobierno<sup>9</sup>; y 2) acuñación de moneda como medio de pago, unidad de cuenta y depósito de valor en las transacciones económicas. Por otra parte, se divide en: a) un aparato político destinado a la planificación de políticas públicas para la satisfacción de las demandas

7. Los derechos sociales se refieren a la inclusión social a través de la equiparación de las condiciones materiales mínimas de bienestar, los derechos civiles representan las libertades individuales y el derecho de propiedad, y los derechos políticos tienen que ver con la participación en el gobierno del estado como elector o elegido. Cada facultad y su obligación contraparte se instrumentan por una institución específica del Estado: los derechos civiles a través de las instituciones de justicia, los derechos políticos a través de un sistema de representación y los sociales por medio de una red burocrática desde donde se articulan políticas públicas de bienestar y desarrollo humano.

8. El régimen político sienta las bases de este marco jurídico igualmente restrictivo y habilitante, sin embargo, no genera per se las condiciones que permiten el ejercicio de los derechos y obligaciones que el mismo sostiene, por lo que puede existir ciudadanía potencial aunque no efectiva para ciertos sectores. Los prerrequisitos que dan lugar a la ciudadanía efectiva dependen de la configuración y dinámica de la estructura y de la eficacia de la superestructura en el manejo de los inconvenientes derivados de aquella.

9. El sistema tributario engloba tanto a la clase dominante como a la subordinada dentro de la estructura económica. El proletariado, de no pagar impuestos, destinaría tales activos al consumo o al ahorro, mientras que la burguesía optaría por la reinversión o el beneficio ordinario. En ambos casos, la tributación constituye un flujo monetario que sale de los mercados capitalistas en pos de financiar al aparato del Estado y a los pilares institucionales que sostienen su régimen político de gobierno.

sociales; b) un aparato técnico encargado de la recaudación tributaria y la ejecución de las políticas públicas, y c) un aparato represivo de fuerzas armadas y de seguridad interior, tendiente a garantizar el monopolio de la coacción física hacia el interior y el exterior de los confines sociales.

Es en la eficiencia funcional del cuadro administrativo, y en la eficacia y efectividad con que sus actividades logran satisfacer las expectativas de recompensa de las mayorías sociales<sup>10</sup>, donde yace el "requisito político-económico" de la legitimidad o "nivel de bienestar" (Habermas, 1995). Por consiguiente, la dimensión funcional del estado busca el desarrollo de una "idea de pueblo" como respuesta a las demandas de justicia sustantiva de los menos favorecidos (O'Donnell, 1997).<sup>11</sup>

Las dimensiones normativa y funcional del sistema político representan ámbitos potencialmente autónomos. Sin embargo, en cuanto prolongación de la sociedad civil, se integran por miembros de aquella y se erigen y operan dentro del marco de las relaciones socioeconómicas vigentes y en virtud de una inserción internacional específica. (Skocpol, 1993). Su acción y configuración devienen entonces de la influencia ponderada, entrelazada y variable de: a) los intereses de la fracción predominante de la clase hegemónica; b) los intereses de las fracciones débiles de la clase hegemónica; c) los intereses de los grupos predominantes de la clase subordinada; d) los intereses particulares de los miembros del dominio político y el cuadro administrativo; y e) las condiciones históricas y el posicionamiento político-económico general y relativo del bloque histórico dentro de la macroestructura internacional; factor éste que determina la vulnerabilidad del mismo bloque respecto de las influencias de su entorno.

La interdependencia operativa de los explicitados sistemas y dimensiones, hace posible la construcción, modificación y conservación de la hegemonía del Bloque Histórico. Los requisitos o niveles de legitimidad que hemos señalado buscan implantar la imagen de la preservación de un interés general que, a través de una identidad compartida (la nación), y de un nosotros en abstracto igualitario (la ciudadanía) pero en concreto desigual (el pueblo), fundamenta el poder ordenador del Estado y legitima la coacción física como última ratio<sup>12</sup>. "El estado es últimamente coerción pero normalmente también es consenso, que engloba y vela la coerción" (O'Donnell, 1997) y ese consenso, no emergiendo espontáneamente de la diversidad y el antagonismo inherente a relaciones sociales necesariamente desiguales, ha de ser construido desde el estado mismo, a través de diferentes objetivaciones de las relaciones de dominación; a través de "un nosotros que presupone pasar por encima de los fraccionamientos y antagonismos de la sociedad civil" (O'Donnell, 1997), es decir, mediante la construcción de una "ficción organizacional" (Nun, 1993)<sup>13</sup>

Existen sociedades caracterizadas por una baja institucionalización, es decir, por una escasa estabilidad y valoración de sus relaciones y procedimientos. En estos casos, cuando los requisitos o niveles de legitimidad y sus respectivas objetivaciones decaen o presentan inconsistencias, ocasionadas por fallas inherentes al funcionamiento de los sistemas o de sus respectivas dimensiones; merma el consenso otorgado por las mayorías sociales y, en concreto, por aquellos actores estratégicos capaces -en recursos y organización- de canalizar adecuadamente el descontento colectivo hacia sus propios intereses y aspiraciones de ascenso sociopolítico. Los problemas de gobernabilidad que tal situación suscita, de perdurar, pueden desembocar en desestabilizadoras crisis de legitimidad del Bloque Histórico, que obligan a una reconfiguración adaptativa de los sistemas. En el siguiente apartado, indagaremos más en profundidad las relaciones funcionales entabladas por los mismos, y la dinámica por la cual incurren en las nuevas configuraciones que demanda la redefinición de la Hegemonía.

## 1.2 La matriz política: sistema económico, sociocultural y político-administrativo.

Definimos como sistema al conjunto de elementos interrelacionados ordenada, selectiva y funcionalmente dentro de un contexto definido por límites más o menos permeables que lo distinguen de su entorno y del resto de los sistemas de ese mismo entorno. Los elementos son tales solo para los sistemas que los

10. La eficacia es siempre medida en términos de la respuesta que las políticas públicas asignan al problema que en cada momento y lugar adopta un mayor grado de tematización en la opinión pública.

11. Este nivel de legitimidad registra una relevancia menor en estados que, vía eficacia prolongada de los resultados económicos, han obtenido "autonomización normativa", una efectiva desvinculación de la legitimidad del bloque respecto de su eficacia económica. Sin embargo, el caso que nos disponemos a analizar, carece de tal desvinculación entre legitimidad y desempeño económico, por lo cual, deberemos tener muy en cuenta el nivel de bienestar.

12. "Porque el estado aparece escindido de la sociedad y es objetivado en sus instituciones, éstas no pueden legitimar el poder que ejercen sino por medio de referentes colectivos a los que postulan servir." Cada uno de estos referentes colectivos "media la relación entre estado y sociedad negando su realidad profunda, por ello mismo son condición necesaria para el consenso y, correlativamente, para la legitimación del poder ejercido desde las instituciones estatales" (O'Donnell, 1997)

13. José Nun introduce el concepto de "ficción organizacional" o "imagen de segundo orden", para dar cuenta de la sociedad como unidad fragmentaria compuesta por representaciones o imágenes particulares diversas que poseen temporalidades y principios de estructuración que casi nunca coinciden. De estas diferentes redes de relaciones sociales emanan discursos que intentan disimular la brecha existente entre ellas, y dan un grado de verosimilitud a la sociedad como totalidad uniforme, legitimándola (Nun, 1993)

definen como sus unidades parte, y lo son únicamente a través de esos sistemas y de las relaciones específicas entre ellos establecidas. El sistema tiende a regular (seleccionar) el rango de relaciones posibles entre sus elementos y entre estos y su entorno próximo. Intentemos ahora adentrarnos en las características de aquellas relaciones y sus sistemas emergentes volcando estas abstracciones a nuestra propuesta de análisis.

Cada relación social (entre individuos o entre estos y su entorno) conforma un microsistema en tanto presupone un intercambio caracterizado por a) la emisión de un estímulo dirigido al ego a cargo de un alter particular, un entorno u otro sistema; b) la recepción del estímulo en las condiciones que determinan los mecanismos de selección del ego (input); c) el procesamiento e interpretación interna del estímulo por parte del ego en cuestión (working out); d) la emisión de una respuesta como contrapartida al sistema emisor, al entorno o a otro alter (output o feedback); y finalmente e) un impacto específico de aquella respuesta sobre el emisor primario (income).

Existen dondequiera sistemas dentro de sistemas, en donde cada cual se orienta hacia un mismo entorno solo que partiendo de perspectivas diferentes. Cada sistema conforma en tal manera una "unitas multiplex" (Luhman, 1991) en donde es precisamente la diferencia lo que mantiene unido a lo diferente. La jerarquía es uno de los ordenamientos sistémicos posibles y de hecho predominante en las sociedades humanas, y las relaciones en ella tejidas, aunque antagónicas, subsisten en una tensión inestable dentro de funciones de complementariedad operativa<sup>14</sup>. La relación entre elementos soporta un condicionamiento desde que porta regulaciones inherentes a su propia configuración y a la del sistema superior que emerge de ella, encapsulándola como unidad parte. Los sistemas tienen la facultad de autocondicionar su propia complejidad, seleccionando el rango de relaciones posibles entre elementos y respecto del propio sistema con su entorno. De allí que puedan originarse sistemas muy diferentes a partir de un nivel inferior de unidades muy parecidas<sup>15</sup>.

Los sistemas económico, sociocultural y político administrativo del Bloque Histórico entablan relaciones de interdependencia permanentes aunque cambiantes, de cuya dinámica nos ocuparemos a continuación. Sin embargo, el elemento a destacar tiene que ver con la total superposición existente entre los distintos ámbitos de relación, siendo ellos partes integrantes de una misma asociación política que los moldea a través de procedimientos estandarizados y configuraciones complementarias que se muestran inseparables en la práctica.

"Los estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades" presentan una "diferente inserción" (O'Donnell, 1997), a la cual reconocemos bajo el concepto de matriz política (Cavarozzi, 1997). Los requisitos funcionales del modelo de desarrollo adoptado para la estructura económica en cada momento histórico suponen diferentes estilos de vinculación o desvinculación del sistema político-administrativo respecto del proceso productivo y de la sociedad civil.

La intersección de lo público con lo económico y cultural puede exponer una preeminencia del sistema político-administrativo dentro del Bloque Histórico bajo la forma una matriz política estado-céntrica o de subordinación positiva (Offe, 1981) En tal caso, nos encontramos frente a una situación en la cual el sistema político-administrativo reproduce las precondiciones necesarias para el funcionamiento del principio organizativo dominante; es decir, entabla funciones de complementariedad respecto del sistema económico. Por el contrario, es posible registrar una escasa intervención del mismo, con lo que el sistema económico cobra mayor autonomía como mecanismo de autorregulación y asignación de recursos. En este sentido deberemos hablar de una matriz mercado-céntrica o de subordinación negativa, en donde al sistema político-administrativo se lo limita y aísla respecto de la estructura económica y la sociedad civil.

Es relevante destacar entonces que cada modelo de desarrollo implica una vinculación específica entre los sistemas político-administrativo y sociocultural con respecto al sistema económico, en función de los imperativos de funcionamiento que de éste último provienen. De tal manera, un cambio en el modelo de desarrollo envuelve una redefinición de las alianzas que lo sostienen y un cambio en la modalidad de inserción del aparato del estado dentro de la sociedad civil y la estructura económica.

Es posible vislumbrar el tipo de matriz política existente examinando las características de la interacción entablada entre los tres sistemas. El sistema económico requiere un input en trabajo y otros factores productivos, y emana un output consistente en valores consumibles. Por su parte, el sistema político-administrativo, requiere del sistema económico un input constituido por insumos fiscales y genera como output hacia el mismo servicios reguladores (racionalidad) que intentan cumplir con sus imperativos de funcionamiento. Esta racionalidad del sistema político-administrativo encarna sin embargo un "umbral máxi-

14. Si bien los sistemas no son por naturaleza homeostáticos, asumen una dinámica tal que procuran hacer tender a sus mecanismos hacia aquella condición de equilibrio dinámico.

15. Tan solo la complejidad puede reducir la complejidad. Esto puede ocurrir en la relación exterior pero también en la relación interior del sistema consigo mismo. Se debe compensar pues la pérdida de complejidad con una selectividad mejor organizada.

mo” y un “umbral mínimo”, más allá de los cuales la regulación resulta excesiva o insuficiente para asegurar los imperativos del modelo de desarrollo (Offe,1981)

Con respecto al sistema sociocultural, el sistema político-administrativo genera servicios de bienestar que intentan satisfacer las expectativas de recompensa de las mayorías sociales. A cambio de aquello exige un input consistente en una lealtad de masas lo más difusa posible a través de la no-participación y de los mecanismos de representación formal y pasividad civil. (Habermas,1995) Esto es así, observa Habermas, porque el sistema político debe impedir la tematización de la contradicción fundamental que entraña el modo de producción estructural, y es la generación de plusvalía en manos privadas de una producción socializada. El input del sistema sociocultural, entonces, es el output del sistema económico y del político, en tanto que su output, se refiere a las motivaciones políticas (aceptación/rechazo) subyacentes y moldeadas durante el proceso de socialización, que devienen en un elemento central de la legitimidad política.

Cuando el sistema político no logra intervenir adecuadamente en las fallas procedentes del sistema económico, las crisis económicas se trasladan al primero como crisis de racionalidad, también llamadas crisis de segundo orden o “crisis en el manejo de la crisis” (Offe,1981). Para evitar que la crisis de segundo orden pueda devenir en crisis orgánica que afecte a la ligazón hegemónica del bloque en su conjunto, el sistema político administrativo ha de preservar su “disyunción organizativa interna” (Offe,1981), en cuanto capacidad para evitar que los problemas de un sistema se resuelvan empeorando los de otro, es decir, evitando que conflictos originalmente estructurales puedan transformarse en superestructurales o viceversa.

### 1.3 El contexto internacional: variabilidad e influencia.

No es el propósito de este trabajo emprender una investigación exhaustiva a cerca de los factores causales que contribuyen a la emergencia de una determinada cosmovisión, ni aún detectar la lógica subyacente a sus modificaciones o cambios cíclicos. Es menester, sin embargo, señalar la existencia efectiva de tal dinámica junto a sus repercusiones en la estructura internacional, y por derivación, en las unidades políticas que la componen.

Hemos de partir, para tales fines, de un concepto introducido por Karl Werner-Brand en su estudio sobre los nuevos movimientos sociales. En dicho trabajo, el autor menciona como variable central a la hora de entender la emergencia o declinación de las movilizaciones masivas a lo que ha dado en llamar “clima cultural-filosófico” (Werner-Brand,1992). El clima cultural comprende la configuración específica de cosmovisiones, ideas, valores, creencias, emociones, esperanzas, temores y sentimientos de pesimismo u optimismo que prevalecen en un período determinado.

Este sentido común de la época, cimentado en una creencia general a cerca de la bondad de ciertas prácticas y, en combinación con un conjunto objetivo de situaciones y condiciones mundiales, moldea una determinada “actitud social” que traspasa las fronteras nacionales y se corresponde con una tendencia o predisposición general en la manera de pensar y de actuar. El clima cultural-filosófico genera una sensibilidad específica hacia determinados problemas, estrecha o amplía el horizonte de lo que se considera políticamente viable, determina las pautas de comportamiento y los estilos de vida. De este modo, modela la respuesta de la opinión pública, alentando o inhibiendo determinadas prácticas.

En tanto el modelo de desarrollo instaurado conserva un funcionamiento relativamente estable en un número significativo y relevante de unidades del sistema internacional, la actitud social permanece favorable hacia la continuidad del modelo. Los intereses hegemónicos apelan a las experiencias de vida y al saber anecdótico para fundamentar sus predicas e incorporarlas a la opinión pública, logrando su inmunización crítica. Los períodos de prosperidad afirman un determinado cuerpo de ideas dominantes con relación al desarrollo económico que se arraigan como “saber convencional” para el hombre medio, una red de conceptos prefabricados por la intelectualidad que filtran y moldean la información percibida (Krugman;1996).

El saber convencional se plasma como creencia sostenida con gran convencimiento por numerosas personas influyentes y, las máximas por ellos aceptadas, logran difundirse en el ámbito social y político revestidas de la autoridad que corresponde a las posiciones de poder de las cuales emanan. Es así como en cada período histórico impera un conjunto de certidumbres a cerca de una fórmula de desarrollo económico.

De esta manera, las creencias económicas dominantes constituyen artificios culturales, casi la manifestación de una moda, respondiendo a un movimiento cíclico que oscila entre el libre mercado y la planificación estatal. “Por supuesto, los que adhieren a un cierto saber convencional no piensan que están adhiriendo meramente a una moda: creen que los datos empíricos sustentan su punto de vista. Pero estos datos empíricos son invariablemente selectivos; se componen de anécdotas elegidas para fortalecer un determinado argumento más que de estudios destinados a ponerlo a prueba” (Krugman;1996)

El saber convencional, de contenido dogmático y ortodoxo, encarna una fórmula de desarrollo sistemáticamente difundida que, bajo un cariz de pensamiento único, se presenta como única alternativa viable y deseable para la solución de los desequilibrios socioeconómicos y conduce, de tal modo, a la diagramación



de programas y reformas destinadas a materializar sus hipótesis, cargadas de exacerbados méritos en cuanto a sus logros. “La combinación de la aparente universalidad con que la gente sensata sostiene un cierto punto de vista y la reiteración de anécdotas que apoyan ese punto de vista pueden crear un sentimiento de gran certidumbre sobre cuestiones que son, en realidad, sumamente inciertas.” (Krugman;1996)

Tan pronto el sistema político-administrativo no logra cumplir con los imperativos de funcionamiento del modelo de desarrollo o bien fracasa invariablemente en su intento de satisfacer las expectativas de recompensa sin preservar su disyunción organizativa, incurre generalmente en una “crisis orgánica” (Gramsci,1981) signada por un fuerte desequilibrio estructural y superestructural. El clima cultural-filosófico, inundado por el malestar, exagera las actitudes sociales, que se vuelven altamente inestables. Nace así un período de crítica cultural que pone en cuestión tanto a la ideología orgánica dominante como al conjunto de saberes convencionales sobre el desarrollo económico a los que ésta da lugar y, por lo tanto, embiste sobre los fundamentos de legitimidad del propio bloque histórico.

Estando ya en marcha el proceso de crítica cultural, una crisis mundial de gran envergadura, suele marcar el quiebre definitivo del paradigma imperante, iniciando una etapa de transición signada por la incertidumbre y la inestabilidad. Este acontecimiento de gran radicalidad en lo político y económico, recrea las condiciones materiales y simbólicas para un realineamiento de los intereses hegemónicos internacionales en una nueva configuración de fuerzas y prácticas. Comienza entonces una revolución pasiva “desde arriba”, un cambio intra-modo que promoverá un nuevo modelo de desarrollo favorable a nuevas fracciones de la burguesía, o a la misma bajo una nueva configuración de alianzas.

Las élites hegemónicas internacionales replantean el modelo de desarrollo y conciertan pequeñas concesiones a fin de evitar otras mayores no programadas. Son ellas mismas quienes ponen en duda el modelo de desarrollo prevaleciente, y promueven en su lugar un cambio intra-modo, otorgando al modelo anterior la responsabilidad de todos los males, y en consecuencia, disipando cualquier cuestionamiento que se dirija a poner en duda al modo de producción. La prédica redundante entonces en sostener que “lo defectuoso” no es el capitalismo, sino una determinada manera de ponerlo en práctica.

El agotamiento de un modelo de desarrollo en las potencias económicas mundiales, genera un efecto de propagación que acelera y consolida ese mismo colapso en los estados dependientes. De tal manera los estados preeminentes de la estructura internacional presionan a los estados débiles a nivel superestructural, a los fines de que aquellos promuevan en sus respectivas estructuras económicas una redefinición de alianzas para el cambio de modelo de desarrollo que se pretende.

## 2. El estado interventor y el capitalismo nacional-industrial

### 2.1 Nacionalismo, Keynesianismo y Consenso de post-guerra

Respecto de los ciclos económicos, políticos y culturales, hemos de plantear que las épocas de auge son depositarias de un fuerte optimismo que -inscribiéndose en la prosperidad del modelo de desarrollo imperante- fortalece y estabiliza el clima cultural, dogmatizando ciertas convicciones que hacen a las sociedades reacias al cambio y proclives al sostenimiento del statu quo vigente. Por el contrario, los periodos de declive ablandan progresivamente las opiniones que se habían vuelto incuestionables en la etapa precedente, y cimientan actitudes más favorables al cambio. Esta última tendencia hace eclosión con la llegada de una crisis político-económica de envergadura mundial, un punto de ruptura que cierra el ciclo económico acarreado el colapso definitivo del modelo de desarrollo que mostraba ya signos ciertos de agotamiento.

Desde comienzos del siglo XX la expansión del comercio mundial había impulsado un fuerte desarrollo económico en los bloques del centro y un crecimiento pujante de las empresas allí radicadas. Esta situación de prosperidad generó un clima de optimismo, confianza y expectativas positivas tanto en las entidades financieras como en los ahorristas particulares que destinaron su excedente monetario a la inversión en acciones, elevando su precio y la consiguiente remisión de dividendos. Hacia 1929, los inversores que habían comprado acciones a elevados precios previendo una suba aun mayor de los mismos, comenzaron a desconfiar de aquella sobrevaluación e intentaron vender repentinamente todos los activos que habían adquirido. El fin de aquella “burbuja especulativa” iniciada en la bolsa de Wall Street iría a ocasionar en octubre de 1929 un desplome del precio de las acciones que se expandiría al resto de los mercados financieros (Samuelson,1999) Las empresas sufrieron pérdidas intensivas de capital y los bancos serían incapaces de responder al masivo retiro de depósitos. Ante la incertidumbre y la desconfianza, los productores pospusieron sus inversiones y los consumidores sus compras. Una ola recesiva signada por el descenso de la producción, quiebras y el desempleo masivo se expandiría rápidamente a través de los bloques mas relevantes del sistema internacional dando origen a la crisis conocida como la “Gran Depresión”.

Las fallas de autorregulación del sistema económico evidenciaron entonces la insuficiencia del liberalismo clásico para explicar los mecanismos de la acumulación capitalista. La llegada del "New Deal" a manos del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt en 1932 daría inicio al intervencionismo del sistema político-administrativo sobre el sistema económico compensando las fallas de funcionamiento de este último a través del gasto público y la regulación de los mercados. Estados Unidos como el resto de los bloques centrales elevó sus aranceles con motivo de estimular el fortalecimiento de la demanda interna para recuperar los niveles de empleo. Aquellas medidas "proteccionistas" generaron una importante contracción del comercio mundial que —mediando una breve interrupción— volvería a emerger durante la Segunda Guerra Mundial de 1939-1945 (Ferrer,1998)

La situación de incertidumbre, recesión y descontento mundial sería detonante de un período de crítica cultural-filosófica respecto de los saberes convencionales a cerca del desarrollo económico. Habría de emerger una nueva concepción sobre rol que debía desempeñar el sistema político-administrativo en la estructura económica, que hasta entonces, y bajo la concepción liberal clásica, se había limitado a garantizar las condiciones mínimas para el funcionamiento del modo de producción capitalista bajo un tipo de subordinación negativa. En este sentido, la obra de John Maynard Keynes "General Theory of employment, interest and money" de 1936 sintetizaría aquellas nuevas prácticas y saberes del desarrollo que, partiendo de los bloques centrales, serían superestructuralmente transferidos también a la periferia. La orientación keynesiana basada en la centralidad de la demanda agregada como determinante de la producción cobraría un énfasis aún mayor y un gran impulso a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en donde la Unión Soviética obtendría no solo un éxito material sino también un éxito simbólico: el triunfo del concepto de "planificación" de la economía (Hobsbawm,1998) como pilar esencial del "Consenso de post-guerra". A partir de aquel entendimiento tácito entre los aliados a cerca de la bondad de ejercer un rol activo sobre el sistema económico, surgiría una nueva matriz política que colocaba al aparato del estado como regulador esencial del funcionamiento de la estructura sobre la cual se asentaba, dando origen así a un tipo de "Estado interventor" (Krugman,1996)

En América Latina la introducción de aquellas ideas estaría a cargo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en donde el economista Raúl Prebisch sostendría a partir de 1947 la necesidad de un impulso estatal hacia la industrialización como condición para abandonar el tipo de inserción periférica dentro del sistema internacional. En la Argentina los intelectuales del momento y en especial Alejandro Bunge, director de la Revista "Economía Argentina", tradujeron esta concepción en iniciativas concretas que serían plasmadas por el gobierno de Juan Domingo Perón. Bunge como ideólogo de la Unión Industrial Argentina enfatizaba la necesidad de que el aparato del estado asumiera un rol de "subsidiariedad activa" respecto del sistema económico como promotor de la industrialización, de la reforma agraria y de la generación de nuevos ejes de desarrollo (Murmis-Portantiero,1972) Las nuevas ideas de este "estructuralismo latinoamericano" ingresarían en la periferia amalgamadas con las ya existentes concepciones nacionalistas. Los movimientos fascista en Italia y nacionalsocialista en Alemania habían arrojado al clima cultural-filosófico imperante una fuerte impronta de nacionalismo, militarismo, jerarquía y organicismo, conceptos éstos muy bien recibidos por las cúpulas militares Argentinas que no ocultaban su admiración por aquellas prácticas (Buchrucker,1999). La acentuación del nacionalismo político habría de complementar al keynesianismo económico en el sentido de una exacerbación de los conceptos de autosuficiencia y "desarrollo hacia adentro" como condiciones indispensables de la soberanía del bloque.

## **2.2 Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)**

### **2.2.1. Antecedentes**

Los antecedentes del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) coinciden con el agotamiento del modelo de desarrollo que lo precede históricamente, es decir, con el modelo de Economía primaria Agro-Exportadora (EAE). Por tal motivo, antes de analizar las condiciones internas y externas que condujeron al declive del modelo EAE haremos una breve referencia a las características principales del mismo.

Se ha convenido en delimitar la extensión del modelo EAE al período comprendido entre 1860 y 1930, siendo su vigencia coincidente hacia el exterior con la fase de internacionalización del capitalismo mundial desde finales del siglo XIX hasta la Gran Depresión de 1930, y hacia el interior con el período fundacional del país que alcanzaba en 1860 las bases definitivas para la organización nacional tras el Pacto de San José de Flores. El bloque histórico argentino comenzaba por entonces a construir su hegemonía política al tiempo que el modo de producción capitalista daba sus primeros pasos (Legnani-Idígoras,2001)

El sector más dinámico del sistema económico era el sector agropecuario, y la Burguesía Pampeana -compuesta por grandes hacendados que detentaban la propiedad del principal factor productivo (la tierra)- se erigía como la fracción predominante de la estructura. La propiedad de la tierra se encontraba entonces

fuertemente concentrada en latifundios y su explotación descansaba en la institución del arrendamiento. La explotación era de tipo extensiva y apuntaba a la consolidación de las ventajas comparativas estáticas recurriendo a la expansión de la frontera productiva y a la incorporación de mano de obra antes que a la utilización de capital y tecnología (O'Donnell,1997) El “desarrollo hacia afuera” característico del modelo EAE sería posible en virtud de la extraordinaria dotación de recursos naturales sumada a una importante demanda europea de alimentos de clima templado.

Estos factores habían alentado a la llegada de mano de obra inmigrante y de grandes inversiones extranjeras, y al mismo tiempo, posibilitaban la inserción del bloque a la división internacional del trabajo bajo la forma de una economía periférica asociada a Gran Bretaña como potencia hegemónica del momento (Ferrer,1998). El bloque asumía de este modo el rol de exportador de alimentos y materias primas de origen agropecuario (lana, carne y cereales) y de importador de manufacturas de origen industrial. A pesar de la inserción periférica, no se registraban desequilibrios en la balanza de pagos debido a la fuerte expansión de las exportaciones y al ingreso de capitales extranjeros, muchos de los cuales se radicaban localmente otorgando al sistema un alto nivel de extranjerización. Gracias a la preservación de los equilibrios macroeconómicos de base (fiscales, monetarios y cambiarios) existía también estabilidad de precios, crecimiento del producto per cápita y elevados niveles de empleo, integración social e inversión.

La superestructura contaba con un sistema político-administrativo de gran estabilidad institucional compuesto por un régimen de oligarquía competitiva en donde la elite conservadora –representante de Burguesía Pampeana- garantizaba su persistencia al frente del gobierno a través de la manipulación política y el fraude electoral. El tipo de ciudadanía se sintetizaba en los términos de la “fórmula alberdiana” consistente en derechos civiles abiertos a toda la sociedad y derechos políticos circunscriptos a la minoría conservadora (Botana,1998) Inserto en una matriz mercado-céntrica, el sistema político-administrativo buscó satisfacer los imperativos de autogobierno del modelo en curso tales como: a) estabilidad política y seguridad interior para la garantía del derecho de propiedad; b) infraestructura vial y edilicia para la integración territorial y la reducción de los costos de transacción; y c) incorporación de la cultura laboral europea. Emplearía para tales fines a la organización jurídica nacional, la conquista militar del desierto, la educación patriótica y la atracción de inversiones e inmigrantes europeos.

El sistema sociocultural, en virtud de los imperativos del modelo, se caracterizaba por la incorporación de cultura europea y el intento simultáneo de nacionalización y homogeneización de las distintas corrientes de inmigrantes a través del sistema educativo (Escudé,1995). En cuanto a los saberes convencionales a cerca del desarrollo, el liberalismo clásico se presentaba como ideología oficial en conformidad con los postulados de Walter Kemmerer practicados en Europa: moneda estable ligada al oro, sólidos cimientos fiscales y libre comercio con escasa intervención del estado (Krugman,1996). La postura industrialista planteada por Vicente Fidel López y Carlos Pellegrini en 1870 fue había sido dejada a un lado debido a los óptimos resultados económicos. Sin embargo, el respaldo dado por la opinión pública al modelo de desarrollo comenzaría a cambiar hacia comienzos de 1930. Analizamos a continuación los efectos internos provocados por la crisis del capitalismo mundial.

A partir de la Gran Depresión se suscitaron una serie de condicionamientos económicos internacionales que dificultaban la continuidad del modelo EAE: a) la retracción del comercio mundial reduce el flujo de manufacturas del centro a la periferia mientras que su demanda interna permanece constante, b) la caída de las exportaciones de materias primas reduce la reserva de divisas y por ende la capacidad de importar manufacturas, pagar los servicios de la deuda externa y transferir las utilidades de empresas extranjeras radicadas localmente, c) el consiguiente déficit en la balanza de pagos obliga a los gobiernos a elevar los derechos aduaneros y recurrir al control de cambios, d) la demanda interna insatisfecha estimula la producción local de las manufacturas que antes se importaban. (Ferrer, 1969)

Estas consecuencias que sufre la periferia a causa de la nueva situación internacional, junto con la difusión desde el centro de nuevas cosmovisiones que exaltaban la planificación estatal, llevaron a los gobiernos periféricos a adoptar un “proteccionismo obligado” que a la postre explicaría el comienzo de una incipiente industrialización, muy a pesar de los intereses de la Burguesía Pampeana, hasta entonces predominante dentro de la estructura. La revolución pasiva del capitalismo mundial iniciada en 1930 generaría por derivación al interior del bloque un “transformismo” moderado y gradual del paradigma productivo

### 2.2.2. Gestación y desarrollo

La primera respuesta ensayada frente a la nueva situación mundial se daría entre 1930 y 1933 y consistió meramente en equilibrar el presupuesto para cumplir con el pago de la deuda interna y externa mediante un ajuste recesivo hasta tanto la situación internacional –percibida como transitoria- se normalizara. La permanencia de las condiciones internacionales llevó a que Federico Pinedo como ministro de hacienda encabezara en 1933-1943 una segunda respuesta, consistente en una nueva alianza de clases que serviría como base para la implantación de un nuevo modelo de desarrollo.

El Pacto de Roca-Runciman de 1933 había provocado un clivaje inter-clase al interior de la Burguesía Pampeana. Esta quedó escindida, por un lado, en un "grupo privilegiado" de invernadores ligados directamente a la industria frigorífica y por ende al comercio mundial avocado a la venta de carne enfriada a Inglaterra. Este grupo, por entonces fracción predominante de la clase hegemónica, se proyectaba corporativamente a través de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y políticamente a través de la elite conservadora gobernante. Por otro lado, se encontraba un "grupo perjudicado" de criadores que no había recibido beneficio alguno por el pacto y, por ende, había buscado colocar su producción de carne congelada y de conserva en los Estados Unidos. Este grupo se componía por la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires (CARBAP) y otras sociedades rurales del interior. Políticamente proyectaba sus intereses a través de la Unión Cívica Radical (UCR), partido que también representaba a las capas medias urbanas no ligadas a la industria sino a los servicios. El sector industrial mostraba a una incipiente Burguesía Urbana que por entonces se organizaba corporativamente a través de la Unión Industrial Argentina (UIA) y políticamente, si bien no contaba con un partido político propio, sus intereses resultaban ser temporalmente convergentes con los de la elite conservadora gobernante (Murmis-Portantiero, 1972)

Frente a la coyuntura internacional desfavorable entonces, cada fracción del bloque presentó argumentos y demandas lo mas afines posibles a sus intereses dentro de las limitaciones que ofrecía el contexto imperante. La Burguesía Urbana a través de la UIA, el sector mas favorecido por las nuevas condiciones mundiales, pretendió la supresión de la competencia externa y el acceso al crédito estatal a bajas tasas de interés para fortalecer su posición dentro del mercado interno. Al "grupo privilegiado" de la Burguesía Pampeana enmarcado en la SRA, dada la fuerte caída de sus exportaciones, no le quedó mas que acompañar la idea de proteger oficialmente a la industria manufacturera, puesto que aquella al menos emplearía insumos agropecuarios de su producción. Sin embargo sostenía la necesidad de emprender un desarrollo industrial "limitado" que permitiera tan solo sustituir internamente las manufacturas que ya no podían importarse sin afectar su propio predominio dentro de la estructura. La BCBA, también afectada por la crisis, se abstuvo de participar en la discusión, adoptando una postura de neutralidad que denotaba cierta aquiescencia. El gobierno de la concordancia, por su parte, vio la posibilidad de obtener dividendos políticos y electorales por la implementación de aquellas medidas: la reactivación económica junto a la creación de viviendas y empleos tendrían gran aceptación social y fortalecerían sus posiciones de poder. De este modo, el sistema político-administrativo empleaba los imperativos de funcionamiento del sistema económico como medio para solventar sus propias redes de patronazgo y clientelismo político.

El nuevo acuerdo había sido posible por el carácter "limitado" del nuevo modelo de desarrollo que suponía no una diversificación sino una expansión de la industria preexistente (alimentos, textil, bebidas, metalúrgica) meramente a los fines de cubrir la demanda de bienes anteriormente importados, y sin poner en cuestión la preeminencia de la Burguesía Pampeana dentro de la clase hegemónica. Se emprendía entonces una "industrialización sin revolución industrial" que daría como resultado una economía no integrada basada en la industria liviana de bienes de consumo no durables. En este sentido, el Plan de Reestructuración Nacional de Matías Sánchez Sorondo en 1933 y el Plan Pinedo de 1940, si bien no serían aprobados por la oposición Radical representaron el origen del nuevo modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

La alianza hegemónica de clases había sido redefinida y los saberes convencionales sobre el desarrollo comenzaron a adoptar posturas no compatibles con el librecambio. Se instauraron entonces con un conjunto de medidas intervencionistas que exigieron la ampliación de las dimensiones normativa y funcional del estado durante la década de 1940. Entre ellas se destacan la creación del Banco Central, la Junta Reguladora de Granos y la Comisión de Control de Cambios, cuyas mesas directivas contaban incluso con delegados de la UIA, la SRA y la BCBA. Los complementarios intereses estructurales y superestructurales, sin embargo, comenzaron a colisionar cuando el creciente déficit público obligó al gobierno a incrementar la presión tributaria sobre el sistema económico. Las corporaciones patronales temieron por el crecimiento desmedido de la burocracia que ellas mismas habían patrocinado, y mostraron intermitentes y moderadas manifestaciones de oposición. Sin embargo, el modelo ISI ya estaba en marcha.

### 2.2.3 Consolidación y características

Hemos visto entonces que el gobierno peronista, cuyo mandato nos disponemos a analizar, no instaura un nuevo modelo de desarrollo, sino que consolida y lleva a su máxima expresión al modelo que había sido ya acordado luego de la crisis mundial y prolongado a lo largo de los gobiernos de Uriburu (1930-32), Justo (1932-33), Ortiz (1938-40) y Castillo (1940-43). Durante estos últimos, sin embargo, perduraba la idea de que una vez mejorada la situación internacional, se retornaría al modelo agroexportador. Por el contrario de las expectativas, la situación internacional finalmente se estabilizaría pero bajo un nuevo paradigma histórico que portaba un nuevo clima cultural-filosófico y nuevas ideas sobre el desarrollo económico. Es así que

Perón, lejos de retomar el antiguo modelo EAE, opta por continuar y plenificar al modelo ISI en vigencia. A continuación exponemos entonces como quedaría configurado el modelo ISI en sus cuatro instancias durante su etapa de consolidación, coincidente con el período 1946-1955.

El paradigma productivo del modelo portaba como concepción económica de base al keynesianismo, materializado internacionalmente en lo que se conocería como el Consenso de Posguerra, y traducido en la periferia a través del estructuralismo latinoamericano. De acuerdo con aquel, el lucro y la acumulación debían emerger de la producción industrial genuina (generación de nuevos activos) ya sea a través de la inversión privada o el gasto público. Se consideraba que en etapas recesivas, donde la demanda y el producto se contraen, los niveles de consumo solo pueden ser restablecidos por medio de una intervención inicial del sistema político-administrativo que, mediante el gasto y la inversión pública, multiplicara y protegiera las fuentes de empleo y, al mismo tiempo, elevara la renta real de la clase subordinada. El incremento de la demanda iniciaría entonces un círculo virtuoso por el cual el mayor consumo inducido elevaría la producción y el empleo, generando así mayores ingresos que vendrían a restablecer la inversión pública inicial (Dillard,1971). De este modo, la política económica adoptó un tipo de “desarrollo hacia adentro” basado en la nacionalización de las empresas proveedoras de servicios públicos, la ampliación del cuadro administrativo y el fortalecimiento del mercado interno a través de la promoción del sector industrial y el crecimiento de la demanda agregada. En la práctica, el paradigma fijó su epicentro en la industria liviana de bienes de consumo no durables, motivo por el cual a largo plazo no sería la fracción predominante del sector industrial la mayor beneficiaria de las medidas oficiales, sino las fracciones más débiles de pequeños y medianos empresarios, que multiplicaron considerablemente su existencia.

El régimen social de acumulación del modelo giró en torno a la política de industrialización por sustitución de importaciones, por la cual se procuraba reemplazar las manufacturas de origen extranjero por otras producidas localmente. Se recurre entonces no a la diversificación del sector industrial o a la instauración de industrias de base, sino a la mera expansión de la capacidad productiva existente basada en la industria liviana de alimentos, textiles, bebidas, vidrio y metalúrgica (Murmis-Portantiero,1972) De cualquier manera, se sostenía que esta industrialización iría a incrementar el valor agregado de los productos finales, por lo que la estructura obtendría niveles más elevados de plusvalía. La “economía al servicio del pueblo” implicaba canalizar una parte de este mayor excedente generado hacia la clase subordinada bajo la forma de incrementos salariales y prestaciones sociales. Esta redistribución más equitativa de la riqueza y de los derechos de ciudadanía, llamada justicia distributiva o “justicia social”, era garantizada por el aparato del estado a través de la presión tributaria y principalmente a través del gasto público. El incremento de la participación relativa del gasto público en el producto bruto sería posible en virtud de las inicialmente abultadas reservas de divisas que resultaron del superávit comercial por la alta demanda europea de alimentos durante la guerra (Sidicaro,2003) El estado, como garante de los derechos sociales y promotor del desarrollo económico, se convirtió entonces en el principal mecanismo de asignación y distribución de la riqueza.

El modo de regulación adoptado durante el decenio peronista se caracterizó por un tipo de subordinación positiva o “subsidiariedad activa”, es decir, de complementariedad del sistema político-administrativo respecto del sistema económico, en donde el primero intentó generar las precondiciones necesarias para el desarrollo. Para ello, el aparato del estado adoptó la forma de un “estado interventor” fuertemente regulador y empresario que ubicaba al gobierno en una “tercera posición” a nivel interno, asumiendo un rol como compensador de los fallos del sistema económico, como generador de externalidades positivas para el desarrollo de la estructura productiva y como armonizador del conflicto clasista para garantizar la persistencia del modo de producción. Este tipo de intervención requirió de la multiplicación del cuadro administrativo, la instauración de aranceles aduaneros, subsidios, control de cambios y el establecimiento de precios mínimos y máximos, elementos que retomaremos al analizar las dimensiones del estado. El peronismo vendría a redefinir ligeramente a la alianza de clases que dio origen al modelo ISI. El aparato del estado conservaba su rol de árbitro e instrumento para la conciliación de intereses, sin embargo, se incorporaba a la clase subordinada y se acentuaba la participación de la Burguesía Urbana en su conjunto. La Burguesía Pampeana por su parte –que en sus comienzos había sido la cabeza de aquella alianza- sería desplazada a un segundo plano.

En lo que respecta al frente de acuerdos internacionales, la política exterior tradicionalmente aislacionista, exitista y confrontacionista, se tomaría durante el gobierno de Perón en pendular y ambivalente. La neutralidad durante la guerra mundial (que manifestó un apoyo formal a los aliados y un apoyo tácito al eje) y la “tercera posición” a nivel externo mas retórica que efectiva respecto de EEUU y la URSS acentuó los caracteres de ambigüedad (Sidicaro,2003). En cuanto a acuerdos internacionales, dado el “desarrollo hacia adentro” y la postura autosuficiente adoptada desde el gobierno, los serían pocos, entre los que se destaca el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) firmado en Río de Janeiro en 1947, un pacto de defensa mutua hemisférica que preveía sanciones diplomáticas y comerciales, siendo las militares optativas.

### 2.3 Estructura y superestructura en 1946.

A continuación pasaremos a analizar la composición del bloque histórico a comienzos de 1945, con motivo de visualizar a los actores que habrían de participar en el período de consolidación del modelo ISI, un período que implicaba en sí mismo la implantación de una matriz estado-céntrica.

El sistema económico mostraba como fracción predominante de la clase hegemónica a un conjunto de grandes propietarios rurales de la región pampeana (Burguesía Pampeana), grandes empresas industriales oligopólicas y filiales de empresas trasnacionales que ocupaban posiciones dominantes en la industria automotriz, química y metalmeccánica (Gran Burguesía Urbana) e importantes entidades bancarias nacionales (Burguesía Financiera). Se agrupaban en organizaciones articuladoras de demandas de naturaleza corporativa como la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA) respectivamente. Estos actores estratégicos, dado el poder económico que les confería el control de los principales medios de producción, disponían de una amplia influencia sobre el sistema político-administrativo y de importantes instrumentos para encabezar alianzas. Entre ellos, la burguesía pampeana, por su elevado aporte al producto bruto y a las exportaciones nacionales se erigía desde principios de siglo como el sector más influyente de la estructura. La fracción débil de la burguesía, en cambio, se integraba por comerciantes, pequeños y medianos empresarios urbanos, y por modestos productores agrarios del interior del país, que detentaban escasos factores productivos y cuya incidencia dentro del proceso de producción era menos que subsidiaria.

La clase subordinada, por su parte, se hallaba compuesta por trabajadores rurales y un segmento incipiente de obreros industriales que, en su mayoría, pertenecían a importantes sindicatos, entre ellos, frigoríficos, ferroviarios, textiles, telefónicos y comerciales. Estos habían sido artífices de crecientes disturbios en demanda de mejoras salariales y laborales, que obligaron a los gobiernos precedentes a abrir el diálogo e introducir nueva legislación; sin embargo, su accionar era aún atomizado y falto de coordinación. Existieron varios intentos fallidos por unificar la acción gremial en una única central obrera a partir de iniciativas anarquistas, socialistas y finalmente sindicalistas<sup>16</sup>. Estas circunstancias, sumadas al fraude electoral que los había mantenido al margen de la esfera política, hicieron que la clase trabajadora no pudiese disponer de una influencia decisiva sobre el aparato del estado, circunstancia que por entonces, la mantuvo al margen de la construcción de alianzas político-económicas.

En lo que respecta al sistema político-administrativo, cada fracción de la estructura se incorporaba al sistema de representación adhiriendo a una organización reguladora de demandas que proyectaba sus intereses superestructuralmente. El Partido Demócrata Nacional de corriente conservadora, congregaba a la burguesía pampeana, sectores de la gran burguesía urbana y ocasionalmente la burguesía financiera. Por su parte, la clase media de profesionales, docentes y empleados hallaba expresión en la Unión Cívica Radical o bien en el Partido Socialista, mientras que los partidos Laborista y Comunista contaban con la mayor parte de las adhesiones de la clase subordinada sindicalizada. El dominio político del sistema contaba con un gobierno originariamente heterogéneo, conformado por una coalición de diversos actores civiles con respaldo militar, triunfante con una representatividad electoral del 55% el 24 de febrero de 1946. Al frente del ejecutivo se colocaría a partir de entonces el presidente Juan Domingo Perón.

El general Perón había ya participado en el gobierno durante los mandatos de Ramírez y Farrell a partir de 1943, ocupando la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Guerra y la Vicepresidencia de la Nación. Desde allí había puesto en marcha una serie de reformas sociales y de asistencia que beneficiaron a la clase trabajadora y que le permitieron obtener el apoyo indiscutido de la misma. La movilización del 17 de Octubre de 1945 en Plaza de Mayo representaría una clara demostración del poder de convocatoria de Perón que le permitió acallar a sus opositores y acceder a la candidatura presidencial<sup>17</sup>. El principio de escisión escogido por Perón durante la campaña priorizó la igualdad sobre la libertad como recurso electoral apelando a dos elementos: nacionalismo antiimperialista y justicia social. El primero, una tendencia predominante en el clima cultural-filosófico del momento y sumamente internalizado por la sociedad; el segundo, una cuestión postergada por el conservadorismo liberal y a la que Perón había dado ya respuestas concretas desde la Secretaría de Trabajo. La oposición conjugada por la Unión Democrática, por el contrario, recurrió a la idea de libertad, un valor poco novedoso y escasamente tematizado por la opinión pública del momento. La astucia política, el carisma, el sincronismo y la efectividad de Perón aseguraron su amplia ventaja en primera vuelta.

16. Entre los principales proyectos destacamos la FTRA en 1891, FOA en 1901, UGT en 1903, FORA en 1904, USA en 1922, COA en 1926 y CGT en 1930

17. En un primer momento, la adhesión popular se asoció principalmente al estímulo material que representaban las mejoras salariales y laborales. La rutinización de estas prácticas, sin embargo, condujo más tarde a la acentuación del liderazgo carismático de Perón y a la formación de un electorado cautivo y tradicional.

## 2.4 La matriz política estado-céntrica: configuración y dinámica.

Para poder alcanzar su etapa de consolidación, el modelo ISI requería de la implantación definitiva de una matriz política estado-céntrica. Esto solo ocurriría a partir de los dos mandatos consecutivos de Jun Domingo Perón en donde una elevada injerencia del sector público se registró no solo en la estructura sino también en los distintos ámbitos de la sociedad civil. Analizaremos a continuación las características que adoptó aquella modalidad de inserción.

### 2.4.1 Dimensión ideológica del Estado

Las motivaciones subyacentes al sistema sociocultural se nutrían del clima cultural-filosófico mundial y de la permeable cultura política de la sociedad civil. Hemos destacado ya la concepción nacionalista e intervencionista que a partir de 1930 comenzó a afianzarse en el sistema internacional. En el plano local, por su parte, predominaba una formación cultural impregnada por una ideología militarista y nacionalista. El primer elemento se explica por la gran influencia que, desde los tiempos de la independencia, habían ejercido las fuerzas armadas en la vida política del bloque. El segundo elemento tiene que ver con el "nacionalismo oficial" de contenido autoritario, egocéntrico y organicista, introducido por los conservadores a partir de 1908 y prolongado durante varias generaciones<sup>18</sup>. Estos elementos son de suma importancia para comprender la estrategia peronista de creación de apoyos sociales -difusos hacia el modelo y específicos hacia su gobierno- que explicamos a continuación.

Juan Perón justificaría la intensificación del nuevo modelo de desarrollo enfatizando las bondades que este implicaba para el bienestar de la clase subordinada y los prejuicios que el anterior modelo "oligárquico" había ocasionado a la misma. De tal manera, el modelo ISI era presentado ante la opinión pública como la solución integral y definitiva a las condiciones de explotación hacia el interior y de dependencia hacia el exterior que había sufrido el "pueblo" desde los comienzos de la organización nacional. Aquello, sin embargo, debía ser justificado no solo discursivamente sino mediante la internalización de aquellas convicciones por parte de la clase subordinada. Es por tales motivos que dentro del sistema sociocultural Perón buscaría, sin lugar a dudas, el control de las opiniones -poder ideológico- como garantía del modelo y también como justificación de su presencia al frente del mismo. Para lo primero, debía conquistar un requisito cultural de legitimidad -o mentalidad- empleando el sistema educativo, la propaganda oficial y la canalización del descontento; para lo segundo, era necesario lograr la deificación mítica de su figura a través del discurso. Aquellas construcciones serían llevadas a cabo por el gobierno a través de una "doctrina nacional" compatible con el advenimiento de la sociedad de masas conocida bajo el nombre de "Justicialismo", que portaba como núcleo al lema "independencia económica, soberanía política y justicia social". Esta doctrina sintetizaba un nivel ideológico destinado a impregnar en los estratos mas bajos, e intentaba conjugar postulados del nacionalismo, del socialismo y del catolicismo social. Se apuntó a la realización de una ciudadanía comunitaria que articulara el bien individual con el bien común y en donde la concreción de los derechos y obligaciones particulares resultase inseparable de la realización de la comunidad como un todo (Perón, 1974).

Tal como hemos mencionado, la "idea de nación" se hallaba ya internalizada; sin embargo, esta misma identidad social sería ligeramente transformada para adaptarla como mentalidad no ya de cualquier grupo de pertenencia dentro del bloque, sino de un tipo específico y totalizante: el movimiento peronista<sup>19</sup>. En este sentido, desde el sistema educativo, la ideología oficial equiparó claramente "peronista" con "argentino", con lo cual la negación del peronismo o de su modelo de desarrollo devino en un acto de traición u oposición a los intereses nacionales-populares. Los textos escolares retomaban la educación patriótica pero también explicaban la doctrina peronista, incorporaban las imágenes de Perón y su esposa y remarcaban una supuesta posición de predominio de la Argentina dentro del contexto mundial (Escudé, 1995). Como resultado, la ideología nacionalista a partir de la nueva sinonimia, podía ser calificada de nacionalista o peronista indistintamente<sup>20</sup>. A esta forma de socialización primaria venía a complementar otra de carácter secundario determinada por la propaganda oficial y el adoctrinamiento que, mas allá del sistema educativo, empleó un variado material ideológico de difusión: el arte y la cultura (cines, teatros, música, arquitectura, centros deportivos, universidades, sindicatos), la prensa radial y escrita (comunicados, mensajes, slogans, revistas

18. Esta política educativa acuñada por Ramos Mejía adoptó el nombre de "educación patriótica" y tenía como objetivo "argentinar" a los hijos de las muchas y muy diversas colectividades de inmigrantes, incorporando al sistema educativo símbolos y canciones patrias de carácter obligatorio, textos dramáticos y legendarios que exaltaban la grandeza nacional, el patriotismo y el heroísmo de los próceres.

19. Al peronismo irían a concurrir tres diferentes expresiones del nacionalismo: un nacionalismo de derecha (clerical, fascista, militar), un nacionalismo democrático (forjista-yrigoyenista) y mas tarde un nacionalismo de izquierda (revolucionario). (Mazzeo, 2000)

20. Perón supo emplear hábilmente los frutos del fanatismo nacional. Un claro ejemplo fue la intervención del embajador estadounidense Spruille Braden quien calificó de nazi al gobierno argentino. El lema "Braden o Perón" vino a significar entonces nacionalismo de la mano de Perón o imperialismo Yanqui de la mano de la oposición.

oficiales) y la vía pública (carteles y colocación del nombre de Juan Perón o Eva Duarte en calles, pueblos, estaciones de ferrocarril, hospitales y escuelas)

El peronismo supo emplear una práctica de inversión simbólica por la cual incorporaba a su propio discurso enunciados peyorativos con los que la oposición intentaba descalificarlo para luego resignificarlos positivamente, alzándolos como símbolos meritorios de la identidad colectiva del mismo movimiento (Mazzeo, 2000) En su vinculación a cada sector estructural Perón recurrió a una estrategia conformada por tres instancias: acuerdo, persuasión y como ultima ratio coerción. A través de esta secuencia llevaba a la práctica un gatopardismo expreso por el cual presionaba a cada sector social apelando a su temor específico. Exhortaba a la clase hegemónica a emprender una revolución social pacífica y controlada para evitar el advenimiento de una revolución violenta que la despojara de su propiedad. Para ello se hacía necesario organizar a las masas, ganarse su reconocimiento y otorgarles justicia social. A la clase subordinada, por su parte, le sugería la activa participación para evitar la explotación y adquirir la dignidad y los derechos que por naturaleza les correspondían. De esta manera, el sistema político-administrativo mediaba como árbitro con capacidad de veto defendiendo los intereses de ambas clases para garantizar la estabilidad del sistema económico y la continuidad del modo de producción y su modelo de desarrollo.

De igual manera, el poder ideológico peronista supo interpretar la participación extra-sistémica y violenta de las nuevas fuerzas sociales como un peligro cierto para el modelo pero también como una oportunidad para la consolidación del mismo. Procuró entonces canalizar institucionalmente el descontento popular, convirtiendo a los sindicatos en un instrumento para incorporar a la clase trabajadora al sistema político-administrativo. La CGT se conformó de tal modo como una herramienta para el acuerdo y no para la lucha, que al amparo del aparato del estado adoptaba una estructura piramidal centralizada y subordinada ideológicamente a Perón. Con esta misma finalidad de transformar lo disfuncional en operativo empleó una política de neutralización de la oposición, que encauzó la opinión de quienes se mostraban como "aún salvables" y silenció la crítica de los "irrecuperables". En este sentido se produjeron: a) la creación de organismos sociales afines con participación técnica en el gobierno, como en el caso de la Confederación General Económica (CGE); b) la fusión de la heterogénea coalición electoral que lo respaldaba en un partido único policlasista: el Partido Justicialista<sup>21</sup>; c) la cooptación de líderes de la oposición socialista, radical y conservadora; d) la intervención de corporaciones empresarias como en el caso de la UIA; e) la vigilancia y regulación estatal de organizaciones profesionales y estudiantiles, como la Unión de Estudiantes Secundarios (UES); f) el control del derecho de reunión y asociación; y g) la censura de la libertad de prensa a modo explícito a través de la Secretaría de Prensa, la expropiación y la clausura, o de manera encubierta por medio de la reducción del suministro de papel.

A través de los instrumentos que hemos expuesto, el gobierno peronista negó la separación entre estado y sociedad civil a nivel superestructural y acentuó la ya difundida tendencia de crear una cultura nacional uniforme, sin fisuras ni pluralidades (Escudé, 1995). La nueva matriz política exigía una expansión del aparato del estado dentro de la sociedad civil mediante la ampliación de sus funciones y capacidades. Esto requería, por un lado, de la construcción de un poder político fuerte a manos de un sólido aparato del estado, y por otro lado, de la aquiescencia de la sociedad civil respecto de aquella expansión y de su participación activa a la hora de concretarla. Para evitar la posible confrontación derivada de la incursión masiva en dominios propios de la sociedad civil, el aparato del estado no debía invadir a la sociedad como un agente externo, ni tampoco anexionarse como otra parte integrante de la misma, sino que debía procurar fusionarse y confundirse con ella presentándose como esencia de su misma naturaleza ennoblecida y organizada. El estado intentaba mostrarse entonces como la expresión pura y plena de la sociedad civil dotada del monopolio de la coacción física, es decir, no como un agente coactivo exógeno sino como la "comunidad organizada" en sí misma y por sí misma. De esta manera, al confundirse el estado con la sociedad a nivel superestructural, fortaleciendo a la sociedad civil se fortalecía a sí mismo, evolucionando "con la sociedad" y movido por su propia dinámica. La fusión y la movilización de la sociedad civil lo dotaba de las capacidades y el apoyo específico requerido para la instauración de la nueva matriz política y consecuentemente para la consolidación del modelo ISI.

Hacia su figura en particular Juan Domingo Perón supo forjar un tipo de dominación carismática a través de un centralismo político o "verticalismo" que lo presentaba simultáneamente como intérprete de la voluntad popular, como encarnación del estado y como líder del movimiento peronista. Empleaba en su discurso una retórica sencilla, creíble, concreta y didáctica, pero al mismo tiempo emocional y eufórica, que exaltaba el sentimentalismo de las masas y les transmitía seguridad, identidad y cercanía. Su estilo político adoptó los caracteres de un decisionismo de vertiente nacional-populista (Bosoer-Leiras, 2001) incluyente en lo social y

21. La formación del partido en el interior de un aparato del estado con grandes recursos y capacidades contribuyó a unificar a las distintas cosmovisiones de sus integrantes.



movilizador en lo político. En la toma de decisiones recurría a la acción inteligente, estratégica, preventiva, de largo plazo y autóctona pero basada en la experiencia histórica. La figura de Perón encarnó el elemento cesarista de la revolución pasiva que se estaba consolidando: utilizó una actitud imaginativa en la búsqueda de soluciones, realista para la confección de alianzas, oportunista respecto de la coyuntura y maquiavélica en elección de sus medios (Floria, 1992). Su imagen adoptó un significado social herético como emblema de la subversión simbólica de los códigos de conducta vigentes, las formas tradicionales de jerarquía social y los símbolos de autoridad oligárquicos (James, 1990). Y la imagen de su mujer, Eva Duarte, portaba en sí misma un significado de inmediatez, de contención, de esperanza y de emblema de bienestar y ascenso social. Perón eliminó de este modo las antiguas lealtades políticas e implantó otras nuevas y afines a su objetivo: obtener no solo una aquiescencia difusa hacia el peronismo y su modelo de desarrollo, sino una aceptación específica hacia Perón como conductor del peronismo

#### 2.4.2 Dimensión normativa y funcional del Estado

En lo que respecta a las aspiraciones de poder político dentro del sistema político-administrativo, el gobierno controlaba sin problemas los medios materiales y formales de administración: dominaba a un vasto cuadro administrativo de burócratas adoctrinados y disponía de amplia mayoría oficialista tanto en el Congreso como en la Corte Suprema de Justicia que había sido “peronizada” por medio del juicio político efectuado a sus anteriores miembros. Sin embargo, no contaba con total autoridad sobre el aparato represivo, puesto que si bien las fuerzas armadas prestaron inicial apoyo al gobierno, constituían un actor estratégico fragmentado y con intereses internos sumamente dispares. El régimen político de gobierno oscilaría entre la autocracia populista y el desarrollismo; en tanto que las dimensiones normativa y funcional del estado mostrarían un mayor grado de variabilidad, especialmente en su aspecto económico, a medida que las dificultades estructurales de origen local e internacional comenzaron a agravarse.

El eje de la dimensión normativa del estado se construyó en torno a la Constitución Nacional de 1949. A través de aquella se pretendió instaurar la nueva “idea de ciudadanía” como requisito jurídico de legitimidad, es decir como legalidad. El peronismo redefinió la noción de ciudadanía dentro de un contexto comparativamente más amplio para la clase subordinada y más restrictivo para la clase hegemónica<sup>22</sup>. El cambio más profundo correspondió a los derechos sociales, se introdujo una amplia legislación laboral y social dirigida a los estratos más vulnerables: derechos del trabajador, la familia y la ancianidad (regulación de convenciones laborales, estatuto del peón rural, salario mínimo vital y móvil, aguinaldo, vacaciones pagas, jubilación, pensión, sanidad, educación). En cuanto a los derechos políticos, se estableció la reelección presidencial – uno de los principales objetivos-, se modificaron las circunscripciones electorales y se instituyó el voto femenino. La ley 13.010 concedía a las mujeres los mismos derechos políticos y obligaciones cívicas que a los hombres. Esta iniciativa autorizó a sufragar a casi cuatro millones de mujeres (que en su mayoría lo harían por el peronismo) y posibilitó el ingreso de 21 mujeres a la Cámara de Diputados y 6 al Senado (todas peronistas). El impacto generado por la concesión y el manejo estratégico de aquellos derechos dio como resultado un nuevo triunfo electoral de Perón en 1951, esta vez con un 62% de los votos que duplicó la cantidad obtenida por la UCR, ubicada en segundo lugar.

En lo que respecta a los derechos civiles -que preocupaban mayormente a los estratos medios y altos- se produjo sin embargo una considerable reducción. Hemos mencionado ya, al analizar la dimensión ideológica, las masivas incursiones del sistema político-administrativo dentro del sistema sociocultural, la mayoría de las cuales habían sido formalizadas mediante leyes o decretos ejecutivos. Las libertades individuales fueron restringidas y algunos derechos de propiedad reformulados hacia una “función social” que dispusiera “el capital al servicio de la economía y la economía al servicio del pueblo”, o lo que equivale a decir: la clase hegemónica al servicio de la estructura y ésta subordinada a la superestructura, ámbito en el cual el estado y la sociedad civil se confunden. Esta concepción inspiraba en parte al artículo 40 de la nueva Constitución Nacional que establecía que las riquezas del subsuelo eran propiedad inalienable de la nación, al tiempo que se prohibía la enajenación o concesión a particulares de las fuentes de energía y servicios públicos. Sin embargo a lo largo del período, el déficit y la crisis energética obligarían al gobierno a rever la postura establecida en este artículo que comenzó a flexibilizarse: así lo muestra la Ley de Inversiones Extranjeras que tenía como objetivo alentar a la participación del capital privado (Sidicaro, 2003). Aquella ley no dejó de colisionar con los principios antiimperialistas difundidos y sumamente arraigados al sistema sociocultural. Es preciso señalar que los principios de la doctrina justicialista plasmados en la dimensión normativa influyeron significativamente en el régimen de premios y castigos que las cortes de justicia emplearon para determinar lo justo y lo injusto.

22. “No existe para el peronismo mas que una sola clase de hombres: los que trabajan” (20 verdades Peronistas – Juan Domingo Perón)

A cerca de la dimensión funcional del estado hemos de destacar el pronunciado crecimiento, especialización y diversificación del cuadro administrativo, nucleado en múltiples organismos de planificación, ejecución y control de políticas públicas, a los que se sumaban las organizaciones de regulación social y las empresas en manos del aparato del estado. Este sobredimensionamiento burocrático se explica por la racionalidad del sistema político-administrativo en esta dimensión, la cual estuvo dada: hacia el sistema económico, por impulsar el paradigma productivo del modelo de desarrollo vigente; y respecto del sistema sociocultural, por garantizar la viabilidad del régimen social de acumulación inherente a dicho modelo. Las divisas necesarias para financiar el modelo se obtendrían a partir de las reservas monetarias del estado, la recaudación impositiva y las transferencias de recursos desde el sector agropecuario hacia el sector industrial. Esto último sería regulado por el IAPI (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio), ésta entidad monopolizaba las exportaciones agrícolas fijando a los productores un precio que reflejaba sus costos medios totales, y obligándolos de este modo a un ahorro forzado que se destinaba a las inversiones industriales. De esta manera se evitaba que la Burguesía Pampeana sufriera la baja de los precios internacionales, pero también se la despojaba de la posibilidad de disfrutar de las alzas y de disponer de su capacidad de ahorro e inversión.

Los inputs provenientes del sistema económico respondían a la situación internacional que, habiendo tornado inviable al modelo agroexportador, exigieron un cambio en el paradigma productivo que repentinamente debía centrarse en un sector industrial escasamente desarrollado. Los outputs del sistema político administrativo destinados a fortalecer el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se agruparon en dos programas económicos llamados "Planes Quinquenales". El Primer Plan Quinquenal 1947-1951 tenía como objetivo lograr la industrialización del bloque en el menor tiempo posible, lo cual requería del fortalecimiento del mercado interno tanto hacia el interior (vigorizando la demanda) como hacia el exterior (obteniendo una mayor "independencia económica"). Desde una concepción keynesiana la demanda crea su propia oferta, a través de un círculo virtuoso en el cual el mayor ingreso disponible permite mayor consumo y éste eleva la producción y el empleo. De allí que para arribar a la mayor oferta industrial se tomara el camino del fortalecimiento de la demanda, a través de la creación fuentes de trabajo, la protección de los empleos existentes y el aumento de la renta real de los consumidores (Sidicaro,2003)

La creación de nuevas fuentes de trabajo podía darse por: a) ampliación de la burocracia del sector público -solamente para la supervisión del primer plan quinquenal se crearon 6 nuevos organismos del estado<sup>23</sup>-; b) generación de nuevas empresas estatales<sup>24</sup>; y c) concreción de un importante plan de obras públicas<sup>25</sup>. En cuanto al resguardo de los empleos, se brindaron desgravaciones impositivas, subsidios, protecciones arancelarias y créditos a bajas tasas de interés a las empresas privadas para la ampliación de sus plantas. La renta de los trabajadores se incrementó a través de mejoras salariales, establecimiento de precios máximos y mínimos para los bienes y servicios esenciales, fuentes de energía y medios de transporte más baratos. En cuanto a la obtención de una mayor autonomía del bloque respecto de los intereses de las potencias internacionales -"independencia económica"- el gobierno peronista recurrió a la cancelación de un importante porcentaje de la deuda externa y a la nacionalización de las empresas proveedoras de servicios públicos a través de la compra o el establecimiento de sociedades mixtas, tales fueron los casos de los ferrocarriles, los teléfonos y los transportes públicos urbanos (Floria,1992)

En 1950 se produce una caída de los precios internacionales de los productos primarios a consecuencia de la política comercial estadounidense que colocó su excedente a disposición de los países europeos a través del Plan Marshall y excluyó a la Argentina como proveedor. Al mismo tiempo, el sector agropecuario había disminuido su productividad debido a la obsolescencia de sus maquinarias y a la falta de dinero e incentivos para invertir. El IAPI comenzó entonces a acumular déficits, las reservas del estado se habían agotado tras las nacionalizaciones y la repatriación de la deuda, al tiempo que la recaudación tributaria se dificultaba. La única posibilidad de obtener financiamiento para continuar con el modelo consistió entonces en promover el ingreso de inversiones extranjeras y restaurar la productividad perdida del sector agropecuario. Tales fueron los objetivos del Segundo Plan Quinquenal, por el cual se incentivaba el ingreso de divisas y se establecía como prioridad número uno para las inversiones al sector agropecuario. Si bien Perón flexibilizó su discurso para lograr tales objetivos los inversores extranjeros se mostraron reticentes y des-

23. Consejo Económico Nacional, Consejo de Coordinación Interministerial, Consejo Federal Coordinador, Secretaría de Asuntos Técnicos, Dirección Nacional de Planificación y Ministerio de Asuntos Políticos.

24. Tal es el caso de nuevas empresas como Gas del Estado, Aerolíneas Argentinas y Flota Aérea Mercante Argentina.

25. Como la industria necesitaba de energía se crearon diques con centrales hidroeléctricas: un total de 23 distribuidas en todo el país, aumentando los kilovatios producidos de 45.000 en 1943 a 350.000 en 1952. Descubrimiento y explotación de numerosos yacimientos de carbón, gas y petróleo. Creación del Gasoducto Comodoro Rivadavia que aumento la distribución de gas de 300.00m<sup>3</sup> diarios a 15.000.000m<sup>3</sup>. Construcción de la Destilería La Plata el Aeropuerto de Ezeiza, un gran número de viviendas, monobloques, hospitales y 1000 escuelas en todo el país.

confiados para invertir en la Argentina y algunos sectores populares socializados bajo ideas fuertemente antiimperialistas mostraron su oposición a la medida. La pérdida de eficiencia, eficacia y efectividad de las intervenciones públicas en el sistema económico tornaron conflictiva la permanencia de Perón al frente del ejecutivo.

Tal como hemos ya explicado el régimen social de acumulación tendió a generar mayores excedentes y de mas alto valor agregado que permitieran redistribuir una mayor riqueza, fortaleciendo la demanda tal como requería el modelo. Sin embargo, su finalidad no se agotaba en aquella instancia económica, sino que tenía por objeto satisfacer al requisito político-económico de la legitimidad —el bienestar—. La racionalidad del sistema administrativo hacia el sistema sociocultural tendió a satisfacer las expectativas de recompensa (demandas de justicia sustantiva) que de aquel emanaban. Esto se logró a partir de medidas concretas de asistencia social que venían a acompañar a la profunda extensión de los derechos sociales. La Fundación Eva Perón se convirtió en el principal efector social para las políticas públicas de sanidad, educación, nutrición y salubridad. La acentuación de la “idea de pueblo” aseguró la despolitización pública del conflicto social y la aceptación pasiva de las medidas del gobierno por parte de la clase subordinada, aunque contrarió los intereses de la burguesía pampeana y de la gran burguesía urbana.

## 2.5 Consideraciones preliminares

A modo de conclusión del presente capítulo intentaremos evaluar el desempeño que ha mostrado el modelo ISI remitiéndonos exclusivamente a su período de consolidación (1946 – 1955) Tan solo haremos mención explícita al funcionamiento de los sistemas económico y sociocultural, quedando entonces la racionalidad del sistema político-administrativo supeditada al grado en que este ha conseguido o no mantener su equilibrio de inputs-outputs frente a cada uno de los otros sistemas. Comenzaremos haciendo referencia al sistema económico, pues allí mismo descubrimos la limitación objetiva fundamental del modelo ISI, el germen atenuado de su propia inviabilidad a largo plazo.

El desarrollo de la industria liviana requiere de la importación de productos intermedios y de bienes de capital de alto valor agregado. El sector industrial no puede financiarse con sus propias exportaciones ya que su baja productividad relativa respecto del sector agropecuario -que fija el tipo de cambio- hace que sus precios sean muy superiores a los internacionales. Por consiguiente, el crecimiento industrial debe financiarse con las divisas generadas por el sector agropecuario-exportador a través de un sistema de transferencias. Sin embargo, existen dos obstáculos intrínsecos en esta política: a) el crecimiento del sector agropecuario es mucho más lento que el del sector industrial, por lo cual no logra generar la creciente cantidad de divisas que demanda la industria; b) al quitar al sector agropecuario sus beneficios extraordinarios y por ende su capacidad de ahorro, se le quitan tanto los incentivos como los recursos necesarios para efectuar las inversiones que puedan elevar o aún mantener constante su productividad. Estos obstáculos iniciales, que aumentaron su relevancia conforme se consolidaba el modelo, se combinaron con otros obstáculos coyunturales que disminuyeron aún más la capacidad generadora de divisas (malas cosechas en 1951 y deterioro de los términos del intercambio por la baja del precio internacional de los productos agropecuarios)

Al escasear las divisas agropecuarias, el sector industrial debía pedir créditos para continuar su crecimiento. Sin embargo el modelo ISI, tal como hemos señalado, orienta sus medidas al fortalecimiento del consumo, por lo cual los niveles internos de ahorro privado resultan ser insuficientes. En este caso, debía recurrirse al ahorro público o al ahorro externo. Hacia finales del período, sin embargo, el ahorro público era inexistente; las abultadas reservas de divisas al inicio de la gestión peronista se habían agotado en la nacionalización de las empresas de energía y servicios públicos, la cancelación de la deuda externa, los subsidios, la asistencia social y la expansión burocrática. Las empresas acudieron entonces a créditos internacionales cada vez mayores para mantener los niveles de crecimiento, soportando así una carga de intereses también creciente. Este hecho desencadenaba el déficit de balanza de pagos, agravado también por: a) los mayores ingresos de la clase subordinaban que elevaban el consumo de productos importados; y b) el valor agregado de los bienes exportados localmente (de consumo) se incrementa, pero el de los bienes importados (de capital) es aún mayor. El gobierno, portador de una imagen internacional negativa por su escasa capacidad de pago (déficit presupuestario) y su política exterior aislacionista, no logra acceder a los fondos internacionales necesarios para cubrir el desequilibrio de la balanza de pagos.

El gobierno debe acudir entonces al empleo de sus reservas como medio de pago externo y/o a la emisión monetaria en el ámbito interno. Una u otra iniciativa conllevan a una devaluación del tipo de cambio que internacionalmente dificultaba aún más los pagos de intereses, e internamente ocasionaba una elevada inflación cambiaria. Este mecanismo resultó ser un paliativo temporal del desequilibrio externo pero con elevados costes internos, tal como explicaremos en el próximo capítulo al analizar la continuidad del modelo ISI. Sea como fuere, a largo plazo no puede efectuarse la modernización de las plantas, sobreviene el deterioro de las maquinarias y por ende de la productividad de ambos sectores, al tiempo que el crecimiento

industrial se estanca. Esta incapacidad del sistema para generar fuentes de financiamiento que permitan el crecimiento sostenido del sector industrial sin deteriorar al sector agropecuario o a los equilibrios macroeconómicos básicos (cambiario, presupuestario y de balanza de pagos) recibe el nombre de “estrangulamiento” o “crisis de oferta” y constituye una limitación objetiva que determina la inviabilidad económica del modelo ISI en el largo plazo. Esta dificultad reside precisamente en el carácter “limitado” del proyecto de industrialización que se remitió al desarrollo de una industria liviana sin avanzar hacia la conformación de una economía integrada con industria de base (Ferrer, 1969) Paradójicamente, esta misma condición limitada fue la que hizo posible que el modelo ISI surgiera al amparo de la clase hegemónica en un acuerdo que apuntaba a mantener el predominio de los intereses agropecuarios (Murmis-Portantiero, 1972)

En el sistema sociocultural el modelo ISI ha desplegado un poder ideológico que puede considerarse en general exitoso pero en particular ambiguo en cuanto al control de las opiniones. Para justificar esta afirmación debemos observar lo acontecido en cada sector del sistema.

El apoyo difuso y específico fueron de efecto intenso e inmediato sobre la clase subordinada (por efecto de las prestaciones materiales) y también sobre los actores estratégicos de los sistemas político-administrativo y sociocultural -fuerzas armadas e Iglesia Católica respectivamente-, en virtud de una afinidad inicial de cosmovisiones (nacionalismo militar en lo político y catolicismo social en lo socioeconómico) Sin embargo, nunca se lograría un apoyo semejante dentro de las fracciones más relevantes de la clase hegemónica.

La Burguesía Pampeana –principal sector generador de plusvalía- se vio ampliamente perjudicada por la transferencia de recursos a través del IAPI. El sistema político-administrativo no consiguió el apoyo de esta fracción ni tampoco encaró una estrategia para diluir su poder económico, así lo demuestra la inconclusa reforma agraria. La heterogénea Burguesía Urbana se hallaba frente a una situación ambigua pues si bien la política oficial podía otorgarle ciertos beneficios, sus contenidos estatistas y favorables a los asalariados creaban conflictos. Las industrias dinámicas (papel, químicos, caucho, automóviles, mecánica, metalúrgica, maquinarias y electrodomésticos), por su elevada elasticidad ingreso, se vieron favorecidas por el aumento de los salarios; en tanto las industrias tradicionales (alimentos, textiles y cuero) se vieron perjudicadas porque aquello incrementaba sus costos sin incrementar su demanda. La nueva legislación social fue rechazada por el sector industrial y agropecuario no tanto por la reducción de los beneficios empresarios (puesto que los salarios tenían una baja incidencia en la estructura de costos) sino porque pasaban a regularse relaciones laborales que hasta entonces permitían una gran arbitrariedad en la confección de los contratos de trabajo. Los derechos de propiedad no fueron cuestionados pero su ejercicio fue interferido por múltiples regulaciones públicas, que sumadas al incremento de la burocracia y la complejidad de los procedimientos administrativos, elevó los costos de transacción y desalentó la inversión privada

En ausencia de una dominación efectiva basada en el poder ideológico, la aparente aquiescencia de la clase hegemónica descansaba en el poder político, bajo las formas de coacción y amenaza. La fortaleza inicial del aparato del estado en capacidad, recursos y apoyo (popular y de los actores estratégicos), favoreció a que el poder político lograra contrapesar eficazmente al poder económico que pudiese detentar la clase hegemónica. Hacia el final del período, sin embargo, las modalidades de intervención del peronismo fueron despertando fuertes oposiciones dentro de las fuerzas armadas. Al mismo tiempo, la pérdida de coordinación y lucidez política (motivada por la muerte de Eva Duarte) condujo a Perón a un confuso enfrentamiento con la Iglesia Católica. Las fuerzas armadas y la iglesia sirvieron entonces como medio aglutinante para la antes débil y fragmentada oposición “antiperonista” de los sectores medios urbanos, descontentos por la vulneración de los derechos civiles. Al sobrevenir el golpe militar los apoyos específicos creados se desarticulaban velozmente y las fracciones predominantes de la burguesía manifestaron el carácter no voluntario de su apoyo al gobierno.

La pérdida de apoyos específicos hacia el gobierno de turno no implicó en modo alguno cuestionamientos ciertos a la legitimidad del bloque histórico ni a la viabilidad del modelo de desarrollo. Se procedió a la instauración de un nuevo gobierno y se modificaron las dimensiones ideológica y normativa del estado, tan solo para extraer de aquellas sus componentes netamente “peronistas”. Sin embargo, la dimensión funcional y el cuadro administrativo permanecieron y se transformaron en un recurso de poder político para todos los gobiernos sucesores. El modelo ISI y su matriz política estado-céntrica comenzarían a agotarse y serían progresivamente atenuados pero no abandonados.

### 3. El estado mínimo y el capitalismo global-financiero

#### 3.1 Globalismo, neoliberalismo y consenso de Washington

Una nueva crisis mundial conocida como la "Crisis del Petróleo" se avecinó a comienzos de 1973 cuando la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decidió aumentar el precio del crudo, incrementando notablemente el costo de los combustibles hidrocarburíferos, que para entonces constituían el insumo fundamental de la industria pesada en los bloques desarrollados (Blanchard-Perez Enri, 2000). La inflación desatada sobre las principales estructuras económicas alcanzó índices sumamente elevados que paradójicamente se combinaban con una intensa recesión. Aquel fenómeno conocido como "estanflación" señalaba tanto la crisis de financiamiento del Estado de Bienestar como el agotamiento de la matriz relacional que le daba sustento. El fracaso del keynesianismo para dar respuesta a aquellos nuevos fenómenos marcaba su fin como idea dominante sobre el desarrollo económico.

El desequilibrio y la consiguiente incertidumbre conformaron un terreno fértil para el resurgir de los postulados que Friedrich August Von Hayek, rescatando los principios del liberalismo clásico, había plasmado ya en su libro "The Road to Serfdom" en 1944 y que, desde entonces, habían permanecido en estado de latencia teórica<sup>26</sup>. El documento condenaba cualquier interferencia del sistema político-administrativo sobre el económico, rescatando la desigualdad, el individualismo y la libre competencia como condiciones indispensables para la prosperidad (Hayek, 1995). La Universidad de Chicago, con Friedrich Hayek y Milton Friedman como máximos exponentes, encaró la difusión de postulados económicos afines al darwinismo social, según los cuales el libre mercado determinaría la supervivencia de las empresas e individuos más aptos de la estructura garantizando evolución social, desarrollo sostenido y distribución eficiente de recursos. El diagnóstico emergente de aquella concepción "neo-liberal" culpaba por la crisis al fortalecimiento sindical y al excesivo gasto del sistema político-administrativo, pues se sostenía que estos elementos habían dificultado la acumulación privada mediante consolidación del factor trabajo como fuerza política y la ampliación del déficit presupuestario. Como antídoto se sugería la construcción de un estado fuerte pero limitado que alcanzase los nuevos imperativos del capitalismo mundial: estabilidad monetaria y disciplina presupuestaria (Anderson Perry, 1999).

A la vanguardia del nuevo proyecto se colocaron los gobiernos neodecisionistas de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1990) y Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989) quienes tomando principios económicos del neoliberalismo y elementos político-culturales del conservadorismo, comenzaron a aplicar aquellas medidas parciales y progresivamente, aunque preservando importantes esferas de discrecionalidad por fuera de la ortodoxia. El neoliberalismo se expandiría rápidamente a través de Europa Occidental, Europa Oriental y Asia por intermedio de gobiernos tanto de derecha como de izquierda (Borón, 1999). Este nuevo saber convencional sería internalizado cual condición natural e incuestionable de la humanidad, y su lógica como conocimiento técnico respaldado por hechos empíricos. Cualquier oposición o crítica a sus postulados constituía por entonces una muestra de irracionalidad, ignorancia o ceguera ideológica.

La "Crisis de la deuda externa" acaecida en los bloques periféricos de América Latina vendría a intensificar hacia finales de la década del 80 la adopción -hasta entonces sutil- de los dogmas difundidos desde el centro (Ferrer, 1998). Los organismos financieros internacionales y los bloques centrales más relevantes, por su parte, condicionaron el otorgamiento de créditos a la adopción de políticas neoliberales de apertura y disciplina fiscal. Estas exigencias serían compiladas en un "programa de estabilización y reforma estructural" conformado por diez medidas de política económica, pilares fundamentales de lo que se conoció como "Consenso de Washington" en 1989. El documento redactado por John Williamson, aconsejaba a los bloques periféricos recrear condiciones que ofrecieran alta rentabilidad al capital transnacional en aras de estimular el ingreso de las inversiones necesarias para regularizar las cuentas públicas y financiar el crecimiento. El programa proponía, entre otras medidas, disminuir el gasto público, incrementar la recaudación tributaria, elevar las tasas de interés y el tipo de cambio, recurrir a la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la desregulación de los mercados (Krugman, 1996).

En forma simultánea a aquellos acontecimientos, un fenómeno mundial de antigua data cobraba un ritmo creciente y cada vez más intenso: la globalización. Los grandes avances tecnológicos que reducían los costos de comunicación y transporte estimularon la expansión e intensificación del comercio y la interrelación de los sistemas económicos mundiales. El colapso político-económico de la Unión Soviética marcaría el fin de la bipolaridad y el advenimiento de la preeminencia estadounidense dentro del contexto internacional. La caída del muro de Berlín simbolizó el triunfo del capitalismo como modo de producción y afianzó la

---

26. Hayek había encabezado en 1947 una asamblea de intelectuales opositores a las prácticas keynesianas de intervención y regulación económica. Sin embargo, aquella liga conocida como la Sociedad de Mont Pèlerin sería rápidamente olvidada mientras el Estado de Bienestar Keynesiano protagonizaba el despegar de las economías más desarrolladas.

hegemonía del pensamiento único occidental. Este acontecimiento implicaba también la aceleración de la “aldea global” como mercado único ampliado, incorporando nuevos bloques al comercio mundial y acabando con el temor a una revolución contraria a los derechos de propiedad, amenaza que -durante la Guerra Fría- había limitado el flujo de inversiones centrales a los países periféricos (Llach,2000).

La instantaneidad del espacio y el tiempo y la progresiva permeabilidad de las fronteras se conjugaban con un “desarrollo hacia fuera” signado por la expansión del comercio mundial, bajas tasas de interés en los bloques centrales, alta disponibilidad de fondos prestables y una gran expansión de los mercados financieros por sobre los mercados de bienes y servicios (Lavagna,1999). El nuevo clima cultural mundial se insertaba en la periferia a través de la tesis según la cual los estados se veían imposibilitados para elaborar políticas alternativas a los imperativos de funcionamiento del sistema económico global. Esta “visión fundamentalista de la globalización” (Ferrer,1998), transmitida por dirigentes y tecnócratas formados intelectualmente en los bloques centrales abriría paso a la ideología neoliberal como credo dogmático y unívoco en Latinoamérica, y justificaría la adopción de reformas en la matriz política para consolidar los nuevos modelos de desarrollo durante la década de 1990.

### **3.2 Modelo de Atracción de Inversiones Foráneas Inmediatas (AIFI)**

#### **3.2.1 Antecedentes**

Los antecedentes del nuevo modelo de desarrollo, que hemos dado en llamar Modelo de Atracción de Inversiones Foráneas Inmediatas (AIFI), coinciden temporalmente con el agotamiento del modelo de desarrollo anterior. Por tal motivo, para vislumbrar las condiciones que permitieron la emergencia del modelo AIFI, es necesario explorar antes las causas que determinaron el paulatino agotamiento de la política de industrialización por sustitución de importaciones.

Sintéticamente podemos señalar que los déficit de racionalidad del sistema político-administrativo durante el período 1956-1976 dieron lugar a una persistente crisis de segundo orden o “crisis en el manejo de la crisis” (Offe,1981) por la cual los problemas de output del sistema político-administrativo se tradujeron en un mal funcionamiento de los sistemas económico y sociocultural y, por ende, en problemas de input que retroalimentaron a ese mismo déficit de racionalidad. El sistema político-administrativo (débilmente institucionalizado) fue incapaz de preservar su disyunción organizativa interna y por este motivo los problemas propios de un sistema se resolvieron en muchas ocasiones empeorando los problemas de los otros dos y permitiendo que conflictos originalmente superestructurales se transformaran en estructurales o viceversa. Analizamos a continuación esta inestabilidad del bloque histórico en cada uno de sus sistemas.

En lo que hace al aparato del estado, el sistema político-administrativo no monopolizó el poder político en tanto fracasó en su intento de armonizar y ordenar las conflictivas relaciones políticas, y se vio impedido de tomar distancia respecto de los intereses sociales y económicos predominantes. Esta situación se tradujo en una crisis de gobernabilidad signada por la interrelación dilemática de tres cuestiones: la cuestión gubernamental (escasa representatividad de origen de los gobiernos popularmente electos), la cuestión peronista (comportamiento del líder, los sindicatos y la guerrilla) y la cuestión militar (democracia tutelada). Exploremos cada una de ellas.

Comenzando por la cuestión gubernamental, verificamos que la presidencia de Arturo Frondizi (1958-62) obtuvo su origen en un respaldo electoral “virtual”. La UCR Intransigente se había impuesto con el 44% de los sufragios, obteniendo 2/3 de la Cámara de Diputados y el total del Senado. Sin embargo, aquel dominio aparente solo fue posible por el apoyo prestado por el proscrito electorado peronista y cesó tan pronto sobrevino la ruptura del pacto entre Frondizi y Perón a cerca del accionar sindical y la progresiva inclusión del peronismo. La presidencia de Arturo Illia (1963-66), en cambio, se inició con un respaldo electoral “insuficiente”. La UCR del Pueblo, triunfante con un escueto 25% fue secundada por un 20% de votos en blanco y un 40% repartido en 47 partidos menores. Nuevamente la proscripción peronista fue decisiva en aquel escenario fragmentado que tan solo otorgaba al gobierno 1/3 de las bancas del congreso. El gobierno de María Estela Martínez (1973-76), por su parte, luego del efímero gobierno de Perón, debió soportar los efectos de un respaldo electoral “indirecto”. El porcentaje cercano al 64% de los sufragios obtenido por el FREJULI descansaba específicamente en la persona de Juan Domingo Perón como árbitro de la conciliación que apuntaba a contrarrestar las tendencias centrífugas del movimiento. Muerto el líder, el partido iría a desmembrarse en facciones irreconciliables.

En cuanto a la cuestión peronista, Juan Domingo Perón supo ejercer su liderazgo desde el exilio empleando como instrumento de poder político a los sindicatos y a la guerrilla, quienes operaban en dos planos: formal (sumando o restando apoyo electoral según la orden del líder) e informal (utilizando participación extra-institucional violenta o demandas sobredimensionadas para desestabilizar al gobierno de turno). Esta situación estuvo signada durante el gobierno de Frondizi por “el juego imposible” (O'Donnell,1997) emergente de las promesas contradictorias realizadas a Aramburu y a Perón sobre la inclusión o exclusión

política del peronismo. La postura ambivalente y la dualidad de las medidas adoptadas por Frondizi no conformarían ni al peronismo proscrito ni al antiperonismo gobernante. En la misma cuestión, Arturo Illia, debió afrontar una fuerte división sindical entre vanderistas o neoperonistas -de accionar más radicalizado y autónomo respecto a Perón- y peronistas ortodoxos -que respondían fielmente a las directivas del líder- cuyo enfrentamiento desestabilizó la toma de decisiones. María Estela Martínez de Perón, por su parte, sería incapaz de regular el conflicto generado por un enfrentamiento intra-movimiento. El ala derecha del partido controlada por López Rega y sus grupos civiles paramilitares -"la Triple A"-, se enfrentó tenazmente al ala izquierda representada por grupos guerrilleros de oposición violenta como los Montoneros (de extracción peronista) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (de origen marxista).

En la cuestión militar, los 20 años que siguieron al derrocamiento del primer gobierno peronista contaron con Fuerzas Armadas sumamente politizadas y fragmentadas en sus intereses y cosmovisiones. Las cúpulas militares, bajo los modos de "intervención tutelar" primero y de "doctrina de la seguridad nacional" después, hicieron uso de amplias prerrogativas sobre el sistema político-administrativo, operando mediante la vigilancia, el poder de veto sobre las decisiones gubernamentales y finalmente la irrupción de la legalidad. Estos elementos confirieron a los tres gobiernos mencionados los caracteres de regímenes políticos semi-democráticos. Las tres soluciones autoritarias al desorden social (Revolución Libertadora 1955-58, Revolución Argentina 1966-73 y Proceso de Reorganización Nacional 1976-83) involucraron suspensión de los mecanismos democráticos de toma de decisiones, intervención de organizaciones civiles y políticas de representación, y eliminación o modificación de derechos y obligaciones de ciudadanía.

Tal como hemos visto, la inestabilidad del aparato del estado tuvo un carácter endógeno, consecuencia de conflictos internos propios del bloque histórico. Las inestabilidades en la sociedad civil y en la estructura económica, en cambio, revistieron un carácter endógeno y exógeno. La sociedad civil se veía afectada tanto por los caracteres de la cultura política local como por la influencia del clima cultural-filosófico de la época que, tras la Revolución Cubana de 1959, auspició la formación de focos revolucionarios en toda América Latina. La estructura económica, por su parte, estuvo sujeta no solo a la dinámica de las alianzas de clase sino a las dificultades propias de una estructura productiva vulnerable a las fluctuaciones del capitalismo mundial. Salvadas estas consideraciones continuamos con el análisis.

Pasemos a considerar entonces a la sociedad civil. En este campo, el sistema político-administrativo no lograría manipular el poder ideológico encauzando al proceso de socialización en términos operativos. En el "nivel de mentalidad" la cultura política extendió su falta de apego a los valores democráticos: la acentuación de tendencias sádicas-masoquistas frente de la autoridad y de relaciones amigo-enemigo frente a los pares alentó a una visión beligerante e intolerante de la política. En el "nivel de legalidad" los crecientes procesos de subversión y militarización convirtieron gradualmente a la primera dualidad del período "peronismo-antiperonismo" en una segunda antinomia: la de "la Argentina militar versus la Argentina militante" (Floria, 1992). Ambas oposiciones fomentaron la interrupción del régimen político y dificultaron el ejercicio de los derechos de ciudadanía democrática. Respecto al "nivel de bienestar" la falta de autonomía del sistema político-administrativo y la inestabilidad del sistema económico impidieron satisfacer las crecientes demandas de justicia sustantiva de una clase sin perjudicar los intereses de la otra o viceversa. Sin embargo, las ideas dominantes a cerca del desarrollo económico mostrarían una importante continuidad respecto del estructuralismo latinoamericano, bajo las formas del "desarrollismo" en la década del 60 o bien a través los aportes de Aldo Ferrer, Marcelo Diamand y Jorge Sábato para la construcción de un "capitalismo nacional" a comienzos de los 70. Esta continuidad intelectual favoreció la búsqueda de soluciones económicas dentro de los límites del modelo ISI.

Finalmente debemos analizar lo acontecido en la estructura del bloque. En el sistema económico las políticas públicas implementadas por el sistema político-administrativo resultaron ser ineficaces para preservar los equilibrios macroeconómicos de base (estabilidad fiscal, comercial y cambiaria), para asegurar las condiciones de valorización del capital y para satisfacer con recursos genuinos a las expectativas sociales de recompensa (clientelares y de bienestar). Las limitaciones objetivas inherentes al modelo -determinadas por el "estrangulamiento de la oferta"- sumadas a la inestabilidad de la alianza de clases que daba sustento a la dominación determinaron ciclos de expansión y contracción de la actividad económica a lo largo de los cuales el modelo ISI comenzaría a ser morigerado en sus instancias fundamentales.

Durante la fase ascendente se transferían recursos desde el sector agropecuario hacia el sector industrial. El gobierno en curso implementaba una política económica similar a la del primer peronismo: mantenía bajo el precio de los productos agropecuarios<sup>27</sup> elevando el salario real de la clase subordinada y por ende

27. Los productos agropecuarios eran básicamente alimentos que constituían el principal bien-salario de la clase subordinada, de allí que la variación en sus precios tuviera incidencia inmediata en la percepción social. Estos productos resultaban ser "comodities", es decir, bienes estandarizados cuyo precio de exportación es fijado en dólares no por cada productor particular sino por el mercado internacional.

el consumo interno de estos bienes y de otras manufacturas industriales. Esta situación perjudicaba a la Burguesía Pampeana (reduciendo su margen de beneficio) mientras que favorecía a la clase subordinada (elevando su ingreso real) y a la fracción débil de la burguesía urbana (ampliando su mercado interno). Aquella política, sin embargo, conducía al inexorable desequilibrio de la balanza de pagos debido a tres factores: a) el aumento del consumo interno de productos agropecuarios que reducía el saldo exportable; b) el desarrollo del sector industrial que elevaba las importaciones de maquinarias; c) la escasa productividad del sector agropecuario que, a falta de precios suficientes y estables para sus productos, no conseguía los niveles de ahorro e inversión necesarios para elevar su productividad y producción. (O'Donnell, 1997)

La Burguesía Pampeana presionaba al gobierno a través de la SRA en demanda de mayores ingresos y la Gran Burguesía Urbana - fracción predominante de la clase hegemónica-, dada la necesidad de divisas para solventar sus importaciones y su interés por evitar la cesación de pagos, prestaba apoyo a aquellos reclamos. Frente a esta situación, el gobierno respondía con un "programa de ajuste y estabilización" basado en una devaluación del tipo de cambio -que elevaba el precio interno de los productos agropecuarios (inflación cambiaria)-, sumada al congelamiento de los salarios y la reducción del gasto público. Estas medidas iniciaban entonces la fase descendente del ciclo económico, puesto que reducía el poder adquisitivo de la clase subordinada, elevando el excedente exportable y disminuyendo la demanda de importaciones. De este modo, la mejora de la balanza comercial se lograba no por un aumento de la producción sino por la recesión derivada de la merma en el consumo. Cada programa de estabilización representaba un paso más en el progresivo abandono del modelo ISI puesto que contrariaba a la instancia fundamental de aquel modelo: el fortalecimiento de la demanda agregada<sup>28</sup>. En oposición a estos programas, la clase subordinada a través de la CGT, y la fracción débil de la burguesía urbana a través de la CGE se unían transitoriamente en una inestable pero influyente "alianza defensiva" demandando políticas de reactivación y de defensa del mercado interno<sup>29</sup>. La Gran Burguesía Urbana -con mayor disponibilidad de divisas- cambiaba su postura y optaba por acompañar el reclamo de los sectores perjudicados promoviendo el abandono del programa de estabilización. El extenso pero debilitado aparato estatal cedía frente a aquellas demandas iniciando una nueva fase ascendente.

Es así que, paradójicamente, los antecedentes del declive de la matriz estado-céntrica estuvieron dados por una expansión degenerada y ambivalente de la misma, que debilitó las capacidades del estado conforme aquellas se ampliaron y permitieron la politización creciente de relaciones de producción: "...el intervencionismo se expandió según la lógica e intensidad de los actores económicos y políticos que, en forma más o menos efímera, gravitaron sobre la conducción del estado, dejando un conjunto de trazas en las estructuras institucionales que sobrevivieron, total o parcialmente, al retroceso de su influencia. Como resultado de ese proceso las actividades estatales se multiplicaron, creándose un amplio e incoherente entramado de regulaciones intervencionistas en lo económico, de funciones de carácter benefactor en lo social, y de heterogéneas empresas públicas" (Sidicaro, 2003) La expansión de un sistema político-administrativo débil y colonizado por intereses socioeconómicos contradictorios, dio lugar a un tipo de subordinación positiva que sobrepasó el "umbral máximo de regulación" (Offe, 1981), reduciendo la tasa de creación de plusvalía de las fracciones predominantes de la clase hegemónica y, por ende, cuestionando la viabilidad estructural del modelo ISI.

### 3.2.2 Gestación y desarrollo

Los vicios de funcionamiento de la estructura y de la superestructura que hemos descrito en el apartado anterior, condujeron al deterioro de la ligazón orgánica del bloque histórico y a la necesidad de redefinir los términos de la alianza hegemónica. Tan solo a partir de 1976 lograrían reunirse las condiciones internas e internacionales necesarias para emprender el cambio de modelo de desarrollo que exigía aquella profunda transformación.

Es sabido que la racionalidad político-democrática (favorecer al pueblo para ganar elecciones) se contrapone a la racionalidad económico-capitalista (favorecer a los mercados para obtener recursos y apoyo estratégico) pues los objetos de cada racionalidad responden a lógicas antagónicas: la igualdad en la democracia y la desigualdad en el capitalismo. La ciudadanía como compromiso que amortigua a aquella contradicción, deja de funcionar tan pronto uno de los sujetos (pueblo o mercado) logra adquirir una relevan-

28. El caso más representativo de un programa de estabilización fue adoptado por el ministro Celestino Rodrigo en 1975. Aquella iniciativa, generó una violenta reacción de la clase subordinada a través de los sindicatos conocido como el "rodrigazo"

29. La máxima expresión de aquella alianza defensiva coincidió con el retorno de Perón al gobierno en 1973. La recreación del pacto corporativo -o "acuerdo social"- entre el gobierno, la CGT y la CGE fracasaría, sin embargo, por la ineficacia del aparato del estado y por su escasa autonomía frente a aquellas corporaciones, factores que le impidieron desempeñar su antiguo rol de árbitro para la concertación de intereses. Ambas organizaciones abandonaban asiduamente el acuerdo, empleando al aparato del estado como instrumento para acrecentar sus propias posiciones de poder político y económico.



cia desproporcionada. El sobredimensionamiento burocrático y la creciente influencia sindical sobre el sistema político-administrativo venían a cumplir con esta condición de falta de proporcionalidad relativa, en este caso, en favor de la clase subordinada.

Tanto el poder sindical como la expansión del estado no eran sino consecuencias acumulativas de la “promesa populista” que —a partir de la transformación social impulsada por el primer peronismo— debía efectuar todo gobierno democrático si es que estaba interesado en conquistar los votos necesarios para acceder al poder. Esta promesa —que en vistas de la escasa autonomía del estado finalmente se hacía efectiva— consistía en ceder plenamente a las demandas de la organizada e hiperactiva clase subordinada. Los actores socioeconómicos predominantes eran conscientes de la certeza de los dichos de Perón en cuanto a que la concesión de un derecho es siempre un camino de ida y que, por tal motivo, la racionalidad político-democrática impediría llevar a cabo cualquier retroceso de la clase subordinada desde un gobierno constitucional. El cambio de modelo y la redefinición de la hegemonía requerían por consiguiente de una “solución autoritaria”.

Enmarcándose en la revolución pasiva del capitalismo mundial tras la Crisis del Petróleo y el advenimiento del neoliberalismo como saber convencional, las fuerzas armadas se encargarían de llevar a cabo a partir de 1976 el gradual trasformismo “desde arriba” que iría a auspiciar un cambio intra-modo, es decir, el traspaso de un modelo de desarrollo a otro dentro del mismo modo de producción capitalista. El nuevo modelo de desarrollo intentaría resolver los desequilibrios socioculturales (subversión), políticos (ingobernabilidad) y macroeconómicos (inflación, déficit presupuestario y de balanza de pagos) precipitados por el agotamiento del modelo ISI para poder así consolidar la endeble hegemonía del bloque. Estas premisas fundaban las bases de lo que se conocería como el “estado burocrático autoritario” (O’Donnell, 1997)

En el sistema sociocultural las intervenciones militares a partir de 1955 habían tenido siempre un mismo y único objetivo: solucionar la cuestión peronista, a la que se responsabilizaba por el desorden y la crisis de dominación. Así procuraron erradicar primero al peronismo movimentista, luego al peronismo sindicalista y finalmente al peronismo subversivo. En este último caso emplearían la represión, el secuestro y la penetración capilar de la sociedad para restablecer el privatismo y la apatía social. En el sistema político-administrativo el gobierno militar se encargó de resolver la cuestión gubernamental monopolizando la coacción física, vulnerando los principios de ciudadanía y cancelando los mecanismos de representación y toma de decisiones inherentes al régimen político democrático. Finalmente en el sistema económico se establecerían los cimientos del modelo AIFI a través de la política económica neoliberal del ministro José Martínez de Hoz.

El nuevo modelo, por contraposición al anterior, no se centraría en la expansión directa de la demanda agregada sino que buscaría una expansión indirecta de la misma a través del fortalecimiento inicial de la oferta. En este sentido se planteaban dos objetivos: en primer lugar, generar un contexto adecuado (atractivo, abierto, estable y previsible) para el ingreso masivo de capitales extranjeros y, en segundo lugar, elevar el ingreso disponible de las fracciones predominantes de la burguesía y acabar con la inflación para así permitir un aumento del ahorro y la inversión interna. El cumplimiento de ambos objetivos requería de medidas tales como: desregulación financiera, apertura comercial, equilibrio presupuestario (con aumento de la presión tributaria y descenso del gasto público) control de la inflación, promoción de las exportaciones, tasas de interés internas comparativamente superiores a las internacionales, prohibición de huelgas y congelamiento de salarios. Se esperaba finalmente que la inversión interna y en especial la externa elevaran la producción, el empleo y los ingresos, y pudieran cubrir eventuales defasajes presupuestarios o comerciales.

Tal como hemos mencionado en el capítulo anterior, dentro de la alianza hegemónica que da sustento a todo modelo de desarrollo, cada fracción de la burguesía procura insertarse en forma de satisfacer lo más ampliamente sus intereses y de preservar el mayor status relativo que le sea posible dentro de los límites objetivos que impone el mismo modelo de desarrollo. No obstante cada modelo de desarrollo, en virtud de su propia su propia naturaleza y dinámica, determina siempre la emergencia de una única fracción de la burguesía como predominante. Veamos entonces de que manera los distintos componentes de la nueva alianza sacaron provecho de la misma y que fracción de la burguesía comienza a transformarse en predominante tras la instauración del modelo AIFI.

El ingreso de los fondos internacionales, especialmente bajo la forma de endeudamiento externo, permitió a las Fuerzas Armadas elevar la compra de armamentos y asegurarse el acceso a las recompensas materiales y simbólicas derivadas de su permanencia al frente del aparato del estado. La Gran Burguesía Urbana —hasta entonces fracción predominante—, obtuvo préstamos del sector financiero internacional y su cercanía al gobierno militar le proveyó de la información necesaria para la obtención de ganancias especulativas y una posición prioritaria como proveedora del aparato del estado. La Burguesía Pampeana, por su parte, elevó nuevamente sus beneficios al reducirse los derechos de exportación y el control de precios. Sin embargo, el principal beneficiario del nuevo modelo de desarrollo sería el Sector Financiero Transnacionali-

zado, es decir, el sistema financiero internacional vinculado al sistema bancario nacional y a las filiales de empresas transnacionales. Este sector mostró su apoyo al ajuste presupuestario impulsado desde el gobierno, que aseguraba la capacidad de pagos y generaba nuevas oportunidades para la colocación de préstamos a elevadas tasas de interés dirigidos tanto hacia el sistema político-administrativo como hacia el sistema económico durante las décadas del 70 y 80. La clase subordinada y las fracciones débiles de la burguesía no solo quedaron excluidas de esta nueva alianza hegemónica, sino que se verían perjudicadas por los efectos colaterales del nuevo modelo de desarrollo.

El modelo AIFI obtendría en sus comienzos algunos tenues resultados derivados del importante ingreso de capitales. Sin embargo, hacia finales de 1979 y principios de 1980, el aumento en los precios internacionales del petróleo desataría un fuerte proceso inflacionario que condujo a la contracción del comercio mundial, la disminución del precio de los productos agropecuarios y el crecimiento de las tasas de interés internacionales. El gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-1989) asumió la conducción del modelo AIFI en medio de una coyuntura internacional que pondría de manifiesto claramente los límites de su viabilidad. La alta inflación se transformaría en aguda hiperinflación alentada por la emisión monetaria, las pujas distributivas y los manejos cambiarios especulativos. El déficit de la balanza de pagos se incrementó en vistas de: a) la caída de las exportaciones de manufacturas por la contracción de la economía mundial y por la desindustrialización, resultante del cierre de empresas en propiedad de las fracciones débiles de la burguesía que —a causa de sus elevados costos de producción y del abandono de los subsidios— no lograron hacer frente a la libre competencia extranjera; b) el deterioro en los términos del intercambio por el descenso internacional del precio de los productos agropecuarios; c) el aumento de las importaciones por el elevado tipo de cambio y la apertura comercial; y d) el incremento de los servicios de la deuda externa pública y privada por la suba de las tasas de interés internacionales.

El déficit presupuestario se transformó en crónico por las pérdidas ocasionadas por las empresas públicas y fundamentalmente por la “crisis de la deuda externa” latinoamericana derivada del alto endeudamiento público sumado al incremento de las tasas de interés internacionales. La crisis de la deuda fue aun más intensa en la Argentina debido a que la Gran Burguesía Urbana negociaría con el sistema político-administrativo un plan de autopréstamos que condujeron a la nacionalización de la deuda privada con el propósito de a) otorgar un desahogo financiero a las empresas altamente endeudadas para que pudiesen contribuir a la reactivación económica y b) mejorar la capacidad de negociación de la deuda total del bloque frente a los acreedores extranjeros. Aquella estrategia condujo finalmente al despilfarro de recursos, a la proliferación de manejos fraudulentos y al agravamiento irreversible del déficit presupuestario y la inflación. Estas condiciones provocaron la caída del producto, el aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad social, haciendo que la década del 80 se conociera en América Latina como “la década perdida”.

A partir de la cesación de pagos de México en 1982, los acreedores internacionales —anteriormente prestamistas pasivos— asumirían un rol activo, interfiriendo directamente sobre la administración de la política económica en la periferia y condicionando el otorgamiento de futuros préstamos al cumplimiento de metas específicas de política fiscal y monetaria. Los principales organismos de crédito internacionales manejados por los bloques del centro —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial— complementaron su poder político e influencia por medio de agencias de garantía de solvencia y clasificación crediticia, entre las que comenzarían a destacarse Moody's Investors Service y Standard & Poor's Rating Group. Estas organizaciones de monitoreo permanente intensificarían la vulnerabilidad de los bloques periféricos exponiendo sus resultados económico-políticos mediante de “riesgo país” que irían a estimular o inhibir el ingreso de capitales.

### 3.2.3 Consolidación y características

Lo anteriormente expuesto permite constatar que el gobierno de Carlos Menem iniciado en 1989 no detenta la autoría del modelo de desarrollo que nos disponemos a analizar en este capítulo sino que, al igual que el primer peronismo, consolida y conduce a su máxima expresión a un modelo previamente introducido y acordado a partir de la Crisis del Petróleo de 1973 a nivel mundial y a partir del “Proceso de Reorganización Nacional” de 1976 a nivel interno. A continuación describimos las cuatro instancias que caracterizaron al modelo AIFI en su fase de consolidación durante la década del 90:

El paradigma productivo del nuevo modelo adoptaba como concepción económica de base al neoliberalismo y su traducción periférica: los postulados del Consenso de Washington y el pensamiento único de la globalización. La economía neoliberal —ajustada a la Ley de Say— se concentra en la oferta agregada y en el fortalecimiento de la clase hegemónica por sobre la subordinada, pues considera que es la oferta quien crea su propia demanda y no viceversa como sostiene la orientación keynesiana. Tan solo fortaleciendo al empresario y aumentando su ingreso disponible, podrá el empleado acceder a mejores salarios y a mayores niveles de empleo. Es así que, el sistema político-administrativo ha de detentar las funciones mínimas

indispensables para reproducir la acumulación del capital, cesando en todo tipo de injerencia social o económica que no sea imprescindible para garantizar el intercambio y la libre competencia (Hayek, 1995). Opera una transferencia de ingresos desde los sectores menos pudientes hacia los más pudientes mediante la disminución de los gravámenes sobre el patrimonio, el aumento de los impuestos al consumo, la reducción de las prestaciones sociales, la disminución nominal de los salarios y el encarecimiento de los servicios públicos esenciales (Lavagna, 1999). Estas medidas buscan ampliar el beneficio empresarial al tiempo que contrarrestan las tendencias inflacionarias. El “desarrollo hacia fuera” enmarcado en la apertura, la liberalización, la desregulación, la flexibilización laboral y las privatizaciones, en combinación con una alta disponibilidad de fondos internacionales, buscó fomentar el crecimiento del empresariado local y el ingreso de inversiones extranjeras, factores que deberían estimular en el mediano plazo a una mayor demanda del factor trabajo. La reducción en los costes de transacción que generan tanto la globalización como la desregulación del sector financiero, eleva la rentabilidad de las inversiones financieras por encima de las inversiones productivas y reorienta los capitales hacia los mercados de acciones, títulos y divisas. Por lo tanto el sector financiero transnacional (internacional ligado al nacional) resulta ser el contexto material priorizado bajo el presente paradigma productivo.

El régimen social de acumulación, tal como señala la nomenclatura que hemos dado al modelo, se correspondió con la política de Atracción de Inversiones Foráneas Inmediatas (AIFI), que procuraba recrear las condiciones políticas y económicas necesarias para canalizar el excedente internacional de fondos prestables hacia el interior de la estructura económica. Los amplios beneficios otorgados por el sistema político-administrativo garantizaban a aquellos capitales autonomía, seguridad, previsibilidad, libertad y grandes márgenes de rentabilidad. Es preciso señalar algunas características a cerca de la naturaleza de las inversiones entrantes: a) en su mayoría resultaban ser inversiones extranjeras provenientes de los bloques centrales, de grandes corporaciones, o bien de los fondos de aquellos canalizados por organismos de crédito internacionales; b) a diferencia de la década del 70 en donde los fondos fluían como prestamos bancarios, en los 90 predominó la inversión extranjera directa o inmediata; c) las inversiones en el sector financiero resultaron ser de corto plazo (efímeras) y muy ligadas a los cambios de expectativas por variaciones contextuales internas y externas; d) las inversiones en el sector de la economía real se volcaron principalmente a bienes no transables (servicios); e) se trató en su mayoría de inversiones especulativas en lugar de productivas, donde el plusvalor se lograba no por generación de nuevos activos (en los sectores primario y secundario) sino por la compra-venta de activos existentes con fines especulativos. Su baja conexión con el sector productivo, su condición natural de no-territorialidad, y la escasa regulación de sus transacciones, le permitieron al capital financiero internacional desentenderse de la suerte política, social y económica del bloque histórico en que realizaba sus inversiones.

Respecto del patrón interno de acumulación y distribución de este mismo régimen, es preciso señalar que la “economía social de mercado” del menemismo, pese a perseguir iguales objetivos, implicaba en la práctica el camino inverso de la “economía al servicio del pueblo” del peronismo, pues suponía no el fortalecimiento sino el debilitamiento inicial de la demanda –vía flexibilización laboral y reducción de las prestaciones sociales- para alentar al mayor plusvalor de una oferta que, en un segundo momento y mediante inversiones, derramaría sus efectos benéficos sobre la sociedad civil. La menor intervención del estado como garante de justicia social implicó el resurgir del mercado como principal mecanismo de asignación y distribución de la riqueza.

El modo de regulación del gobierno de Carlos Menem adoptó un formato de subordinación negativa en donde el sistema político-administrativo tendió a aislarse y autolimitarse en considerables esferas de acción propias del sistema económico. Sin embargo, tal modalidad se diseñó conforme a los imperativos de funcionamiento que demandaban aquellos sectores de la estructura favorecidos por el modelo de desarrollo en cuestión: el sector financiero nacional e internacional y las principales corporaciones transnacionales. El aparato del “estado interventor” se convierte en el de un “estado mínimo” cuando el sistema político-administrativo “se contrae al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización) de sus órganos de regulación económica (vía desregulación) de muchas de sus funciones de apoyo (vía terciarización) de la prestación directa de muchos de los servicios públicos (vía descentralización) de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización)” (Oszlak, 2003) Esta minimización del estado habla más de una redefinición de sus funciones y capacidades que de un debilitamiento o desaparición de las mismas. El modelo AIFI implicaba una profunda reforma contractiva del aparato del estado a cargo del mismo estado y, en consecuencia, demandaba un rol fuerte y activo pero limitado por parte de aquel. El sistema político-administrativo redujo sus funciones empresariales y regulatorias pero complejizó su estructura horizontalmente (ampliando y diversificando su aparato de control mediante entes reguladores) y verticalmente (transfiriendo responsabilidades a los niveles de administración provincial y municipal).

En lo que respecta al frente de acuerdos internacionales, en vistas del eje claramente transnacional en torno al cual giraba el modelo, el gobierno debió recurrir a la total revisión de los lineamientos del peronismo clásico, adoptando una postura aperturista e integracionista hacia los bloques centrales y hacia los organismos de crédito internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) bajo los fundamentos teóricos del “realismo periférico” (Escudé, 1995)<sup>30</sup> y de la “visión fundamentalista de la globalización” (Ferrer, 1998). Se tejieron sólidas relaciones diplomáticas con la potencia hegemónica -los Estados Unidos- y con la Unión Europea que se tradujeron en alineamientos automáticos de apoyo a cualquier iniciativa que de aquellas emanara, comportamiento que la oposición iría a calificar de “relaciones carnales”. Sobre la posición de la Argentina en el contexto internacional se adoptó una postura exitista hacia adentro (aseverando el ingreso del bloque al “primer mundo”) pero sumisa y moderada hacia afuera. La tendencia egocéntrica, confrontacionista y neutral o “no alineada” de la política exterior histórica fue reemplazada por la colaboración permanente, la obediencia, la integración global y la alianza estratégica con las potencias centrales. Las decisiones hacia el exterior procuraban ganar la aprobación de los bloques centrales para así negociar con aquellos ventajas políticas o económicas de distinta índole. El presidente en persona junto a sus ministros más representativos enfatizaron las relaciones diplomáticas directas desarrollando un amplio programa de visitas a decenas de ciudades del mundo y estimulando la visita de presidentes de otros bloques a la Argentina. El modelo dependía del ingreso de inversiones extranjeras, por lo cual el objetivo de la política exterior descansaba en modificar la imagen que se tenía de la Argentina en el extranjero: difundir la apariencia de un país sólido, estable, confiable y previsible. La presencia de ambigüedades y desordenes de índole institucional o económico acarrearían el declive de las expectativas y de la confianza con la consiguiente fuga de capitales. Se recurrió a la participación activa en foros mundiales y en misiones de paz de las Naciones Unidas y se prestó apoyo militar en las contiendas bélicas emprendidas por las potencias centrales. Se procuraron relaciones pacíficas con los países limítrofes y se firmó el Tratado de Asunción para la conformación del Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, aunque en la práctica aquel quedaría relegado a un segundo plano dando prioridad a la negociación directa con las principales estructuras económicas.

### 3.3 Estructura y superestructura en 1989

La diferencia entre el modelo instaurado en 1976 y el consolidado durante la década del 90 era de grado y consistía en la intensificación de las instancias que el modelo ya presentaba y que definían tanto sus imperativos de funcionamiento como su estrategia de desarrollo. La consolidación del modelo AIFI implicaba el quiebre definitivo de la matriz estado-céntrica y la implantación de una matriz mercado-céntrica, tarea que a partir de 1976 no había sido completada. La amplitud del cuadro administrativo y las capacidades de injerencia y regulación representaban una fuente de poder político que ningún gobierno -constitucional e inconstitucional- había estado dispuesto a abandonar. Por otra parte, a las fuerzas armadas tampoco les resultaba aceptable el planteo globalizador a cerca de la eliminación de las fronteras y la desaparición del estado-nacional en cuya vigencia descansaba su rol corporativo y profesional. Por tales motivos, el rol empresario del estado no había cesado y tanto la desregulación como la apertura fueron parciales e intermitentes. Solamente el declinar de las fuerzas armadas como actor estratégico y la intensa crisis económica hacia finales de los 80 posibilitarían la instauración radical y abrupta de la matriz mercado-céntrica.

Antes de adentrarnos en como la administración de Carlos Menem llevaría a cabo la instauración definitiva del mercado-centrismo pasaremos revista a la composición del bloque histórico en 1989, momento en el que el menemismo asumiría las funciones de gobierno.

En lo que hace al sistema económico argentino, la fracción predominante de la clase hegemónica se hallaba liderada aún por la Gran Burguesía Urbana, un conjunto de grupos oligopólicos de capital nacional, que se vieron consolidados durante la dictadura de 1976-1983 y fortalecidos en la gestión alfonsinista de 1983-1989. Aquellos actores, conocidos por la opinión pública como “los capitanes de la industria”<sup>31</sup>, ligaban la principal fuente de su poder económico a la especulación cambiaria y a los ventajosos contratos que poseían como proveedores del aparato del estado. Inmediatamente después de aquellos, y bajo un continuo e intenso proceso de crecimiento, se encontraban los grupos más favorecidos por el modelo AIFI, es decir, actores socioeconómicos y financieros transnacionales radicados localmente, quienes se habían visto bene-

30. El teórico político Carlos Escudé participó directamente en el diseño de la política exterior menemista. El “realismo periférico” considera que la confrontación en política exterior ha ocasionado históricamente mas costos que beneficios a la sociedad civil. La auténtica defensa de los intereses nacionales requiere de la aceptación de nuestro verdadero posicionamiento internacional (periférico y dependiente) y de un alineamiento estratégico con las potencias centrales para la obtención de beneficios materiales y simbólicos.

31. Por lo general estas grandes corporaciones se constituían en “holdings” que participaban en variadas ramas de la producción industrial. El ejemplo mas representativo fue Bunge y Born, por entonces el principal grupo económico por historia y posición relativa en el mercado.

ficiados por la apertura de la economía luego de 1976. En una tercera instancia, aun conservaba un status de relevancia -aunque no ya de predominio- la Gran Burguesía Pampeana de productores agropecuarios. La fracción débil de la clase hegemónica se integraba por una extensa red de pequeñas y medianas empresas industriales y de servicios que, si bien habían sufrido algún tipo de desprotección durante el proceso militar, aun conservaban una amplia gama de beneficios oficiales. La clase subordinada, por su parte, se componía de un amplio número de trabajadores industriales urbanos agrupados en una sólida y diversificada estructura sindical que, pese a su restringida actividad durante el proceso militar, había mostrado una gran fortaleza durante el gobierno de Raúl Alfonsín.

El sistema político-administrativo contaba desde el retorno a la democracia con un sistema de representación competitivo que congregaba como principales fuerzas al Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical y la Unión Centro Democrático, y con un menor caudal electoral a los partidos Demócrata Progresista, Izquierda Unida y Unidad Socialista. El 14 de Mayo de 1988 resultó electa para ocupar el gobierno la fórmula Carlos Saúl Menem-Eduardo Duhalde correspondiente al Partido Justicialista con una representatividad electoral del 49%. La demanda social del momento se correspondía no ya con aspiraciones de nacionalismo y justicia social como en 1945, ni con el retorno del peronismo a la contienda electoral como había ocurrido a partir de 1955, ni tampoco con aspiraciones de ciudadanía democrática como en 1983, sino con claras expectativas de estabilidad y prosperidad económica. El candidato triunfante Carlos Saúl Menem supo interpretar adecuadamente aquellas motivaciones del sistema sociocultural adoptando como principio de escisión durante la campaña al lema "salariazó y revolución productiva" haciendo referencia a la promesa de alto poder adquisitivo y crecimiento del producto bruto. En este sentido, Menem al igual que Perón empleó su carisma y su astucia política para la construcción del poder necesario, primero para ocupar el gobierno, y más tarde para desempeñarse en su interior. Sin embargo, a diferencia de Perón no manifestaría discursivamente el clima cultural mundial en sus dichos previos de campaña —encauzándose por entonces en el tradicionalismo peronista-, sino que aguardaría a la toma efectiva del poder para la plasmación del ideario neoliberal, que lo ayudaría a obtener el apoyo de las fracciones predominantes de la burguesía pero al mismo tiempo a separar a aquellas de su ligazón al cuadro administrativo.

### **3.4 La matriz política mercado-céntrica: configuración y dinámica**

La matriz política mercado-céntrica da cuenta de una nueva forma de injerencia del sistema político-administrativo sobre la estructura económica y la sociedad civil con caracteres de baja extensidad pero de alta intensidad en aquellas áreas que debían ser objeto de reforma para consolidar al modelo AIFI. Ya hemos detallado las características del modelo de desarrollo en sus cuatro instancias, a continuación exploraremos la forma concreta que adoptó la matriz política para cumplir con los imperativos de funcionamiento que aquel demandaba: la atracción de las inversiones extranjeras disponibles tras el descenso de las tasas de interés centrales

#### **3.4.1 Dimensión ideológica del Estado**

Las motivaciones subyacentes al sistema sociocultural de los 90 mostrarían, tal como en 1945, la permeabilidad de la cultura política local respecto del clima cultural-filosófico de la época, así como la alta variabilidad de las actitudes sociales frente al conjunto de situaciones y condiciones endógenas y exógenas. En los decenios precedentes, el neoliberalismo y los efectos de la globalización habían penetrado muy paulatinamente en una cultura socializada bajo modalidades de justicia distributiva y autoritarismo nacional, con no pocas resistencias por parte de dirigentes y ciudadanos, que embestían contra las nuevas tendencias tan pronto aquellas se aplicaban con mayor rapidez o radicalidad que la tolerada por los principios internalizados. Una situación de crisis terminal sería necesaria para predisponer a la opinión pública a la aceptación de grandes transformaciones en la matriz política. La hiperinflación y el déficit crónico en 1989 en medio del desorden social y la profunda ingobernabilidad vendrían a imponer este "disciplinamiento dilemático" en el sentido de una "aceptación de sucesivos ajustes a fin de evitar males mayores" (García Delgado, 1999). Carlos Menem emplearía adecuadamente los recursos simbólicos inherentes al "mito originario del caos" (Bosoer-Leiras, 2001) para la construcción del poder ideológico -control de las opiniones- que le reportaría los apoyos necesarios, tanto difusos hacia el modelo como específicos hacia su gobierno.

Respecto de la obtención de un requisito cultural de legitimidad —o mentalidad- el gobierno, tal como se hiciera en la experiencia peronista, justificaría las reformas por la vía de la demonización del modelo anterior como contrario a los intereses del "pueblo", y por la tesis según la cual el nuevo camino resultaba ser el único posible pero, al mismo tiempo, el más deseable para solucionar los desequilibrios históricos del bloque. En el primer aspecto se condenaba la masiva intervención del estado como gestora de la crisis socioeconómica, señalando la corrupción del empresariado público y la indisciplina de la fuerza sindical como principales responsables por el saqueo de los recursos de la clase subordinada. Por otro lado, dejaba

entrever que el inevitable rumbo marcado por la globalización justificaba los comportamientos de subordinación del sistema político-administrativo frente a los dictámenes de los actores transnacionales, y que tal situación constituía un sendero adecuado para la integración internacional, el desarrollo estructural y el bienestar de la sociedad civil. La adopción del pensamiento único de la globalización en tanto inexorabilidad del devenir histórico, permitía excusar a la ineficacia de las iniciativas políticas en caso de que existiesen, ganar la simpatía de los intereses económicos internacionales y obtener la conformidad acrítica y resignada de la sociedad civil. Fue así que, amparada en este discurso, la política pública se colocó fuera de discusión pública y, tal como sucediera en el plano internacional, la escasa oposición que se atrevió a disentir fue sistemáticamente ridiculizada como señal de irracionalidad o ignorancia.

La apelación al pensamiento global evocaba una "idea de nación" como paulatina disolución de los particularismos y gradual integración a una comunidad imaginada de dimensiones mundiales, y en especial como aspiración de pertenencia a los sectores más dinámicos del entorno mundial. A estos fines colaboraron los medios de comunicación masivos, las telecomunicaciones y el ciberespacio como instrumentos técnicos de difusión de la nueva ideología forjada en los bloques centrales y sus organismos multilaterales. En lo que a la pertenencia partidaria se refiere, los intelectuales y mentores ideológicos del gobierno recurrieron a una articulación compatibilizadora de los discursos de Juan Perón y Carlos Menem en aras de conciliar los imperativos de funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo con la ideología tradicional del partido. A través de la resignificación contextual de los principales aforismos de la doctrina justicialista se lograba que los planteos ideológicos del menemismo se volviesen -para sus seguidores- totalmente explicables a través de las máximas de Juan Perón. En este sentido, la estrategia respondía a una suerte de "criptoperonismo" en cuanto "estructura de carácter ideológico, que se oculta bajo la forma de otra para legitimarse, penetrándola y vaciándola de contenido con el objeto de utilizarla para la consecución de sus propios fines sectoriales"<sup>32</sup>. La resultante de aquella táctica, reproducía la paradoja del anuncio de drásticas medidas tecnocráticas justificadas con discursos de gran contenido populista. La estrategia discursiva de hablar según el idealismo y actuar según el realismo constituyó un claro mensaje subliminal hacia la clase hegemónica una vez iniciada la reforma.

La neutralidad ideológica que implicaba la predisposición del gobierno a "adoptar la montura adecuada para cabalgar los tiempos", cualesquiera estos sean, ampliaba las posibilidades de cooptación social y política del menemismo. El intento por adoptar una ideología conciliadora, blanda, abierta y permeable concurría a su vez a diluir el conflicto con los opositores históricos del peronismo y a generar menor rechazo en la sociedad civil. No obstante, la apertura ideológica revelaba un claro giro hacia el liberalismo, puesto que aquel se mostraba por entonces no solo como la "montura mas adecuada" sino como la única factible de acuerdo al pensamiento único difundido desde el centro. El cuadro de aceptación cultural al cambio se conformaba entonces por el alto nivel de autonomía relativa alcanzada por el gobierno al inicio de su gestión debido a factores como: a) la exigencia de un cambio drástico e inmediato para dar fin al caos socioeconómico y a la crisis política; b) el desprestigio social de los sindicatos y el empresariado público; c) la escasa autoridad de la oposición tras la debacle del anterior gobierno; d) el amplio respaldo electoral obtenido por Menem en las elecciones partidarias y nacionales<sup>33</sup>; e) la ambigüedad ideológica que le permitió reformular el esquema de alianzas sin perder el apoyo de la coalición social que lo llevó al poder<sup>34</sup>; f) el planteo de una privatización desde el seno del mismo partido que otrora había efectuado la nacionalización; g) la conveniencia de la Gran Burguesía Urbana y de los actores socioeconómicos transnacionales: la primera, de ser proveedora de empresas públicas podía convertirse en propietaria de las mismas; los segundos, consolidarían su status de predominio dentro de la estructura en virtud de las políticas de apertura, privatización y desregulación.

La nueva matriz política exigía una contracción del aparato del estado, el cual debía tomar distancia respecto de la sociedad civil, reduciendo sus funciones pero conservando la fuerza relativa necesaria para poder encarar el proceso de reforma. Por consiguiente, y en vistas de evitar un claro desbalance de poder a nivel superestructural, lo performativo al nuevo modelo de desarrollo no era ya el fortalecimiento sino la fragmentación de la sociedad civil. El sistema político-administrativo no procuró entonces canalizar institucionalmente el descontento de la clase subordinada y fortalecerlo para fortalecerse a sí mismo, tal como lo hizo el peronismo, sino que por el contrario, atinó a desactivarlo y segmentarlo, para poder distanciarse de la sociedad civil sin sufrir la presión de su descontento. Se recurrió a intensificar la licuación del poder

32. LEGNANI, N y BOULCOURF, P. "El cripto-peronismo. El gobierno de Menem 1989-1995" Ponencia I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política. Santiago de Chile. Septiembre de 1995

33. La imagen positiva inicial permitió a Carlos Menem tomar distancia de su propio partido, del resto de los poderes del gobierno y de los gobernadores provinciales.

34. Menem, a diferencia de los gobiernos que le precedieron, logró moldear exitosamente una convergencia política entre las bases populares tradicionales del peronismo, los intereses económicos dominantes del bloque y los centros de poder internacionales.

corporativo, a desestimar la voz del disenso y a filtrar de la demanda los elementos no funcionales al modelo. Esta finalidad se vio favorecida por los efectos sociales colaterales del mismo modelo de desarrollo que, paulatinamente y conforme a su expansión, irían delineando una sociedad civil poco densa, desintegrada y altamente atomizada en sus reclamos.

Menem, al igual que Perón, encarnó el elemento cesarista que sucedió al periodo de gradual trasformismo de los decenios anteriores. El nuevo presidente se encargaría de liderar la transformación neoliberal en lo económico, para dar solución a los desequilibrios macroeconómicos básicos, y de encarar la “revolución conservadora” en lo político-cultural para acabar con la crisis de gobernabilidad. Para ello implementó un liderazgo carismático, mesiánico y plebiscitario, que presentaba su propia figura como emblema de la nación y principal guardián de sus intereses (O’Donnell,1997). Adoptó un estilo político “neo-decisionista” de vertiente liberal-conservadora (Bosoer-Leiras,2001) fuertemente personalista y autocrático que invocó la eficacia económica para justificar el uso de la discrecionalidad administrativa en detrimento de la negociación y la concertación política. Ubicó su imagen por encima de los partidos políticos y de los otros poderes del gobierno, situando el aparato del estado a su entera disposición. En la acción de gobierno empleó el realismo, el pragmatismo y el maquiavelismo peronista, incorporando principios del neoconservadorismo y adaptándolos hábilmente a las condiciones de la coyuntura local e internacional. Al igual que Juan Perón alternó la utilización de discursos populistas y tecnocráticos dependiendo del auditorio y procurando un acercamiento personal y particular con cada sector social. Evitó en todo momento la confrontación reemplazándola por la cooptación y la reconciliación con los anteriores adversarios del peronismo. Supo nutrirse de recursos técnicos e intelectuales para lograr una justificación retórica para cada iniciativa del gobierno, empleando exitosamente a numerosos persuasores que revelaban a la opinión pública los efectos positivos del modelo de desarrollo mientras que ocultaban o desestimaban sus efectos negativos.

### 3.4.2 Dimensión normativa y funcional del Estado

En lo que hace a la conformación del sistema político-administrativo, el menemismo gobernante, al igual que el peronismo, consiguió un gran poder político disponiendo del total control de los medios materiales y formales de administración. La gestión se inició con un dominio del 50% sobre la Cámara de Diputados y una importante participación en el Senado. Consiguió diluir la influencia de los intereses corporativos sobre el cuadro administrativo por una rápida reducción y segmentación, y obtuvo el respaldo de la Corte Suprema de Justicia que fue “menemizada” mediante su ampliación de cinco a nueve miembros, logrando así lo que sus detractores dieron en llamar “mayoría automática”. Carlos Menem dispuso de la total autoridad sobre el aparato represivo del estado que, a diferencia del primer decenio peronista, contaba ahora con Fuerzas Armadas signadas por el desprestigio y el rechazo popular, circunscriptas a permanecer dentro del marco constitucional y con bajas prerrogativas sobre el sistema político administrativo<sup>35</sup>. Menem, no obstante, emplearía el recurso ejecutivo del “indulto” sobre los militares golpistas condenados judicialmente con motivo de lograr la definitiva “pacificación y unidad social” y la reconciliación entre fuerzas políticas y militares<sup>36</sup>. El sistema de representación pudo entonces recobrar definitivamente su autonomía respecto de la tutela de las cúpulas militares y conservar la institución del sufragio mediante elecciones libres, limpias, competitivas e incluyentes.

El régimen político de gobierno estuvo signado por una “democracia delegativa” con alto contenido tecnocrático (O’Donnell,1997): un régimen formal y simbólicamente participativo en sus procedimientos pero híbrido en su práctica concreta y con una acentuada exacerbación del carácter presidencialista. El presidente como figura central del régimen asumió la responsabilidad total por los resultados de la gestión de gobierno. Sería respetada la accountability vertical de tipo retrospectiva y meramente electoral, pero habría de eludirse la accountability horizontal del resto de las instituciones de gobierno, considerándolas un obstáculo para la toma eficaz de decisiones. Con modalidades de “modernismo reaccionario” el régimen reinterpretaría el principio republicano de la división de poderes como división de funciones de un mismo y único poder estatal (Bosoer-Leiras,2001) Entre la figura presidencial y la sociedad civil se entabló un “pacto delegativo” (Legnani,2002) por el cual la ciudadanía efectuaba una transferencia tácita de potestades soberanas y facultades excepcionales al líder del poder ejecutivo, para que aquel gobernase conforme a su conveniencia sin rendir cuentas, a cambio de una garantía de estabilidad socioeconómica. Los efectos sociales acumulativos del modelo de desarrollo AIFI determinarían una “ciudadanía de baja intensidad” (O’Donnell,1997), en donde los individuos pudieron gozar de plena garantía constitucional sobre sus derechos civiles, políticos y sociales pero carecieron de los prerequisites materiales para su ejercicio.

35. La estrepitosa derrota en la Guerra de Malvinas y la posterior tematización pública de las violaciones a los derechos humanos efectuadas bajo su amparo, determinaron la condena social de las fuerzas armadas.

36. Un primer paso con similares objetivos había sido adoptado durante el gobierno de Raúl Alfonsín mediante las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

En la dimensión normativa, a pesar de la mayoría oficial de bancas en el congreso, Menem recurrió al "decretismo" que concentró y centralizó la toma de decisiones en la función ejecutiva por sobre la legislativa. Los decretos, como recurso constitucional, denotaban un margen de arbitrariedad de la figura del presidente dentro del régimen democrático, limitando y dificultando la rendición de cuentas en el plano intra-gubernamental. Menem utilizó con gran frecuencia decretos de necesidad y urgencia para todas aquellas materias que no se encontraban expresamente vedadas en la constitución nacional, sacando provecho del carácter de "cuestión política no justiciable" de lo que podía considerarse "necesidad" o "urgencia", y bajo la fundamentación pragmática de que la reforma del estado requería de un proceso rápido, ágil y consistente de toma de decisiones, que el congreso no estaba en condiciones de garantizar. De tal manera, los decretos cumplieron con tres finalidades: a) evitar el conocimiento anticipado de las decisiones gubernamentales por parte de la opinión pública, conservando así un "efecto sorpresa"; b) acelerar el proceso de toma de decisiones para equiparar el "tiempo político" (apresurado) que exigían las reformas al "tiempo legislativo" (lento) que empleaba el congreso; y c) acrecentar el margen autónomo de actuación presidencial evitando obstáculos y oposiciones dentro del mismo gobierno.

Sin embargo, los principales ejes normativos del modelo de desarrollo durante la gestión menemista no giraron en torno a decretos de necesidad y urgencia sino a tres leyes fundamentales: Ley de Emergencia Económica, Ley de Reforma del Estado y Ley de Convertibilidad<sup>37</sup>. Las actividades de creación normativa en el gobierno menemista tal como en el de Perón, se adecuaron a los imperativos de funcionamiento que el sistema económico demandaba bajo el modelo de desarrollo en curso; en este caso, la recreación de las condiciones sociales, económicas y políticas para estimular el ingreso masivo de capitales de corto plazo, útiles para equilibrar la balanza de pagos y costear el crecimiento del producto.

La Ley 23.696 o de "emergencia económica" sancionada en 1989 tuvo como objetivo rescatar un mayor grado de autonomía financiera para el aparato del estado, liberándolo de las ligazones corporativas que absorbían sus recursos hacia el sistema económico e incrementando así el déficit presupuestario. La ley estableció entonces la cesación de pagos interna del estado nacional, lo cual implicaba: a) caducidad de todas las contrataciones públicas; b) suspensión de los juicios contra el estado; c) emisión de bonos pagaderos a dieciséis años para las deudas contraídas hasta el momento; d) eliminación de regímenes de promoción, exenciones y subsidios. De este modo, el sistema político-administrativo suspendía todos los pagos excepto los sueldos del personal administrativo y los depósitos en bancos oficiales nacionales. En el mismo año, la Ley 23.697 o de "reforma del estado" estableció el comienzo inmediato del proceso de privatización de las empresas de servicios públicos en manos del aparato del estado, causantes de elevados déficits presupuestarios cubiertos por aportes del tesoro nacional. Con las privatizaciones se buscaba un doble resultado en forma inmediata: reducción del déficit presupuestario y satisfacción de la opinión pública por la prestación servicios más eficientes. Los instrumentos empleados fueron la venta de la empresa o concesión de los servicios, ambos a través del mecanismo de licitación pública internacional. Por último, la Ley 23.929 o "Ley de Convertibilidad" sancionada en 1991 determinaba un tipo de cambio fijo para la moneda nacional, obligando al Banco Central a respaldar el total de la base monetaria con oro, dólares u otros activos extranjeros. De tal manera, el Banco Central quedaba imposibilitado de emitir sin la correspondiente contrapartida en divisas y la oferta monetaria pasaría a reflejar mecánicamente los movimientos del capital internacional. Esta disposición se complementaba con la Ley 24.144 de 1992 que disponía una nueva "Carta Orgánica del Banco Central", la cual determinaba la autonomía de aquella entidad financiera y limitaba estrictamente su capacidad para comprar títulos públicos. El Banco Central pasaría a funcionar como mera caja de conversión, quedando impedido para desempeñarse como prestamista de última instancia.

En 1994 las principales fuerzas políticas: Partido Justicialista y Unión Cívica Radical acordaron en el llamado "Pacto de Olivos" una nueva Reforma Constitucional. La negociación ponderó los intereses políticos de ambas fuerzas: por el lado del oficialismo, la motivación principal –al igual que en 1949– se centró en la reelección presidencial, por el lado de la oposición, se buscaba la ampliación del número de senadores a tres por provincia, buscando mayor representación del radicalismo como segunda minoría. Sin modificar los artículos de la parte orgánica de la constitución –en virtud de la "cláusula cerrojo"– se adoptaron medidas tales como: el fortalecimiento de los derechos y garantías civiles mediante los recursos de amparo, habeas corpus y habeas data; y la introducción de nuevos derechos políticos de participación semi-directa como la iniciativa popular y la consulta popular. Se creaban también nuevos agentes y agencias dentro del aparato del estado: tal es el caso del Jefe de Gabinete, la Auditoría General de la Nación y el Ministerio Público. Un cambio de especial relevancia para la política exterior requerida por el modelo de desarrollo fue la asignación de jerarquía constitucional para los tratados internacionales y concordatos detallados en el artículo 75 inciso

37. Esta situación fue posible por las condiciones impuestas por Menem a Alfonsín para la asunción anticipada del mandato, entre ellas, el apoyo legislativo de la UCR en el congreso para la adopción de las medidas más importantes de la reforma del estado.



22 de la Carta Magna. Aquellos tratados celebrados con potencias extranjeras gozarían a partir de entonces de un rango superior a las leyes nacionales; lo cual enfatizaba la actitud abierta e integracionista del gobierno. También funcionales al modelo resultaron la “Ley Federal de Educación” que buscaba reformar el sistema educativo y actualizar los programas de enseñanza en consonancia con los adelantos tecnológicos y los nuevos requerimientos del contexto global; y el nuevo texto de la “Ley de Inversiones Extranjeras” que eliminaba gran parte de los requisitos para la remisión de dividendos y la repatriación de capitales.

La satisfacción del requisito jurídico de legitimidad –o legalidad- giró en torno a la justificación de la estructura normativa de leyes y decretos en cuanto necesaria para el sostenimiento de un modelo cuyo desempeño en materia económica parecía ensalzar las aspiraciones de ascenso social de importantes sectores medios, permitiéndoles acceder a bienes de lujo con elevado componente tecnológico y servicios múltiples de alta calidad que en otras épocas habían estado reservados a los sectores de más altos ingresos<sup>38</sup>. Aquellos “nuevos lujos” pudieron ser naturalizados por los sectores medios gracias a los efectos benéficos de la convertibilidad –eje central del modelo AIFI- esto es: elevado poder adquisitivo frente a bienes importados y estabilidad de precios que posibilitaba el pago en cuotas a bajas tasas de interés. Los beneficios del “primer mundo” con quien había un fuerte vínculo político y cultural parecían haber desembarcado finalmente en el interior del bloque, materializando la revolución de las expectativas de los sectores incluidos en el modelo y acentuando la deprivación relativa de quienes no lograban insertarse, aunque esto último habría de quedar encubierto por la euforia de prosperidad y modernización difundida a través del sistema político-administrativo. La ley de convertibilidad simbolizaba no solo a un modelo de desarrollo sino a un modo de vida; y si la legalidad era legítima, la funcionalidad a que daba lugar aquella legalidad era por defecto también legítima. De allí que la dimensión funcional del estado que analizamos a continuación pudiera cumplir también con su requisito político-económico de legitimidad -o bienestar, o al menos lo haría en las apariencias de una opinión pública enmarcada dentro del mismo pensamiento único.

En dimensión funcional, por consiguiente, los objetivos de la reforma del estado que el ministro Domingo Cavallo iría a emprender, indudablemente acompañaban al propósito recrear las condiciones necesarias para la viabilidad del modelo AIFI, que se resumían en: a) confianza para la atracción de los capitales externos, mediante el logro de equilibrios macroeconómicos de base (equilibrio de precios, presupuestario y de balanza de pagos); b) apertura y desregulación para permitir su efectivo ingreso; c) elevada rentabilidad para asegurar su permanencia. A partir del reconocimiento de aquellas condiciones objetivas de funcionamiento se establecieron metas e instrumentos para alcanzarlas. La primera y principal meta se refieren al equilibrio presupuestario (reducción del gasto y aumento de los ingresos) que intentó conseguirse a través de los siguientes instrumentos:

- 1- **La privatización de empresas públicas:** El programa de privatizaciones arrojaría efectos económicos y políticos. Económicamente y a corto plazo traería recursos a las arcas del estado mientras que a largo plazo convertiría a aquellas empresas generadoras de déficit en contribuyentes impositivas. Políticamente mejorarían la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios con la consiguiente satisfacción popular. Las privatizaciones más exitosas políticamente fueron las más tempranas ya que fueron concluidas contrarreloj en medio de urgencias fiscales y de un contexto de profunda inestabilidad y desconfianza (Llach,2000). A pesar de haberse concretado otorgando beneficios excesivos a sus compradores éstas dieron el impulso inicial al proceso de reforma que en gran parte dependía para su éxito de la rapidez y radicalidad de sus transformaciones. Los capitales extranjeros serían atraídos hacia la compra de empresas públicas en virtud de ventajas como: a) bajo precio de adquisición; b) alta rentabilidad garantizada por un amplio mercado, beneficios de monopolio y tarifas dolarizadas; c) reducción del personal excedente antes de la transferencia por medio de retiros voluntarios (lo cual eximía a los nuevos empresarios de conflictos sindicales, juicios o indemnizaciones); d) saneamiento patrimonial (las empresas serían transferidas sin pasivos: libres de deudas, contratos sobre elevados o juicios); y e) libre remisión de utilidades al exterior. De este modo, las empresas públicas fueron en la práctica “transmonopolizadas”, dejando de ser monopolios públicos nacionales para convertirse en monopolios públicos extranjeros (Legnani,2001). El sistema político-administrativo, por su parte, asumiría un rol de control para el cumplimiento del plan de inversiones pactado, la calidad de los servicios, la aplicación de las tarifas, y la protección de usuarios y consumidores a través de la creación de entes reguladores. Estos organismos, sin embargo, difícilmente lograrían desempeñar sus funciones con eficacia.
- 2- **La descentralización de políticas sociales y la terciarización de funciones internas:** Se efectúa una transferencia de responsabilidades y funciones a provincias y municipios, entre ellos, la administra-

38. Hacemos referencia a novedades como: televisión por cable, telefonía celular, computadoras portátiles y acceso a internet, automóviles último modelo, indumentaria de las marcas más reconocidas, acceso a todo tipo de servicios con delivery, electrodomésticos de avanzada, turismo internacional y otros bienes y servicios a los que pudieron acceder un importante número de empleados, profesionales, comerciantes y pequeños y medianos empresarios

ción de la educación, la salud, y los programas de nutrición y vivienda. Muchas tareas inherentes al funcionamiento interno del aparato del estado se desplazaron a empresas privadas o a ONGs. Estas medidas buscaban la reducción del gasto burocrático del sistema político-administrativo. Sin embargo, el traspaso de funciones se daría en la mayor parte de los casos sin la correspondiente transferencia de recursos materiales y de capacidad de gestión requeridos, lo cual acentuó la dependencia provincial hacia el endeudamiento.

- 3- **La racionalización administrativa:** Se establece el sistema nacional de la profesión administrativa (SINAPA) por el cual se intenta profesionalizar al cuadro administrativo a través de un sistema de concursos de ingreso, planes de capacitación, premios y castigos referidos a la productividad y un salario determinado en niveles escalafonarios correspondientes al grado de capacitación de cada aspirante. El sistema permitiría reducir la sobredimensionada estructura burocrática, incrementar su eficiencia y eficacia, y evitar su crecimiento a través de relaciones de clientelismo o amiguismo político. Lo que se dio en la práctica no fue tanto una disminución sino una reconversión burocrática. El cuadro administrativo nacional se redujo pero se crearon nuevos organismos y se produjo una descentralización que amplió la burocracia provincial y municipal. Por ende, disminuyó el gasto público nacional pero se incrementó el provincial (Oszlak, 2003)
- 4- **La reestructuración de la deuda externa mediante el ingreso al Plan Brady:** A través del Plan Brady de 1992 se asumían importantes condicionamientos en materia fiscal a cambio del ingreso a un programa de refinanciamiento de la deuda pública con quita de capitales. En la práctica si bien se consiguió un descuento en el monto adeudado, la capitalización de los punitivos e intereses vencidos absorbieron gran parte de aquel beneficio. Por lo tanto la deuda casi no vario pero aumento su condicionalidad.
- 5- **La reforma tributaria:** Se establecieron severos controles a través de la Dirección General Impositiva, nuevas formas de facturación y simplificación tributaria. La mayor parte de la recaudación se concentró en los impuestos indirectos que afectaban al consumo. Fue así que se ampliaron las alícuotas y la base imponible del IVA y del Impuesto a las Ganancias por su mas fácil recaudación. Si bien la recaudación se elevó en términos absolutos, la reforma traería efectos adversos: a) mayor regresividad del sistema tributario, b) aumento de relativo de la evasión impositiva, b) los controles no fueron tales debido a la corrupción de los cuadros de la DGI.
- 6- **El régimen previsional mixto:** Persistió el sistema de reparto pero se introdujo uno nuevo basado en la capitalización individual de los aportes a través de Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) Se sabía que esta reforma no traería una mejora fiscal a corto plazo, pues el estado debía continuar pagando jubilaciones aún cuando dejaba de percibir los fondos de la mayoría de la población económicamente activa que se incorporaba a las AFJP. Sin embargo, el objetivo era hacer de aquellas administradoras de fondos el germen de un mercado de capitales a largo plazo. Durante la vigencia del modelo, los fondos de las AFJP no fueron invertidos en desarrollo regional sino que la mitad de los mismos (máximo permitido por ley) se destino a la compra de títulos públicos mientras que el resto se colocó en plazos fijos y acciones. Para captar mas adherentes las AFJP invirtieron en activos de alto rendimiento pero también de alto riesgo y sus valores cayeron tras la crisis del tequila y asiática. Al mismo tiempo, la comisión de las AFJP representaba 1/3 de los aportes, por lo cual reducía fuertemente el monto a capitalizar

La segunda meta de la reforma estaba dada por la apertura de la economía. Esto se llevaría a cabo por medio de dos instrumentos: por un lado, reduciendo significativamente las barreras arancelarias y para arancelarias a la importación; por otro lado, eliminando los derechos de exportación y los subsidios estatales al sector industrial nacional. La tercera meta consistió en la desregulación de los mercados, destinada a reducir los costos de transacción entre los diferentes mercados y a aumentar la competitividad de los mismos. Los instrumentos empleados en este caso fueron la eliminación de las diferentes restricciones al intercambio interior y exterior (principalmente el comercio, servicios profesionales y transportes), la simplificación de tramitaciones y operatorias, y finalmente un intento de flexibilización laboral en vistas de reducir costos de mano de obra.

Finalmente, la cuarta y última meta se centró en la estabilidad de precios que vendría a significar el fin de la hiperinflación y el reaseguro para la alta rentabilidad de las inversiones en moneda extranjera. El principal instrumento utilizado fue, tal como hemos ya comentado, el plan de Convertibilidad peso-dólar, que impidió la posibilidad de otorgar subsidios o recurrir a la emisión monetaria que llevaba a devaluaciones permanentes. De este modo, el sistema político-administrativo optaba por abdicar a un instrumento clave para el control del sistema económico (la política monetaria) a los fines de hacer mas creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria. La convertibilidad como herramienta efectiva para el control de la inflación se transformaría en la pieza clave del modelo AIFI y al mismo tiempo en su más convincente símbolo de éxito.

El nuevo tipo de cambio quedaba fuera de toda discusión para una opinión pública que lo asociaba a la estabilidad, la previsibilidad y la paz social.

La convertibilidad, sin embargo, fue posible por un conjunto de condiciones internas y externas favorables. En primer lugar existieron factores volátiles (temporales) entre los cuales se encuentran: a) la coyuntura internacional de alta disponibilidad de capitales y bajas tasas de interés en el centro que permitieron el endeudamiento público para conseguir divisas, cuya disponibilidad era necesaria para el giro de dividendos de las empresas transnacionales, para financiar el aumento de las importaciones y para el pago de los intereses de la deuda ya contraída; b) el aumento del precio internacional de los productos primarios que aliviaba el déficit comercial y c) la revaluación de la moneda brasileña que mejoraba la competitividad en el comercio bilateral. Pero además la paridad cambiaria pudo sostenerse por factores circunstanciales (que se dieron por única vez) como a) la reactivación económica luego de la prolongada recesión de los 80, b) los ingresos generados por las privatizaciones y c) el repunte inicial de la recaudación tributaria.

### 3.5 Consideraciones preliminares

A modo de conclusión del presente capítulo intentaremos evaluar el desempeño que ha mostrado el modelo AIFI remitiéndonos exclusivamente a su período de consolidación (1989 – 1999) Al igual que en el capítulo anterior, tan solo haremos mención explícita al funcionamiento de los sistemas económico y socio-cultural, quedando la racionalidad del sistema político-administrativo supeditada al grado en que este consiguió mantener su equilibrio de inputs-outputs frente a cada uno de los otros sistemas.

Comenzaremos haciendo referencia al sistema económico, pues también el modelo AIFI presenta en la dinámica de este sistema una limitación objetiva para su funcionamiento a largo plazo.

La viabilidad del modelo AIFI requiere del ingreso constante y creciente de inversiones extranjeras. El ingreso de estos capitales puede ser promovido por el sistema político-administrativo a través de la política de atracción que hemos descrito. Sin embargo, el sistema no puede controlar su disponibilidad internacional (vinculada a la tasa de interés de los bloques centrales) y tan solo puede controlar parcialmente su permanencia (pues las reglamentaciones al respecto desalientan su ingreso). El modelo AIFI por su propia dinámica genera dos deficiencias, una hacia el exterior y otra hacia el interior.

La deficiencia externa esta dada por un creciente déficit de balanza de pagos que acentúa cada vez más la dependencia hacia los capitales extranjeros. Este desequilibrio se debe tanto a un déficit comercial como a un aumento de las transferencias de divisas al exterior. El déficit comercial se explica por a) el énfasis que otorga el modelo a las ventajas comparativas estáticas, promoviendo exportaciones de escaso valor agregado, y b) el aumento de las importaciones causado por: la apertura comercial, el aumento del poder adquisitivo que genera la paridad cambiaria, la presencia de filiales de empresas extranjeras que se abastecen de insumos y tecnología en sus casas matrices, y el cierre de empresas manufactureras nacionales poco competitivas que obligan a tener que comprar esos productos en el exterior. Las mayores transferencias de divisas corresponden, por un lado, al incremento del monto e intereses de la deuda externa pública y privada, y por otro lado, a que las utilidades de las empresas extranjeras radicadas no se reinvierten sino que se remiten al exterior. Al verse impedido de emplear las reservas o la emisión monetaria para cubrir el déficit de balanza de pagos, el sistema político-administrativo debe recurrir al endeudamiento. Se inicia entonces un círculo vicioso en donde aquel endeudamiento genera un déficit presupuestario y la consiguiente necesidad de recurrir a un nuevo endeudamiento. Ante aquella inestabilidad los organismos internacionales de crédito condicionan el otorgamiento de nuevos préstamos a la adopción de medidas de ajuste sumamente recesivas que agravan aún más el déficit presupuestario.

Sin embargo, la deficiencia externa podría ser mayormente contrarrestada por la obtención de recursos internos genuinos. Es precisamente la imposibilidad de concretar esto último lo que genera la deficiencia interna, la principal limitación del modelo. Esta deficiencia se origina en la disminución del consumo causada por dos efectos colaterales de la transformación económica inherente al modelo: la desocupación y los altos salarios con bajo poder de compra. En cuanto a la desocupación, los niveles de empleo crecen más lentamente que el producto debido a: a) la tecnificación dada por el abaratamiento relativo del capital frente al trabajo; b) el aumento de la productividad del trabajo; c) el aumento de la población dispuesta a trabajar (tanto por el crecimiento demográfico como por la incorporación de nuevos individuos al mercado de trabajo); d) la desindustrialización generada por la apertura y la paridad; e) la reforma administrativa, las privatizaciones y los retiros voluntarios; f) la especialización primaria exportadora que demanda escasa mano de obra; g) los efectos locales causados por las crisis internacionales; h) la naturaleza de las inversiones entrantes que se destinan a fines especulativos y no a la creación de riqueza y empleo. Por otro lado, si bien los salarios son altos por la paridad cambiaria, poseen escaso poder de compra debido a la fuerte suba de los impuestos al consumo que reducen el ingreso disponible de los sectores con mayor propensión marginal a consumir, la suba en el precio de los servicios públicos y el costo de vida, y la desactivación del movimiento

sindical que reduce las posibilidades de obtener mejoras salariales. A consecuencia de estos factores la actividad productiva se contrae al igual que los ingresos públicos. El sistema político-administrativo fuertemente endeudado, condicionado por los organismos internacionales y con escasos ingresos tributarios, se ve impedido también de elevar el gasto público para contrarrestar la falta de consumo privado y contrarrestar el proceso recesivo. Esta incapacidad del sistema para mantener los niveles de actividad económica preservando el consumo privado y/o elevando el consumo público recibe el nombre de "crisis de demanda efectiva" y representa la limitación objetiva que determina la inviabilidad del modelo AIFI a largo plazo. La oferta resulta ser así excedente no frente a la demanda potencial pero sí frente a la demanda efectiva o solvente.

En el sistema sociocultural el modelo AIFI ha presentado, en cuanto a los efectos del poder ideológico, un control de las opiniones aún más exitoso que el registrado por el modelo ISI. El apoyo difuso y específico fueron de efecto gradual pero en el largo plazo sólido y estable tanto hacia la clase subordinada como hacia la clase hegemónica. La inercia del voto cautivo-tradicional, la revolución de las expectativas materializada por la convertibilidad y el carisma del presidente permitieron el apoyo de la clase subordinada en sus sectores de bajos y medios ingresos. Respecto de la clase hegemónica, su apoyo fue contundente en el primer período: los costos transacción bajaron y los derechos propiedad fueron plenamente garantizados. La convertibilidad si bien fue un éxito para la estabilización cambiaria y de precios, constituía en sí misma un signo de debilidad y no de fortaleza económica. Por tal motivo, el temor del retorno al caos, la inestabilidad y la imprevisibilidad así como los condicionamientos materiales determinados por el alto nivel de endeudamiento privado en moneda extranjera, hicieron innecesario el empleo del poder político para mantener la aquiescencia de la clase hegemónica nacional aún cuando el modelo dejara de servir plenamente a sus intereses. El sector financiero transnacional como fracción predominante de la clase hegemónica, sin embargo, gozó de plena autonomía respecto de aquellos posibles efectos adversos debido a su naturaleza de no-territorialidad y a su condición de acreedor. Veamos la posición de cada sector estructural durante la consolidación del modelo.

Tanto la Burguesía Pampeana a través de la SRA como la Gran Burguesía Urbana a través de la UIA adoptarían una posición ligeramente ambigua. Ambas prestarían total apoyo a los ejes fundamentales del modelo AIFI (su justificación ideológica y líneas generales) aunque reservándose ciertas críticas respecto de sus efectos colaterales o de aspectos concretos de su puesta en práctica. En cuanto a la Burguesía Pampeana, sus fracciones más débiles tuvieron dificultades para acceder al crédito y quienes lo hicieron se vieron fuertemente endeudados por las elevadas tasas de interés internas. Si bien el sector agropecuario había experimentado un incremento en los volúmenes de producción y en los rendimientos por hectárea (por el acceso a insumos tecnológicos más baratos que permitía la apertura) había disminuido considerablemente su rentabilidad por unidad producida. La causa fundamental de aquello residía en "el retraso cambiario" o la "distorsión de precios relativos" ocasionada por la inflación interna -baja pero real- de los servicios y bienes no transables que -dada la imposibilidad de modificar el tipo de cambio por la convertibilidad- reducía el poder adquisitivo local de las divisas. Aquello no era muy notorio durante los períodos de elevados precios internacionales, pero ni bien aquellos descendían o se incrementaban los subsidios rurales en Europa o Estados Unidos, la Burguesía Pampeana presionaba al gobierno por una compensación. La raíz de la distorsión de precios radicaba en la convertibilidad, sin embargo, la Burguesía Pampeana no se atrevería a reconocer tal situación ni aún menos a poner en cuestionamiento la paridad cambiaria.

La Gran Burguesía Urbana, por su parte, vio reducido su poder económico en términos relativos frente a los grupos de inversores transnacionales que contaban con mayores recursos e influencia derivada de su pertenencia a los bloques centrales. Frente al emprendimiento de nuevas actividades económicas (privatizaciones o compra de empresas privadas de capital nacional que no lograban hacer frente a la apertura), se produjo con frecuencia una alianza entre empresas transnacionales, grupos económicos nacionales y entidades financieras internacionales, en donde las primeras asumían un rol gerencial y técnico, las segundas obtenían el manejo administrativo e institucional y los bancos garantizaban el acceso al financiamiento y promovían la entrada de nuevos capitales. Dada la mayor heterogeneidad interna de la UIA, sus reclamos serían aún más tenues y ambivalentes que los de la SRA. Estos se vinculaban hacia la apertura y la falta de competitividad del sector, para lo que solicitaban un tipo de apertura no indiscriminada sino administrada. La SRA y la UIA nunca pondrían en cuestionamiento al modelo AIFI ni a su eje principal -la convertibilidad- limitando sus demandas a soluciones intermedias tales como la reducción de los costos internos (peajes, combustibles, impuestos, transporte, servicios públicos). En este sentido clamaría al igual que el FMI por la racionalización del presupuesto y la reducción del gasto político. La Burguesía Financiera Nacional, por su parte, se vería afectado por un doble proceso de concentración y extranjerización, en el cual se redujo drásticamente el número total de entidades financieras pasando las mismas a ser controladas en su mayoría por bancos extranjeros.

El gobierno de Carlos Menem lograría culminar su mandato sin sobresaltos económicos explícitos y la permanencia del modelo se vería asegurada por el gobierno entrante que, apelando eficazmente al temor

específico del sistema sociocultural, emplearía como principio de escisión de campaña precisamente al lema “un peso un dólar” prometiendo la continuidad de la convertibilidad y por ende asegurando la supervivencia del corazón mismo del modelo AIFI.

## 4. Conclusiones

La experiencia histórica muestra que las crisis desencadenantes de cambios en la hegemonía del capitalismo mundial han logrado infiltrarse al interior del bloque histórico argentino tanto a través de su estructura como de su superestructura. En este sentido, han penetrado económicamente, debido a las limitaciones objetivas del funcionamiento de la estructura; culturalmente, por la retransmisión de los saberes a cargo tecnócratas formados en los centros de creación y difusión ideológica; y políticamente, mediante presiones concretas de los bloques centrales o de sus organismos de control.

Si definimos como “sensibilidad” al grado de afectación que sufre la estructura ante cambios en las condiciones internacionales y “vulnerabilidad” a la incapacidad de la superestructura para dar una respuesta eficiente y efectiva a tales alteraciones, podemos señalar no solo que el bloque histórico argentino ha sido altamente sensible y vulnerable sino que aquellas condiciones han ido incesantemente en aumento. Elementos de sensibilidad como la inserción periférica y el estrangulamiento de la oferta durante el peronismo, se combinaron con extranjerización económica, sistemas monetarios pro-cíclicos, endeudamiento y crisis de demanda durante el menemismo.

El esfuerzo de los persuasores e intelectuales da cada modelo por impedir la tematización pública de los desequilibrios estructurales, no niega la efectiva existencia de tales desequilibrios. Y, si bien los gobiernos de Perón y Menem pretendieron mostrar a sus respectivos modelos como superestructuralmente invulnerables, lo cierto era que estructuralmente habían demostrado ser sumamente vulnerables, y así lo confirman la necesidad de rever la política exterior aislacionista en la década del 50 para obtener crédito internacional, o bien los efectos sobre el empleo que causaron las crisis de México, Asia y Brasil durante los noventa. De cualquier modo, lo importante a destacar no es tanto la importancia de la sensibilidad durante la consolidación de cada modelo sino al momento de su instauración.

El antecedente de todo modelo de desarrollo es siempre el agotamiento de otro modelo que lo precede. En tanto responde a una redefinición de la hegemonía del bloque signada por un cambio intra-modo, la instauración de un modelo de desarrollo adquiere caracteres revolucionarios y reaccionarios al mismo tiempo, funcionando como instrumento promotor del cambio para preservar el statu quo. Esto equivale a decir que la transformación es progresiva hacia el interior de la clase hegemónica puesto que avala y acompaña el cambio de predominio de una u otra fracción de la misma, pero es regresivo en cuanto a la estructura en su conjunto, puesto que no implica transferencia alguna de hegemonía de la clase dominante hacia la clase subordinada.

Un modelo nunca se abandona, sin embargo, cuando comienza a agotarse sino cuando colapsa en medio de una intensa crisis político-económica. Aún así, el nuevo modelo que lo reemplaza ingresa lentamente y con una fuerza menor que el que acaba de abandonarse, ya que todo modelo de desarrollo crea una red de compromisos, un intrincado tejido de intereses económicos, sociales y políticos que lo hacen adquirir una cierta autonomía respecto de las variables causales básicas que le dieron origen, creando entonces un defasaje entre la desaparición de aquellas condiciones iniciales y la desaparición definitiva del modelo. A esto se suma la persistencia inercial de la ideología internalizada en el sistema sociocultural y la expectativa de los intelectuales a cerca de un retorno a la normalidad.

La génesis de un modelo se realiza entonces a través de un transformismo gradual o revolución pasiva “desde arriba” que presenta dos aspectos conexos: un aspecto voluntarista que se enmarca dentro de otro aspecto reflejo. El aspecto voluntarista es el resultado de un acuerdo explícito o implícito posible por la convergencia circunstancial de intereses entre actores políticos y económicos relevantes del bloque. El aspecto reflejo deviene como respuesta automática, forzada y casi instintiva frente a un condicionamiento externo y/o interno que obstaculiza gravemente la dinámica del modelo en curso y obliga a la instauración de un modelo nuevo. La crisis que patrocina a este efecto reflejo, si bien impulsa una predisposición al cambio no implica por sí misma una mayor cooperación entre los actores, sino que cada parte busca integrarse al acuerdo en el modo lo más afín posible a sus intereses sectoriales dentro de los límites que impone el mismo modelo.

Los actores políticos suscriben para conservar sus posiciones de privilegio y poder, los actores económicos para maximizar sus beneficios y los actores sociales para la obtención de incentivos colectivos y selectivos. Los intelectuales del bloque histórico y los tecnócratas del sistema político-administrativo, por su parte, materializan el clima cultural y los nuevos saberes convencionales de la época en políticas econó-

micas concretas. Esta coalición reformista no solo se enmarca dentro de las limitaciones objetivas impuestas por el modelo de desarrollo sino que en si misma condiciona a la propia reforma, y determina los parámetros bajos los cuales aquella puede adquirir viabilidad en el largo plazo

Paralelamente al agotamiento de un modelo va emergiendo uno nuevo en forma progresiva que revela una coexistencia limitada aunque no menos conflictiva y competitiva entre los actores predominantes que habían sido favorecidos por el modelo en decadencia y los que emergerán como predominantes con el ascenso del nuevo modelo. Pues solo un sector resulta especialmente favorecido por el modelo de desarrollo instaurado, y su relevancia estructural aumenta conforme se desarrolla el modelo, emergiendo finalmente como fracción predominante de la clase hegemónica al momento de su consolidación definitiva. Esta consolidación requiere de la configuración de una matriz política adecuada que establezca un tipo de inserción del estado dentro de la estructura y de la sociedad civil que pueda satisfacer plenamente los imperativos de funcionamiento del nuevo modelo, lo que significa llevar al mismo a su máxima expresión.

Tal como sugerimos en la introducción de este trabajo, la instauración de una matriz política estado-céntrica en el caso del modelo ISI o mercado-céntrica para el modelo AIFI requiere del abandono del trasformismo gradual que acompaña al inicio de cada modelo, para adoptar en su etapa de consolidación un cesarismo radical encarnado en una figura carismática fuerte con gran autonomía relativa frente a los actores estratégicos de cada sistema y con elevada capacidad de decisión. Estos requisitos fueron satisfechos tanto por Perón como por Menem quienes supieron emplear hábilmente el poder político, cultural y económico en cada una de las dimensiones del estado, encarando un intenso proceso de reforma del aparato del estado, en un caso hacia la expansión, en otro hacia la contracción.

La dinámica del período analizado nos conduce a pensar en la existencia de tres cordones sobre los cuales se asienta la hegemonía del bloque histórico, o mas bien de un núcleo duro invariante rodeado por dos cordones de protección. El cordón más externo tiene que ver con el gobierno de turno que ha sido sistemáticamente reemplazado ante desequilibrios de gobernabilidad; el cordón más interno se refiere al modelo de desarrollo y su consiguiente matriz política que fueron depuestos tan pronto mostraron signos de ciertos de agotamiento. Finalmente, el núcleo duro podría asimilarse al modo de producción capitalista que en ningún momento ha sido puesto en cuestionamiento. De este modo, los modelos de desarrollo en la Argentina han sido más que una política de gobierno pero menos que una política de estado, pues si bien tuvieron mayor consistencia y perdurabilidad que los regímenes políticos, en vistas de sus limitaciones objetivas de financiamiento (“estrangulamiento de oferta” o “crisis de demanda”) no han logrado establecerse como un proyecto acabado. Una clara evidencia de lo expuesto esta dada por la supervivencia de cada modelo frente al gobierno que lo conduce a la consolidación.

Cuando durante un período de gobierno emergen desequilibrios estructurales se plantea que lo defectuoso no es el modelo de desarrollo sino la forma en que se lo ha administrado. Del mismo modo, cuando los desequilibrios estructurales son de envergadura tal que ponen en riesgo a la hegemonía del bloque, el planteo crítico se reorienta y pregona que lo defectuoso no es el capitalismo sino el modelo de desarrollo a través del cual se lo ha puesto en práctica. En cuanto a lo primero, en los dos casos analizados, la crítica de la opinión pública no se pronunciaría en un primer momento en contra del modelo de desarrollo sino de los vicios de la administración gubernamental que lo había llevado a su máxima expresión. La condena inmediata es de tipo ética antes que económica, tal es el caso de la “tiranía” en el gobierno de Perón o de la “corrupción” en el gobierno de Menem. La lógica del sistema, se decía por entonces, no se reduce a la lógica de los hombres pero procede de aquella y conserva sus vicios.

## Referencias Bibliográficas

- ACUÑA, Carlos. "Politics and economics in the Argentina of the nineties". En ACUÑA, C. GAMARRA, E. y SMITH, W. (comp.) *Democracy, markets and structural reform in Latin America*. North-South Press. Miami. 1994.
- \_\_\_\_\_ y SMITH, W. "La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales". En *Revista Desarrollo Económico* Vol. 36 N° 141 Abril-Junio de 1996
- ALBERTI, Blas. *El peronismo polémico*. Megafon. Bs. As. 1984
- ALFORD, R. y FRIEDLAND, R. *Los poderes de la teoría: Capitalismo, estado y democracia*. Manantial. Bs. As. 1991.
- ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*. FCE. México. 1983
- ANDERSON, Perry. "Neoliberalismo: balance provisorio". En SADER, E. y GENTILI, P (comp.) *La trama del Neoliberalismo*. Eudeba. Bs.As. 1999.
- BIANCHI, Alberto. "La Argentina de la posprivatización". En *Revista argentina del Régimen de la administración pública*. N° 200.
- BLANCHARD, O. y PÉREZ ENRRI, D. *Macroeconomía*. Prentice Hall. Bs. As. 2000
- BOBBIO, Norberto. "Diccionario de ciencia política". 1991.
- BORON, Atilio. "La sociedad civil después del diluvio neoliberal". En SADER, E. y GENTILI, P (comp.) *La trama del Neoliberalismo*. Eudeba. Bs.As. 1999.
- BOSOER, F. y LEIRAS, S. "Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999 ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?. En PINTO, Julio (comp.) *Argentina entre dos siglos: la política que viene*. Eudeba. Bs.As. 2001.
- BOTANA, Natalio. *El orden conservador*. Editorial Sudamericana. Bs. As. 1998
- BOURDIEU, Pierre. "Neoliberalismo: la lucha de todos contra todos". *Diario Clarín*. 13/04/98
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina". En *Las reformas económicas en las nuevas democracias*.
- \_\_\_\_\_ "La reconstrucción del Estado en América Latina". *Revista de la CEPAL*. Edición electrónica. Número extraordinario. En <http://www.cepal.org>
- \_\_\_\_\_ "La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control". En *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 38 N° 150 Julio-Septiembre de 1998.
- BUCHRUCKER, C. *Nacionalismo y Peronismo*. Editorial Sudamericana. Bs. As. 1999
- CARDOSO, F. H. y FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI. México. 1998.
- CARDOSO, F. H. "Estado, mercado, democracia: ¿existe una perspectiva latinoamericana?". En *Revista la Ciudad Futura*. N° 41. Bs. As. Verano 1994.
- CAVAROZZI, Marcelo. *Autoritarismo y democracia (1955-1966)*. La transición del estado al mercado en la Argentina. Ariel. Bs. As. 1997.
- CORRALES, Javier. "¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los '90". En *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 39 N° 153. Abril-Junio de 1999.
- COX, Robert. "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method". *Millenium*. Cap 2 (162-175). 1983.
- \_\_\_\_\_ "Social Forces, States and World Orders: Beyond international relations theory"
- DAMILL, Mario y FANELLI, José. "La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales". Documento CEDES/100 – Serie Economía Bs.As. 1994. En Biblioteca Virtual CLACSO <http://www.clacso.org>
- DIAZ ALEJANDRO, C.F. *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Amorrortu.
- DILLARD, D. *La teoría económica de John Maynard Keynes*. Aguilar. Madrid. 1971
- ESCODÉ, Carlos. *El realismo de los estados débiles*. GEL. Bs. As. 1995.
- \_\_\_\_\_ "Relaciones internacionales de Argentina. La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito". 1998
- FERRER, Aldo. *El capitalismo argentino*. FCE. Bs. As. 1998
- \_\_\_\_\_ *La economía argentina*. FCE. Bs. As. 1969.
- FLORIA, C. y GARCÍA BELSUNCE, C. *Historia de los Argentinos*. Larousse. Bs. As. 1992
- GARCÍA DELGADO, D. *Estado-Nación y Globalización*. Bs. As. 1999
- GARRETON, M. "Redefinición de gobernabilidad y cambio político". En *Revista Síntesis* N° 22. Madrid. Julio-Diciembre de 1994
- GIDDENS, Anthony. *El capitalismo y la moderna teoría social*. Labor. Barcelona. 1994

- GRAMSCI, Antonio. Escritos Políticos (1917-1933). Cuadernos de pasado y Presente. Siglo XXI. México. 1981
- GRAY, John. "El neoliberalismo es una ideología agotada". Diario Clarín. 2/09/01.
- GRONDONA, Mariano. Los pensadores de la libertad. Sudamericana. Bs. As. 1994
- HABERMAS, J. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorrortu. Bs.As. 1995.
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R. "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". En Revista Desarrollo Económico. Vol. 35 N° 139 Octubre-Diciembre de 1995
- HALLOWAY, John. "La reforma del Estado: capital global y estado nacional". Revista DOXA. Año IV N° 9/10. Primavera-Verano 1993/94.
- HAYEK, Friedrich A. Camino de servidumbre. Alianza. Madrid. 1995.
- HOBBSBAWM, Eric. Historia del Siglo XX. Crítica. Barcelona. 1998
- JAMES, D. Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976. Editorial Sudamericana. Bs. As 1990
- KEYNES, J. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. FCE. México 1963
- KRUGMAN, Paul. "Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico". Revista Desarrollo Económico. Vol 36. N° 143. Octubre/Diciembre 1996.
- LAVAGNA, Roberto. Neoconservadorismo versus capitalismo competitivo. FCE. Bs.As. 1999
- LEGNANI, Néstor e IDÍGORAS, Gustavo. El dilema de la gobernabilidad en el proceso de consolidación de la democracia argentina 1989 – 1995. Fascículos Editorial de Belgrano. Bs. As. 2001.
- \_\_\_\_\_, "El pacto delegativo: Aproximaciones teóricas a cerca del estado, la democracia y la cartelización de la política. El caso argentino". Fascículos Editorial de Belgrano 2002
- LLACH, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Ariel. Bs. As. 2000
- LUHMANN, Niklas. Sistemas sociales. Alianza. México. 1991.
- MARSHALL, T.H. Class, citizenship and social development. Doubleday & Company. New York. 1965
- MARTUCELLI, D. y SVAMPA, M. La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo. Losada. Bs. As. 1997
- MARX, Karl. El capital. FCE. Ediciones varias
- \_\_\_\_\_. Manifiesto del partido comunista. Crítica. Barcelona. 1998
- MATUS, Mario. "Una década de soluciones postergadas: desempeño económico de América latina durante la década de los noventa". Revista electrónica Instituciones y Desarrollo. En <http://www.iigov.org/revista>
- MAZZEO, Miguel. John William Cook. Textos trasapelados (1957 – 1961). La Rosa Blindada. Bs. As. 2000
- MOUFFE, Chantal. El retorno de lo político. Paidós. Barcelona. 1997
- MURMIS y PORTANTIERO. Estudio sobre los orígenes del peronismo. Siglo XXI. Bs.As. 1972
- NOVARO, M. "Viejo y nuevo peronismo". En SIDICARO y MAYERS Política y sociedad en la época del menemismo. Eudeba. 1995
- NUN, José. "Populismo, representación y menemismo". En Revista Sociedad. Bs As. 1993
- OCAMPO, José Antonio. "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL". Revista de la CEPAL. Edición electrónica. En <http://www.cepal.org>
- O'DONELL, Guillermo. Contrapuntos. Paidós. Bs.As. 1997.
- \_\_\_\_\_. "El capital financiero y el futuro de la Argentina". Diario Página 12. Sección Debates. Miércoles 21 de Marzo de 2001.
- OSZLAK, Oscar. "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". En Revista Desarrollo Económico. Vol. 42 N° 168. Enero-Marzo 2003
- \_\_\_\_\_. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países pos-comunistas". Revista Desarrollo Económico. N° 130. Vol. 33. Julio/Septiembre 1993.
- OFFE, Klaus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza. Madrid. 1981.
- \_\_\_\_\_. "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano" En Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Ediciones Sistema. 1985
- PERON, J.D. La comunidad Organizada. Secretaría política de la presidencia de la Nación. Bs. As. 1974
- \_\_\_\_\_. Discursos Completos. Carlos Pérez Editor. Bs. As.
- PINTO, Julio. "El neoconservadorismo y su proyección ideológica". En PINTO, J. Las nuevas democracias del cono sur: cambios y continuidades. Bs. As. Eudeba. 1996
- PORTANTIERO, Juan Carlos. Los usos de Gramsci. Folios. México. 1981.
- \_\_\_\_\_. "La sociología clásica: Durkheim y Weber". EAL. Bs.As. 1997
- PORTELLI, Hugues. Gramsci y el bloque histórico. Siglo XXI. Bs.As. 1973.
- PRZEWORSKI, Adam. "Debemos volver a las políticas desarrollistas". Diario Clarín. 18/11/01
- SARTORI, Giovanni. "La política". FCE. México. 1996



- SCHMITT, Carl. El concepto de lo político. Folios. Bs. As. 1984
- SAMUELSON, P. y NORDHAUS, W. Economía. Mc Graw Hill. Madrid. 1999
- SCHVARZER, J. y SABATO, J. "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia". En ROUQUIÉ, A. Cómo renacen las democracias. Emece. 1984.
- SIDICARO, Ricardo. Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99. Siglo XXI. Bs. As. 2003
- SKOCPOL, Theda. Los estados y las revoluciones sociales. FCE. México. 1993.
- STRADA SAENZ, Gerardo. "Estado y mercado". En PINTO, Julio (comp.) Introducción a la ciencia política. Eudeba. Bs. As. 1997.
- THERBORN, Göran. "La crisis y el futuro del capitalismo". En SADER, E. y GENTILI, P (comp.) La trama del Neoliberalismo. Eudeba. Bs.As. 1999.
- VANDER ZANDEN, J.W. "Manual de psicología social". Paidós. Bs.As. 1994
- VON MISES, Ludwig. "Introducción al liberalismo". En <http://www.neoliberalismo.com>
- WALDMAN, Peter. El Peronismo 1943 – 1955. Editorial Sudamericana. B. As. 1981
- WEBER, Max. Economía y sociedad. FCE. México. 1992.
- WERNER-BRAND, Karl "Aspectos cíclicos de los nuevos movimientos sociales". En DALTON, R. y KUECHLER, M. Los nuevos movimientos sociales: un reto al orden político. Edicions Alfons El Magnanim. Valencia. 1992





