

2001

FMI, tecnocracia y crisis

EUGENIO PABLO TIGANI

2001

FMI, tecnocracia y crisis

EDITORIAL DUNKEN

Buenos Aires

2018

Tigani, Eugenio Pablo

2001. FMI, tecnocracia y crisis.

1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dunken, 2018.

280 p. 23x16 cm.

ISBN 978-987-763-611-6

1. Economía Argentina. 2. Política Argentina. I. Título.

CDD 330.82

Contenido y corrección a cargo de el/los autor/es.

Impreso por Editorial Dunken
Ayacucho 357 (C1025AAG) - Capital Federal
Tel/fax: 4954-7700 / 4954-7300
E-mail: *info@dunken.com.ar*
Página web: *www.dunken.com.ar*

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

Impreso en la Argentina

© 2018 Eugenio Pablo Tigani

e-mail: *pablo.tigani@hacer.com.ar*

ISBN 978-987-763-611-6

RESUMEN

Este libro, hablando en lenguaje financiero es un derivativo; el activo subyacente es mi tesis doctoral. Una investigación sobre el fracaso de la presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001), que terminó anticipadamente con una renuncia inevitable en medio de la crisis económica, social y política más grave que recuerde la democracia argentina. Para hacerlo, se analiza el caso a partir de la teoría de las élites tecnocráticas en el gobierno. La ciencia política ha investigado, con diferentes enfoques, acerca del ascenso de las élites tecnocráticas al poder, o el rol que desempeñan en la implementación de reformas neoliberales. Pero se ha escrito menos acerca del fracaso de los tecnócratas, o de su rol en las crisis de gobernabilidad. Periodizando el gobierno de De la Rúa, observando sus medidas de ajuste y sus gabinetes, comparando su fase de tecnocratización con la de Carlos Menem y la reciente crisis global, y analizando en contexto las estrategias del gobierno y sus resultados, se llega a la conclusión de que el papel que jugaron las élites tecnocráticas tuvo incidencia en el desenlace fatal de la presidencia de la Alianza. La designación de Domingo Cavallo como ministro de economía con plenos poderes partió de una conceptualización tecnocrática de la política: se creyó que delegarle poder a un economista reputado con formación técnica y orientación neoliberal podía ser un camino de resolución de la crisis económica. Pero sucedió todo lo contrario: se profundizó el conflicto interno en la coalición, el gobierno se despolitizó, y se agotaron sus escasos recursos de credibilidad y legitimidad. Esto cuestiona algunos supuestos de ciertas teorías de las élites tecnocráticas democráticas a partir de los noventa: la evolución de la crisis mostró que Cavallo dependía de una base de gobernabilidad suficiente para ser ministro de economía, y que su sola figura no podía resolver la debilidad del gobierno de la Alianza.

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

Cuadro 1. Referentes <i>technopols</i> mundiales en los 90: de la gestión de la economía al poder político.....	22
Cuadro 2. Secuencia de la realización de una investigación.....	32
Cuadro 3. El diseño de un estudio de caso.....	35
Cuadro 4. La elaboración del análisis y las conclusiones	40
Cuadro 5. Resultados de las elecciones presidenciales de 1999.....	71
Cuadro 6. Las reformas neoliberales del menemismo: principales medidas	77
Cuadro 7. Las medidas del 29 de mayo de 2000: reducción del gasto público y reorganización del Estado	94
Cuadro 8. Las medidas del 29 de mayo de 2000: recortes de gastos	95
Cuadro 9. Operacionalización de la clasificación de los perfiles ministeriales de De la Rúa	106
Cuadro 10. Los tres gabinetes de De la Rúa	107
Cuadro 11. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “radicales”	111
Cuadro 12. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “radicales delarruistas”	115
Cuadro 13. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “tecnócratas”	118
Cuadro 14. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “frepasistas”	123

Cuadro 15. La cuestión del “déficit”: fragmentos del discurso de asunción presidencial de De la Rúa ante la Asamblea Legislativa (10/12/1999).....	129
Cuadro 16. Las medidas que propuso Ricardo López Murphy (y que desataron la crisis final entre De la Rúa y el Frepaso)	134
Cuadro 17. La tecnocratización (abril – diciembre 2001): todo el poder a Cavallo.....	139
Cuadro 18. Análisis de la composición político-partidaria de los tres gabinetes de De la Rúa	144
Cuadro 19. Incorporaciones de los gabinetes de De la Rúa	145
Cuadro 20. El turbulento 2001: preparando la llegada de Cavallo....	168
Cuadro 21. El turbulento 2001: el “nuevo Cavallo”	170
Cuadro 22. El turbulento 2001: “segundo giro” de Cavallo.....	174
Cuadro 23. El turbulento 2001: expectativa de default y descalabro....	175
Cuadro 24. Ganadores de las “primeras elecciones legislativas” de los gobiernos nuevos.....	191
Cuadro 25. La situación fiscal de las provincias a fines de 2001	193
Cuadro 26. Los titulares de Economía de la era post-tecnocrática...	223
Cuadro 27. Periodización del gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001).....	229

AGRADECIMIENTOS

Es mi deseo que estas líneas expresen mi más profundo y sincero agradecimiento a todas aquellas personas que con su ayuda han colaborado en la realización del presente trabajo, en especial al Doctor Arturo Aquilino Fernández (R.I.P.), quien justo en el momento de entrega de esta investigación, acababa de partir. Por su buena voluntad ya que a pesar de su estado de salud, acepto dirigir mi tesis doctoral, “Arturo” –como le llamamos los que le hemos llegado a amar entrañablemente– se nos fue, pero lo hizo dejando extraordinarios aportes docentes y científicos; que servirán como concepción didáctica y teórica para la Ciencia Política. Fue Don Arturo mi Director de esta investigación, una eminencia, un privilegio; solo mencionar al pasado *presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político* (SAAP), Doctor Honoris Causa de la *Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP), un científico que me ha comprendido y dado la orientación necesaria, hizo el seguimiento y la supervisión continúa de la tesis, pero sobre todo por la motivación y el apoyo recibido a lo largo de estos años de intensas reuniones de trabajo en el CEIL/CONICET y en el bar del Hotel Rietti, de Borges y Paraguay en Palermo. No quiero dejar de mencionar el placer de asistir a sus clases de mi última materia del doctorado “Tendencias actuales de la Ciencia Política”, donde completé un ciclo enormemente edificante.

Especial reconocimiento merece Julio Burdman, quien en 2012 me acercó al doctorado de la Universidad de Belgrano y en 2018 ofició como sparring y coach, previo a la defensa de tesis. Lo considero uno de los politólogos más lucidos, y de mayor potencial del momento. Una particular declaración de afecto sincero, desde el interés demostrado en la primera entrevista de admisión al doctorado, luego la permanente disposición y sugerencias recibidas de la Coordinadora Académica, la

Post Doctora María Paula Cicogna, con la que me encuentro en deuda por el ánimo infundido en los diferentes tramos de la montaña rusa de la tesis, y por la confianza depositada en mí, cuando intentaba mi potencial admisión al doctorado. También me gustaría agradecer la ayuda recibida de la profesora de la materia Movimientos Sociales, Doctora Julieta Bartoletti, por las oportunas recomendaciones del Doctor *Marcelo* Pedro *Dabós* durante el Coloquio de Tesis que me han desafiado a reflexionar y el Doctor Arnaldo Bocco, destacada personalidad pública e integrante del jurado. Quisiera hacer extensiva mi gratitud a todos los integrantes de la Universidad de Belgrano, Facultad de Estudios para Graduados, especialmente a la señora Elena Cavanagh y el señor Ignacio Maruszkiewicz. Por supuesto a las autoridades, al rector de la Universidad de Belgrano, Doctor Avelino José Porto, quien me abrió las puertas de una vacante especial en 1984 cuando comencé mi Maestría en Política Económica Internacional, graduándome en 1988, y al Doctor Luis María Palma, que nos aportó un Seminario anual con Embajadores y personalidades académicas de trayectoria mundial. Un agradecimiento muy especial merece la comprensión, paciencia y el ánimo recibidos de mi esposa, hijos, nietos y amigos. A todos ellos, muchas gracias.

VADEMECUM Y RECOMENDACIONES

Este libro, es un intento de contribuir mediante el estudio de un caso-Argentina desde 1999 hasta 2002–, al conocimiento de una renovada forma de supremacía opresora, emergente del Consenso de Washington, aplicada a muchos países de relativo grado de desarrollo económico, especialmente de Europa del Este y América Latina. Los fundamentos solo pueden ser interpretados mediante nociones que tienen un cierto *status* teórico. Pero mi expectativa es que pueda ser leído sin problemas, por cualquier persona que tenga un moderado interés por la política, la economía y la política económica. Por eso me permito realizar una sugerencia. El lector de naturaleza académica indudablemente querrá abordar la obra por los objetivos de la investigación, los conceptos, definiciones, interrelaciones, problematización y perspectiva metodológica. Los mismos están presentados en el capítulo I. Pero ese capítulo es de espinosa asimilación. Por eso cualquier otro lector, podría comenzar mas sucintamente por el capítulo II, a partir del cual el texto es mucho menos complejo. Mi visión no es solo que este libro contribuya al conocimiento, sino también que ingrese a la discusión política y económica de quienes comparten valores enfrentados a estos operantes formatos de dominación bajo esmeradas representaciones de libertad y democracia. Este trabajo contiene también una breve historia personal donde, unos párrafos más adelante, intentaré responder “10 razones rápidas”, del porqué mi interés en esta investigación.

Quiero resaltar que se trata de la historia de un periodo de la Argentina, narrada no solo porque tiene interés intrínseco. Sino también por otras dos razones. La primera es que, asociándola con otros casos de aquella etapa de la globalización-en México-Brasil-Turquía-Rusia– y; enmarcándola en la teoría de las elites tecnocráticas, permitirá desentrañar algunas características de ese perfil de dominancia y prepararse

para enfrentar nuevas modalidades futuras, luego de su entrada en crisis. Sin duda los distintos actores partidarios del reformismo neoliberal intentaran nuevas estrategias políticas, desde un lugar distinto pero acaso próximo al de la tecnocracia de los noventa. Otra porque he visto hoy-en julio de 2018—, en aquel periodo se puede ver el germen de una tragedia que desde ahora nos acecha y puede volver a azotarnos.

¿POR QUÉ SURGIÓ MI INTERÉS EN ESTA INVESTIGACIÓN? 10 RAZONES RÁPIDAS

1. Por mi historia familiar, personal, profesional, y mi trayectoria.
2. Por mi participación activa en entidades, donde desde muy joven conocí, escuche y trate con “elites tecnocráticas”. Allí observé como miembro del CPCECF (Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal), IAEF (Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas), FEPRODEI (Foro Para la Promoción y Defensa de las Exportaciones Industriales), IARI (Instituto Argentino de Relaciones Internacionales) Luego diré que, muchas ideas están basadas no solo en vivencias reales, sino en que seguí con enorme involucramiento, los sucesos la época tratada. Durante todo el periodo de estudio acumulé muchísimo material para algún día...
3. A los 21 años fui Adscripto a la Dirección Financiera de YELMO, industria nacional exportadora de manufactura a 26 países del mundo. Inmediatamente fui Gerente Financiero a los 22 años en MARSHALL, industria nacional de línea blanca, y a los 24 Gerente Económico Financiero de TOSHIBA, donde ya todo era importado en la Argentina.
4. Voté por primera vez a los 28 años. Hice mi Maestría en Política Económica Internacional en la Universidad de Belgrano (1984-88) (con el regreso de la democracia). Fui CEO de SACCOL, empresa argentina señera, líder de la industria nacional.
5. Entre (1979-2004) participe activamente en el IAEF, convenciones nacionales, congresos mundiales IAFEI (International, Association of Financial Managers) Allí conocí a Hernán Bicci, Alejandro Vegh Villegas, ministros de economía de Chile y Uruguay. Entendí el neoliberalismo y su visión de largo plazo, con muchas

asistencias al IAEF del ex ministro Martínez de Hoz y su equipo. Integrantes del Banco Central como Christian Zimmermann, Alejandro Reynal, otros destacados ex ministros y funcionarios públicos como Roberto Alemann, José María Dagnino Pastore, Manuel Solanet, Jorge Bustamante. Más adelante-antes y después, por mucho tiempo— los ex ministros Domingo Cavallo y Ricardo López Murphy serían disertantes permanentes del IAEF. Podría seguir nombrando decenas de autodenominados macroeconomistas profesionales como Juan Carlos De Pablo, argentinos y extranjeros. Leer “El estado burocrático autoritario” de Guillermo O’Donnell trajo a mi memoria elencos de las dictaduras a quienes también escuché en su ocaso, como Krieger Vasena y Alsogaray.

6. A comienzo de los noventa perdí interés por la economía política, ya que el “pensamiento único” emanado del Consenso de Washington había enviado a la hoguera, todas las bibliotecas heterodoxas, desarrollistas y estructuralistas. Me dediqué a estudiar y entender economía fiscal y monetaria desde 1995 con Miguel Ángel Broda, con quien trabajé en inversiones y reinversión de negocios.
7. Fui panelista del ciclo mensual de conferencias de política, economía y negocios, enfocado a las PYMEs; junto a Broda y Rosendo Fraga (1998-2001) ... “coyuntura pura y dura”... mucho material, mucho vértigo.
8. Aprendí a vivir y entrenarme en tolerancia ideológica y política, conviviendo y sobrellevando la “violencia simbólica” (Pierre Bourdieu) que durante todos esos años ejerció la tecnocracia neoliberal.
9. Desde hace 25 años soy panelista, invitado frecuente de medios y cadenas internacionales, conocí y traté con actores políticos, sindicales, y hasta comí con el ex secretario del Tesoro y presidente de Harvard, Larry Summers en Washington DC. Posteriormente y luego de la crisis pude dialogar con Joseph Stiglitz, quien también leyó mi libro *Argenjapans*, la solución de la deuda y el despegue de la economía, donde volví a leer a mi mentor Marcelo Diamand,

mis profesores del Instituto de Economía de la Universidad Católica de la Plata: Aldo Ferrer y Eduardo Curia.

10. El disparador inicial, el elemento motivacional, ha sido la sensibilidad hereditaria del hijo de un obrero –delegado de fábrica– y, finalmente aquellas emociones vividas, yendo a rescatar a mi hijo mayor del trabajo en el obelisco, el 20 de diciembre de 2001, en medio del estallido social.

INTRODUCCIÓN

i. Tema y objetivos de la investigación: la dinámica de una crisis

Este trabajo se inicia con un doble propósito. El primero es investigar, desde una perspectiva diferente a la de otros autores que han abordado el tema, los pormenores que llevaron al colapso de la presidencia de Fernando De la Rúa, quien asumió el 10 de diciembre del año 1999, a poco de iniciarse el nuevo siglo, y tuvo que abandonar el cargo algo más de dos años después, el 20 de diciembre de 2001. Este breve pero acelerado gobierno tuvo un enorme impacto en la historia argentina reciente. De la Rúa abandonó el barco en medio de una crisis inédita, que tuvo un enorme costo social: desde el congelamiento de los depósitos, aumento geométrico de la pobreza y el desempleo, enormes pérdidas de ingreso y transferencias desde los más pobres a los más ricos, mientras ésta sucedía. Los meses que siguieron con millones de damnificados, de la devaluación y pesificación asimétrica, se constituyeron en una verdadera pesadilla. Una experiencia que no debe repetirse en nuestro país.

Mi punto de partida es la siguiente premisa: en la dinámica de este desmoronamiento de un gobierno hay una dimensión que debe ser estudiada más a fondo, que es el rol que jugó la comunidad de expertos en economía. Los economistas han sido los verdaderos artífices y portadores de la ideología dominante durante aquellos años. En esta comunidad de expertos existía un consenso muy extendido, hegemónico e inamovible sobre las políticas económicas que tenía que adoptar la Argentina por aquellos tiempos. Por lo tanto, para entender mejor lo que ocurrió es necesario profundizar en el conocimiento de esta red de personalidades influyentes.

La dominancia financiera sobre la política tuvo mucho que ver con estos individuos clave de aquél período. Y no se trató de un fenómeno circunscrito a la Argentina. La década de los años 90, caracterizada por el Consenso de Washington y las reformas económicas neoliberales en varios países del mundo, fue la década de los políticos tecnócratas. O *technopols*, como los denominó Jorge Domínguez (1997). Y el technopol argentino clave fue Domingo Cavallo. Este economista con un doctorado en la Universidad de Harvard y uno de los más conocidos profesionales de las ciencias económicas argentinas, fue fundamental en esta comunidad de expertos. Que en esta investigación llamaremos “élite tecnocrática”, siguiendo al clásico de Robert Putnam (1977). La tecnocracia o “gobierno de los técnicos”, definido por Putnam, se caracteriza por ciertas creencias y convicciones. Los tecnócratas creen que la técnica y la planificación racional deben reemplazar a la política de las negociaciones, los apoyos y las concesiones. Que el tecnócrata debe definir su propio rol, y estar libre de compromisos políticos. Creen que el progreso o el bien buscado se consiguen mediante la despolitización, y desconfían de los valores, las ideologías y las lógicas de la política partidaria. El Estado, en la mentalidad tecnocrática, es un implementador de políticas públicas que debe colocarse “por encima” de los intereses sociales. Abordaremos el desempeño de los tecnócratas durante el gobierno aliancista, en particular su etapa final.

Diversos trabajos, que detallaremos en el estado de la cuestión (capítulo 1) han investigado las modalidades de la tecnocracia en la política latinoamericana. Y eso nos lleva al segundo propósito general del trabajo. Además de entender mejor la crisis de 2001, nos interesa realizar un aporte a la teoría de la élite tecnocrática. El caso argentino mostró los límites de los políticos tecnócratas. La ausencia de una base de sustentación política a las decisiones de política económica debilitó aún más a un gobierno ya débil, y condujo al presidente al colapso; la solución a la crisis, posteriormente, no vino de la tecnocracia sino de la reconstitución de la política y sus instituciones. La pregunta que queremos responder es: ¿por qué, en un contexto de crisis política y vulnerabilidad económica, el presidente De la Rúa creyó que la tecnocratización podía constituir una salida? Esa fe en la política tecnocrática formó parte de una época,

que la escalada de la crisis contribuyó a cerrar: tras la crisis argentina, los políticos tecnócratas retrocederían en buena parte del mundo.

ii. Definiendo al político tecnócrata: casos internacionales

Siguiendo con la definición de élite tecnocrática esbozada en el apartado anterior, aquí nos ocuparemos de caracterizar al político tecnócrata a partir de algunos casos paradigmáticos en países con características similares: transición política, cambio de régimen, y reforma económica.

Domingo Felipe Cavallo fue, en nuestro país, el representante de esta estirpe de tecnócratas especializados en reformas neoliberales en los llamados “mercados emergentes”. Aunque la lista que presentamos a continuación no es exhaustiva, y se basa en las referencias y menciones en diferentes textos al respecto, seleccionamos un conjunto de trece personalidades (Cavallo, Aspe, Salinas de Gortari, Zedillo, Gaidar, Lee, Singh, Ozal, Cardoso, Kandir, Malan, Bacha, Franco) de siete países (Argentina, México, Rusia, Taiwán, India, Turquía, Brasil) para describir al perfil del *technopol* o político tecnócrata de los 90. Se trata de, en realidad, un fenómeno mucho más extendido que este grupo de casos ilustrativos: buena parte de los países del planeta conocieron a este tipo de dirigentes.

Las trayectorias de los trece casos seleccionados –todos masculinos, cabe destacar– tuvieron muchos puntos en común. Todos ellos se hicieron conocidos como economistas, y todos salvo dos contaban con postgrados y doctorados en prestigiosas escuelas de economía; las dos excepciones fueron Ozal y Cardoso, quienes venían de otras formaciones académicas (uno ingeniero, el otro sociólogo y politólogo), pero ejercieron la profesión económica de todos modos. Y todos ellos, construyeron sus carreras de gobierno a partir de haber ejercido importantes cargos de función pública en áreas económicas. Varios de ellos (Salinas, Zedillo, Lee, Singh, Ozal, Cardoso) fueron presidentes de sus países tras haber manejado, como técnicos, la política económica; Cavallo y Aspe quisieron serlo, pero la suerte no los acompañó.

Cuadro 1. Referentes *technopols* mundiales en los 90: de la gestión de la economía al poder político

País	Político tecnócrata	Biografía resumida
Argentina	Domingo Cavallo	Nacido en 1946. Es Contador Público, Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Tras haber ocupado algunos cargos provinciales en Córdoba, fue Subsecretario del Interior (1981), presidente del Banco Central (1982), diputado nacional (1987-1988) y ministro de Relaciones Exteriores (1989-1991) y ministro de Economía (1991-1996 y 2001). Es considerado el padre del plan económico menemista. Fue candidato a Jefe de Gobierno porteño y a presidente.
México	Pedro Aspe	Nacido en 1950. Obtuvo su Licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y su Doctorado en Economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Fue Secretario de Programación y Presupuesto (1987-1988) y Secretario de Hacienda y Crédito Público (1988-1994).
	Carlos Salinas de Gortari	Nacido en 1948. Obtuvo su licenciatura en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y luego su maestría y Doctorado en Economía en la Universidad de Harvard. Poco después fue nombrado Secretario de Programación y Presupuesto (1982-1987) y luego fue elegido Presidente de México (1988-1994).
	Ernesto Zedillo	Nacido en 1951. Obtuvo su licenciatura en Economía en el Instituto Politécnico Nacional y su Doctorado en Economía de la Universidad de Yale. Cuadro tecnocrático del PRI, en la función pública fue Secretario de Programación y Presupuesto (1988 -1992), Secretario de Educación (1992 -1993) y Presidente de México (1994-2000). Al finalizar su mandato integró directorios de varias empresas multinacionales.
Rusia	Yegor Gaidar	Nacido en 1956, fallecido en 2009. Doctor en Economía de la Universidad Estatal de Moscú. Como director del Instituto de Políticas Económicas de la Academia Nacional de Economía de la URSS, fue el primer impulsor de abandonar la economía planificada y adoptar reformas pro-mercado. Ministro de Economía y Finanzas (1991-1992) y Vice-primer ministro de Rusia durante la presidencia de Boris Yeltsin.

País	Político tecnócrata	Biografía resumida
Taiwán	Lee Teng-hui	Nacido en 1923. Se licenció en Economía en la Universidad Imperial de Kyoto y en Economía Agrícola en la Universidad de Taiwán. Luego hizo su maestría en la Universidad de Iowa y su Doctorado en Economía en la Universidad de Cornell. En Taiwán se desempeñó como Ministro sin cartera (1972-1978), Alcalde de Taipéi (1978-1981), Gobernador provincial (1981-1984), Vicepresidente de la República (1984-1988) y Presidente de la República (1988-2000). Durante esos 12 años, fue también el presidente del Partido Kuomintang.
India	Manmohan Singh	Nacido en 1932. Hizo su licenciatura y maestría en Economía en la Universidad Punjab, luego otra maestría en la Universidad de Cambridge y obtuvo su doctorado en la Universidad de Oxford. Tras culminar su formación académica trabajó en la UNCTAD y luego inició su carrera tecnocrática como asesor y luego Secretario del Ministerio de Finanzas de India. Fue gobernador del Banco de la Reserva (1982-1985), Presidente de la Comisión de Planeamiento (1985-1989), Ministro de Finanzas (1991-1996), parlamentario y jefe del bloque opositor (1998-2004) y Primer Ministro (2004-2014).
Turquía	Turgot Ozal	Nacido en 1927, fallecido en 1993. Ingeniero eléctrico de la Universidad Politécnica de Estambul. Economista y asesor del Banco Mundial. Subsecretario de Planificación (1967-1971). Vice-primer ministro (1980-1982). Ministro de Economía (1982-1983). Primer Ministro (1983-1989) a cargo de la política económica. Presidente de Turquía (1989-1993).
Brasil	Fernando Henrique Cardoso	Nacido en 1931. Graduado en Sociología y profesor emérito de la Universidad de São Paulo, fue profesor de la Universidad de París I Panthéon-Sorbonne. Fue funcionario de CEPAL, senador nacional (1983-1992), ministro de Relaciones Exteriores (1992-1993) y ministro de Hacienda (1993-1994) durante la presidencia de Itamar Franco, y luego dos veces Presidente de Brasil (1995-2002).

País	Político tecnócrata	Biografía resumida
Brasil	Antonio Kandir	Nacido en 1953. Es ingeniero mecánico de la Escuela Politécnica de la Universidad de São Paulo, y máster y Doctor en Economía de la Universidad Estatal de Campinas. Integró el equipo económico del presidente Collor de Mello y fue Ministro de Planeamiento en la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Luego, fue elegido diputado federal por el PSDB.
	Pedro Malan	Nacido en 1943. Ingeniero eléctrico de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro y Doctor en Economía de la Universidad de Berkeley. Asesor presidencial especial para la renegociación de la deuda externa de la presidencia de Fernando Collor de Mello, presidente del Banco Central de Brasil durante la administración de Itamar Franco y Ministro de Hacienda durante la primera presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Es considerado uno de los padres del Plan Real junto a Edmar Bacha
	Edmar Bacha	Nacido en 1942. Doctor en Economía de la Universidad de Yale. Considerado como uno de los padres del Plan Real. Integró los equipos económicos de José Sarney (presidente del IBGE, el instituto de estadísticas del estado) e Itamar Franco (presidente del BNDES, el más importante banco público del continente)
	Gustavo Franco	Nacido en 1956. Licenciado y máster en economía de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Fue Secretario de Política Económica del Ministerio de Hacienda (1993-1997) y presidente del Banco Central de Brasil (1997-1999). Al terminar su período en el Banco Central fundó la empresa Río Bravo Inversiones y desde entonces se dedica a los negocios.

Fuente: elaboración propia en base a Fiori (1995), Domínguez (1997) y Britannica.com

La política mexicana de los 90 estuvo dominada por estos tres economistas de perfil fuertemente tecnocrático: Salinas de Gortari, Aspe y Zedillo. Tres doctores en economía formados en las mejores universidades de Estados Unidos, y que apenas regresados a su país entraron por la puerta grande al gobierno nacional. Los tres ocuparon, sucesivamente, la Secretaría de Programación y Presupuesto por más de 12 años, y desde allí ascendieron a los principales cargos. Estos cuadros tecnocráticos

del Partido Revolucionario Institucional (PRI) marcaron una época de reformas neoliberales e integración comercial con Estados Unidos en el marco del NAFTA.

El primero fue Salinas de Gortari, quien tras doctorarse en la Universidad de Harvard llegó a la estratégica función de Secretario de Programación y Presupuesto (1982-1987) y desde allí fue elegido Presidente de México (1988-1994). Su “cabeza económica” fue Pedro Aspe, tras doctorarse en el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Aspe lo reemplazó en Programación y Presupuesto (1987-1988) y luego ocupó la cartera de Hacienda y Crédito Público (1988-1994), desde donde diseñó la política económica presidencial.

Tras el asesinato de Colosio en 1994, Aspe era el favorito del PRI para suceder a Salinas de Gortari a la Presidencia, pero no pudo por un impedimento legal –estaba al frente de una secretaría de Estado cuando faltaban menos de 6 meses para la elección. Desde entonces, se dedica a la actividad privada. Y esa fue la oportunidad de Zedillo, quien tras ocupar Programación y Presupuesto también con Salinas (1988-1992), y luego la cartera de Educación (1992-1993), fue nominado Presidente para el período siguiente (1994-2000). Finalizada la presidencia de Zedillo, se produjo la alternancia por primera vez desde la creación del PRI, y Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones. Al finalizar sus ciclos políticos, tanto Salinas como Zedillo y Aspe integraron directorios de varias empresas multinacionales.

En Brasil, el político tecnócrata de los 90 por excelencia es Cardoso, uno de los intelectuales más destacados del continente. Sociólogo de formación, arribado a la política partidaria ya de adulto y como académico consagrado, el cofundador del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) llegó también a la presidencia desde el gabinete. Fue el gran protagonista del gobierno breve de Itamar Franco, primero como ministro de Relaciones Exteriores (1992-1993) y luego de Hacienda (1993-1994), hasta que llegó a la presidencia. Cargo que fue el primer brasileño en ocupar dos veces consecutivas, entre 1995 y 2002.

A esa era cardosista se asocian otros nombres, que tal vez no llegaron tan lejos como él, pero respondieron a perfiles similares que marca-

ron un estilo. Algunos iniciaron su camino en la fallida presidencia de Collor de Melo, que fue completada por Franco tras el *impeachment* del presidente asumido en 1992.

Nacido en 1942. Doctor en Economía de la Universidad de Yale. Considerado como uno de los padres del Plan Real. Integró los equipos económicos de José Sarney (presidente del IBGE, el instituto de estadísticas del estado) e Itamar Franco (presidente del BNDES, el más importante banco público del continente). Pedro Malan y Antonio Kadir empezaron con Collor, y siguieron con Franco y Cardoso. Gustavo Franco, en cambio, arrancó con Franco y siguió con Cardoso. Bacha, en cambio, ya venía integrando los equipos de gobierno desde la presidencia de José Sarney. Muchos de ellos (Bacha, Malan, el mismo Cardoso) están asociados a la creación del plan de estabilización económica conocido como Plan Real. Todos ellos forman parte de un período tecnocrático que se extendió por varias administraciones. Una vez finalizados sus ciclos, muchos de ellos se dedicaron a los negocios.

Otro nombre de la época fue el de Arminio Fraga Neto. Sin embargo, en general no suele ser considerado dentro del grupo de los políticos tecnócratas. Al igual que Gustavo Franco, es Licenciado y máster en economía de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, aunque luego hizo un máster en estudios internacionales de la Universidad de Columbia y obtuvo su doctorado en Economía de la Universidad de Princeton. Pero Fraga Neto pasó buena parte de su vida profesional anterior a la pública en el mundo financiero internacional. Fue director gerente del Soros Fund Management en Nueva York, trabajó en Salomon Brothers en la misma ciudad, fue directivo del Banco Garantia en Brasil. Ya con esos antecedentes, fue nombrado presidente del Banco Central de Brasil entre 1999 y 2002, durante la segunda presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Y culminado ese período en el sector público, Fraga volvió a los negocios financieros. Fundó el fondo de inversión Gávea Investimentos, del que es principal accionista, y es miembro del directorio de Unibanco. Nunca se interesó por cumplir otro rol ni por iniciar una carrera política. La especificidad del político tecnócrata es que traza vínculos entre el Estado y los intereses privados, pero cuenta con una carrera asociada a las escuelas de economía y el sector público.

Son también muy interesantes los casos de Lee, Singh, Ozal y Gaidar. Todos ellos llegaron a la política de primer nivel desde las carteras económicas, están asociados a grandes reformas económicas neoliberales en sus países, a prolongadas carreras —que en los casos de Lee, Singh y Ozal duraron décadas, con actuación en varios gobiernos—, y a ocupar importantes cargos partidarios. En Taiwán, el economista Lee fue presidente durante 12 años, antes ocupó todos los cargos importantes, y fue también el presidente de su partido. Lo mismo podemos decir de Singh, economista formado en Cambridge y Oxford, quien desempeñó cargos durante décadas antes de ocupar la presidencia, fue líder partidario y responsable de las reformas neoliberales de la India. Ozal, figura clave de la Turquía reciente, también manejó la economía por años, antes de ser Presidente y también cuando ocupó la primera magistratura. Y fundó su partido, que lo llevó al poder. El que no llegó, Yegor Gaidar, economista formado en el socialismo soviético, que fue la voz cantante de las reformas aperturistas en la Rusia de Yeltsin, pero cuya carrera se vio truncada por el fracaso de sus políticas y por la crisis que afectó la gobernabilidad de Yeltsin.

Pero la trayectoria de Domingo Cavallo fue diferente. A diferencia de la élite político– tecnocrática que dominó al PRI de los 90, o de la élite tecnocrática brasileña que se desarrolló al amparo de tres presidencias (Collor, Franco, Cardoso) bajo el amparo de este último, Cavallo fue una figura individual. Este oriundo de Córdoba, formado en la Universidad Nacional de Córdoba y en Harvard, que ocupó cargos durante la dictadura militar y las presidencias de Menem y De la Rúa, siempre tuvo un poder delegado. Armó su propio partido pero nunca pudo crecer. Pertenecía al PJ, pero a diferencia de sus homólogos de Brasil y México, nunca detentó el poder partidario. O de Lee, Singh y Ozal, que estaban amparados en una importante estructura política que ellos supieron comandar. En todo caso, el destino de Cavallo se asemeja más al caso de Gaidar: el político tecnócrata que nunca pudo gestionar su propio poder.

iii. Problematicación, objetivos e hipótesis de investigación

En la comprensión de la crisis que significó el final de la presidencia de De la Rúa se han estudiado fundamentalmente los aspectos de

desequilibrio macroeconómico que determinaron la crisis política de gobernabilidad, tanto como los aspectos de crisis de liderazgo político que profundizaron la crisis económica. En esta investigación, sin desestimar ninguno de los dos aportes, nos concentraremos en la teoría de la tecnocracia y la política tecnocrática. Se pretenderá explicar el proceso de derrumbe político en función del ascenso de los tecnócratas a la toma de decisiones en un contexto de ausencia de poder político y apoyo social. El presidente y los tecnócratas estaban convencidos de que enfrentaban un tema que requería una respuesta desde la técnica y despolitizada, y al tomar ese camino solo profundizaban la debilidad política de un gobierno que terminaría perdiendo su capacidad de implementación de políticas públicas.

Entonces, el *objetivo general* de la tesis será analizar la dinámica de la tecnocratización en la crisis política del año 2001 en Argentina. Se buscará demostrar que dicha dinámica tuvo un fuerte impacto en el resultado final, que fue el quiebre de la convertibilidad, la caída de un gobierno democráticamente elegido, y el default de la deuda pública. La dominancia económico-financiera había sido experimentada en la década previa, pero eso se había dado en un contexto de sólidas bases de gobernabilidad política. Y en este caso, sucedía exactamente lo contrario: tecnocratización sin sostenibilidad política. Se intentará explicar cómo esa tecnocratización contribuyó a la crisis de gobernabilidad.

Asimismo, después del gobierno de De la Rúa los tecnócratas cayeron en un descrédito político. Los gobiernos posteriores no recurrieron al modelo tecnocrático, y la política volvió a ser dominante. Esto debe ser entendido como una consecuencia histórica de la grave crisis que afrontó nuestro país en los albores del siglo XXI. Los políticos tecnócratas, que llevaron adelante las reformas neoliberales en varios países de los llamados “emergentes” en la décadas de 1980 y 1990, no volvieron a tener tanto protagonismo desde entonces. Los gobiernos del siglo XXI, en Argentina y en otros países, se caracterizaron por una primacía de la política. Esto puede ser interpretado en función de las cicatrices que dejó la crisis de 2001, considerada como una de las más graves de la historia nacional.

La *hipótesis* que se propone está relacionada con esta problematización. Se sostendrá a lo largo de esta tesis que la crisis de gobierno que tuvo lugar en el año 2001 fue un proceso de tecnocratización. En el marco de un quiebre en la coalición de gobierno, que tuvo que ver con rupturas de compromisos, asimetrías de poder entre la UCR y el Frepaso y otras dificultades en la relación entre los socios de la Alianza, las capacidades de implementar políticas públicas menguaron y el presidente De la Rúa, en lugar de reconstituir la gobernabilidad a partir de los partidos, transfirió poder hacia ministros tecnócratas en un contexto de débil sustentación legislativa, partidaria y popular de su autoridad. Esta opción, en vez de darle soporte a su gobierno, terminó de erosionar su relación con los partidos y su liderazgo, y lo condujo inexorablemente a la parálisis y el colapso de su presidencia. En ese sentido, se planteará que la crisis de Fernando De la Rúa fue, también, una crisis del modelo tecnocrático.

Objetivos específicos

A la luz de la problematización, el objetivo general y la hipótesis de investigación antes presentados, se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- a) Revisar el estado del arte de los estudios sobre política tecnocrática en Argentina y América latina; sintetizar las tradiciones teóricas, la visión sobre el rol de los economistas, y los principales hallazgos en el análisis de los países de la región; establecer los antecedentes posibles del rol de los economistas con funciones tecnocráticas en la gobernabilidad argentina
- b) Analizar la conformación de la Alianza UCR – Frepaso, tomando en consideración las tradiciones partidarias de sus miembros fundadores y las relaciones de poder que se trazaron entre los dos socios
- c) Establecer continuidades y cambios entre los gobiernos de Carlos Menem y Fernando De la Rúa; estudiar las elecciones de 1999

- y las expectativas generadas por la “normalización” a partir del enfoque del liderazgo presidencial
- d) Evaluar los efectos de la renuncia del Vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez sobre la estabilidad del gobierno, y la emergencia de los tecnócratas con posterioridad a la misma
 - e) Analizar la composición política y la estabilidad del gabinete de De la Rúa; periodizar los cambios ocurridos en su breve gobierno a partir de los perfiles ministeriales, y evaluar en qué medida dichos cambios se vieron influidos por el contexto de crisis político-económica
 - f) Establecer hasta qué punto los perfiles tecnocráticos del gabinete de De la Rúa se autonomizaron del presidente, y qué relación mantuvieron con los partidos políticos que integraban la coalición de gobierno; evaluar cuál fue, en general, la relación entre gabinete de ministros y partidos políticos
 - g) Comparar la crisis de gobernabilidad que afectó a la Argentina en el período estudiado con otras dinámicas políticas en crisis financieras (por ejemplo, la crisis europea de 2008); estudiar la economía política de las reformas en los períodos de Menem y De la Rúa
 - h) Realizar una evaluación crítica de la teoría de los políticos tecnócratas (technopols) a la luz de la crisis argentina 2000-2001

iv. Perspectiva metodológica: los análisis de caso en el marco del institucionalismo histórico

Este trabajo se basa en un estudio de caso, es decir, en una profundización de las observaciones que hacemos de una situación particular, tratando de analizar y descomponer cada uno de los factores y variables que operan en este periodo acotado de tiempo, y a partir del mismo análisis, interpretar causas y consecuencias. Por lo tanto, no estamos trabajando dentro del modelo comparativo, sino que estamos estudiando en perspectiva analítica e interpretativa un caso particular, restringido especial y temporalmente. En esta sección explicaremos por qué opta-

mos por este enfoque y no por otro. Asimismo, plantearémos por qué el método del estudio de caso se complementa con un marco teórico de *institucionalismo histórico*.

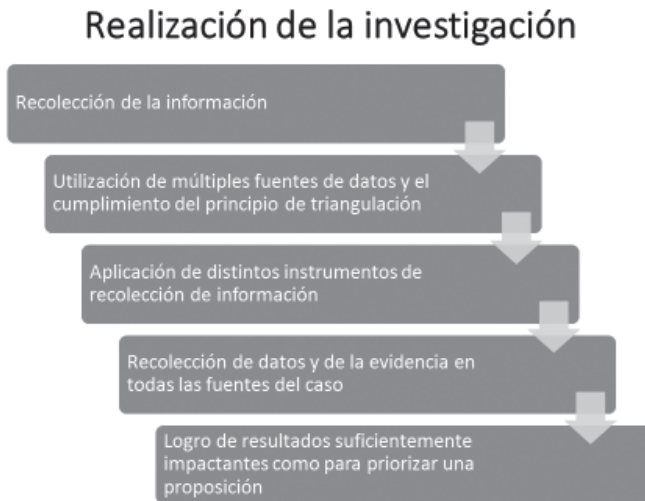
El enfoque del estudio de caso, una herramienta valiosa de investigación, tiene diferentes cualidades. Una de ellas es que permite medir y registrar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado (Piedad & Martínez, 2006, pág. 167). En ese sentido, el estudio de caso resulta válido de aplicar en ámbitos que requieran un tipo de estudio profundo a partir de diferentes disciplinas: en este caso, las políticas públicas entendidas desde el aporte de la ciencia política y la economía.

Se trata de un enfoque que recibe algunas críticas. Una de ellas es que el estudio de caso presenta dificultades para el contraste de una hipótesis, por lo que se presentan muchas veces como estudios “descriptivos”, identificando y describiendo los distintos factores que ejercen influencia en un fenómeno estudiado. O exploratorios, como un primer acercamiento de las teorías, métodos e ideas del investigador a la realidad objeto de estudio (Piedad & Martínez, 2006, pág. 171). Los estudios de éste tipo, cualitativos, consisten en la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador (Piedad & Martínez, 2006, pág. 169). En ese sentido, encontraríamos limitaciones, pero no coartan una solución, ya que pueden ser sorteadas seleccionando adecuadamente la estrategia de investigación de acuerdo con el tema de estudio y eligiendo un buen método de recolección de información.

Aunque las diferentes corrientes epistemológicas y filosofías de la ciencia social del siglo XX nos advierten sobre la dificultad de permanecer distante del fenómeno social en el cual se está interesado, el investigador debe adoptar el papel de “*instrumento para la recolección de datos*”, lo cual le permite acercarse a dicho fenómeno y ser capaz de descubrir, interpretar y comprender más allá de las reservas. Se consideran ciertos atributos que permiten, por ejemplo, captar adecuadamente la heterogeneidad y el rango de variación existente en una población determinada, la selección teórica o hecha a propósito de la investigación cualitativa o la facilidad para seleccionar deliberadamente aquellos casos que se revelan críticos para valorar una (s) teoría (s) ya existente (s) o

en desarrollo” (Piedad & Martínez, 2006, pág. 172). El estudio de caso tiene además la cualidad de generar generalizaciones de tipo analítica, que utilizan el estudio de caso único o múltiple para ilustrar, representar o generalizar a una teoría.

Cuadro 2. Secuencia de la realización de una investigación



Fuente: elaboración propia en base a Martínez y Piedad (2006) y Yacuzzi (2005)

Uno de los méritos de este enfoque es que facilita el estudio de la causalidad, y posibilita el plasmarla en una teoría. La teoría es parte indispensable, posee distintos grados de desarrollo y acompaña al caso en todas sus etapas: es su fuente y su producto (Yacizzu, 2005, pág. 2). Este método ha sido utilizado en distintas disciplinas, como la enseñanza o el derecho, porque permite conocer situaciones reales a través de un diálogo organizado y porque utiliza la experiencia para la transmisión del conocimiento. En este caso, nos proponemos revisar la teoría de la política tecnocrática a partir de un caso singular que condensa buena parte de sus proposiciones.

En una investigación, en general se adopta una forma “integradora” que, con determinados objetivos, puede describir una situación, explicar ciertos resultados a partir de una teoría, identificar “mecanismos causales” e incluso validar teorías (Yacuzzi 2005, pág. 3). Los criterios de la búsqueda en una investigación estarán delimitados por la perspectiva epistemológica; en ciencia política, en general están signados por el *realismo*, el cual acepta que la verdad está en correspondencia con los hechos y nuestro conociendo de la verdad es un asunto independiente, y además “supone la posibilidad de evaluar el conocimiento con medidas de fiabilidad y validez, algo que no es tan evidente en el constructivismo y la teoría crítica” (op. cit.).

En éste tipo de modelo se intentan realizar inferencias validas a partir del estudio detallado de acontecimiento que no se desarrollan en un laboratorio, sino en el contexto de la vida social e institucional y se espera que brinde un ‘conocimiento científico’ (Yacuzzi 2005, pág. 4 y 5). La posibilidad de que esto último sea factible, depende de una buena delimitación del “objeto de estudio” y la aplicación de “un método adecuado”. Si se quiere ser objetivo y además mantenerse cerca de los fenómenos, debe bajarse al campo, operacionalizar variables, triangular respuestas, buscar “modelos causales”, eliminar conjeturas poco probables; en resumen, *realizar casos*. Un enfoque de caso es singularmente útil cuando se presentan preguntas (*cómo* o *por qué*), y también cuando el investigador tiene contacto con los acontecimientos y cuando el tema es contemporáneo. En el caso de la crisis de 2001, yo la viví en forma personal, la observé de cerca, y tuve contacto con varios de sus protagonistas (y damnificados) del gobierno de aquellos años en Argentina. Se trata, por lo tanto, de un tema que vengo trabajando desde hace años, formal e informalmente, y del que tengo ideas y conceptos trabajados para ser aplicados.

Las preguntas que se formulan en la etapa de problematización suelen ser más explicativas y llevan fácilmente al estudio de casos, la historia y los experimentos, porque tratan con cadenas operativas que se desenvuelven en el tiempo, más que con frecuencias. E incluso donde la historia resulta relevante permiten tratar con el rastreo de procesos. Aunque las respuestas de éste modelo “son las teorías” (Yacuzzi, op. cit., pág. 6), un estudio de caso puede explicar resultados empíricos a través del examen

de mecanismos causales –típicos de una masa de “relaciones complejas” y definidos como” factores estables e independientes, que, bajo ciertas condiciones, vinculan causas con efectos, facultando a su vez que sea más cercana a “fenómenos de interés” (ibíd, pág. 7). La limitación característica de éste tipo de estudio sería la imposibilidad de generalizar sus conclusiones a toda una población y por tanto tampoco hacia otros casos, sin embargo, el pequeño tamaño de la muestra” o la falta de representatividad de los casos elegidos es una barrera que puede ser eludida, de forma más básica, considerando “al caso como una etapa preliminar de un estudio que luego buscará resultados generales” a través de medios estadísticos o de otro tipo. O de una manera más compleja a través de un simple estudio de la plausibilidad de la lógica de análisis, para así desarrollar sobre su base una nueva teoría. La última, la inferencia lógica, (“científico o causal”), “postula o descubre relaciones entre características, en el marco de un esquema conceptual explicativo” (Yacizzu, 2005, pág. 8), por tanto la relevancia del caso y *generalizabilidad* no provienen del lado estadístico, sino del lado lógico” (Yacuzzi, op. cit.).

El estudio de caso entonces podrá extenderse utilizando la “fortaleza del razonamiento explicativo” (Piedad & Martínez, 2006). Cuando los casos son múltiples, se utiliza “la lógica de la replicación”, que por un lado puede llevar a seleccionar los casos de modo que se anticipen resultados similares en todos ellos” (“lógica literal”), o por otro, seleccionar casos con “resultados contradictorios, en función de razones predecibles” (“replicación teórica”); facilitando así, la formulación de teorías. Además de la posibilidad de estudiar una multiplicidad de casos, debe también analizar “su contexto”, lo que incrementa las variables hasta el punto de hacer imposible que éstas sean estudiadas con herramientas estadísticas. Para que un estudio de éste tipo tome forma, debe iniciarse por “el desarrollo de una teoría que permita la observación”, aunque sea “incipiente”, para así clarificar y profundizar “los componentes del caso”. “Todo buen diseño incorpora una teoría, que sirve como plano general de la investigación, de la búsqueda de datos, y de su interpretación”. Dado esto, y tras el desarrollo del caso, se manifestará públicamente “una teoría más madura” (Yacuzzi, op. cit., pág. 9). En el cuadro siguiente, se podrán ver algunas de las características del diseño de un caso a ser estudiado.

Cuadro 3. El diseño de un estudio de caso

<p>a. Diseño del estudio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establecen los objetivos del estudio, se realiza el diseño propiamente dicho, y se elabora la estructura de la investigación • Se protocolizan las tareas, instrumentos, reglas y procedimientos que se van a ejecutar, y el documento en el que se materializa el diseño de la investigación y las reglas generales y específicas que se deben seguir • Se especifican las principales tareas que han de realizarse
<p>b. Problematicación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se buscan datos sistemáticamente para extraer conclusiones. Las preguntas, los datos, y las conclusiones están vinculados lógicamente entre sí por el diseño del caso • Se destinan las preguntas a garantizar que se obtenga la evidencia que se requiere para contrastar las proposiciones teóricas del estudio; pueden y deben ser contestadas con información obtenida de diversas fuentes, verificadas mediante el uso de la triangulación de la evidencia. • Se referencian los puntos de partida para la recolección de los datos desde los distintos niveles de análisis del caso, y para el análisis posterior de los mismos.
<p>c. Proposiciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se orientan sobre los objetos que deben ser examinados en el estudio; desmenuzan las preguntas de tipo "cómo" y "por qué" para determinar qué debemos estudiar • Se construyen las proposiciones a partir de factores generales (que contienen una serie de variables o dimensiones)
<p>d. Unidad de análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pueden ser de un caso simple o de múltiples casos, según se utilice una o varias unidades de análisis • Se eligen casos que probablemente pueden replicar o extender la teoría emergente, debiendo adicionarse el número de casos hasta la saturación de la teoría • El número de casos apropiado depende del conocimiento existente, del tema y de la información que se pueda obtener a través de la incorporación de estudios de casos adicionales • La unidad de análisis ayuda a definir el alcance del caso, complementa las proposiciones, y permite acotar la búsqueda de información
<p>e. Vinculación de datos con proposiciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se presenta la forma como se recolectará la información relacionada con los constructos. • Se explicitan las diversas fuentes de las cuales se obtendrá y los instrumentos que han de utilizarse para la recolección de la misma • Se deriva la vinculación lógica de los datos obtenidos a dichas proposiciones • Se busca la coincidencia de patrones, que relaciona diversos tipos de información del mismo caso con alguna proposición teórica. (por ejemplo, la existencia de una relación sistemática entre variables)

f. Interpretación de hallazgos

- La validación (que es el aseguramiento de la validez) comienza en el diseño de la investigación
- Se establecen criterios de validez y fiabilidad
- Se usan múltiples fuentes de evidencia (triangulación)
- Se establece la cadena de evidencia
- Se revisan los reportes preliminares del estudio de caso por informantes clave
- Se establecen patrones de comportamiento; se construye la explicación del fenómeno
- Se realiza un análisis de tiempo; se replican los estudios (validez externa)
- Se usan protocolos de estudio de casos; se desarrollan bases de datos de los casos del estudio

Fuente: elaboración propia en base a Martínez y Piedad (2006) y Yacuzzi (2005)

Cuando se utilizan múltiples casos, se refuerzan estas generalizaciones analíticas, ya sea a través del diseño de evidencia corroborada a partir de dos o más casos, lo que –como ya se dijo– se llama “replicación literal”, o de cubrir diferentes condiciones teóricas que dieran lugar, aunque por razones predecibles, a resultados opuestos, lo que se llama “replicación teórica”. Por su parte la credibilidad de las conclusiones obtenidas a través del modelo, están basadas principalmente en la calidad de la investigación desarrollada, de ahí la necesidad de las adecuaciones ya mencionadas, a lo que se suman la introducción de una serie de tácticas a lo largo del proceso en que éste se desarrolla (Piedad & Martínez, 2006, pág. 173).

La calidad y objetividad de una investigación científica se mide mediante los criterios de validez y fiabilidad: la primera, que puede ser de contenido, criterio o de constructo, está relacionada más bien con la “exactitud”, es decir, que es el criterio para valorar si el resultado obtenido en un estudio es adecuado (Piedad & Martínez, 2006, pág. 176); la segunda, la fiabilidad refiere más bien “a la consistencia interna”, lo que quiere decir que un estudio debe estar libre de errores aleatorios y que por tanto debe proporcionar “resultados estables y consistentes” (ibíd). A pesar de las críticas y las dificultades, éste tipo de criterios han logrado ser relativamente dominados, y han generado que las investigaciones contemporáneas, con tal rigurosidad, permitan incluso llevar a cabo casos explicativos.

Asimismo, por lo general el estudio de caso es considerado ventajoso cuando se pretende investigar un fenómeno nuevo, o una idea nueva. La profundización en el análisis de un caso permite examinar e indagar sobre un fenómeno históricamente situado en su entorno real. En este caso, lo que procuraremos es entender las decisiones de los actores —el presidente De la Rúa, el vicepresidente Álvarez, los partidos radical y frepasista, los ministros tecnócratas— en el contexto singular que les tocó atravesar. Aún cuando los límites que separan al fenómeno de su contexto no son claramente evidentes. Ni para ellos, ni para los investigadores que luego los estudian.

Inevitablemente, se recurre en un estudio de caso a múltiples fuentes de datos. Esta multiplicidad de fuentes permite estudiar tanto un caso único como múltiples casos, como ya se dijo. Y eso, de acuerdo a los autores que dedican sus estudios al análisis de la metodología, se complementa con otras ventajas. Dado que el estudio de caso es “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, como lo definen Piedad y Martínez, se posibilita la combinación de “distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con fin de describir, verificar o generar teoría” (Piedad & Martínez, 2006, pág. 174). En ese sentido, el estudio de caso es “una metodología rigurosa” que se presenta como adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren. Y que permite estudiar un tema determinado, ideal para el estudio de temas de investigación en los que las teorías existentes son inadecuadas. Tal como se planteará con mayor nivel de detalle en el capítulo 1, la inadecuación de las teorías más conocidas sobre la política tecnocrática consiste en que fueron pensadas para explicar el ascenso de los tecnócratas al poder o los períodos de implementación de las reformas económicas neoliberales, pero no para explicar los fracasos de la política tecnocrática o su papel (o responsabilidad) en las crisis de gobernabilidad.

Dado que lo que buscaremos es explicar un proceso y no una relación, una de las ventajas que justifica la adopción de la metodología del estudio de caso es que nos permite estudiar los fenómenos desde diferentes perspectivas y no solo la influencia de una sola variable. Como

explica Yacuzzi (op. cit.), el estudio de caso permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo cual permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que pueden emerger durante la investigación. Y de esa forma juega un papel importante en la misma, por lo que no debería ser utilizado meramente como la “exploración inicial” de un caso determinado. Además de las posibilidades que origina la elección del estudio de caso, es capaz de satisfacer y cumplir “todos los objetivos de una investigación; incluso de los diferentes casos con distintas intenciones” (Piedad & Martínez, 2006, pág. 175).

Es por lo tanto una “investigación científica, útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos”, contribuyendo al desarrollo de un campo científico determinado desde el caso singular (Piedad & Martínez, 2006, pág. 178). Pero eso aporta otra forma de exigencia: para poder contribuir a la teoría desde un caso, el método debería ser aplicado con gran rigurosidad científica. Debe ser muy convincente el resultado de la investigación. Y por esa razón, es necesario realizar un adecuado diseño de la investigación que demuestre la validez y la fiabilidad de los resultados obtenidos, garantizando con ello la calidad y la objetividad de la investigación (Piedad & Martínez, 2006, pág. 190). La demanda de rigurosidad para un estudio de caso suele ser mayor que para los estudios comparativos basados en muchos casos.

Otro aspecto que enfatizan Piedad y Martínez es que el método de estudio de caso se desenvuelve “dentro del paradigma del realismo”, enfatizando no sólo la construcción de teorías, sino que también incorpora las teorías existentes, lo cual deriva en “una mezcla de la inducción con la deducción”. Lo que sería propio del estudio de caso contemporáneo (Piedad & Martínez, 2006, pág. 191). En el caso del tema de esta investigación, se trata de un tema del pasado reciente que tiene consecuencias en tiempo presente, y que aún es visto con la perspectiva de su proyección actual.

Como explica Yacuzzi (2005, pág. 10), si una teoría pretende ser científica, debe ser “un sistema de leyes empíricas relacionadas con un sistema formal”. Es decir, una estructura de ideas sistemáticas de amplio alcance que explica “regularidades, observadas y postuladas,

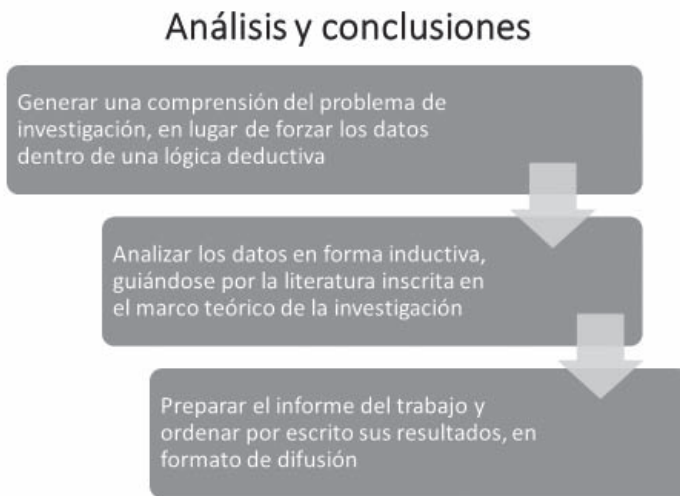
en los objetos y los eventos”. Tal como planteaban los clásicos, las variables se relacionan entre sí por medio de hipótesis, que deben ser “construcciones conceptuales, por medio de proposiciones”. Y aunque pueden contener supuestos, el proceso debe ser formulado apropiadamente. Las fuentes de una teoría son variadas, entre ellos se encuentra la recopilación bibliográfica, trabajos previos, la observación e indagación, el acercamiento a un “fenómeno cotidiano”, incluso en un mismo estudio de caso (Yacuzzi 2005, págs. 12-13). Las teorías deben al menos explicar, presentando una serie de conexiones lógicas, como las causas llevan al efecto. Para ello hay que identificar el mecanismo causal, que presenta “consecuencias operativas prácticas” y a su vez que sea el un instrumento de la construcción de nuevas teorías. La causalidad es un “dispositivo que transfiere materia, energía o información entre diversos entes, físicos, sociales o psicológicos” y puede “tener características muy diversas”; de hecho pueden ser de tipo simple, compleja o enigmática, pero lo principal es que “es capaz de transmitir cierta estructura o cierto orden entre entes” (Yacuzzi 2005, pág. 15). En esta tesis, intentaremos explicar cómo se origina la tecnocratización, y cuáles son sus efectos en el desplazamiento de las fuentes de la gobernabilidad.

Precisamente, es la complejidad de las relaciones causales en la sociedad y la dificultad de encontrar leyes abarcadoras en las ciencias sociales lo que llevó al estudio de los mecanismos causales, con sus propios problemas, dice Yacuzzi (2005, pág. 16). Validar un estudio de caso es una operación intelectual que se compone, comúnmente, de la ya mencionada validez, que es la cualidad que hace creíble un estudio científico ante la comunidad científica y da testimonio del rigor con que se realizó. Eso implica también su relevancia con respecto a los objetivos, así como “coherencia lógica entre sus componentes” (Yacizzu, 2005, pág. 17); ésta coherencia, además, se va desarrollando a lo largo de toda la investigación, en cada una de sus etapas. En esta tesis, se procurará que cada capítulo llegue a su propia conclusión independiente, para luego agregar cada una de las partes en una conclusión general.

Todo lo cual nos lleva a la parte final de la investigación de un caso, que es el análisis y la elaboración de las conclusiones. Aquí nos proponemos hacerlo en función de la siguiente secuencia: *i. generar*

una comprensión del problema de investigación, en lugar de forzar los datos dentro de una lógica deductiva, ii. analizar los datos en forma inductiva, guiándose por la literatura inscrita en el marco teórico de la investigación, y iii. elaborar el informe del trabajo y ordenar por escrito sus resultados, en formato de difusión. La idea guía es la de alcanzar resultados válidos tras lograr que todos los procesos sean monitoreados adecuadamente: desde el diseño del estudio hasta su desarrollo, pasando por la preparación de los capítulos y la verificación de sus resultados. La fiabilidad que demuestren las operaciones de un estudio pueden repetirse con los mismos resultados, y vincular este objetivo con la calidad de los datos relevados dependerá de que el protocolo del estudio de caso y la base de datos con la información recopilada se vayan ajustando a lo largo de la investigación.

Cuadro 4. La elaboración del análisis y las conclusiones



Fuente: elaboración propia en base a Martínez y Piedad (2006) y Yacuzzi (2005)

Pero más de la precisión de los datos particulares, la validación general del estudio de caso debe principalmente ayudar a mejorar la ca-

lidad de la teoría. Aquí es donde importa el tipo de conclusión y lo que se alcance a proponer como agenda de investigación para un determinado campo disciplinar. El estudio de caso recomienda, propone, plantea exhaustividad y rigurosidad, define, y en su respuesta a las preguntas inicialmente formuladas, aporta respuestas sobre los fenómenos contemporáneos. Generan teorías que pueden inducirse a través de la lógica de este método. En suma: se trata de un enfoque particularmente apto por muchas razones, y entre ellas destacamos la posibilidad de echar luz sobre una crisis política y económica cuyas heridas continúan abiertas en las instituciones argentinas.

El estudio de caso y el institucionalismo histórico

La contemporaneidad del caso elegido se inscribe también en una secuencia histórica. Y para eso, necesitamos inscribir el enfoque y el método del estudio de caso en un marco teórico y analítico que nos permita entender al caso como una coyuntura que forma parte de una determinada trayectoria. Por eso, planteamos la necesidad de inscribir los desarrollos recientes en un marco de institucionalismo histórico.

David Marsh y Gerry Stoker, en su conocido texto sobre cuestiones teóricas y metodológicas de la ciencia política, nos dejan algunas ideas para poner al institucionalismo histórico en perspectiva. Para ellos, la ciencia política es una producción organizada de conocimiento que exige de los que la practican ciertas disciplinas intelectuales, especialmente la búsqueda de una “coherencia lógica y datos adecuados”; la política, por su lado, es comprendida como “una actividad generalizada que tiene lugar en todos aquellos ámbitos en los que los seres humanos se ocupan de producir y reproducir sus vidas”. Estas actividades pueden implicar tanto enfrentamiento como cooperación, ya que los problemas se presentan y se resuelven a través de decisiones tomadas colectivamente. Agregan también que los principales temas que atañen a la ciencia política como disciplina son aquellos puntos que tienen lugar en el ámbito de “los asuntos públicos y de la administración pública”, especialmente aquellos relacionados con la asignación de recursos y con las decisiones que toman instituciones que ostentan autoridad legítima. Es decir al “ámbito

colectivo que conforman las actividades de la administración pública en el Estado moderno, dada la amplitud y el carácter coercitivo de la autoridad que dichas actividades representan” (Marsh & Stoker, págs. 5, 6).

En ese contexto hay que entender las diferencias metodológicas. La ciencia política como campo de estudios se caracteriza por la variedad de sus enfoques y escuelas, y Marsh y Stoker destacan seis de ellas, en base a lo que denominan “la evolución de la disciplina”. La primera es la “teoría normativa”, interesada en “descubrir conceptos morales y aplicarlos al ámbito de las relaciones y de la práctica política”; aunque ampliamente criticada, sus defensores la toman en cuenta como “un método riguroso y evolucionado de ocuparse de las decisiones que se le presentan al ser humano”. La segundo es el “estudio de las instituciones públicas”, interesados en “las reglas, los procedimientos y las organizaciones formales del sistema político, así como su impacto en la práctica política” (Marsh & Stoker, pág. 6). Este enfoque, a pesar de las críticas, ha logrado mantenerse como un enfoque fundamental, debido a su preocupación por las “principales instituciones del Estado y la reformulación de sus presupuestos de formas diversas”; otros dos enfoques son el conductismo y la teoría de la elección racional; la teoría conductista “procura explicar el comportamiento político en los niveles individual y agregado”, procurando basarse en “hechos” e intentando construir “leyes y generalizaciones” siendo los principales críticos tanto de la teoría normativa como del institucionalismo, aunque con el tiempo ha moderado sus posturas; por su parte, la teoría de elección racional, posee un “presupuesto implícito” que sostiene que “el comportamiento político puede entenderse como el resultado de las decisiones de individuos que actúan según su propio interés”, aunque ha intentado adaptar sus estudios a “diferentes campos de la ciencia política” (Marsh & Stoker, pág. 7), posee algunas limitaciones, que sin embargo han podido o pueden ser salvadas a través de instrumentos enlazados con “otras tradiciones teóricas”. Finalmente, la quinta teoría, de acuerdo a estos autores, es la de aquellos estudios basados en el análisis del discurso, que tratan con los sistemas de significado o “discursos” que conforman la manera de entender la propia posición o actividad política; como sexta y última teoría se asienta el feminismo, que aunque con menor influencia que

las demás, ha logrado ampliar los horizontes de la ciencia política y la comprensión de su propia naturaleza, así como también ha puesto de manifiesto el “conservadurismo dinámico” del enfoque dominante en la academia (Marsh & Stoker, pág. 8).

Cada teoría descripta adhiere más o menos a ciertas posiciones, métodos y utiliza determinados modelos de estructura y actuación; y ya sean posiciones positivistas, relativistas o críticas, métodos inductivos o deductivos, ninguno de ellos puede circunscribirse únicamente a uno; incluso en lo que refiere a métodos cuantitativos y cualitativos, donde el conductismo y la elección racional están más asociados al primero y los otros tres al segundo, parece ser que aun así existe la posibilidad de compatibilidad, por lo que, “los métodos deberían elegirse en función de los objetivos de la investigación y no debería rechazarse la posibilidad de combinar los análisis cuantitativo y cualitativo”; tampoco deberían apartarse del método comparativo, que, aunque complejo, “ofrece a los politólogos una herramienta excelente” (Marsh & Stoker, pág. 10).

El institucionalismo histórico, por su parte, podemos situarlo como un sub-enfoque dentro del “enfoque fundamental” de las instituciones políticas. Se trata de un enfoque que reconoce diferencias entre sus principales autores. Pero en general, podríamos decir que los institucionalistas históricos comparten estrategias distintivas y complementarias para enmarcar la investigación y desarrollar explicaciones” (Pierson & Skocpol, pág. 8). Entre ellas, es distintivo e importante de considerar que implica un abordaje de cuestiones amplias y complejas: la consideración del tiempo, las secuencias, las transformaciones, los “procesos de escala”, la temporalidad variable; el análisis de contextos macro. Y, sobre todo, el estudio de los efectos combinados de instituciones y procesos (Pierson & Skocpol, pág. 9). Una tarea que tiene que ver con involucrar en la investigación asuntos del “mundo real”, que aúnan lo normativo y lo empírico, suscitan un amplio interés, y posibilitan no sólo cotejar hipótesis, sino también la formulación de nuevas preguntas. Para ello, los institucionalistas históricos dan especial importancia a la historia y al tiempo. Eso tiene que ver con la búsqueda de una causalidad de los hechos que se pretenden explicar. Yendo al meollo del planteo teórico, Pierson y Theda Skocpol sostienen el siguiente fundamento: las relaciones causales generalmente

implican relaciones temporales particulares entre variables, donde una precede a la otra, o las dos tienen lugar esencialmente al mismo tiempo”, haciendo necesario asimismo “examinar una gama mayor de escenarios institucionales” (Pierson & Skocpol, pág. 12).

Esta consideración de un espacio temporal más amplio implica desarrollar lo que se denomina como “*path dependence*”. Que es dar cuenta de procesos de retroalimentación positiva, donde decisiones o ciertos sucesos que parecían tener menor importancia en determinada parte del proceso, la tienen en otro e incluso pueden fomentar la irreversibilidad del mismo. Aquí aparece también la otra dimensión clave del institucionalismo histórico, la de las “*coyunturas críticas*”. Se trata de los momentos formativos de la historia, a partir de los cuáles la *path dependence*¹ desarrolla una poderosa inercia que caracteriza a muchos aspectos del desarrollo político. Coyuntura crítica, *path dependence* y consecuencias políticas conforman una secuencia que nos obliga a prestar atención a las dimensiones temporales de los procesos políticos: no siempre las instituciones formales explican los acontecimientos presentes; muchas veces es necesario entender como la historia se convierte en presente.

Considerar una secuencia o la dimensión temporal es crucial en cuanto no permite olvidar las alternativas posibles que pudo haber tenido un proceso y/o las “diversas interacciones entre las secuencias causales” (Pierson & Skocpol, pág. 15) que provocan determinada articulación. Tampoco olvida “los procesos sociales prolongados”, que pueden devenir lentamente, ya sea porque son “incrementales”, porque son parte de un “efecto umbral”, o porque involucran “cadenas con varias conexiones, que requieren algún tiempo para resolverse” (Pierson & Skocpol, pág. 16), de forma que tiene en cuenta un lapso mayor de tiempo, incorpora causalidades que podrían significar hipótesis más fuertes. En cuanto a la tercera característica distintiva, enlaza los procesos ya mencionados con lo que éstos enfoques tienen de institucionalismo, manifiesto en la trascendencia que tienen “las rutinas organizacionales imbricadas”;

¹ *Path dependence* es una frase difícil de traducir al español, aunque a veces se lo hace como “dependencia de la trayectoria histórica” o “dependencia de los hechos antecedentes”. Pero es habitual que los textos la presenten en inglés, sin traducir. Tal como ocurre con *accountability*.

donde se “analizan los orígenes, impacto y estabilidad o inestabilidad de configuraciones institucionales enteras, algunas veces para explicar los arreglos institucionales en sí mismos y otras para utilizar variables que refieren a configuraciones institucionales para explicar resultados de interés”; aunque por lo general los estudios son mayormente “interorganizacionales”, analizando “cómo dan forma a los procesos y resultados de interés” (Pierson & Skocpol, pág. 19).

No se deja de lado “la relevancia causal o los orígenes, secuencias y procesos temporales”, ya que las instituciones u organizaciones pueden ser resultado de “procesos sociales” (Pierson & Skocpol, pág. 21), a su vez que pueden también provocar consecuencias a largo plazo, aunque no siempre esperadas, e incluso pueden tomarse en cuenta co-evoluciones de organizaciones o instituciones en lapsos de tiempo amplio. Las variables en éste tipo de trabajo tienen un ligamento que permite en algunos casos buscar “recorridos causales alternativos” o destacar efectos de interacción, apuntando a contextos más generales o “yuxtaponiendo, deliberadamente, dos o más contextos, para mostrar cómo configuraciones de variables analizadas anteriormente pueden desarrollarse en formas diferentes cuando el contexto de relevancia cambia” (Pierson & Skocpol, pág. 24). En el caso del tema analizado, la contraposición entre el ascenso de los tecnócratas en el menemismo, un gobierno con sólidas bases de sustentación, con lo sucedido en la débil presidencia de Fernando De la Rúa, resultará fundamental para entender las propiedades de ambos procesos reformistas.

No obstante, y más allá de las críticas, la selección deliberada de ciertos procesos en determinada extensión de tiempo implica un estudio profundo de “cuestiones de importancia central”, que permite ser complementada con herramientas originadas en otros enfoques, lo que convierte a aquellos que forman parte del Institucionalismo histórico en un “grupo plural” que utiliza una estrategia de “investigación coherente y fructífera” (Pierson & Skocpol, pág. 30).

Tal como se mencionó anteriormente, la variedad de enfoques metodológicos en la ciencia política trae aparejada una variedad de teorías, las que tienen como fin explicar, comprender e interpretar la realidad. Y ante la incapacidad del ser humano de sopesar cada uno de los factores

disponibles en ésta realidad, las mismas “estructuran la observación”, orientando la investigación. Permitiendo ponderar, clasificar y modelizar situaciones. De las mismas teorías surgen nuestras ideas e hipótesis, y ellas nos permiten debatir, comparar y seguir aprendiendo en la ciencia política (Marsh & Stoker, pág. 11).

Todas éstas consideraciones nos muestran que en la ciencia política proliferan intereses diversos y específicos, pero ésta diversidad no debe significar la mera especialización en algunos de ellos; lo técnico no debe dejar de considerar lo teórico y lo teórico no debe dejar de acudir a lo técnico. Deben existir algunas preocupaciones— como un ensamble coherente de la teoría y sus conceptos— antes de acudir a un enfoque diferente, pero puede hacerse. La integración entre los métodos cualitativos, basados en la interpretación de la información relevada, y el institucionalismo histórico no presenta incompatibilidades. En el institucionalismo histórico, la diversidad tiene consecuencias positivas una vez que se matizan las ideas, los hallazgos y la información para poder describir una coyuntura crítica, y a partir de ello proyectar los trayectos alternativos. Para que ello ocurra, hay que recalcar la importancia de su perspectiva epistemológica —la importancia de la temporalidad en los desarrollos políticos— y no descuidar la influencia del proceso de globalización y sus componentes en la dinámica de las instituciones. La ciencia política interactúa con la economía política y las relaciones internacionales. Como plantean Marsh y Stoker, “ya no está tan clara la división entre la disciplina que se ocupa de los Estados-nación y la que estudia las relaciones internacionales entre ellos” (Marsh & Stoker, pág. 19); a lo largo de esta investigación, se tendrán en consideración los factores de la internacionalización, y la economía y la dinámica política serán entendidas como parte de un mismo marco de toma de decisiones.

v. Estructura de la tesis

La tesis analizará en profundidad el rol de las élites tecnocráticas en los procesos de gobierno, con énfasis en las crisis políticas y utilizando el colapso de la presidencia argentina en 2001 como estudio de caso.

Cada uno de sus capítulos abordará una faceta del caso, y serán redactados de forma tal que permitan una lectura independiente.

Tras la introducción conceptual, teórica y metodológica, en el capítulo 1 se presentará un estado de la cuestión. Para ello, se realizará una revisión de importantes autores que han estudiado el rol de los economistas y las élites tecnocráticas. Se resumirán los hallazgos de autores clásicos y nuevos clásicos en la materia, y también autores que se han focalizado en casos puntuales de América latina. De este capítulo surgirán algunos de los interrogantes teóricos que la investigación buscará responder. Uno de ellos, se refiere al rol protagónico o subalterno de las élites tecnocráticas: como veremos, hay una tradición de pensamiento que tienden a considerar de forma diferente esta relación.

Luego, el capítulo 2 situará el contexto del estudio de caso, que fue el surgimiento del gobierno de De la Rúa tras la etapa de Menem. Allí se plantearán algunos interrogantes sobre el tipo de liderazgo que intentó De la Rúa a la luz de los desafío de la continuidad. La Alianza, desde la campaña electoral, había planteado un gobierno de cambios y revisión del legado precedente. Y, al mismo tiempo, conservar los principales lineamientos del modelo económico. Tal como veremos, el liderazgo de la continuidad trajo muchos problemas a la nueva administración. Algunos autores, por aquellos años, entendieron que la continuidad era parte de las virtudes de una transición ordenada, pero la historia terminó mostrando que esa “normalidad” sería el grillete del nuevo gobierno. Se analizará el paso entre ambos gobiernos a partir de los actores, la economía política y la sociedad civil.

En el capítulo 3 se profundizará en el análisis una coyuntura crítica del gobierno delarruista, que fue la renuncia de su vicepresidente en el marco de un escándalo político. Para ello, se revisará estudio institucional de la vicepresidencia en América del Sur y en clave histórica, y la relación de la misma con las élites tecnocráticas dentro de un gobierno de coalición. Y se sentarán las bases de una periodización de la crisis política, económica y social que estallará un año después.

El capítulo 4 analizará la composición de los gabinetes entre los años 1999 y 2001. Se dividirá a la gestión de la Alianza en tres etapas:

la que comenzó con la asunción del presidente, la posterior a la renuncia del vicepresidente (y la ulterior ruptura de la coalición) y finalmente la que se pone en marcha con la llegada de Cavallo al ministerio de Economía. En este apartado se analizarán los desempeños de los tecnócratas en el gabinete, y los cambios en el estilo presidencial que las composiciones de funcionarios indicaban.

Luego, en el capítulo 5 se focalizará en el ascenso de Cavallo y su acción en la crisis. El ex ministro de Menem venía de “exportar” su expertise en diferentes contextos internacionales, y traía consigo la perspectiva de quien entiende que los planes de estabilización macroeconómica se convirtieron en una suerte de commodity que no se ve demasiado afectada por las circunstancias y pliegues de cada realidad.

Finalmente, el capítulo 6 buscará conceptualizar mejor el problema de la tecnocratización. Se parte de la premisa de que una mala gestión de las decisiones obró como desencadenante de la crisis financiera. En ese marco, se compararán los dos “ascensos” históricos de Cavallo (en los gobiernos de Menem y De la Rúa) y se evaluarán las consecuencias en función los procesos políticos posteriores a la crisis (duhaldismo, kirchnerismo, y después).

Asimismo, en el capítulo 7 se presenta una recapitulación, comparando la crisis que puso fin a De la Rúa con los roles tecnocráticos en la crisis financiera internacional de 2008. También, en este capítulo se analizará el impacto que tuvo el 2001 en surgimiento del kirchnerismo (y el macrismo), y cómo fueron las relaciones entre presidentes y ministros de Economía en la Argentina del siglo XXI.

Por último, en las conclusiones generales se presentan los principales hallazgos de la investigación, incluyendo una periodización general del gobierno de De la Rúa.

CAPÍTULO 1.

LA INFLUENCIA DE LOS ECONOMISTAS EN LAS REFORMAS NEOLIBERALES EN LATINOAMÉRICA: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1. ¿El régimen o los individuos? Entre tecnócratas y *technopols*

En los estudios de los regímenes políticos latinoamericanos hay una problematización del rol de las élites tecnocráticas en los gobiernos. Una de las reflexiones pioneras fue la del politólogo argentino Guillermo O'Donnell en su conocida investigación sobre el *estado burocrático – autoritario* (O'Donnell 1982, 1975). Desde sus primeras elaboraciones, el autor utilizó esta categoría para referirse a regímenes socialmente excluyentes, producto de golpes de estado con ruptura del orden constitucional, sin competencia electoral y con control y represión de la participación política de los sectores populares, en los cuales los actores principales de la coalición emergente son los *tecnócratas de alto nivel*, tanto militares como civiles, dentro y de fuera del estado. Estos tecnócratas, dice Guillermo O'Donnell, entran en estrecha asociación con los capitales extranjeros. Los casos que inspiraron al autor en su conceptualización del estado burocrático autoritario fueron la dictadura iniciada en Brasil a partir de 1964, la Argentina de las dictaduras de Onganía y Lanusse entre 1966 y 1972, la dictadura de Pinochet, iniciada en 1973 hasta 1990 (aunque la investigación de O'Donnell abarcó sus primeros años y no la totalidad del período), y el proceso similar sufrido en Uruguay por aquellos años. Naturalmente, la dictadura cívico-militar argentina entre 1976 y 1983 también entró en la caracterización o'donnelliana del autoritarismo burocrático. Categoría que se utilizó, luego, para estudiar regímenes autoritarios fuera de la América del Sur, que han incluido diversos momentos del franquismo o las administraciones del PRI en México.

Para O'Donnell, el modelo burocrático autoritario es un producto de la promoción de la industrialización avanzada. En su ya clásica formulación, el autor identifica tres momentos o dimensiones cruciales de la modernización socioeconómica, que se interrelacionan políticamente: (i) la industrialización, sobre todo la transición inicial hacia la producción de bienes de consumo y la subsiguiente profundización, que incluye la producción de bienes intermedios y de capital; (ii) la activación política de los sectores populares; (iii) el crecimiento de los “roles tecnocráticos” en las burocracias privadas y públicas.

Estos roles tecnocráticos serían consecuencia de la relación entre Estado y Sociedad que emana del régimen. Los altos niveles de *diferenciación social* que acompañaban a la industrialización condujeron también a una ampliación del papel de los tecnócratas en la sociedad, tanto en el sector privado como en las burocracias civiles y militares del sector público. Estos tecnócratas tienen un bajo nivel de tolerancia hacia las continuas crisis políticas y económicas, y los altos niveles de politización del sector popular los perciben como un obstáculo al crecimiento económico. Entre los militares, esta nueva orientación tecnocrática se refleja en lo que se ha denominado “nuevo profesionalismo”, dirigido a la intervención militar activa en la vida política, económica y social. En el régimen burocrático autoritario explicado por O'Donnell, el aumento de la comunicación entre los tecnócratas militares y civiles, y la creciente frustración de ambos ante las condiciones políticas y económicas existentes estimula el surgimiento de una coalición golpista que, en última instancia, establece el sistema burocrático-autoritario represivo con el objetivo de poner fin a la crisis política y económica.

De esta forma, la relación entre los roles tecnocráticos y la deriva autoritaria parece inevitable. Por eso, concluye O'Donnell, el éxito de la transición es crucial para el de estos sistemas en sus propios términos. Lo que explicaría el contraste entre la experiencia brasileña posterior a 1964 y la experiencia argentina posterior a 1966; cuando las crisis previas al golpe son muy intensas y la nueva coalición tecnocrática las percibe como una amenaza importante al orden establecido, como sucedió en Brasil, la nueva coalición está más cohesionada y es más capaz de mantener el control político frente a esas presiones internas. El ascenso

de los empresarios nacionales acaba produciéndose, pero sólo cuando la garantía de estabilidad económica y política a corto plazo ha asegurado grandes inyecciones de capital extranjero.

Una conceptualización alternativa a la de O'Donnell es la que encontramos en el trabajo de Jorge Domínguez (1997). Realizado años después, democratización regional mediante y ya en plena década de reformas económicas neoliberales. Aunque no tan influyente como el trabajo señero de O'Donnell sobre el estado burocrático autoritario, lo de Domínguez es representativo de una camada de investigadores de la ciencia política latinoamericanista que asumió el reto de pensar el rol de tecnócratas y élites económicas en el contexto de un régimen democrático competitivo. Domínguez, académico de la Universidad de Harvard, define a un tipo de economistas, a los que llama *technopols*, que han cumplido un rol importante en la vida política y en la liberalización política y económica de varios países. Los *technopols* asumen un papel de especialistas, técnicos o científicos capaces de generar y persuadir, a partir de sus ideas, sobre políticas deseables, disminuir consecuencias negativas de aquellas políticas necesarias y, en circunstancias favorables, hacerlo de manera eficaz. Son políticos-economistas agentes de cambio, si son capaces de entender la política nacional y si se les permite ser abiertamente “pols”, sin llegar a ser “marionetas”. Son tecnócratas, que se presentan como imparciales y desideologizados, pero también son líderes políticos, que postulan políticas racionales. Y que pueden operar a través de diferentes enfoques y aportar sus ideas a la vida nacional, sin distinción del régimen político que acontezca.

Estos “seres atemporales” con alto entrenamiento técnico, dice Domínguez, han estado allí siempre, y han participado en una diversidad de culturas y sistemas políticos, combinando y logrando sortear la tensión entre sus conocimientos expertos, las habilidades políticas, la administración, e incluso sus pasiones, en una proporción necesaria para el contexto en el que se lo requiera. La presencia de los *technopols* en las democracias de América Latina durante los años 90 es una suerte de reconocimiento a sus habilidades y a su capacidad para generar opciones en un escenario de mercado abierto, bloqueando la arbitrariedad del pasado, sorteando la realidad con estándares profesionales. Este

particular *decisión maker*, mezcla de técnico y político, está vinculado a la implementación de las reformas neoliberales en América Latina. Estas figuras públicas supieron “hacer de la economía algo político” y también hacer alianzas políticas para gobernar más efectivamente. Domínguez tiene en mente, entre otros, a Domingo Cavallo; los *technopols* han hecho las políticas económicas aceptables para el público en general, tanto en contextos democráticos como autoritarios. Pero según Dávila Avendaño, para Domínguez no hay relación entre los *technopols* y el régimen político, pues ellos ofrecen una metodología para comprender los problemas sociales y ella descansa en la habilidad para llegar a una solución óptima para cualquier problema, puesto que sus criterios claves para la acción son el realismo y la eficiencia; los *technopols* son una variante de los tecnócratas, que también son líderes políticos” (Dávila Avendaño, 2010, pág. 204).

Simultáneamente a este redescubrimiento del rol de los tecnócratas en el proceso de reformas neoliberales latinoamericanas, Stiglitz también va a abordar el fenómeno político de los economistas. En *Malestar de la Globalización* (2002) el autor explica en primera persona, a partir de su experiencia, que las transformaciones en el enfoque de los organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y especialmente el Fondo Monetario Internacional fueron llevadas a cabo por economistas connotados. Stiglitz nos cuenta el modo en que éstos organismos tomaron las decisiones y establecieron (y siguen estableciendo) las políticas que ellos consideraban necesarias y correctas. Su crítica no se dirige a la globalización económica en sí, sino a su gestión —o mala gestión— durante las décadas de 1980 y 1990. En su análisis combina una lectura sobre el significado de la información económica en un mundo globalizado, y de la falta de ésta, con la necesidad ideológica de algunos de estos tecnócratas de los organismos internacionales, lo que resultó en consecuencias más que desfavorables para el mundo en desarrollo. Stiglitz defiende la necesidad del debate democrático, de la expresión libre de ideas, de la transparencia como esenciales para profundizar sobre las medidas que deben tomarse sobre algunas partes del mundo por parte de los que tienen en sus manos tales resoluciones, y que por otro lado deben ser conocidas por aquellos que son afectados por ellas. El objeto de su

crítica más acérrima termina siendo el FMI, al que describe como falto de valores y abundante en hipocresía, por la carga ideológica con la que trató políticas y recomendaciones de política, obteniendo pésimos resultados y generando más que externalidades negativas. Sus agentes decisores, los economistas que impulsaban o implementaban sus recetas, defendían determinados intereses.

Mariana Heredia (2015) por su parte intenta comprender, a partir de una metodología sociológica y desde una perspectiva argentina, cuándo y cómo los economistas se convierten en agentes determinantes en la política. Para la autora en la segunda mitad de los años 70 se yuxtaponen procesos y fenómenos que hacen posible erigir a los especialistas económicos en autoridades públicas: la inflación, por un lado, como un fenómeno que desbordaba la realidad, como una especie de flagelo; y por otro, las malas prácticas económicas y malas decisiones políticas por parte de las autoridades. Esto, junto al creciente reproche de la sociedad, reafirma a la ciencia económica en el lugar que estaba comenzando a ocupar.

Y así, los economistas se convirtieron en garantes de “objetividad” y “racionalidad”. Los expertos emprendieron en ese momento una función política en Argentina, y desde entonces pretenden hacerlo desde la racionalidad técnica. Pero no pudieron escapar, sin embargo, de los valores políticos en juego, de la misma construcción de esos valores y de la estructuración de la dinámica social; en el marco de esta tensión es que comienzan a establecer un “nuevo orden”, que no careció de errores y vertiginosidad. Heredia logra interpretarlos como sujetos heterogéneos, compuestos de científicidad, pero también insertos en una realidad que no sólo ayudaban a conformar, sino que también los atrapaba, una suerte de retroalimentación; la política de convertibilidad en Argentina fue ejemplo de ello, alzando su reputación primero y dejándolos caer después.

Para Plotkin y Neuburg (2014), en un trabajo enfocado a la historia del Instituto Di Tella, sostienen que la emergencia en Argentina de lo que denominan “una nueva elite intelectual-estatal” se da a partir de la década de 1950— Este origen y evolución sería producto de dos procesos convergentes: por un lado, una demanda de “burocracia estatal modernizada”, con los nuevos requerimientos que imponía un plano internacional cambiante y la profundización de la presencia del Estado

en el campo económico, y por el otro el desarrollo específico que tuvo “la economía como disciplina científica y de Estado” en Argentina, en el marco de la modernización e internacionalización de las ciencias sociales. Así explican la capacidad de estos profesionales para constituirse como “especialistas formados específicamente para desarrollar su actividad cerca del poder” y a la disposición de éste, cercanía que puede validarse por crédito “en el plano académico o en el mundo de los negocios”. La cercanía y el prestigio hace que ocupen también un lugar de intermediarios entre “el campo económico nacional y los flujos de dinero internacional”, ya sea cerrando o abriendo ventanas en el ámbito estatal e internacional. Aunque se considera que, debido a su posición, estos economistas no poseen demasiados estímulos “para realizar una inversión mayor en la construcción de instituciones estatales”, quedando por ende signados por una débil lealtad hacia los gobiernos (Plotkin y Neuburg, op. cit, p. 229).

Es importante comprender cómo su participación contribuye a ciertos procesos estatales y a la evolución de los conocimientos disponibles en las ciencias sociales, en la disciplina y la sociedad. En Argentina, para 1950 no se disponía de un buen reconocimiento exterior y los “discursos nacionalistas de Perón” no ayudaban: el país no había sido capaz de “establecer una colaboración amistosa con Estados Unidos”, pilar de la producción académica económica, y esto, de acuerdo a los autores, desarrolló “un interés mayor en formar elites latinoamericanas”, que fueran al menos receptivas y “eminentemente técnicas”, además de internacionalizadas. Argentina no había adherido a los organismos financieros internacionales surgidos de Bretton Woods, a pesar de que en la región la presencia de ellas iba en aumento, especialmente como ámbitos de información y contactos personales. Y aunque contó con algunos aportes y un relativo avance en éste sentido, especialmente a través del entonces director de CEPAL Raúl Prebisch, y dado el interés de contar con “cuadros técnicos” ante las necesidades productivistas, sólo evolucionaría con mayor fuerza tras el golpe de estado de 1955 –llamado “revolución Libertadora”–, en la que se conformaría algo similar a una elite estatal técnica, conformada por los economistas que habían

comenzado a tener mayor autonomía académica y habían podido generar vínculos internacionales (Plotkin y Neuburg, *op. cit.*, p. 231).

Los economistas serían también “gestores de la inserción del Estado en el plano económico internacional” y se verían impulsados aún más por “el reclutamiento de sus miembros” en las instituciones estatales desarrollistas, que habían sido reforzadas e institucionalizadas como “alternativa reformista y progresista” a la Revolución Libertadora y, unos años después, como una forma de confrontar los problemas que aquejaban a América Latina, en contraposición a lo sucedido en Cuba y en consonancia con la Alianza para el Progreso (*ibíd.*); el Estado tomaba la conducción del desarrollo y la modernización, para lo que necesitaría una ampliación de las disciplinas, pero también saberes “específicos y especializados” –es decir, la economía– importantes en el orden y la construcción planificada de las políticas. Por lo tanto, la profunda transformación del campo de los saberes fue un testimonio de la confluencia entre los procesos de transformación en el Estado, las ciencias sociales y las empresas. La creación de nuevas instituciones por parte del Estado y privados, “destinadas a la planificación económica”, que no sólo formaban sino que investigaban y se relacionaban con otras instituciones y “agencias internacionales”, nuevos espacios de debate y “producción de conocimientos” y una diversidad de publicaciones, “reforzaban las relaciones entre la modernidad y la presencia pública de las ciencias sociales”, particularmente la “de la economía” (*ibíd.*).

1.2. El estudio de las élites tecnocráticas en la región

Con sus diferencias, tanto el clásico abordaje o'donnelliano como el de los autores posteriores a las reformas de los noventa resaltaron factores endógenos en el surgimiento de las élites tecnocráticas. Jairo Estrada Álvarez y José Francisco Puello-Socarrás (2005) definen élite como un “conjunto de individuos que ocupan el lugar más alto en la escala jerárquica de las distintas esferas de la sociedad”. Es una selecta minoría, existente en “las estructuras sociales” y en el “interior del proceso político”. Los autores realizan un recorrido por distintas teorías e investigaciones de las elites, que se basan en recursos organizacionales,

simbólicos, personales y políticos, intentando dar respuesta a las preguntas sobre quién, cómo, qué y cuándo del ejercicio del poder, lo que implica entender los aspectos de la “composición de la elite y las trayectorias políticas de sus integrantes” (Estrada Álvarez & Puello-Socarrás, 2005, pág. 102). Para ordenar de alguna manera esta diversidad y dar cuenta de los “momentos de ruptura”, establecen tres etapas básicas en el desarrollo de las élites: i. paradigma clásico (1887-1942), ii. plural-elitismo (1942-1980), que intentó prolongar la discusión heredada del paradigma clásico aunque con una mayor diversificación de las posiciones, y iii. neolitismo (a partir de 1980), más próximo al desarrollo científico de las ciencias sociales contemporáneas y bajo el contexto de los procesos de democratización, caracterizado por desarrollos mucho más especializados y concretos, más preocupados por “hacer inteligibles los procesos de reestructuración capitalista que ha vivido la región, y el carácter de los procesos de democratización”, y menos por elaborar teoría (ibíd, pág. 103). Especialmente a partir de la década de 1990.

En particular, el interés de los estudios latinoamericanos en esta época está en “la relación recíproca entre la experticia y el rol desempeñado por nuevos actores en la configuración de los regímenes socio-políticos en la relación entre Estado y sociedad”, para poder descifrar la morfología de las decisiones en el campo de la economía política latinoamericana. El fenómeno intelectual, y su carácter elitista, los alcances, niveles y designaciones de las investigaciones, aunque plurales, al final retienen la esencia del debate como “comunidades epistémicas” (Estrada Álvarez & Puello-Socarrás, 2005, pág. 104). Y asisten a una renovación constante de las herramientas teóricas frente a la novedad de las transformaciones en el ejercicio del poder, sus formas de regulación, y sus modalidades de legitimación.

La existencia de una multiplicidad de alternativas solicita igualmente una “cartografía global” que incluya tanto a estudios de reflexión teórica como los estudios de casos más representativos, los que han beneficiado “una reflexión más integral sobre las circunstancias concretas del fenómeno intelectual elitista latinoamericano en el marco de la dinámica socio-política contemporánea” (ibíd.). Esta literatura, dirán los autores, no puede considerarse como una mera repetición en escala

nacional de las nuevas configuraciones del fenómeno elitista, aunque presenten importantes semejanzas, de modo que haya que destacar “los esfuerzos de categorización específica” y las contribuciones en cada lugar “a un mejor entendimiento de las nuevas formas de constitución y de reproducción de las relaciones de poder en el ámbito latinoamericano”; se destacan los trabajos específicos en los estudios regionales de México (Estrada Álvarez & Puello-Socarrás, 2005, pág. 105), Chile (ibíd., pág. 106), los países andinos (Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia) (Estrada Álvarez & Puello-Socarrás, 2005, pág. 107); Argentina y Brasil (Estrada Álvarez & Puello-Socarrás, 2005, pág. 108); y Colombia (ibíd., pág. 109). Estos trabajos, citados por los autores, expresan las múltiples dimensiones de la realidad socioeconómica y política contemporánea bajo un escenario de relación entre élites, ya su intentan abordar la dimensión de intelectualidad desde las mismas élites. Con el objetivo de “comprender las relaciones políticas al interior de los procesos de organización corporativa de las ideas y sus efectos en los marcos de acción política y las políticas públicas”. Cada opción se vincula con diferentes lógicas clave, legitimidades y racionalidades, aunque encuentran más respuestas e información por lo que se piensa: aportan “poderosas sugerencias” y también se obtienen “progresivamente más y mejores resultados” (Estrada Álvarez & Puello-Socarrás, 2005, pág. 111).

En el caso argentino, los ya mencionados Plotkin y Neuburg (2014, op. cit.) evocan la noción de élites intelectuales para explicar el desarrollo histórico desde 1910 de la *economía argentina* como disciplina, así como sus trayectorias institucionales que han influido en la modernización estatal y restituyeron además una intrincada “conformación de un campo político y de poder desde la economía profesional”. Estas relaciones entre élites intelectuales-estatales, la burocracia y las transformaciones en las políticas públicas eran significativas, y podemos trazar una continuidad con lo ocurrido en los años 90, con el surgimiento de los nuevos tecnócratas y la figura pública de los “políticos-gerentes” profesional, los *technopols* y los equipos de diseño de reformas que se alejan de las formas tradicionales de hacer política.

Los nuevos tecnócratas serán una suerte de mediadores entre las demandas y mandatos de los votantes y las disposiciones de la estructura

de poder social dominante, circunscriptos en una presunta “separación entre política y administración”: las interpretaciones diferenciadas, han sido posibilitadas por “aproximaciones desde la administración pública y sus estilos teórico-conceptuales” (Estrada Álvarez & Puello-Socarrás, 2005, pág. 108)².

En cuanto al caso chileno, que ha cobrado notoriedad en el debate político y académico sobre la tecnocracia por la notoriedad que adquirieron los llamados “Chicago Boys” durante la dictadura de Pinochet (vg. Huneus, 2016, pág. 73), Dávila Avendaño ha abordado las continuidades de esa etapa de la política económica chilena en cuatro gabinetes de la Concertación entre 1990 y 2010, analizando niveles de influencia del *conocimiento experto* en la política y su relación con la democracia. En su trabajo plantea, asimismo, un debate interesante sobre el uso de la categoría de “tecnócrata”, partiendo del problema de que una importante porción de la literatura sobre el particular carece de una conceptualización precisa, consecuencia de la polisemia del término: para este autor, no siempre hay distinciones claras entre los *decisión makers* y los *políticos tradicionales* (Dávila Avendaño, 2010, pág. 201).

Esta distinción daría lugar a una variedad de enfoques de investigación: por ejemplo, los de “las trayectorias de los tecnócratas”, “las características de sus decisiones” y “las ideologías a las que adhieren” (los tecnócratas) (Dávila Avendaño, 2010, pág. 201). Las dificultades para establecer categorizaciones y cuantificar la influencia tecnocrática ha guiado a determinados estudios a “caracterizar a estos actores (...) o ejemplificar el perfil e influencia de los mismos a través de la caracterización” de algunos en especial (Dávila Avendaño, 2010, pág. 202), como se ha hecho en Argentina con el caso paradigmático de Domingo Cavallo. Dados estos limitantes, para aproximarse a la naturaleza del fenómeno tecnocrático en la democracia chilena post-Pinochet, el autor analiza gabinetes a partir de los perfiles de ministros y subsecretarios,

² Otras investigaciones que trataron el fenómeno tecnocrático en Argentina, a partir de tradiciones más ensayísticas y periodísticas, son las de Terragno (2005) y García Martínez (2004). La de Terragno analiza los gobiernos posteriores a 1983, llegando hasta la primera etapa de Néstor Kirchner, mientras que el libro de García Martínez se concentra en el periodo 1975-1989.

definiendo al rol del tecnócrata como “*decisión makers* en niveles superiores de la administración de un gobierno con un alto nivel de educación formal (doctorado en economía) y sin experiencia política (sin militancia) previa”. A su vez propone una tipología que utiliza la revisión de los actores que se consideran importantes, y propone una escala de niveles que establecen y definen sus perfiles tecnocráticos, y por otro sus perfiles políticos (Dávila Avendaño, 2010, pág. 209). En este trabajo de tesis, utilizaremos algunas de las premisas y definiciones de este autor para aplicarlas al análisis del caso de la Argentina entre 1999 y 2001, así como la importancia dada al análisis del gabinete.

Diversos investigadores, siguiendo al citado trabajo de Domínguez, sostienen que en América Latina el tecnócrata puro no existe, y que la unidad de análisis son los políticos tecnócratas o *technopols*. Precisamente, una de las conclusiones de Dávila Avendaño es que los perfiles puros son difíciles de encontrar en Chile, donde los tecnócratas no son independientes de los partidos y en su mayoría tienen una trayectoria militante (Dávila Avendaño, 2010, pág. 210). Aun cuando tengan poca experiencia política, o trayectorias más cortas en comparación con los políticos “más tradicionales”. Se observa también que existe, al menos en el caso de la Concertación, otro tipo de perfil de ministro, que es una combinación de “expertise”, técnica y política”. Que no solo tiene “un vínculo”, sino también una trayectoria política (Dávila Avendaño, 2010, pág. 211). Algunos incluso han ocupado carteras como el Ministerio de Hacienda, demostrando que su presencia está mediada por la política, dado que la gran mayoría de ellos pertenece a uno de los partidos que forman parte de la coalición (Dávila Avendaño, 2010, pág. 214). Pero también encuentra que hay una particularidad en el formato partidario: los líderes de estos cuatro gobiernos chilenos han debido combinar el expertise técnico con la capacidad política para gestionar un gobierno de coalición (Dávila Avendaño, 2010, págs. 214, 215).

Aun cuando su presencia en los altos cargos de gobierno y el gabinete es comparativamente menor en relación a los políticos tradicionales y menor (a lo que los periodistas generalmente han señalado) y a que en los niveles inferiores –subsecretarios– la presencia tecnocrática ha sido todavía más baja, los partidos de la Concertación han dado lugar a los

tecnócratas sin perder grandes “espacios de poder dentro del gobierno”, generando una administración de los recursos del Estado con “criterios mixtos que permiten satisfacer las diferentes clientelas” (Dávila Avendaño, 2010, pág. 215). El hecho de que no sean numerosos indica también que el Estado democrático chileno distó de ser un fenómeno tecnocrático puro, como se lo ha mostrado muchas veces; concluye en que lo que ha caracterizado al período 1990-2010 ha sido un equilibrio entre *expertise* técnico y práctica política.

Finalmente, otro antecedente importante para nuestra investigación es el caso colombiano. Aquí encontramos que es particularmente relevante el trabajo de Jairo Estrada Álvarez (2006) sobre los procesos de reforma estructural y construcción del orden neoliberal. El autor se centra en el plan reformista económico, con énfasis en su dimensión normativa, y se detiene también en el rol de los tecnócratas políticos, que han sido los encargados de lograr un equilibrio entre el sistema que se buscaba implantar y la “formación y adaptación” de las normas necesarias para ello. En ese sentido, la búsqueda de constitucionalizar el modelo económico *neoliberal*, de incorporar al ordenamiento jurídico los lineamientos político-económicos del proyecto neoliberal” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 247) se han presentado desde su origen; posee un “fuerte carácter político ideológico” que no sólo guía particularmente la economía, sino también configura de una forma específica “la relación entre la economía y el ordenamiento jurídico”, lo que contribuye a su vez a “desarrollar *sus* lineamientos” y “a dotar las definiciones políticas con el don de la legalidad”. Para que ello ocurra, conlleva también “cambios en el balance de poder y una nueva configuración del bloque dominante” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 249), que se han dado tanto a nivel internacional, como local.

En el caso colombiano estos nuevos órdenes no solo fueron impuestos desde fuera, sino también desde dentro y probablemente sea por ello que su implementación no ha sido lineal. El autor identifica cinco momentos particulares. El primero, entre 1990 y 1991, fue el diseño e implementación de las “reformas estructurales” que desregularon la economía, sentaron los principales lineamientos de la política de apertura económica y “modernización” del Estado (Estrada Álvarez,

2006, pág. 254), la que fue impuesta como una necesidad gracias al argumento de economistas y dirigentes políticos, de una “élite intelectual y tecnocrática” formada en la ortodoxia neoclásica y monetarista, que sirvió “de soporte para el apalancamiento transnacional de amplios sectores de las élites dominantes” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 255); el segundo, en 1991, fue lo que el autor denomina “formulación de la Constitución económica” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 251), que expresa una puja de fuerzas en la cual “la transformación neoliberal” se impuso relativamente sobre “la constitucionalización del orden de un Estado social de derecho” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 258); el tercer momento, entre 1992 y 1998, fue el de “profundización de la desregulación económica mediante el diseño e implantación de reformas legales según mandato constitucional” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 251), por la cual se continuó el proceso de liberalización de la economía, que se extendió a otros campos y creó nuevos mercados por parte del Estado, expandiendo una serie de normas –“*orgánicas y ordinarias*”– con las cuales se regularán materias de la gestión económica (planeación, presupuesto, transferencias, banca central, entre otras) (Estrada Álvarez, 2006, pág. 265).

El cuarto momento, entre 1994 y 1999, fue el ordenamiento para la gestión y el reforzamiento de la desregulación económica y la disciplina fiscal (Estrada Álvarez, 2006, pág. 251), debido a la presencia de las crisis, la desaceleración económica, junto a los problemas de las finanzas del Estado que se agravaron y adquirieron los rasgos de un déficit fiscal en ascenso, en un contexto de aumento de la desocupación y de la pobreza, y no-crecimiento económico (Estrada Álvarez, 2006, pág. 266), que fueron utilizados para justificar un reforzamiento del reformismo económico; y el quinto, desde fines de la década de 1990 hasta la fecha en que publica el trabajo, es el de la “supranacionalización” del nuevo orden jurídico-económico a partir de la negociación de tratados de libre comercio, el “punto culminante” del orden neoliberal (Estrada Álvarez, 2006, pág. 251), que justifica la irreversibilidad de los procesos de reforma económica (Estrada Álvarez, 2006, pág. 273).

Lo que significaría el cierre del ciclo reformista impulsadas por el Consenso de Washington para convertirse en la expresión institucio-

nalizada, el “ordenamiento positivo” de las nuevas configuraciones del sistema de poder transnacional. Así, los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia con Estados Unidos y otros países occidentales, aunque formalmente hayan sido originados por un proceso de negociación entre estados, fue en realidad un acuerdo entre “estados y empresas” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 274), expresivo de un proyecto de construcción de un orden capitalista privado que regula relaciones entre privados –en especial, empresas multinacionales– revestido de regulación y dotado de mecanismos de protección.

Estos cinco momentos dan cuenta de un proceso *ordoliberal*. El que, aunque constituido en un espacio nacional estatal según las reglas de la democracia liberal, es expresión de un proyecto constitucional que Estrada Álvarez define como *constitución política del mercado total*: cuando se armonizan los ordenamientos jurídicos nacionales con los globales, termina el derecho nacional por el devenir de este derecho supranacional o transnacional (Estrada Álvarez, 2006, pág. 248). Y eso es esencialmente autoritario, por más se haya originado en un procedimiento democrático y esté revestido en él: el derecho nacional ahora es inocuo, quedó supeditado a un orden que ya no controla. En el mejor de los casos, quedó relegado a poder reglamentar la norma general, pero sin posibilidad de reformarla o transformarla sustancialmente (Estrada Álvarez, 2006, pág. 276).

De esta forma, el autor explica el propio derrotero de las elites económicas y políticas, que terminan identificadas ideológicamente con los organismos transnacionales de gobierno de la economía. Nace así la gestión consensuada de los tecnócratas, que organiza a la sociedad y define nuevas relaciones de lo público y lo privado, generando “instancias de transformación del Estado y creación de nuevos mercados, promoviendo la competencia” (Estrada Álvarez, 2006, pág. 252). De esta forma, el Tratado de Libre Comercio no solo significa el debilitamiento de la política nacional y de los movimientos sociales, y un “vaciamiento” de la soberanía del estado colombiano, sino también la transformación de sus funciones, convertidas en administración local, vigilancia, control, gestión judicial y monopolio físico de la fuerza”. (Estrada Álvarez, 2006, pág. 278). El autor, de hecho, concluye relacionando este proceso

ordoliberal con el problema de la violencia política y la necesidad del Estado de resolver el problema de la insurgencia armada, de derrotarla militarmente, para consolidar plenamente el proyecto político neoliberal.

1.3. Consideraciones finales

En nuestra revisión de los principales trabajos que estudian el rol de las élites tecnocráticas en los procesos neoliberales en América latina encontramos una continuidad de preocupaciones y tensiones, que atraviesan aún a textos con sus diferentes enfoques y premisas teóricas. Los escritos ya clásicos de Guillermo O'Donnell y Jorge Domínguez, los más citados e influyentes dentro de la ciencia política latinoamericanista en la materia, se diferencian en la ubicación de las élites tecnocráticas dentro del régimen político. Los tecnócratas de O'Donnell son los verdaderos gestores del estado burocrático autoritario, pero no son necesariamente los constructores del orden. Hay una división de funciones entre los políticos o militares que erigen la legalidad, y los tecnócratas de apariencia apolítica que arriban al gabinete a implementar las reformas políticas neoliberales. Domínguez, en cambio, analiza gobiernos democráticos y describe a una generación de políticos tecnócratas, los *technopols*, que cumplen ambas funciones. Abre una forma de investigar a estos roles que pasa a fijarse en las características de los políticos tecnócratas, sus perfiles y competencias, sus habilidades, sus ideologías.

Esto último permite pensar con mayor nivel de detalle la interacción entre los roles tecnocráticos, que se han dado en todos los países latinoamericanos, y los contextos nacionales. Ha habido una combinación de perfiles y competencias. Dávila Avendaño, que critica la falta de especificidad en la que caen muchos trabajos en esta línea, explica que los políticos tecnócratas de Chile tuvieron que destacarse por una habilidad a la hora de gestionar coaliciones e intereses diversos. Tanto Heredia como Plotkin y Neuburg, por su parte, han destacado la legitimación de los economistas argentinos por su expertise, en un país asediado por la incertidumbre macroeconómica y la inflación, que produjo una peculiar valoración del saber económico por parte de políticos y votantes. Los economistas, que debían ser portadores de una formación académica

acorde a lo que se esperaba de ellos (doctorados en prestigiosas universidades internacionales, en muchos casos) gozaron de un poder especial. Stiglitz se ha ocupado de observar, a su vez, las relaciones que se han entablado entre esas formaciones universitarias y determinados actores del sistema financiero internacional.

Lo que tienen en común todos los enfoques, es que han destacado las vinculaciones internacionales de las élites tecnocráticas. Para O'Donnell, los procesos burocrático-autoritarios y la dependencia económica estaban emparentados, mientras que Domínguez y Stiglitz observan que estos liderazgos influyentes no pueden entenderse sin mirar lo que ocurre en los organismos financieros internacionales y sus enunciados programáticos, comúnmente referidos como “el Consenso de Washington”. Por su parte, los trabajos de Estrada Álvarez y de Plotkin y Neuburg sostienen que para entender las transformaciones operadas por los technopols es necesario comprender sus roles mediadores entre intereses nacionales e internacionales: la expertise económica los convierte en intermediarios de los flujos del capital internacional (Plotkin y Neuburg) y la expertise jurídica en traductores de un orden neoliberal transnacional, que culmina en una transformación profunda de los estados de derecho nacionales (Estrada Álvarez; Estrada Álvarez y Puello Socarrás).

Estas líneas de análisis aquí sintetizadas (el tipo de la relación con el régimen político, las cualidades personales y perfiles de los agentes en relación con su contexto y estructura, los vínculos internacionales de las élites tecnocráticas y el rol que estos vínculos cumplieron) forman parte de nuestra investigación del rol de las élites tecnocráticas en el gobierno de la Alianza. Nuestro propósito, como se ha explicado en la introducción, será entender los roles y funciones, y las relaciones de incidencia, en un contexto histórico debidamente explicado. Y responder una pregunta de investigación que, de acuerdo a nuestro juicio, estos textos no terminan de abordar: cómo responden los políticos tecnócratas, en comparación con los políticos tradicionales, frente a una crisis de gobierno como la que ha sufrido la Argentina en el período que hemos estudiado.

CAPÍTULO 2.

DE MENEM A DE LA RÚA: EL LIDERAZGO DE LA CONTINUIDAD

Como veremos a lo largo de este capítulo, la transición de las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1999) al gobierno de Fernando De la Rúa produjo grandes debates. Uno de los más notorios, que la campaña electoral intentó “descomprimir”, era el de la tensión generada alrededor de la continuidad del régimen de convertibilidad monetaria. Un régimen económico que había sido pensado como herramienta antiinflacionaria y que había permitido constituir una alianza social que respaldaba al gobierno menemista, y que requería de determinados tipos de política económica.

Se trataba de un régimen que contradecía uno de los principales postulados del llamado “Consenso de Washington”, que aconsejaba un tipo de cambio flotante. La caja de conversión, por el contrario, demandaba una gran disciplina fiscal, una administración prudente de las reservas –que debían, por ley, garantizar la conversión del peso– y un contexto externo favorable. Salir de ese régimen tenía costos distributivos esperados muy grandes, porque implicaba una devaluación muy evidente a los ojos de la sociedad: todos presumían –tal como luego sucedió– que la salida de la paridad iba a significar una inmediata pérdida de ingresos en dólares. En una sociedad muy dolarizada. El presunto quiebre de la convertibilidad generaba un enorme temor en el electorado; la “estabilidad” adquiría un significado político y social muy profundo. Un tabú.

Por esa razón, la Alianza tuvo que garantizar su compromiso con el modelo económico que legaba el gobierno anterior. Aún cuando algunos de sus fundadores –como Rodolfo Terragno, futuro Jefe de Gabinete de De la Rúa– no creían en ella. Y todo el gobierno iba a ser evaluado por su capacidad de sostener esa prometida continuidad.

Esto convivía, también, con un electorado que tenía fuertes demandas de cambio. Un sector profundamente enojado con los costos sociales de las reformas neoliberales de Menem quería reparación y contención social. Otro sector, indignado con las denuncias de corrupción contra el gobierno menemista, pedía transparencia y justicia. La propuesta de gobierno de De la Rúa y la Alianza trató de hacer foco en estos últimos aspectos, así como en la agenda institucionalista que históricamente había representado el radicalismo.

En este capítulo, también, nos concentraremos en dos aspectos. Uno de ellos es lo relativo al liderazgo político y la Presidencia, tema que estuvo en el tapete de la opinión pública durante toda la etapa delarruista. La otra es la sociedad civil, que en la etapa previa y –sobre todo, en sus últimos años– adquirió un nuevo cariz, con el surgimiento de los movimientos de desocupados y la protesta social.

2.1. Interpretaciones sobre la transición de Menem a De la Rúa

Las elecciones presidenciales que llevaron a Fernando de la Rúa al poder el 24 de octubre de 1999 fueron novedosas en más de un sentido. Para empezar, por “por primera vez la democracia argentina logra sobrevivir a dos transferencias consecutivas de poder de un partido a otro” (Levitsky, 2000, pág. 56). También, por primera vez, el peronismo fue derrotado por vía democrática, y se había formado la “primera coalición real de gobierno de la historia democrática moderna de Argentina” (ibíd.). Podemos agregar otra característica llamativa: la política electoral parecía haberse convertido en una rutina, sin grandes personalismos, sin mayor problema ni controversia sobre la orientación de las políticas públicas, una política democrática continua que rompía con el pasado de inestabilidad política, de alternancia entre democracias, semidemocracias y dictaduras. La democracia argentina superaba otra prueba y por eso, el citado Levitsky hablaba de *normalización de la política argentina*.

La coalición entre la UCR y el Frepaso, la *Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación*, llegó al poder tras diez años de gobierno de Carlos Menem y encontró en la oposición a ese pasado, su gran amalgama y articulación. Una coalición de gobierno es “(1) un conjunto de partidos

políticos que (2) acuerdan perseguir fines comunes, (3) reúnen recursos para concretarlas y (4) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Strom, 1990). La experiencia de la elección presidencial anterior, la de 1995, había mostrado que la UCR y el Frepaso eran las dos fuerzas principales del no-peronismo, la oposición a Menem había estado fragmentada, y los protagonistas entendían que la única opción para enfrentar al justicialismo era la alianza electoral. No había muchos antecedentes de coaliciones exitosas en Argentina, y menos aún de experiencias triunfantes. Estaba el caso del FREJULI (1973), cuyo núcleo era el peronismo. Sobrevolaba el fantasma de la Unión Democrática (1945) que había perdido contra Perón.

Los dos socios tenían trayectorias diferentes. La UCR, un partido centenario, institucionalizado, de presencia nacional, con militantes fieles, aunque un tanto dispersa por sus liderazgos locales (Persello, 2007; Cheresky, 1999) se unía a una formación de creación reciente, cuyos dirigentes principales habían abandonado el Justicialismo. Y la estrategia de crecimiento del nuevo partido se centraba en la popularidad de sus dirigentes y la exposición en los medios. “Por un lado, le permitió ser versátil pero, por otro lado, le trajo la desventaja de carecer de los recursos suficientes para ser visualizado como partido de gobierno” (Ollier, 2001, pág. 54). La democracia argentina en los años 90, recordemos, venía de interpretaciones no muy alentadoras. Había sido tildada como frágil y no consolidada por varios estudios. La concentración y abuso del Poder Ejecutivo, y otras decisiones no muy apegadas a la Constitución durante las presidencias de Menem, no fueron un obstáculo absoluto para la supervivencia de la democracia, ni impidieron la continuidad o el desarrollo de sus características propias y esenciales, que estaban presentes y en algunos casos se profundizaron. Hubo “innovaciones institucionales” que formaron parte de la reforma constitucional de 1994 (Levitsky, 2000, pág. 59). Sin embargo, la actitud “hipermayoritaria” y decisionista del Presidente fue considerada una seria amenaza para la calidad de las instituciones representativas. El concepto de “democracia delegativa” acuñado por O’Donnell (2011) en 1990 fue, en gran medida, inspirado por la experiencia menemista.

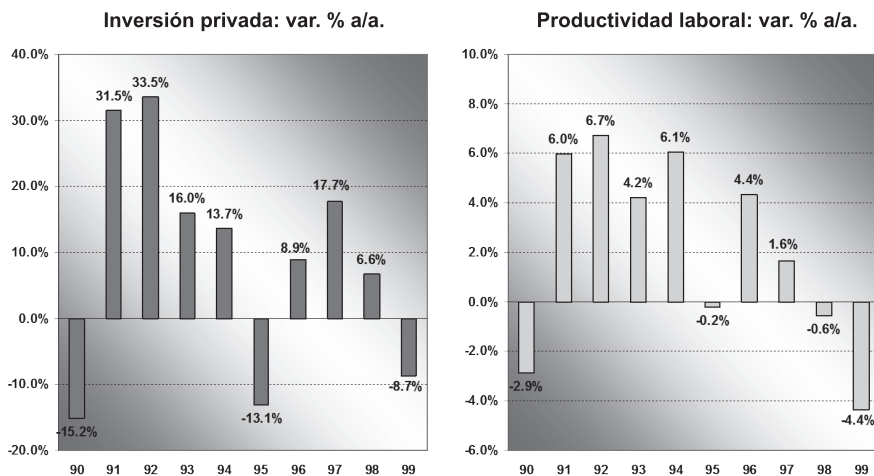
Este estilo presidencial había sido facilitado por el contexto de crisis que rodeó a la llegada de Menem al poder. El éxito que tuvo la estabilización económica durante su gestión, el descrédito de la Unión Cívica Radical (UCR) tras la traumática salida de Alfonsín del poder y la fragmentación de la oposición en general convirtieron al Partido Justicialista casi en un partido hegemónico. Por esta situación había temores respecto a éste último punto, que aunque hoy parezcan exagerados, no estaban completamente desacertados con respecto a que el desbalance en el sistema partidario “podría haber erosionado seriamente las instituciones representativas del país” (Levitsky, 2000, pág. 62). Así y todo, esto no ocurrió y su posibilidad desapareció. La ya mencionada estabilización de la economía, dada “cada vez más por sentado”, abrió las puertas a una “política de postcrisis” (Levitsky, 2000, pág. 62), haciendo reflotar en la sociedad la preocupación por temas como “la corrupción, los derechos de los consumidores y la independencia judicial” y reestructurando “la dinámica de la competencia política, en gran medida a expensas de los peronistas” (Levitsky, 2000, pág. 62).

La oposición se agrupó en torno a estos nuevos asuntos. La coalición naciente había descartado la posibilidad de cambiar la dirección económica: el programa aliancista aseguraba la continuidad de los principios básicos del modelo económico vigente (convertibilidad, privatizaciones, apertura y equilibrio fiscal), y prometía impulsar correcciones económicas necesarias, como políticas de estímulo a la generación de empleo, aumento del gasto social, desarrollo de los entes reguladores³. Estaba claro que la convertibilidad no se tocaría, y con eso se enviaban señales estables al establishment y la opinión pública (Novaro y Palermo, 1998). Con la amplia cantidad de votos que había obtenido la fórmula De la Rúa – Álvarez, una conquista electoral trascendente, se instaló la idea de que el nuevo poder podría incluso mejorar la situación del país: Menem y el PJ habían dejado de ser “indispensables para la estabilidad económica”, y la apariencia de “hegemonía peronista” se había roto. De hecho, una posible reelección de Menem había sido ampliamente rechazada y el cambio creaba la sensación de que “el equilibrio de poder en el sistema de partidos” se había reconstituido (Levitsky, 2000, pág. 63).

³ Véase “Carta a los argentinos”, Agosto de 1998, disponible en Godio (1998)

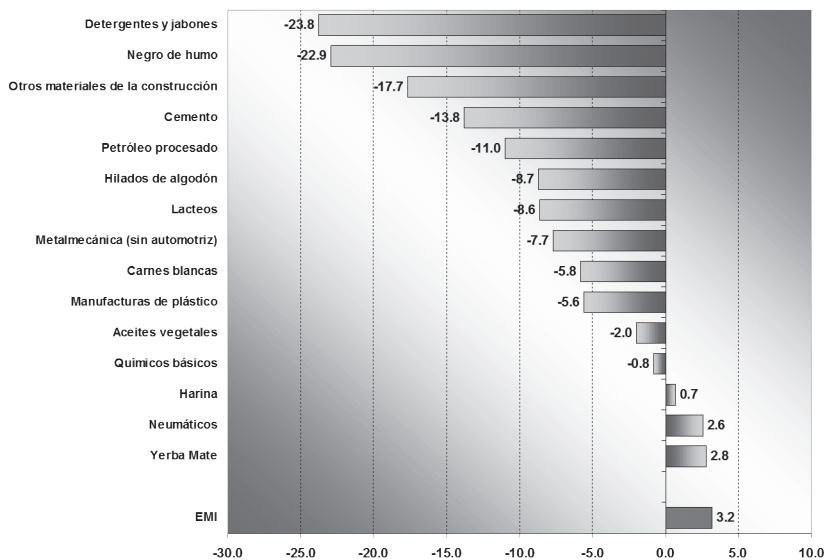
Había buenas razones para afirmar que la euforia económica de los años anteriores había quedado atrás: desde el año 1998 la Argentina estaba en medio de una recesión económica, con deterioro de los indicadores de empleo y pobreza, situación que en 1999 generaba un clima de pesimismo entre los ciudadanos. Había señales de temor social a la inestabilidad de los niveles de ingreso y al desempleo, y la confianza en la solvencia de las compañías argentinas se había deteriorado: durante once meses consecutivos, entre julio de 1998 y junio de 1999, el crédito no había crecido, y empresas emblemáticas como Alpargatas, Gatic –Adidas y el Grupo Soldati habían quebrado su cadena de pagos a proveedores⁴. El déficit fiscal y la tasa de riesgo país habían aumentado, y en los debates de aquellos años se consideraba que la salida iba a ser lenta; se hablaba de recuperación recién para el segundo trimestre del 2000, encaminado ya el nuevo gobierno (Pucciarelli et al., 2014).

INDEC



⁴ *La Nación*, 13 de julio de 1999

Ranking de productos - EMI (INDEC)



Nivel de actividad económica. PBI y Componentes 1999 carteco

	PBI			Abs. Dom.	Cons Total	Cons Privado	Cons Público	Inversión	Expo.	Impo
	Con estac.	Desestac.								
	Var. a/a	Var. t/t	Anualiz.							
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)	(VII)	(VIII)	(IX)	(X)
1998	3.9			3.8	3.1	3.9	-1.1	6.6	10.1	8.4
I T 99	-3.0	-1.9	-7.2	-4.3	-2.5	-3.1	1.3	-11.4	-0.3	-11.2
II T 99	-4.9	-0.4	-1.4	-6.9	-5.9	-7.0	0.5	-10.6	-2.0	-17.9
I Sem '99	-4.0			-5.7	-4.3	-5.1	0.8	-11.0	-1.2	-14.6
III T 99	-4.1	-0.3	-1.1	-4.9	-4.9	-6.0	1.2	-4.8	-6.1	-11.1
IV T 99	0.1	2.5	10.5	-0.9	-0.1	-0.5	1.9	-3.9	4.7	-4.0
II Sem	-2.1			-2.9	-2.5	-3.3	1.5	-4.4	-1.0	-7.7
1999	-3.0			-4.3	-3.4	-4.2	1.2	-7.6	-1.1	-11.2

Aunque el panorama económico al final del gobierno de Menem no ayudó al candidato justicialista, Eduardo Duhalde, se consideró que la victoria de la Alianza fue más la victoria de “la política convencional” (Levitsky, 2000, pág. 65), centrada en temas no económicos e impulsada por “la ruptura de la coalición electoral menemista” (Levitsky, 2000, pág. 64). La política convencional en la cual De la Rúa destacaba, dado el pasado agitado de la política argentina, era el advenimiento de éste estilo “rutinizado y aburrido”, que había sido percibido como algo “positivo”. Se hablaba de cambios importantes en la forma en que se hace la política en el país, de un clima más pluralista, y se celebraba el ascenso de una coalición y no de un gobierno de partido. Este entusiasmo metodológico por un gobierno que iba a requerir que las políticas fueran pactadas y negociadas entre la UCR y FREPASO, a lo que había que sumar –dado que no contaba con mayorías en ambas cámaras– acuerdos necesarios con partidos provinciales o Acción para la República, el partido fundado por Domingo Cavallo, quien había quedado tercero en las presidenciales. A todo esto había que agregar, también, el hecho de que De la Rúa conviviría con una Corte Suprema con mayoría pro-Menem. “El poder fragmentado, para gobernar efectivamente (...) tendrá que negociar y compartir el poder” (Levitsky, 2000, pág. 66). La democracia argentina se había consolidado, la “amenaza populista” había desaparecido, las instituciones estaban fuertes.

Cuadro 5. Resultados de las elecciones presidenciales de 1999

PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
De La Rúa, Fernando-Álvarez, Carlos “Chacho” Alianza Trabajo, Justicia y Educación (ALIANZA)	9,039,892	48.50
Duhalde, Eduardo Alberto-Ortega, Ramón Bautista Alianza Concertación Justicialista por el Cambio (AlConcejust) Unión Centro Democrático (UCeDe)	7,100,678	38.09
Cavallo, Domingo Felipe-Caro Figueroa, José Armando Alianza Acción por la República (AlAc-Rep) Unión de Centro Democrático, Santa Fe (UCeDe-SF)	1,881,417	10.09
Walsh, Patricia Cecilia-De Leonardi, Rogelio Alianza Izquierda Unida (AlIzUn)	158,028	0.85

PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
Méndez, Lia-Pompei, Jorge Partido Humanista (PH)	131,902	0.71
Altamira, Jorge-Rieznik, Pablo Partido Obrero (PO)	113,669	0.61
Reyna, Jorge Emilio-Moccia, Gabriel Frente de la Resistencia (Fte. Resist.)	66,603	0.36
Mussa, Juan Ricardo-Herrera, Irene Fernanda Alianza Social Cristiana (ASC)	61,420	0.33
Montes, José Alberto-Hernández, Oscar Partido de los Trabajadores Socialistas (TS)	43,857	0.24
Quarracino, Domingo Camilo-Rearte, Amelia Socialista Auténtico (SocAut)	43,367	0.23

Nota: Los votos en Blanco alcanzaron el 2.96%

Fuente: Ministerio del Interior, Secretaria de Asuntos Institucionales, República Argentina

2.2. Menemismo, democracia y sociedad civil

Desde los tiempos en que pronunciaba su célebre frase “Sígueme, no los voy a defraudar”, Carlos Menem había prometido avances sociales. Con un discurso contradictorio e inconsistente, pero algo de eso había hecho. Y había una sociedad civil muy decepcionada con Menem. En general, los países latinoamericanos habían logrado en las últimas dos décadas una transición política hacia la democracia liberal formal, con dificultades aunque sin cuestionamientos al régimen, y con un debate en ciernes sobre la “calidad de las democracias en la región”, que lucía bastante baja en comparación con las democracias de Europa y América del Norte, y una “transición económica”, dirigida por el Estado e impulsada por el mercado, aunque con las mencionadas dudas sobre el buen uso de las facultades constitucionales del Presidente.

Ambas transiciones condujeron a ciertos autores, como el caso de Friedman y Hochstetler (2002), a estudiar los niveles de institucionalización de la interacción política como prueba de la consolidación democrática, e identifican un tercer tipo de transición democrática en el ámbito de la representación de la sociedad civil y sus organizaciones (OSC). Las autoras consideran cuatro tipos de regímenes representativos:

i. la democracia adversaria (organizada desde abajo, con niveles bajos de institucionalización, una ciudadanía débil pero no controlada por el Estado, y un Estado que no protege a los actores de la sociedad civil”; ii. la democracia delegativa, también de bajo nivel de institucionalización, que incluye tipos populistas de relación, y una movilización desde arriba hacia arriba destinada a apoyar a un líder; iii. la democracia cooptativa, similar al corporativismo estatal latinoamericano, con altos niveles de control estatal y de participación institucionalizada, en la que los ciudadanos tienen acceso a las elites gubernamentales, pero de maneras establecidas y mantenidas por las elites, con OSC cooptadas o reprimidas; y iv. la democracia deliberativa, en la cual el Estado facilita el diálogo social y político, hay involucramiento regular de la ciudadanía en la toma de decisiones, y hay conexión con las OSC, con las que el Estado tiene concepciones compartidas (Friedman & Hochstetler, 2002, pág. 24).

Mientras que de Brasil dicen que cuenta con un nivel alto de institucionalización de las relaciones deliberativas entre el Estado y la sociedad (Friedman & Hochstetler, 2002, pág. 27), en el caso de Argentina sostiene que ha transcurrido por una transición más rápida pero más dificultosa. La evolución de las OSC argentinas ha sido principalmente impulsada por sus Organizaciones de Derechos Humanos, vinculadas a las consecuencias de la última dictadura, pero apuntan que no hubo mejoras en el grado de institucionalización de las demás asociaciones. Sin embargo, destacan que las OSC han jugado un rol social, compensando a los perdedores de las reformas neoliberales y los ajustes sobre el tamaño del Estado, acercándose para ello a empresas, organizaciones y particulares, en una clara tendencia hacia la “privatización de la sociedad civil” (Friedman & Hochstetler, 2002, pág. 36), así como también a la búsqueda de apoyo en las instituciones financieras y las organizaciones internacionales”.

No obstante, luego de la hiperinflación que prohió a la Argentina de Menem, la figura del “ciudadano consumidor” estaba en la base del nuevo contrato social de la sociedad argentina (Svampa, 2005). Dentro de este nuevo paradigma, el individuo definido como consumidor y como usuario de los bienes y servicios que provee el mercado se aleja en forma creciente de los modelos de ciudadanía del moderno Estado de Bienestar. Según Svampa, este nuevo paradigma se asienta sobre dos figuras empíricas,

complementarias en muchos casos, pero diferentes entre sí: el consumidor puro y el consumidor-usuario. El primero fue la imagen impulsada por el modelo neoliberal, proponía una suerte de inclusión preferencial a través del consumo, que aparecía intrínsecamente ligado al régimen de convertibilidad. La eficacia simbólica del modelo del consumidor puro residía en su doble funcionalidad. Por un lado colocaba a la Argentina del lado de los “ganadores”, por el otro lado, en el nivel interno, facilitaba el desdibujamiento de la matriz conflictiva de lo social, ocultando y despolitizando los efectos excluyentes del régimen económico en curso. Este ocultamiento ideológico revela la importancia del consumo como dispositivo de legitimación del modelo neoliberal de la etapa menemista.

Se había registrado también un fuerte impacto del desarme del Estado sobre el empleo. Estos efectos de la desocupación se hicieron visibles en el aumento de la proporción de empleo precario y en negro: “el proceso de ajuste y reestructuración desbordó la esfera del Estado, para alcanzar la totalidad del mercado de trabajo, por medio de un conjunto de reformas laborales que implicaron la reformulación de las fronteras internas del trabajo asalariado; dichas reformas trajeron aparejado el desmantelamiento del marco regulatorio anterior, fundado en los derechos del trabajador y el poder de negociación de los sindicatos” (Svampa, op. cit). La ley de empleo de 1991 y el proyecto de flexibilización laboral de la Alianza fueron intentos de transformación operados en un contexto de ajuste del gasto público y de desindustrialización, que aceleraron el proceso de quiebre del poder sindical, reorientando sus fines y limitando su peso específico dentro de la sociedad. Y acentuaron el proceso de territorialización de las clases populares, visible en el empobrecimiento y la tendencia a la segregación.

Sobre el final del período y ya imbuidas en la recesión económica, las condiciones de este modelo de sociedad civil desaparecen pero reemergen las OSC con un formato compensatorio de los efectos sociales del modelo. La organización de la sociedad civil pasa a estar dominada por los movimientos sociales que dirigen la protesta social. Y con una protesta social cada vez más fuerte, los únicos partícipes de un tipo de democracia deliberativa en Argentina han sido grupos basados en reivindicaciones de derechos reparatorios o sociales, concluyendo en que por sus niveles más bajos de control social e institucionalización, Argentina tiende más hacia

un régimen delegativo y/o adversario, en términos de la clasificación de Friedman y Hochstetler, señalando una falta de consolidación democrática en el ámbito de la sociedad civil. Ya durante el gobierno de De la Rúa se producirá otro fenómeno: el del quiebre sin retorno entre ambas esferas. Quiebre que será, no casualmente, en detonante de una crisis de gobierno que luego resultó ser imposible de remontar por parte de las élites tecnocráticas que dominaron la gobernabilidad.

2.3. Menemismo, postmenemismo y la economía política de los estilos de liderazgo

Como han explicado diferentes estudiosos del presidencialismo, el presidente concentra una gran cantidad de poder en la vida política argentina, y es el protagonista de muchos aspectos de ella. Una de las formas en que ejercen su protagonismo es a través de imponer una interpretación propia de sus actos. En este ejercicio de control y preponderancia política, es frecuente que los titulares del Ejecutivo se definan a sí mismos como “presidentes de reconstrucción”, en una relación de crítica de lo precedente; esto contribuye a algo observado con frecuencia, que es la fluctuación de la popularidad presidencial y los “ciclos rápidos y dramáticos de acumulación y disolución del poder presidencial” (Pérez-Liñán, 2013, pág. 390).

Por eso, dependiendo de su grado de respaldo social, Pérez Liñán distingue entre distintos tipos de presidentes con sus respectivos grados de éxito. Por un lado estarían, “los grandes presidentes”, aquellos capaces de denunciar un orden establecido vulnerable, de inaugurar políticas de reconstrucción; también están “los astutos”, los que dan continuidad a un orden previo que aún goza de amplio respaldo social, a partir del desarrollo de políticas de articulación; los hay también “visionarios”, que logran anticipar las limitaciones de los acuerdos dominantes y los cuestionan cuando todavía se encuentran firmemente asentados; y por último están aquellos que “sostienen un modelo” cuando ya se ha tornado demasiado frágil, las “víctimas” de la política de disyunción. En esta “interpretación recursiva de la historia presidencial” que nos propone Pérez Liñán hay un ciclo, o ciclos, que comienzan con líderes de reconstrucción, se desarrollan bajo la tensión entre gobiernos de articulación y de prevención y se cierran

con víctimas de disyunción (Pérez-Liñán, 2013, pág. 391). La transición de Menem a De la Rúa nos sugiere mucho de este ciclo recursivo.

Habiendo llegado al poder en medio de una crisis hiperinflacionaria, y habiendo logrado articular una solución a esa crisis a partir de la convertibilidad monetaria, el menemismo se presentó como un proyecto refundacional que pretendía modificar de raíz la configuración del Estado y su relación con la sociedad. Su liderazgo surge desde una fracción del peronismo, expresada electoralmente en la interna partidaria de 1988, que se volvió hegemónica una vez desplegada su presidencia. Y que contaba con el apoyo explícito de grandes empresarios. Asimismo, como veremos a lo largo de esta investigación, una élite tecnocrática integrada en gran parte por economistas crecientemente conocidos, fuertemente relacionada con los principales comunicadores sociales de aquellos años, asumió como propio el diagnóstico y las propuestas neoliberales sintetizadas en el Consenso de Washington (Pucciarelli, 2014, pág. 91).

Las investigaciones sostienen que hay una economía política detrás de estos tipos de liderazgo presidencial. Aquellos presidentes con mayor disponibilidad de medios y recursos serán los más proclives a romper con los acuerdos del pasado (Pérez-Liñán, 2013, pág. 394). Y en cambio, en tiempos difíciles, predomina la moderación. El PIB argentino experimentó un sensacional crecimiento de 65,7% entre 1990 y 1998, que coexistió con un aumento notorio en el gasto público, que fue financiado por el proceso de privatizaciones. Todo lo cual fue acompañado por un ciclo de endeudamiento público y privado que fue el de mayor progresión de la historia. Este endeudamiento comenzó con bajas tasas de interés en forma coincidente con un histórico aumento del flujo de capitales hacia las economías emergentes —más un festival internacional de bonos— hasta la crisis del Sudeste Asiático. A esto habría que agregar el factor del consumo. En un país inflacionario que hasta 1992 se caracterizaba por la baja penetración de las tarjetas de crédito, la inédita estabilidad cambiaria y monetaria que se estaba experimentando dio lugar a un histórico “crédito de consumo”, otorgado generosamente por las entidades bancarias. Tal como sostenía Svampa (2005), el núcleo del modelo neoliberal de Carlos Menem fue la figura del ciudadano consumidor. Las entidades bancarias, a su vez, se fondeaban con obligaciones en el exterior, a tasas convenientes, y aplicaban los fondos a financiar la

compra de bienes durables y semidurables que reemplazaron velozmente a los “círculos de planes de ahorro previo” y otros instrumentos antes vigentes. En suma, acompañado por estas condiciones, durante ocho años Carlos Menem contó con los medios disponibles para desplegar y consolidar un liderazgo de reconstrucción como el que describe Pérez Liñán.

La crisis económica que había dado origen a la presidencia de Menem había alentado este ejercicio de liderazgo, y el ritmo de las reformas había estado legitimado por “la necesidad de convencer a los acreedores externos”, lo que incluía a los organismos financieros internacionales, sobre todo el FMI (Teichman, 2001, pág. 112). La disposición del gobierno a disminuir drásticamente el déficit público (ese fue, al menos, el discurso predominante) e impulsar “la reforma estructural”, así como las primeras privatizaciones, estuvieron signadas por éste tipo de presión, a la vez exógena y autoimpuesta. Con éstos fines, situación que continuaría durante los primeros años de la década del 90 y que se aceleraría e intensificaría más adelante en aspectos políticos y otro tipo de diálogo, en lo que se incluía una mayor privatización, “la reforma de seguridad social”, “flexibilización laboral” y otras reformas a nivel provincial.

Cuadro 6. Las reformas neoliberales del menemismo: principales medidas

Año	Medidas	Facultades Conferidas
1989	Ley para la Reforma del Estado	Decreto Ejecutivo con poder para llevar a cabo la privatización de la telefonía, carreteras, ferrocarril, y los sectores marítimos. Reducción del personal de la empresa estatal a través de la jubilación voluntaria
1989	Ley de Emergencia Económica	Decreto ejecutivo con poder para modificar una amplia variedad de leyes como la suspensión de subsidios, el establecimiento de tasas impositivas y la eliminación de la obligación legal para que el estado compre en el país y de las leyes que distinguen entre capital extranjero y nacional

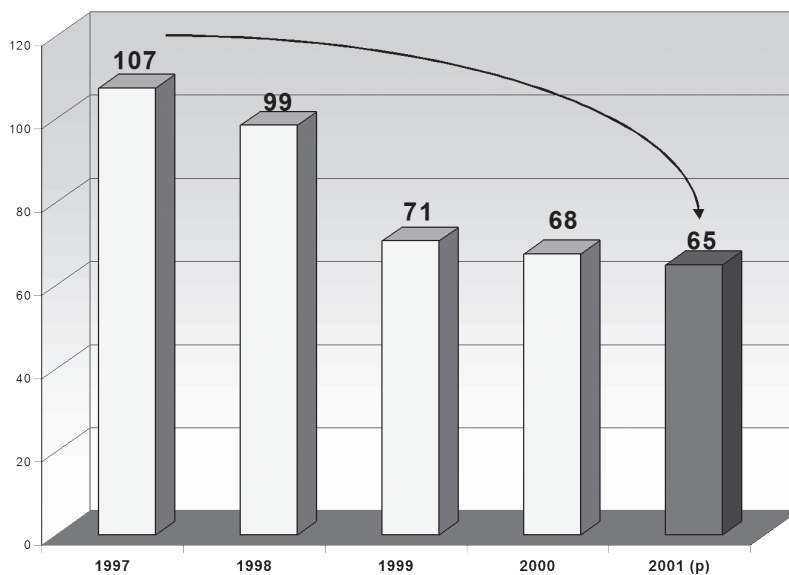
Año	Medidas	Facultades Conferidas
1989	Reforma Judicial	El Poder Judicial es ampliado y apilado por Menem para asegurar que sus reformas no sean revocadas por los tribunales
1989-1994	Reestructuración de las empresas públicas	Se retiran los gerentes no cooperativos de las empresas públicas y se nombran a interventores comprometidos con la reforma y personalmente leales a Menem
1990	Reforma Administrativa	Secretaría de Energía del Ministerio de Obras Públicas se traslada al Ministerio de Economía
1991	Reforma Administrativa	Ministerio de Obras Públicas, responsable de la mayoría de las empresas públicas, es absorbido por el Ministerio de Economía
1996	Poderes de emergencia para la segunda reforma del Estado	Decreto Ejecutivo con poder para fijar las tasas impositivas y para eliminar o fusionar agencias gubernamentales

Fuente: Elaboración propia en base a Teichman (2001), pág. 120

Sin embargo, la economía política del estilo de liderazgo menemista cambió sustancialmente en 1998. En el contexto de la mencionada crisis asiática, hubo un giro global en los flujos de capitales hacia los países emergentes –con un descenso de 225.000MM a 80.000MM de dólares en solo un año), lo que derivó en forma simultánea en una casi duplicación de las tasas de interés. Durante los previos años dorados de la Convertibilidad, un atractivo “apalancamiento” de la deuda (pública y privada) se había expresado en Argentina en las tasas de crecimiento de la absorción doméstica (consumo e inversión); al revertirse la tendencia, que caracterizó al ciclo de abundancia de capitales con tasas bajas de interés, la velocidad de reacción para contraer el gasto y disminuir la deuda fue extemporáneamente más lenta que la dinámica de la huida de capitales desde las economías emergentes hacia las plazas de mayor seguridad: hubo, en definitiva, un “vuelco de calidad” en la inversión financiera. Así como los cambios en la economía política del menemismo sobre el final de su período modificaron las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, también modificarían el estilo de liderazgo presidencial, que viraría desde la euforia de la reconstrucción a una moderación más propia de un

momento de disyunción. Ahora, el gran desafío de Menem es mantener el modelo. Y De la Rúa quedará atrapado en la misma imagen.

Flujos de capitales privados a América Latina



Fuente: International Institute of Finance

El poder personal del Presidente es también un factor a considerar cuando se busca una explicación a las rupturas. Porque cuando mayor es este poder, mayores son los impulsos por desarrollar políticas poco sostenibles para mantenerse en el poder. Aún cuando éstas pudiesen erosionar la capacidad del Estado en el largo plazo, si son exitosas lo probable es que “el presidente sufra las consecuencias de sus propias políticas” (Pérez-Liñán, 2013, pág. 395). Pero de todos modos, estos espíritus del presidente se encuentran con algunas limitaciones: la debilidad estructural del Estado argentino, un gasto público casi siempre mayor a los ingresos corrientes del Tesoro, la desconfianza a la macroeconomía. Bajo esas condiciones, en general los presidentes recurren a diferentes

formas de escaparse del problema. Pérez Liñán identifica cuatro: i. el aprovechamiento procíclico de los booms exportadores; ii. los préstamos externos; iii. la generación de inflación; y iv. el uso de recursos extraordinarios como los ingresos por privatizaciones o la nacionalización de fondos jubilatorios. En el caso del menemismo, hubo un uso de endeudamiento externo e ingresos extraordinarios por privatizaciones.

Eso no evita que aparezcan otros problemas, como el conflicto intertemporal de acción colectiva entre gobiernos. Estos presidentes que buscan soluciones procíclicas, aprovechan al máximo sus recursos disponibles cuando la economía está en auge y salen del paso en momentos difíciles con endeudamiento, inflación, exportaciones o privatizaciones / nacionalizaciones, trasladan sus desequilibrios fiscales a las administraciones futuras (Pérez-Liñán, 2013, pág. 396). Esta dinámica cíclica y abrupta de la política presidencial es válida, y explica, además, la relación de los ciudadanos con el Jefe del Ejecutivo, al que luego le dirigen reclamos de “decisiones contundentes”, y se le toleran entonces los excesos en el ejercicio del gobierno. Aunque más tarde esto cambia y aparecen los cuestionamientos morales y al final por la demonización del presidente saliente; el resultado son varias resignificaciones de un mismo estilo de gobierno (Pérez-Liñán, 2013, pág. 395). Y, finalmente, la disyunción, que aparece cuando las consecuencias de las políticas antes mencionadas ya no pueden ocultarse, y el líder, por ende, se proyecta como “débil e incapaz”. Lo que sigue es una suerte de nuevo comienzo: el presidente débil da pie a una “solución heroica” que transforma rápidamente los parámetros monetarios y fiscales, justificándolos a través de un nuevo “discurso presidencial de reconstrucción” a partir de un modelo que será defendido e impondrá nuevamente un “intervalo de rigidez”, sin corregir errores en la política pública y posibilitando así “una nueva crisis de disyunción en el horizonte” (Pérez-Liñán, 2013, pág. 396). “La crisis que justifica la concentración de poder en el corto plazo, y la política de reconstrucción que alimenta la crisis en el largo plazo— se han entrelazado de manera dinámica a lo largo de tres décadas de democracia para producir ciclos históricos de poder presidencial” (Pérez-Liñán, 2013, págs. 396-397).

2.4. Consideraciones finales

El traspaso del mando presidencial de Carlos Menem a Fernando De la Rúa en 1999 fue celebrado como una transición virtuosa. En el marco del cambio de siglo y de milenio, los observadores de la época estaban insuflados de optimismo. Tal vez el texto que mejor refleja este espíritu de época fue el del politólogo Steve Levitsky sobre la “normalización de la política argentina”. El holgado triunfo de la Alianza expresaba la consolidación de la democracia, la posibilidad de la alternancia, y la moderación del debate político. Este hito histórico, la finalización de un gobierno peronista y el traspaso del bastón a uno no peronista, se daba además en un marco de consensos económicos. “No se discutía el modelo, sino las formas políticas y las instituciones”. Era, también, un formato nuevo en el gobierno argentino: un frente electoral opositor devenido coalición oficialista.

Todo ello, a pesar de que ya se registraban signos y señales que sugerían que esa transición no era tan normal. Una de ellas, la más visible, era la economía: Argentina estaba en recesión, la economía política internacional había cambiado, los flujos de capitales hacia los emergentes se había cortado, el boom de consumo ya no estaba allí. Pero como consecuencia del cambio en la economía política, ya se habían transformado algunas de las bases políticas y sociales del modelo menemista. Tal como permiten entender Svampa y Friedman y Hochstetler, la sociedad civil argentina había experimentado una transformación. Y del paradigma del ciudadano consumidor había pasado a una protesta social y a la emergencia de organizaciones sociales dedicadas al rescate de los perdedores. Esta era la Argentina diferente, a pesar de las aparentes continuidades, en la que asumía Fernando De la Rúa.

Pero no era lo único. Con la nueva economía política y la nueva sociedad civil, habían cambiado las condiciones del liderazgo presidencial. El propio Menem había cambiado: ya no era el presidente disruptivo, sino que estaba ocupado en lograr que su obra de gobierno perdurase. Menem había querido reelegirse para garantizar su continuidad. Según el marco de análisis de Pérez-Liñán, había pasado de ser un “gran presidente”, de reconstructor, a uno que estaba en las puertas de su propia

disyunción. Y De la Rúa, incapaz de lograr otra cosa, se pareció a Menem. Pero no al Menem de 1990, sino al de 1998. El nuevo presidente quedará atrapado en la lógica del menemismo en su última fase. Por eso, la continuidad de Menem a De la Rúa que festejaban las élites tecnocráticas, los comunicadores y hasta los mismos politólogos era, en realidad, un problema. De la Rúa debió iniciar un ciclo recursivo, y no terminarlo. Y las élites tecnocráticas que lo acompañaron fueron incapaces de ver ese problema político que se asomaba.

CAPÍTULO 3.

EL LIDERAZGO INSTITUCIONAL DEL VICEPRESIDENTE: EL IMPACTO DE LA RENUNCIA DE CARLOS ÁLVAREZ

A poco de asumir Fernando De la Rúa, su vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez renunció. Precipitando una crisis de gobierno, de la que nunca se recuperó. La renuncia del vicepresidente socavó las bases de la gobernabilidad aliancista, su formato coalicional, y las expectativas depositadas en la renovación y la transparencia institucional del nuevo oficialismo. En este capítulo analizaremos el papel que jugó la renuncia de Álvarez en la descomposición del liderazgo presidencial, partiendo de algunos supuestos provenientes de las teorías institucionalistas sobre el lugar de la vicepresidencia en los regímenes presidencialistas latinoamericanos.

Carlos Álvarez, originario del peronismo renovador, historiador graduado de la UBA, había sido uno de los integrantes –tal vez, el más notorio– del “Grupo de los 8” diputados justicialistas que desertó del oficialismo en el año 1990, una vez que Carlos Menem introduce reformas neoliberales desde la Presidencia. Era miembro fundador del Frente Grande, una coalición de partidos de centroizquierda con mucha presencia en la zona metropolitana. En 1994, el Frente Grande liderado por Álvarez se asocia con el partido PAIS, creado por el gobernador justicialista mendocino José Octavio Bordón, otro crítico de Menem. Ambos formarán la fórmula presidencial de la nueva criatura, el Frepaso, que compitió contra la reelección de Menem en 1995, y quedó en segundo lugar.

En general, se asocia la renuncia de Álvarez a la Vicepresidencia como una respuesta al escándalo de corrupción y denuncias de compra de votos (caso “Banelco”) que siguió al intento de reforma laboral del año 2000. Sin embargo, en este capítulo exploraremos otras explicaciones. Además de las dinámicas coalicionales, a las que nos referiremos, y

las contradicciones en las que incurrió el Frepaso: la renuncia de Álvarez fue un proceso relacionado con el vaciamiento de voz del Frepaso en la formación de las políticas públicas de la Alianza.

3.1. El estudio de la vicepresidencia en América del Sur

En Argentina, la figura del vicepresidente comenzó a captar la atención de los politólogos a partir de la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez en el año 2000. Atención que se profundizaría, algunos años después, con el conflicto entre la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y el vicepresidente Julio Cleto Cobos. Pero la vicepresidencia, pese a ser una institución de todos los regímenes presidenciales latinoamericanos, no tiene demasiados estudiosos. Los principales autores dedicados al estudio de la vicepresidencia latinoamericana son Serrafiero (2001,2004,2008,2014), Sribman Mittelman (2011,2015), Mieres y Pamín (2015), y Bidegain (2016), y en general abordan sus características institucionales y jurídicas, y las dinámicas de la sucesión.

En las democracias de nuestros países, el rol del vicepresidente es relevante en las elecciones y en la conformación de los gobiernos. Y se trata, también, de una institución – rol que se fortalece en los ambientes de crisis (Bidegain, 2016, pág. 163). En Estados Unidos, cuya Constitución dio forma a la institución hoy vigente, la vicepresidencia se ha desarrollado por el cambio en el modo de selección de los vicepresidentes” (Bidegain, 2016, pág. 165), y por criterios que se hacen presentes en el proceso de selección, como “la necesidad de tener un buen sucesor” o la relevancia de “balancear la fórmula” –es decir, de ampliar el electorado–. Asimismo, se destaca que ha habido otro protagonismo del vicepresidente en las campañas electorales presidenciales y los medios masivos de comunicación.

El ejercicio de éste cargo también ha cambiado en los Estados Unidos, “pasando de un rol de intermediario entre el Legislativo y el Ejecutivo, a una proximidad cada vez mayor al presidente” (ibíd.). El vicepresidente va abandonando las tareas legislativas, consigue mayor poder y más recursos, y ha visto aumentar su importancia mediática durante las campañas presidenciales. Asimismo, la evidencia respalda

que la vicepresidencia se ha constituido en un paso importante en las aspiraciones presidenciales de los políticos en la mayoría de los presidencialismos: hay varios casos de presidentes que fueron vices y, sobre todo, de vicepresidentes que se convierten –al terminar su mandato, o después– en candidatos presidenciales.

En los estudios de las vicepresidencias en Sudamérica se han concentrado en diferentes variables. Los trabajos de Serrafiero (fundamentalmente 2004,2011) dedica distintas miradas analíticas a la fórmula electoral, la fórmula de gobierno y la fórmula de sucesión, logrando a través de esta distinción conclusiones significativas sobre las tensiones (intrínsecas) en las que la institución del cargo pone en juego su lealtad hacia el primer mandatario. La tentación de suceder al presidente aparece basada por Serrafiero en el hecho de que la vicepresidencia en sí misma no garantiza una carrera política posterior, pese a que en varios casos jugó un rol importante en la conformación de alianzas y coaliciones. Otro tema que ha trabajado Serrafiero, y que nos interesa para el estudio de Álvarez y el fatídico destino de De la Rúa, es el problema de la legitimidad del vice. Un cargo que, en caso de llegar a la primera magistratura, está obligado a construir un camino propio. O una legitimidad propia. Esta dinámica, en el caso de un presidencialismo de coalición, terminó afectando la estabilidad de la Alianza: Álvarez obró guiado por valores y cálculos propios (partidarios, personales, de carrera política: la distinción no es relevante), antes que en función de la estabilidad del acuerdo electoral y gubernamental.

Por su parte, Sribman (2015) ha intentado comprender el poder efectivo detentado por los distintos vicepresidentes, encontrando altos niveles de importancia. Aunque, como muestra el caso argentino, el vice siga dependiendo de la voluntad presidencial. Mieres y Pampín (2015), por su parte, han puesto foco en las trayectorias políticas del puesto y han encontrado que, al contrario de ser un paso anterior a una potencial presidencia, la vicepresidencia suele ser el punto más alto de las carreras políticas de quienes las ocupan.

Con respecto a los aspectos institucionales de las vicepresidencias latino y sudamericanas, podemos destacar en primer lugar la homogeneidad del mecanismo de selección: en la mayoría de los países se los

elige a través de votación popular y en el mismo acto en que se elige el presidente, siguiendo el conocido formato de la “fórmula presidencial” (Bidegain, 2016, pág. 170). Y en segundo lugar, la función tradicional del reemplazo del presidente en caso de ausencia temporal o absoluta. Aunque esta no sea su única función: además del rol legislativo que les toca, algunos vicepresidentes pueden llegar a cumplir otras funciones en el seno del Poder Ejecutivo, aun cuando las Constituciones no lo expliciten (Serrafero, 2014, pág. 69).

Un tercer aspecto institucional de las vicepresidencias de la región es la heterogeneidad en la relación del vicepresidente con el Congreso. En algunos casos se trata de un coordinador entre éste poder y el Ejecutivo, mientras que en otros no tiene ninguna relación con el Congreso, y en algunos otros llega a ser un miembro efectivo del Congreso con “derecho al voto. Para Bidegain hay que hacer una distinción entre los vicepresidentes puramente ejecutivos que no son miembros del Congreso y que no tienen mandato para mediar entre los poderes, y los vicepresidentes que son mediadores integrados, y que forman parte del Congreso automáticamente (Bidegain, 2016, págs. 175,176), considerando también las variantes de ambos, menos extremas, en la que se destaca la de “mediador externo”, que sin ser miembro del Legislativo tiene por mandato constitucional la función de mediación entre poderes (Bidegain, 2016, pág. 176).

Los compromisos políticos también forman parte de los roles que cumple el cargo en los países de la región analizados, cumpliendo a veces la función de saldar las diferencias internas luego de las elecciones primarias o debates entre corrientes de un mismo partido, o *coaliciones*, a la hora de elegir el presidente. También se advierte que existen casos en los que la fórmula presidencial puede servir para balancear una candidatura o para cerrar filas dentro de un partido luego de elecciones internas, incorporando en la fórmula al perdedor como vicepresidente, aunque una vez que se cierran las relaciones entre los protagonistas de la fórmula, puede variar en torno a una relación armónica o rupturas, éste último caso puede incluso llevar a problemas como el entorpecimiento de la capacidad gubernamental del presidente e incluso a problemas de gobernabilidad (Bidegain, 2016, pág. 183). Para Álvarez, recordemos, la vicepresidencia se originó en un triunfo y en una derrota: el triunfo en

la elección presidencial, y la derrota en la elección interna de la Alianza para elegir la fórmula presidencial⁵.

El caso argentino, que comparte características con algunos países, es específicamente descrito por Bidegain como una “vicepresidencia permanente”. El vice es elegido en una misma fórmula y por elección popular con el presidente, y que puede ser reelecto una vez de forma continua o suceder al presidente (Bidegain, 2016, pág. 171), y en este último caso, no puede ser luego reelecto presidente; en caso de ausencia presidencial temporal es un reemplazo al presidente, y en caso de una ausencia permanente el vicepresidente se hace cargo directamente del mandato hasta el fin del período de gobierno (Bidegain, 2016, págs. 172,173). En cuanto a su relación con el Congreso, es un miembro del mismo en su calidad de vicepresidente y a la vez es el presidente del Senado, con derecho al voto solamente si hay empate, cumpliendo así un rol de mediador integrado. En su evolución histórica (desde 1983 hasta nuestros días), la vicepresidencia argentina tiene límites políticos: no ha habido, tras una elección popular, vicepresidentes elegidos que asuman la presidencia en forma permanente, ni vicepresidentes reelectos, ni vicepresidentes que hayan accedido a la presidencia tras haber competido por ella.

Sí hay un ex vicepresidente que se convirtió posteriormente en presidente, aunque no por votación popular: Eduardo Duhalde. Notoriamente, los momentos más significativos de las vicepresidencias argentinas fueron las renunciaciones de vicepresidentes: hubo dos casos, Eduardo Duhalde y Carlos “Chacho” Álvarez, donde el trasfondo de su salida del Ejecutivo fue la mala relación entre el primer mandatario y su suplente (Bidegain, 2016, pág. 181). Finalmente, hubo una vicepresidencia sin dudas problemática, la de Julio Cobos, quien se convierte en opositor al gobierno del que fue parte. Cobos, en el marco de la imposibilidad de su destitución, dificultó la tarea presidencial: la primera mandataria,

⁵La elección interna de la Alianza se realizó en todo el país el 29 de noviembre de 1998 y el candidato de la UCR, De la Rúa, derrotó a la frepasista Graciela Fernández Meijide por 63,9% de los votos, contra el 35,7%. Se impuso en todo el país salvo en la Capital Federal, el distrito fuerte de los frepasistas (Fuente: La Nación, edición del 30 de noviembre de 1998). Luego, Fernández Meijide renunció a su candidatura y fue reemplazada por Álvarez, titular del Frente Grande (principal partido de la coalición Frepaso) y considerado como el líder del espacio.

Cristina Kirchner, justificó cancelaciones de giras presidenciales en su renuencia a delegar el poder presidencial a su vice problemático.

3.2. Análisis de la renuncia de Álvarez

Los conceptos antes expuestos podemos aplicarlos al estudio de las dinámicas institucionales de la fórmula presidencial de la Alianza. Del presidente Fernando de la Rúa y el vicepresidente “Chacho” Álvarez se decía que tenían estilos diferentes: el primero moderado y medido, de “tiempos lentos” e imagen de duda⁶; el segundo más decidido y con un notable manejo de los medios de comunicación y la retórica, que contaba con la simpatía de intelectuales y artistas, con frecuentes intervenciones en el debate político que lo emparentaban con la imagen del profesor universitario. Se esperaba de él un papel importante en el nuevo gobierno, no solo por cálculos relativos a la configuración política de la coalición, sino también por su perfil personal.

En materia política y programática, Serrafiero sostiene que Álvarez estaba condicionado por otro objetivo, que era el de “sostener e incrementar el papel del Frepaso dentro de la Alianza” (Serrafiero, 2008, págs. 12,13). Esa era su responsabilidad, en tanto líder del Frepaso y factótum de la Alianza. La Alianza era una coalición asimétrica, donde la parte débil representada por Álvarez debía equilibrar las relaciones de poder. Esto, para Álvarez, se lograba a partir de una mayor institucionalización del rol del Frepaso, y su crecimiento en el gobierno. Así, la estrategia del vicepresidente sería la combinación de su personalidad y tácticas mediáticas, poniéndose en el centro de la escena política, llevando adelante su cruzada contra la corrupción menemista e instaurando, como alternativa, una nueva política transparente y austera.

De esa forma, las denuncias del Senado, una de las cuales involucraba a la otra parte socia del Gobierno, el radicalismo, generó recelo y desconfianza por parte del partido centenario hacia Álvarez. Su mayor fortaleza, más allá del partido y otras figuras importantes, era la imagen que de él transportaban los medios; ante esto y las denuncias realizadas,

⁶“Fernando De la Duda”, lo llamaban sus adversarios

de la Rúa debió imposter su liderazgo provocando un cambio de gabinete, que implicaba premiar a los cuestionados, y más aún, “el cambio [de gabinete] aparecía como inconsulto y con la intención de dejar sentada la primacía del liderazgo presidencial” (Serrafero, 2008, pág. 15). A pocas horas de esto, Álvarez renunciaba a su cargo, desatando una crisis institucional de la que De la Rúa nunca se repondría.

Más que una simple competencia entre personalidades opuestas y estilos contradictorios, la previsión de la renuncia y la ruptura de la coalición pueden ser estudiadas, según Serrafero, a partir del mencionado análisis de “la fórmula electoral”. Bajo éstos criterios, da cuenta que “era un binomio poco experimentado en el campo ejecutivo” (Serrafero, 2008, pág. 19), por lo que no se esperaba que fuera demasiado eficaz. Agrega el hecho de que ambos carecían –sobre todo, Álvarez– de conexión con los mandatarios provinciales, lo que no facilitó la tarea de un gobierno de carácter mixto y asimétrico, con la referida tensión entre la parte más débil y la dominante. Lo que se relaciona con el problema de la procedencia política, que dificultó aún más posibilidades de acuerdo una vez que se convierte en “fórmula de gobierno”: “no existía una identificación plena de idearios o ideologías”, el Presidente representaba la parte conservadora del radicalismo y el Vicepresidente ocupaba “la centro-izquierda, del arco político nacional” (Serrafero, 2008, pág. 20). Transcurrido un tiempo en el Gobierno, se deterioraron las relaciones, aumentando la desconfianza mutua y apareciendo entonces las diferencias profundas (Serrafero, 2008, pág. 22).

Las denuncias y la confrontación resultaron, entonces, en una fórmula de tipo “no solidaria”, que según el autor puede ser problemática mientras coexisten sus protagonistas, pero no lo es tanto cuando existe una sucesión, especialmente si se da por una crisis que tenga “como causa fáctica el desprestigio y la pérdida de legitimidad del presidente, y éste debe renunciar o es destituido; aquí el vicepresidente podría ser visto como una opción posible de cambios necesarios en la marcha del gobierno (Serrafero, 2008, pág. 24). Este último punto es importante, ya que el autor cree que Álvarez, pudo haber tomado otro camino, no sólo el de confrontación directa y renuncia, sino una opción que haga posible evitar la crisis interna de gobierno y en último caso genere una

sucesión. Esta opción habría sido la de una “actitud crítica”, “señalando las diferencias con la presidencia, pero sin ubicarse en una situación de opositor (Serrafero, 2008, pág. 24), permitiendo mantener “abierta la posibilidad de rectificación del gobierno”; dándole un sostén a su fuerza en un estado más saludable y constituyéndose en reserva ante una posible crisis de gobierno” (Serrafero, 2008, pág. 25). Ya sea por ignorar la importancia de su cargo, por no comprender la naturaleza hostil de su puesto o por su personalidad conflictiva y apasionada, Chacho Álvarez y su partido no plantearon ninguna de las alternativas intermedias, que podrían haber evitado no sólo su dimisión, sino también un tránsito más sosegado de la administración y, quizá, la continuidad de la Alianza en el poder. Finalmente, Fernando De la Rúa tampoco hizo nada para evitar la reacción del vicepresidente: en consecuencia, el Frepaso se quedó sin liderazgo, la Alianza UCR-Frepaso se erosionó y desequilibró y a nivel general, “significó un cuestionamiento severo a las instituciones de gobierno” (Serrafero, 2008, pág. 31).

3.3. Vicepresidencia, élites tecnocráticas y crisis institucional: las medidas del 29 de mayo

Durante la llamada “tercera ola de democratización”, en la que el gobierno de De la Rúa estaba incluido como hito de “normalización política”, los procesos de crisis se han caracterizado por un menor peso de las fuerzas armadas en el entramado político y, particularmente, en sus momentos de crisis (Serrafero, 2014, pág. 71). Las fórmulas de ruptura de régimen y su sustitución han dejado de ser contempladas y, por el contrario, comienzan a tener mayor influencia la protesta social, las manifestaciones y las acciones populares en la determinación de la caída de gobiernos elegidos democráticamente; este tipo de protesta social pasó a convertirse en la expresión máxima de un problema de gobernabilidad (Serrafero, 2014, pág. 71). En la región, las “interrupciones presidenciales” (como las llamó Arturo Valenzuela), tuvieron en común algunos puntos importantes, como su origen alrededor de problemas como la corrupción, crisis económica, escándalos políticos y la falta de apoyo del presidente; y también las direcciones o dirección que tomó la

sustitución de los mandatarios, utilizando principalmente, la acción del Congreso de la Nación a través del juicio político o la renuncia forzada del presidente, por movilización política y social callejeras, algunas de las cuales no estuvieron exentas de violencia (Serrafero, 2014, pág. 76).

Esta *accountability vertical* plantea, en términos generales, diferencias con lo que planteaba Linz (1994) respecto a la rigidez de los sistemas presidenciales y la imposibilidad de canalizar sus crisis. Aquí aparece una relativa flexibilidad en los regímenes presidenciales, operada más específicamente a partir de la renuncia presidencial como un mecanismo de superación de crisis presidenciales. La renuncia, dice Serrafero, está contemplada “en el diseño presidencialista desde sus orígenes”, lo que significa que estaban previstas estas modalidades de resolución (Serrafero, 2014, pág. 69); ya había sido utilizada y la historia nos la muestra en crisis anteriores pero similares a las existentes durante la ya mencionada tercera ola de democratización.

Así, a la renuncia del vicepresidente Álvarez, ocurrida el viernes 6 de octubre de 2000, podemos analizarla también como caso de crisis a partir de sus significados e implicancias económicas. Dado el rol político fundamental de Álvarez en la fundación de la Alianza, el golpe fue sentido en el gobierno. Pero en la formulación de la política y la composición de sus equipos tecnocráticos, en lo inmediato todo permaneció igual. Los miembros del Frepaso que ocupaban cargos ministeriales se mantuvieron en sus despachos, el bloque oficialista siguió denominándose aliancista y su presidente seguía siendo Darío Alessandro, un diputado del Frepaso e íntimo colaborador del renunciante Álvarez. Una situación de aguda tirantez. Pero a la dimisión del vicepresidente seguirían otras.

Un cambio en la conformación de una coalición –incluyendo su prescripción– es considerado como un cambio “en” el gobierno. Éstos pueden efectuarse, en este sentido, “por el ingreso o la salida de un partido (o varios) o del vicepresidente, alterándose la composición de partidos inicial” (Deheza 1998:154). A su vez, dada la legitimación del presidente por elección directa que caracteriza a los sistemas presidencialistas, la suerte de la coalición no afecta su permanencia en el cargo, motivo por el cual el presidente debe ser considerado como “formateur” de la coalición

(Altman, 2000). Esto es importante porque el presidente puede decidir la entrada o salida de uno o más partidos de la coalición de gobierno, e incluso, constituirse en el eje entre los partidos que conforman la coalición. Si octubre de 2000 se consideró como uno de los momentos en que el Frepaso podría haber tomado la decisión de retirarse del gobierno es porque, más allá de la crisis que representa la renuncia del vicepresidente, la misma era una manifestación de las tensiones existentes entre los dos partidos que integraban la coalición y el propio presidente. Existían razones que hacían factible la posibilidad que el Frepaso decidiera romper la coalición. Novaro sostiene que era al menos adecuado que lo hiciera. Las primeras tiranteces comenzaron en mayo de 2000, cuando el gobierno, tras corregir sus pronósticos económicos, decidió realizar un ajuste más implacable que el llevado a cabo en diciembre del año anterior, que incluía un conjunto de suba de impuestos (Novaro 2002)

Las medidas que se anunciaron el 29 de mayo de 2000, que mostraban a un De la Rúa decidido a mantener la ortodoxia económica, pueden ser consideradas como el primer antecedente de la salida de Álvarez. La CGT disidente realizó una protesta contra el paquete de medidas, que profundizó las divisiones dentro del oficialismo. Participaron de la misma los sindicatos del Frepaso, las organizaciones de derechos humanos, grupos de la Iglesia Católica y hasta sectores del PJ, que habían anunciado al ex gobernador de Buenos Aires y ex candidato presidencial Eduardo Duhalde su intención de concurrir. Incluso figuras de la Alianza, como la diputada radical Elisa Carrió, participaron de la movilización opositora. Esta protesta no iba a modificar la decisión de De la Rúa de continuar buscando la salida a la recesión a través de la ortodoxia económica. Pero aumentaba el cuestionamiento dentro de la Alianza, incluso en el propio partido radical, hacia la política económica, lo que iba a intensificar las protestas sociales contra el ajuste y las medidas durante las próximas semanas.

La eficacia del nuevo ajuste dependía a su vez del aval de la Suprema Corte, ya que la reducción de salarios en el sector público podría ser judicializada; la última vez que se implementó ese tipo de recorte —lo hizo Cavallo en 1995, durante la crisis del Tequila— varios fallos judiciales lo rechazaron. La mayor parte de las nuevas medidas eran decisiones

del Ejecutivo que no requerían aprobación del Congreso. De la Rúa ya había sondeado a los miembros de la Suprema Corte y creía poseer el voto mayoritario de ellos para convalidar la rebaja salarial. Dentro del gobierno mostró tener más poder a línea que respaldaba la ortodoxia económica. Las tensiones que se habían registrado dentro del gobierno, entre los sectores que apoyaron el nuevo ajuste y quienes lo resistieron, mostraron que más tarde o más temprano, De la Rúa tendría que realizar un cambio en el gabinete para dar mayor consistencia al apoyo político hacia la gestión económica.

Este cambio implicaría la salida del jefe de Gabinete (Terragno) y su reemplazo por una figura más afín con el pensamiento económico de De la Rúa. Paralelamente, ello trajo como consecuencia una mayor influencia de los ministros economistas, partidarios de las medidas del 29 de mayo, como López Murphy, Rodríguez Giavarini, Llach. En cambio, la mayor disidencia se encontró en el “ala política”, integrada por los miembros del Frepaso y el alfonsinismo (representado por Alfonsín, Storani y Moreau).

Menguados los apoyos internos y ante la necesidad de respaldar la política ortodoxa, el Ejecutivo buscó alianzas en los gobernadores del PJ y Cavallo, al perder el apoyo de parte de un sector relevante de su propia coalición. El mantenimiento de la ortodoxia económica requeriría un cambio de alianzas políticas por parte de De la Rúa, y esto iba a profundizar las divisiones dentro de la Alianza. El presidente se acercará más a los gobernadores del PJ de los grandes distritos (Ruckauf, De la Sota y Reutemann) y al ex ministro de Economía que, además, había quedado tercero en la elección presidencial. Las declaraciones del gobernador de Buenos Aires sobre la necesidad de una “tregua política” y los sondeos realizados para que De la Rúa incluyera a Cavallo en la comitiva que lo iba a acompañar en su próxima visita a los Estados Unidos fueron algunas señales al respecto. Ante todo, el nuevo ajuste demostró que frente a las dificultades y la demora en el crecimiento, el Presidente estaba convencido que la única alternativa era mantener, e incluso profundizar, el rumbo económico ortodoxo: se creía que al disminuir el riesgo de insolvencia fiscal intertemporal, bajarían el riesgo país y las tasas domésticas, y regresaría el crédito como dinamizador de la actividad.

Mientras tanto, se ratificaba la decisión de dar una segunda oportunidad a Machinea como ministro de Economía pese a su desgaste frente a los mercados y las críticas que recibía, inclusive dentro del gobierno y de parte de los ministros economistas. La visita que realizarían dos días después funcionarios del FMI y la reunión que tendría lugar ese mismo día, en la cual medio centenar de empresarios argentinos expresarían su apoyo a la política económica del gobierno, seguramente contribuiría a una respuesta inicial positiva por parte de los mercados.

El conjunto de medidas anunciadas el lunes 29 de mayo tuvo tres aspectos: 1) reducción y reasignación del gasto público y reorganización del Estado; 2) reformas institucionales; y 3) movilización de inversiones.

Cuadro 7. Las medidas del 29 de mayo de 2000: reducción del gasto público y reorganización del Estado

Medida	Instrumento	Observaciones
Reducción remuneraciones Administración Nacional	DNU	Alcanzó a la Adm. Nacional, Poder Legislativo y Judicial (salvo magistrados nac.). Disminución de salarios: 12% para el rango de más de \$1,000
Reestructuración de organismos	Decreto PEN	Fusión SENASA/ONCA/INAL, cierre del área de publicidad de la Agencia TELAM y venta del inmueble
Incompatibilidad salarios/jubilaciones	Decreto PEN	No se podrían percibir pensiones y jubilaciones simultáneas
Reducción jubilaciones de privilegio (Regímenes Especiales)	DNU	50% para beneficiarios menores a los 50 años, y 33% para aquéllos de entre 50 y 60 años
Reasignación presupuestaria	Decreto PEN	Se redujeron créditos presupuestarios para compensar incrementos en otras áreas (Plan TRABAJAR, Programa de Obras por Inundaciones, etc.). Monto aprox.: \$300M
Reducción de gastos Poder Legislativo Nacional	Decreto PEN	Incluía disminución de remuneraciones y cierre de la imprenta del Congreso Nacional
Venta de activos	Decreto PEN	Venta de tenencias accionarias de empresas privatizadas (monto aprox.: \$800 M). Licitación de frecuencias de radio

Medida	Instrumento	Observaciones
Compensación del Gobierno de la Ciudad por Policía Federal	Convenio	El GBCA compensaría al Estado Nacional por los servicios prestados de la Policía Federal

Fuente: elaboración propia en base a Boletín Oficial y diarios *La Nación* y *Clarín*

En cuanto al impacto cuantitativo, en la tabla siguiente podemos ver una estimación anualizada de lo que significaban esos recortes.

Cuadro 8. Las medidas del 29 de mayo de 2000: recortes de gastos

Impacto	Anual	Ejercicio 2000
Reasignación presupuestaria	550	300
Reducción en gastos de personal	590	344
Reestructuración de organismos	78	39
Incompatibilidad de salarios / jubilaciones	30	15
Reducción jubilaciones de privilegio	240	140
Total	1488	838
Neto de reasignación	938	538

(En millones de \$ corrientes)

Fuente: elaboración propia en base a Boletín Oficial y diarios *La Nación* y *Clarín*

Fueron precisamente las expectativas de un anuncio ortodoxo, junto a la débil performance de los activos locales en los días previos, lo que generó un entorno propicio para la recuperación de los activos locales que tuvieron esa semana una performance superior al resto de los activos de los países emergentes. Estos datos reflejan la importancia que el mercado asignó a los anuncios del día lunes 29 de mayo. Sin embargo, había una proporción de las medidas descontadas por el mercado dado que, si bien el anuncio de recorte de gastos se ubicó por debajo de las expectativas, las reformas institucionales impulsadas fueron una grata sorpresa. Sin embargo, puede que los impactos finales sobre la mejora de la confianza de los agentes económicos estuvieran sujetos a la definitiva concreción de dichas reformas. En el corto plazo, era probable que ese paquete de medidas sirviera para frenar el deterioro relativo que los activos domésticos registraron durante esas últimas semanas y que sólo en la medida en que se observara una evolución positiva de las reformas

institucionales anunciadas pudiera registrarse una mejora sustancial de los indicadores de riesgo domésticos.

El conjunto de medidas resultaron, pero los anuncios de reformas institucionales estaban sujetos a obstáculos de índole política. Es decir, que existían más certezas con respecto a los anuncios que quedaron por debajo de lo esperado, mientras que muchas de las medidas más relevantes de reformas de mediano y largo plazo continuaron sujetas a las contingencias de las negociaciones políticas. En particular, el Nuevo Acuerdo con las Provincias y el Nuevo Régimen de Coparticipación Federal.

Debe resaltarse que a pesar de la audacia de ciertos anuncios, como por ejemplo el recorte de los sueldos públicos por encima de \$ 1.000, el monto neto del recorte desilusionó a muchos economistas. No solamente porque según estimaciones oficiales alcanzaría de allí a fin de año apenas \$538 millones y era insuficiente para cerrar la brecha con las metas fiscales, sino además porque la implementación de estos recortes dependía en gran medida de la decisión final de la Corte Suprema. En este sentido cabe resaltar que los \$538.000.000 de recorte del gasto de allí a fin de año \$ 499.000.000 pertenecían a conceptos de recorte de salarios (\$344.000.000), incompatibilidad de haberes (\$15.000.000) y reducción de las llamadas “jubilaciones de privilegio” (\$140.000.000), medidas cuyo impacto fiscal efectivo se encontraba condicionado a la aprobación de la Justicia. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se especulaba con que la Corte Suprema avalará las medidas.

Pero más allá de la incertidumbre judicial respecto a los recortes del gasto, se podía reconocer que tanto el análisis de la situación fiscal, como también la orientación de las medidas tomadas por el gobierno eran de impulso reformista reflejado en el anuncio de desregulación al sistema de obras sociales y la profundización de aspectos pendientes del compromiso federal. En toda esta dinámica, a su vez, se puso de manifiesto que la Vicepresidencia carecía de una red afín de élites tecnocráticas que pudiese gravitar en el clima decisorio. El conjunto de ministros economistas, alineados con el ala presidencial del gobierno, acompañó activamente las medidas. Y eso se sostenía también en la comunidad epistémica de los economistas privados más conocidos, en los organismos financieros internacionales que avalaban las decisiones presidenciales, y en los plan-

teles técnicos de la totalidad de las agencias gubernamentales que tenían relación con la política económica. Aunque Álvarez intentó, a partir de la creación de la Secretaría de Modernización del Estado ese mismo mes de mayo, que quedó a cargo de Marcos Makón –quien reportaba en forma directa a la vicepresidencia– contar con su propia red tecnocrática, quedó claro que el vicepresidente no tenía capacidad para elevar una voz alternativa en el seno del gobierno. Y a partir de ese momento, la estrella de Álvarez entró en un declive hasta su final.

3.4. Discusión: la inestabilidad de la fórmula presidencial argentina, en clave histórica

Serrafero (2014) nos provee las herramientas para un análisis del tándem De la Rúa y Álvarez a la luz de dos renunciadas ocurridas en el siglo XIX y otra acaecida en el siglo XXI: los casos de Miguel Juárez Celman (1886-1890), Luis Sáenz Peña (1892-1895) y Fernando de la Rúa (1999-2001) “... Estos tres presidentes posibilitaron, de distinto modo, la sucesión constitucional a través de su renuncia. Fueron renunciadas movilizadas, porque ninguno fue lo suficientemente eficaz, pero principalmente por problemas y conflictos, así como también por la pérdida grave de apoyo político en el contexto de una oposición demandante de la renuncia presidencial y movilizaciones de distinto tipo (Serrafero, 2014, pág. 88). Los problemas que sobrevinieron pueden estar relacionados con los siguientes criterios: ninguno de ellos tenía la necesaria experiencia ejecutiva, algo fundamental en el contexto conflictivo descripto; personalmente dos de ellos no tenían dotes reconocidas de liderazgo (excepto Juárez Celman); y los tres sufrieron de “inestabilidad ministerial” (Serrafero, 2014, pág. 90). Se destaca la falta de delegación y consulta de De la Rúa, quien prefería acudir a otros funcionarios más cercanos e incluso parientes antes que al gabinete legitimado. Éste último punto es significativo, ya que la inestabilidad ministerial puede ser indicador de distintos hechos: una gobernabilidad inestable, políticas públicas inestables, o legitimidad inestable. Las presidencias de reconstrucción o disyunción, como veíamos antes con Pérez Liñán, se encargan siempre de trasladar las responsabilidades fuera de ellas.

En los casos de presidencias que enfrentaron inestabilidad política, social o económica (Juárez Celman y De la Rúa) se deterioró seriamente la legitimidad presidencial y sus bases sociales de apoyo se esfumaron, así como las coaliciones políticas que los llevaron al poder; las denuncias de corrupción también jugaron un rol en las crisis. También, “es probable que los distintos factores se retroalimenten mutuamente al punto tal que llega un momento en el cual la mayoría de los actores del sistema político deciden dejar al presidente sólo frente a su última gran decisión: la renuncia” (Serrafero, 2014, pág. 96). Pero el autor tampoco deja de considerar “la prudencia del presidente renunciante”, que sería un “factor fundamental para que existiera un reequilibramiento del sistema y evitar así su ruptura” (Serrafero, 2014, pág. 69). En este caso, en términos de Serrafero, podríamos agregar que el prudente De la Rúa contó con el antecedente de la prudencia de Álvarez, sin cuya renuncia tal vez el sistema se hubiera enfrentado con más obstáculos para su reconstrucción; de hecho, Álvarez colaboró con el gobierno de transición de Duhalde y con el de Néstor Kirchner.

3.5. Consideraciones finales

La vicepresidencia latinoamericana, con sus diferencias institucionales entre países que explicaron Serrafero, Bidegaín, Sribman y otros autores, es un rol con abundantes paradojas. El vicepresidente está en el umbral del poder, y muchas veces es un factótum de gobernabilidad y coaliciones de gobierno, pero al mismo tiempo tiene poco poder y en general, encuentra que la vicepresidencia es el techo de su carrera política. Álvarez llegó a la vicepresidencia argentina tras haber ganado una elección como integrante de la fórmula de la Alianza, y al mismo tiempo como consecuencia de haber perdido una interna.

Fue un vicepresidente con responsabilidades internas dentro del oficialismo: era visto como el garante de la orientación progresista, y quien tenía el mandato de dotar al Frepaso de un rol en el gobierno. Tenía por delante una agenda de construcción de legitimidad. Se esperaba de él un rol articulador, y a la vez transformador, en el seno del oficialismo. Pero al mismo tiempo, no encontró mejor forma de hacer valer sus

objetivos que a través de una renuncia fundante. La vicepresidencia de Álvarez comenzó a terminar cuando De la Rúa, impulsado por sus élites tecnocráticas, lleva adelante el ajuste ortodoxo del 29 de mayo de 2000; Álvarez, sin élites propias y afines, termina perdiendo voz en su propio proyecto. Es así como podemos concluir que la vicepresidencia de Álvarez comienza a terminar antes de su renuncia formal, el 6 de octubre de ese mismo año. Terminó en el momento en que se demostró que carecía de capacidad para influir en la gestión tecnocrática de la economía.

CAPÍTULO 4.

EL HOGAR DE LAS ÉLITES TECNOCRÁTICAS: ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN Y LA CRISIS DE LOS GABINETES DE LA ALIANZA

En los dos capítulos previos, bordeamos la cuestión del gabinete de ministros del presidente. Se trata del lugar clave en que anidan las élites tecnocráticas: los titulares de las carteras ministeriales sientan las bases de la implementación administrativa de las políticas públicas en general, y de las políticas económicas en general. Son, también, los responsables del nombramiento y la dirección de los cuadros tecnocráticos inferiores del organigrama presidencial: secretarios, subsecretarios, directores nacionales, directores de agencias autárquicas. El gabinete, también, dice bastante sobre la forma en que el presidente se dispone a gobernar. Un gabinete integrado por una representación ecuánime de las fuerzas partidarias que integran una coalición describe un perfil de gobierno. Uno que incluya a gente proveniente de diferentes provincias y regiones, o una composición pareja entre hombres y mujeres, también. Y, claro, un gabinete dominado por un rol creciente de las élites tecnocráticas en el diseño e implementación de las políticas públicas también describe un perfil de gobierno.

El contexto de los cambios de gabinete fue la crisis de la coalición. Tras la acusación por sobornos en torno a la aprobación de la ley de reforma laboral, siendo el vicepresidente Álvarez uno de los acusadores, se decidió por un cambio de gabinete que sería “mucho más disciplinado pero al precio de un total aislamiento que terminaría agravando los problemas” (Novaro, 2002, pág. 28). Esta idea de Novaro, la del aislamiento del gabinete, es algo que intentaremos explicar con más detalle, cuando hablamos de tecnocratización. Con la renuncia de Álvarez y gran parte del Frepaso de la coalición, ya no existía una Alianza gobernante. Una

suma de errores, la falta de consistencia e indefinición de la coalición, la crisis económica y los límites de gestión que imponía, el fracaso de la centro-izquierda de la Alianza y su renuncia, y la concentración de poder en el Presidente, que según el autor son consecuencia de esa flexibilidad que les había dado el poder, se lo quitó, junto a otros problemas internos y externos del país, sellaron su ingobernabilidad.

4.1. La investigación politológica sobre los gabinetes presidenciales en Argentina y América latina

Hay una relación indisociable entre la factibilidad de las reformas político-económicas y la estructura de los gabinetes ministeriales, de acuerdo a diferentes autores. Esto forma parte de la hipótesis de esta investigación, y también de diversos trabajos que han abordado este vínculo. Para Altman y Castiglioni (2009), la indiscutida influencia del Jefe del Ejecutivo en la impronta de gestión, así como los grados o nivel de democracia de cada sistema, los modelos de coaliciones, las ideologías, el partidismo y otras variables domésticas e internacionales explican, en conjunto, cómo se construyen procesos de cambio estructural, incluyendo las reformas neoliberales de las décadas de los 80 y 90. En el caso específico de los gabinetes, la pertenencia partidaria o independencia ideológica, su tecnocratización o no y la heterogeneidad u homogeneidad en su interior pueden ser características clave para entender su eco en los cambios.

En la experiencia comparada, los autores identifican que “cuanto más partidista es un gabinete, menor es el alcance de las reformas estructurales”, ya que los políticos son buscadores de votos, siempre esperan ganar elecciones, y por eso son reticentes a promover iniciativas impopulares que pudieran perjudicar sus expectativas reeleccionistas y su popularidad (Altman & Castiglioni, 2009). Por otro lado, y al contrario al caso anterior, expresan que un gabinete tecnocrático no se sentiría mayormente responsable ante el electorado y más probablemente tomen decisiones basándose en razones “técnicas”. Es decir que los gabinetes altamente tecnocráticos, no partidistas, están menos preocupados por la impopularidad de las reformas orientadas al mercado que sus contrapartes partidarios, y más funcionales a la eficacia de estos planes. De

esta forma, explican brevemente que la heterogeneidad u homogeneidad de los mismos puede ser una variable de importancia respecto a la negociación en el ámbito del Ejecutivo y cómo de esa negociación podría depender el alcance de las reformas.

Para el caso argentino, es particularmente relevante el trabajo de Matilde Ollier y Pablo Palumbo sobre la composición y sus patrones de formación en el periodo 1983-2015. Partiendo de la premisa de que patrones responden a causas, hallan que hay una “singular combinación” que se corresponde específicamente con la realidad argentina. Clasifican estas causas en de dos tipos: las fundamentales y las coyunturales. Las primeras son propias de la estructura democrática y presidencial del país, que describe a partir de la escasa institucionalización de los partidos políticos y la centralidad de la impronta presidencial. Y las coyunturales responden a los contextos de asunción del presidente y las estrategias presidenciales (Ollier & Palumbo, 2016). Cada una de estas causas está conectada con determinadas consecuencias. La primera causa está vinculada en una interrelación con la “debilidad de las reglas” (Ollier & Palumbo, 2016), que podrían provocar, por ejemplo, incertidumbre respecto al apoyo y designación de cargos en el gobierno, y, por lo tanto, una organización orientada en torno sólo a ciertos liderazgos y personalidades, dificultando, por un lado “la búsqueda de consensos dentro de un partido” y por otro, otorgando “mayor influencia y poder a actores extrapartidarios” (Ollier & Palumbo, 2016). La segunda causa se asocia con la gran responsabilidad otorgada al Jefe del Ejecutivo respecto de las decisiones durante su Gobierno y sus consecuencias.

La tercera causa, que se enlaza más directamente con la segunda, se remite a problemas y demandas hacia un presidente desde su llegada al poder (Ollier & Palumbo, 2016). Y por último, la cuarta causa está ligada con las respuestas y propuestas que, ante los desafíos que enfrenta un jefe de estado para gobernar (Ollier & Palumbo, 2016). Los autores creen que estas cuatro causas son capaces de explicar las trayectorias y las formaciones de los gabinetes ministeriales. Revelando, primero, que los gabinetes de finales de mandato se componen mayormente con los actores más cercanos al Jefe del Ejecutivo; segundo, que los gabinetes no se mantienen fijos sino que cambian según los contextos; tercero que

ciertos cambios de Gabinete pueden responder a situaciones puntuales, de contexto, por algún tipo de estrategia e incluso por algún conflicto interno; y, por último, que todos los presidentes contaron con lo que ellos denominan “gabinetes informales”, compuestos de familiares o técnicos cercanos, donde el papel de los técnicos representaría una proporción importante (Ollier & Palumbo, 2016).

Los argumentos aducidos dan a entender que es gracias a éstas causas y sus determinados patrones que en Argentina, a diferencia de gran parte de otros países, los cargos y puestos dentro de un gabinete presidencial no suelen determinarse en el parlamento, ni son fijados desde esa institución estatal y que ésta última podría a ser irrelevante para la gobernabilidad argentina (Ollier & Palumbo, 2016). Complementariamente, Altman y Castiglioni concluyen en que cuanto mayor es el porcentaje de ministros independientes (de los partidos políticos), menor es el costo asociado a la negociación de reformas al interior del Ejecutivo (Altman & Castiglioni, 2009).

En nuestro estudio de caso del gobierno de la Alianza, intentaremos complementar los hallazgos de estos trabajos politológicos con los conceptos desarrollados en el capítulo 1, inspirados en la literatura sobre élites tecnocráticas: para entender mejor el papel desempeñado por los “técnicos” en los gabinetes presidenciales, es necesario profundizar en las características ideológicas, políticas, sociales e internacionales de las élites tecnocráticas. En la Argentina, como ya hemos visto, estas élites están estrechamente asociadas con la profesión del economista especializado en política económica.

4.2. Una periodización del gobierno de De la Rúa: los tres gabinetes

El análisis de los gabinetes (en plural) del gobierno de De la Rúa nos permite periodizar estos intensos 24 meses en tres etapas diferenciadas. La primera, que se extiende desde el día de la asunción (10 de diciembre de 1999) hasta la renuncia del vicepresidente Álvarez, se caracterizó por una composición más plural, que intentaba dar cuenta de la naturaleza coalicional. Allí encontramos a algunos frepasistas en el gabinete, y una composición mixta entre políticos tradicionales y políticos tecnócratas.

La segunda etapa, que se extiende desde la renuncia del vicepresidente Álvarez hasta la salida de José Luis Machinea del ministerio de Economía, se caracterizó por un progresivo avance de los propios (el gabinete informal del presidente), como su hermano Jorge y Chrystian Colombo, quien asumiría la jefatura de gabinete, y un retroceso de los “ministros radicales”. Mientras que en la tercera etapa, de disyunción, los políticos tecnócratas y el círculo íntimo de “radicales delarruístas” adquiere más influencia, Domingo Felipe Cavallo asume la cartera económica, y el gobierno busca un salvataje cada vez más centrado en la figura de Cavallo, mientras De la Rúa intenta mantener la lealtad del partido incorporando más radicales (afines a él) en la gestión ministerial.

Estas tres etapas serán periodizadas como tres gabinetes: Gabinete 1, Gabinete 2 y Gabinete 3. Más concretamente, el Gabinete 1 corresponde al conjunto de ministros que ingresaron el día de la asunción presidencial (10-12-99), el Gabinete 2 a los que lo hicieron tras la renuncia del vicepresidente Álvarez (5 y 6-10-2000) y el Gabinete 3 corresponde a los que ingresaron tras la salida de Machinea y el posterior acenso de López Murphy y Domingo Cavallo a la cartera económica.

Para poder realizar esta periodización, definiremos cuatro grupos de perfil ministerial dentro del gabinete. En primer lugar, el grupo de los *radicales*, integrado por aquellos dirigentes afiliados al partido centenario que era dominante dentro de la coalición. Fueron convocados por esa filiación. No eran un grupo homogéneo: estaban los alfonsinistas y los “del interior”. En segundo lugar estaba el grupo de los delarruístas, o *radicales delarruístas*, que era el de los más cercanos al presidente; cuando se precipitó el conflicto con los frepasistas y los radicales alfonsinistas, De la Rúa se recostó más en los delarruístas y en los radicales del interior. Tercero, el de los *frepasistas*, que eran aquellos dirigentes pertenecientes al Frente Grande o a PAIS, el partido fundado por el peronista mendocino José Octavio Bordón, que había cofundado el Frepaso junto a Chacho Álvarez y luego, al dar un paso al costado, legó un conjunto de dirigentes. Y en cuarto lugar los *tecnócratas*, aquellos no tan identificados con ninguno de los partidos de la coalición, que fueron convocados por su perfil técnico y que se caracterizan por una visión técnica de lo político; tal como se definió en la introducción, siguiendo

a Putnam, los tecnócratas creen que la técnica y la planificación racional deben reemplazar a la política de las negociaciones, los apoyos y las concesiones; muchos de estos tecnócratas eran economistas profesionales⁷. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de las definiciones que utilizamos para operacionalizar la clasificación.

Cuadro 9. Operacionalización de la clasificación de los perfiles ministeriales de De la Rúa

Perfil	Características
“Radicales”	Son afiliados a la UCR, tienen una historia partidaria, y esa fue la razón principal por la que Fernando De la Rúa los convocó al gabinete. En general resistieron la tecnocratización. En la etapa final, De la Rúa quiso reforzar su gobierno con ellos (sobre todo, con un sector de la UCR).
“Radicales delarruístas”	Formaban parte del círculo de mayor confianza del presidente (incluido en “Grupo Sushi”). Algunos ya venían de su gestión como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, o tenían amistad con él; en el caso de Jorge De la Rúa, era su hermano. Quienes ingresaron desde el principio, se quedaron con él hasta el final. Quienes ingresaron más tarde, lo hicieron en la fase crítica del gobierno.
“Frepasistas”	Estaban afiliados al Frente Grande u otros partidos de la alianza Frepaso, respondían a la jefatura de Chacho Álvarez, y habían ingresado al gobierno por esa condición. Se opusieron a la tecnocratización y terminaron abandonando el gobierno.

⁷ Estas definiciones responden a tipos ideales, tal como los define Weber, y algunos casos pueden no corresponderse puramente a una de estas definiciones. Patricia Bullrich, que aquí será calificada como tecnócrata por su inserción apartidaria y vinculada con la confianza depositada por parte de De la Rúa en sus capacidades técnicas de gestión, no es economista y venía de una participación en el peronismo, al igual que Cavallo; López Murphy era afiliado a la UCR y se reivindicaba a sí mismo como un político radical, aunque su condición de “economista” estaba siempre por encima de su filiación partidaria; Gil Lavedra, además de dirigente radical, es un jurista reconocido. Sin embargo, los definimos así por el rasgo predominante de sus respectivos perfiles y, sobre todo, por la razón que hizo que De la Rúa los convocase al gabinete. Ninguno de los calificados como tecnócratas fue considerado como representativo de un partido político integrante de la Alianza, ni por los partidos ni por el propio De la Rúa.

Perfil	Características
“Tecnócratas”	Pertencieron a diferentes gobiernos, y no pertenecían a ninguna de las dos alas políticas del gobierno (UCR y Frepaso). En general, terminaron enfrentados o tuvieron diferencias programáticas con ellos. Fueron convocados por sus conocimientos técnicos, y en general son economistas. Tienen una visión técnica de la política.

Fuente: elaboración propia

Los nombres del Gabinete 1 fueron Rodolfo Terragno (Jefatura de Gabinete), Federico Storani (Interior), Ricardo Gil Lavedra (Justicia), Hernán Lombardi (Turismo), Adalberto Rodríguez Giavarini (Relaciones Exteriores), Ricardo López Murphy (Defensa), José Luis Machinea (Economía), Juan José Llach (Educación), Nicolás Gallo (Infraestructura), Héctor Lombardo (Salud), Alberto Flamarique (Trabajo) y Graciela Fernández Meijide (Desarrollo Social). En la siguiente tabla, se adjunta un detalle completo de la composición de los tres gabinetes, ordenados por cartera.

Cuadro 10. Los tres gabinetes de De la Rúa

Cartera	Gabinete 1	Gabinete 2	Gabinete 3
Jefatura de Gabinete	Rodolfo Terragno 10/12/1999- 05/10/2000	Chrystian Colombo 06/10/2000- 21/12/2001	Chrystian Colombo 05/10/2000-21/12/2001
Ministerio del Interior	Federico Storani 10/12/1999- 20/03/2001	Federico Storani 10/12/1999- 20/03/2001	Ramón Mestre 20/03/2001-21/12/2001
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Adalberto Rodríguez Giavarini 10/12/1999- 23/12/2001	Adalberto Rodríguez Giavarini 10/12/1999- 23/12/2001	Adalberto Rodríguez Giavarini 10/12/1999- 23/12/2001
Ministerio de Defensa	Ricardo López Murphy 10/12/1999- 05/03/2001	Ricardo López Murphy 10/12/1999- 05/03/2001	Horacio Jaunarena 05/03/2001-23/12/2001

Cartera	Gabinete 1	Gabinete 2	Gabinete 3
Ministerio de Economía y Producción	José Luis Machinea 10/12/1999-05/03/2001	José Luis Machinea 10/12/1999-05/03/2001	Ricardo López Murphy 05/03/2001-20/03/2001 & Domingo Cavallo 20/03/2001-20/12/2001
Ministerio de Infraestructura y Vivienda	Nicolás Gallo 10/12/1999-05/10/2000	José Luis Machinea 05/10/2000-05/03/2001	Ricardo López Murphy 05/03/2001-20/03/2001 & Carlos Bastos 20/03/2001-21/12/2001
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ricardo Gil Lavedra 10/12/1999-06/10/2000	Jorge De la Rúa 06/10/2000-21/12/2001	Jorge De la Rúa 06/10/2000-21/12/2001
Ministerio de Educación	Juan José Llach 10/12/1999-25/09/2000	Hugo Juri 25/09/2000-20/03/2001	Andrés Delich 20/03/2001-21/12/2001
Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos	Alberto Flamarique 10/12/1999-06/10/2000	Patricia Bullrich 06/10/2000-29/10/2001	Patricia Bullrich 06/10/2000-29/10/2001 José Dumón 29/10/2001-21/12/2001
Ministerio de Seguridad Social y Agencia Social	-----	-----	Patricia Bullrich 29/10/2001-21/12/2001
Ministerio de Acción Social/Desarrollo Social	Graciela Fernández Mejjide 10/12/1999-12/03/2001	Graciela Fernández Mejjide 10/12/1999-12/03/2001 Marcos Makón 12/03/2001-20/03/2001	Juan Pablo Cafiero 20/03/2001-22/10/2001 Daniel Sartor 23/10/2001-21/12/2001
Ministerio de Salud	Héctor Lombardo 10/12/1999-21/12/2001	Héctor Lombardo 10/12/1999-21/12/2001	Héctor Lombardo 10/12/1999-21/12/2001
Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes	Hernán Lombardi 10/12/1999-21/12/2001	Hernán Lombardi 10/12/1999-21/12/2001	Hernán Lombardi 10/12/1999-21/12/2001

Fuente: elaboración propia en base a fuentes detalladas en el anexo (final del capítulo)

El Gabinete 2, el que comienza tras la reorganización del gobierno que se realiza con la renuncia del Vicepresidente Álvarez, estuvo integrado por Federico Storani (Interior), Hernán Lombardi (Turismo), Adalberto Rodríguez Giavarini (Relaciones Exteriores), Ricardo López Murphy (Defensa), José Luis Machinea (Economía y luego también Infraestructura), Juan José Llach (Educación), Hugo Juri (Educación), Chrystian Colombo, (Jefatura de Gabinete), Jorge De la Rúa (Justicia y Derechos Humanos), Héctor Lombardo (Salud), Graciela Fernández Meijide (Desarrollo Social), Marcos Makón (Desarrollo Social) y Patricia Bullrich (Trabajo).

Finalmente, los del Gabinete 3, que comienza tras el reemplazo de Machinea y la salida de los frepasistas del gobierno, estuvo integrado por Ramón Mestre (Interior), Andrés Delich (Educación), José Dumón (Trabajo), Horacio Jaunarena (Defensa), Hernán Lombardi (Turismo), Adalberto Rodríguez Giavarini (Relaciones Exteriores), Ricardo López Murphy (Economía), Chrystian Colombo (Jefatura de Gabinete), Jorge De la Rúa (Justicia), Héctor Lombardo (Salud), Juan Pablo Cafiero (Desarrollo Social), Daniel Sartor (Desarrollo Social), Domingo Cavallo (Economía), Carlos Bastos (Infraestructura) y Patricia Bullrich (Trabajo y luego Seguridad Social).

Los radicales han sido *siete*. Los que arrancaron en el Gabinete 1 fueron Rodolfo Terragno, Federico Storani y Ricardo Gil Lavedra. Tres personajes ligados al alfonsinismo y al radicalismo porteño y bonaerense; los dos primeros, sobre todo, estuvieron asimismo vinculados a la fundación de la Alianza entre la UCR y el Frepaso. Terragno, considerado como uno de los “artífices” del acuerdo, integraba su “mesa política” desde 1997; Storani, quien provenía de una actuación destacada como diputado nacional, representaba al radicalismo bonaerense desde el Ministerio del Interior. Formado en la cátedra de Derecho Político en la Universidad Nacional de La Plata, con posterioridad a la experiencia aliancista volvió a pregonar por las coaliciones políticas y dos décadas después, como convencional del partido, fue uno de los defensores de su incorporación a la coalición Cambiemos.

Notoriamente, estos fundadores de la Alianza terminaron siendo desplazados del gabinete: Terragno, un crítico de la convertibilidad, sale

del gobierno junto con Álvarez y Storani con la llegada de Cavallo. También Gil Lavedra deja la cartera de Justicia al finalizar el ciclo del primer gabinete, para que lo reemplace el hermano del entonces presidente.

En la formación del Gabinete 2 no se incorpora ningún radical, pero sí en el Gabinete 3. Allí aparecen los radicales del interior y “no tan alfonsinistas”: Mestre (Córdoba), Dumón, Sartor. Delich, Jaunarena. Mestre, de la Unión Cívica Radical cordobesa, y oriundo del “sabattinismo”, había sido un crítico de la alianza con el Frepaso. Dumón, convocado por De la Rúa para hacerse cargo de la cartera de Trabajo en los últimos meses de gestión, arribaría de la provincia de Buenos Aires. Sartor, militante de la Unión Cívica Radical rionegrina, ex presidente de la Juventud Radical de esa provincia, era cercano al gobernador Pablo Verani.

En el caso de Jaunarena (Defensa), no había sido la primera opción de De la Rúa al formar su Gabinete 1. Sin embargo, se trataba de una figura importante durante el gobierno de Alfonsín y muy identificada con el partido. Lo interesante del caso de Jaunarena es que, ya con Eduardo Duhalde como Presidente tras la renuncia de De la Rúa, regresó a la cartera de Defensa y elaboró diferentes proyectos, dándole una continuidad a su gestión –por ejemplo, el que pretendía crear una pirámide verdeazul, en la que policías y militares formaban parte de un único sistema, que no prosperó. Jaunarena estuvo a cargo de la cartera de Defensa cuando, en tiempos de Alfonsín, en la Semana Santa de 1987, tuvo lugar el alzamiento carapintada de Aldo Rico. La incorporación de Jaunarena, además de darle un acercamiento a la UCR, podemos inscribirla en una continuidad de políticas que tal vez De la Rúa privilegió en un momento de clara debilidad política⁸.

⁸ Algo similar podríamos decir de la incorporación de Ricardo Gil Lavedra en el ministerio de justicia, quien además de participante del famoso proceso que juzgó a las juntas militares, fue Secretario del Interior del gobierno de Raúl Alfonsín (1988)

Cuadro 11. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “radicales”

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Rodolfo Terragno	1	Nacido en 1943. Abogado y periodista, exiliado en Venezuela durante la dictadura cívico-militar. A su regreso se convierte en miembro del Congreso Pedagógico Nacional, Secretario de Gabinete de la Presidencia de la Nación y Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación durante la presidencia de Raúl Alfonsín; en esta última gestión trató de impulsar la incorporación de capital privado a las empresas públicas, sin mayores éxitos. Posteriormente se afilió a la Unión Cívica Radical, fue diputado nacional por la Capital Federal en dos oportunidades, y Presidente del Comité Nacional del partido. Fue considerado como uno de los artífices de la Alianza UCR - Frepaso e integraba desde 1997 su “mesa política”. En dos oportunidades, 1999 y 2003, fue precandidato presidencial de la UCR. En 1997 es nuevamente electo Diputado Nacional, para luego lanzar, en 1999 su precandidatura presidencial. Fernando De la Rúa, al ser electo, lo designa como Jefe de Gabinete de Ministros, cargo en el que permanece diez meses; presenta su renuncia en el marco de la crisis por los sobornos gubernamentales en el Senado. Entre 2001 y 2007 fue Senador por la Ciudad de Buenos Aires en representación de la UCR.
Federico Storani	1 y 2	Nacido en 1950, Abogado por la Universidad Nacional de La Plata. Fue presidente de la Federación Universitaria Argentina y uno de los fundadores de la Junta Coordinadora Nacional y del Movimiento de Renovación y Cambio, dos líneas internas de la UCR muy ligadas a Raúl Alfonsín. Fue diputado nacional en varias oportunidades, y presidió la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto durante los años 80, y el bloque de diputados de la UCR. Fernando De la Rúa, al ser electo, lo designa como Ministro del Interior, cargo que ocupó hasta su renuncia en marzo de 2001. Ese mismo año es elegido presidente del Comité Provincia de Buenos Aires de la UCR y, en 2003, nuevamente obtiene una banca de diputado nacional.

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Ricardo Gil Lavedra	1	Nacido en 1949. Abogado graduado en la Universidad de Buenos Aires y afiliado a la UCR. Fue Secretario Letrado con jerarquía de Juez en Primera Instancia de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (1974-1975), procurador general en la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1976-1978), Subgerente de Asuntos Legales del grupo Pérez Companc (1979-1983). Fue juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal (1984-1987); en esta función, participó del Juicio a las Juntas militares de 1985, presidiendo el Tribunal en la primera parte del mismo. Luego fue Secretario del Interior del gobierno de Raúl Alfonsín (1988) y vicepresidente del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas (1988-1995). En 1999 el presidente De la Rúa lo designó como Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, cargo que desempeñó hasta octubre de 2000. Fue elegido diputado nacional en 2009 por el Acuerdo Cívico y Social y en 2013 por UNEN.
Ramón Mestre	3	Nacido en 1937, fallecido en 2003. Odontólogo por la Universidad Nacional de Córdoba. Afiliado a la Unión Cívica Radical cordobesa, perteneció al "sabattinismo". Durante la gobernación de Justo Páez Molina fue subsecretario de Salud y luego Secretaría General de la Gobernación. Años después fue diputado provincial y presidente del bloque UCR (1973-1976). Fue dos veces intendente de la ciudad de Córdoba (1983-1991), gobernador de la provincia de Córdoba (1995-1999), y convencional constituyente (1994). Fue una voz crítica de la alianza con el Frepaso. En 1999, el presidente De la Rúa lo nombra interventor federal de la Provincia de Corrientes y en marzo de 2001 asume como su ministro del Interior.
Andrés Delich	3	Nacido en 1962. Licenciado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, afiliado a la UCR. Fue secretario General de la Franja Morada en 1982, más tarde, entre 1983 y 1984 fue presidente de la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA). Fue consejero estudiantil de la UBA y presidente de la Juventud Radical de la Capital Federal (1985-1989) y Secretario General de la Juventud Radical nacional (1989-1991). Ocupó el cargo Secretario de Educación Básica en el Ministerio de Educación, secundando al ministro Hugo Juri; cuando éste renunció, se convirtió en Ministro de Educación. Se mantuvo en ese cargo hasta el 21 de diciembre de 2001.

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
José Dumón	3	Nacido en 1945. Abogado de la Universidad Nacional de La Plata, afiliado a la Unión Cívica Radical. Fue Secretario General de la Juventud Radical de la provincia de Buenos Aires (1970-1972) y diputado provincial por ese distrito (1983-1991), siendo el presidente del bloque de su partido. En 1987 se convierte en vicepresidente del movimiento de Renovación y Cambio de la Provincia de Buenos Aires. Deja su banca para asumir, durante dos meses, como Ministro de Educación y Justicia de Raúl Alfonsín (mayo-julio de 1989). Luego fue diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires (1993-2001). En octubre de 2001 es convocado por De la Rúa para hacerse cargo del Ministerio de Trabajo de la Nación.
Horacio Jaunarena	3	Nacido en 1942. Abogado de la Universidad de Buenos Aires, y afiliado a la Unión Cívica Radical. Durante la presidencia de Raúl Alfonsín fue Subsecretario, Secretario de Defensa y, a partir de 1986, Ministro del área. En los años 90 fue dos veces elegido diputado nacional por la UCR en representación de la Provincia de Buenos Aires. En octubre de 2000, Fernando De la Rúa lo convoca para la Secretaría General de la Presidencia y en marzo de 2001, vuelve a ocupar la cartera de Defensa. Finalizado el período de la Alianza, el presidente Duhalde vuelve a convocarlo como Ministro de Defensa, siendo el único ministro de la gestión delarruista que continúa al frente de una cartera tras la renuncia presidencial.
Daniel Sartor	3	Nacido en 1965. Estudios de abogacía (incompletos) en la Universidad Nacional de Río Negro. Afiliado y militante de la Unión Cívica Radical, presidente de la Juventud Radical de Río Negro (1983-1985) y secretario general del partido provincial. Durante la gobernación de Pablo Verani fue Ministro de Salud y Acción Social de Río Negro. En octubre de 2001, Fernando De la Rúa lo convoca para reemplazar a Juan Pablo Cafiero al frente del Ministerio de Desarrollo Social.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes detalladas en el Anexo

El grupo de los “radicales delarruistas” es fácil de identificar por su cercanía con el primer mandatario. Eran el círculo íntimo. Jorge De la Rúa era su hermano, Chrystian Colombo un colaborador de estrecha amistad, Héctor Lombardo era su médico. Tanto Adalberto Rodríguez Giavarini como Hernán Lombardi habían sido funcionarios de De la

Rúa durante su gestión al frente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos ellos eran afiliados al radicalismo pero la razón principal por la que habían sido convocados no era partidaria, sino de lealtad y confianza personal.

En los casos de Colombo y Jorge De la Rúa, se incorporaron al gabinete de ministros a partir de octubre de 2000 pero ya eran parte de la gestión desde antes. Jorge de la Rúa venía de desempeñarse en diversos cargos en la provincia de Córdoba (de la que era oriundo, al igual que su hermano presidente) e incluso había sido presidente del club Belgrano de Córdoba. Había colaborado desde diversos puestos con el entonces gobernador, Eduardo Angeloz, y se había retirado de la política activa en 1991 –salvo cuando fue en 1994 Convencional Constituyente. Hasta que su hermano le pide que ocupe la Secretaría General de la Presidencia. Colombo, quien había colaborado con el gobierno de Raúl Alfonsín, había sido designado por De la Rúa como Presidente del Banco Nación; ambos “ascendieron” al gabinete, ocupando posiciones más expuestas, pero ya cumplían el rol de consejeros y operadores presidenciales.

En cuanto a Rodríguez Giavarini, economista con formación militar, y con un desempeño previo en el gobierno de Raúl Alfonsín en el área de Defensa, ya había acompañado a Fernando De la Rúa en la jefatura de Gobierno de la Ciudad como responsable de Hacienda y Finanzas, razón por la que se lo veía como un posible funcionario en Economía. Pero el presidente De la Rúa no quiso sacarlo de la Cancillería, donde estuvo desde principio a fin. Desde 2005 se desempeña como Presidente del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

Lombardo, médico sanitarista, médico personal del Presidente y predicador laico de la Iglesia Metodista, venía también de acompañar al Presidente en su gestión porteña: había sido Secretario de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Y antes, en tiempos de Suárez Lastra, Lombardo fue Director General de Hospitales de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Y Lombardi, ingeniero y antiguo militante de Franja Morada, fue empresario turístico y su vínculo con la cartera venía de esa experiencia. Ya De la Rúa lo había llamado en 1997, y al asumir le ofreció ser Secretario de Turismo de la Nación e Interventor de la Administración de Parques Nacionales. En octubre de 2001,

De la Rúa unificó las Secretarías de Turismo, Cultura y Deportes en un solo Ministerio y Lombardi fue elegido para ocupar ese cargo, en el cual se desempeñó desde el 29 de octubre hasta el 21 de diciembre de 2001.

Cuadro 12. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “radicales delarruistas”

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Adalberto Rodríguez Giavarini	1, 2 y 3	Nacido en 1944. Es teniente retirado del Ejército Argentino y Licenciado en Economía Política de la Universidad de Buenos Aires. Fue Gerente de Control de Gestión en la Sindicatura General de Empresas Públicas (1975-1983), Subsecretario de Presupuesto (1984), Subsecretario de Producción para la Defensa (1985) y Secretario de Planeamiento del Ministerio de Defensa (1986-1989). Diputado Nacional por la Unión Cívica Radical (1995-1996), Secretario de Hacienda y Finanzas de la Ciudad de Buenos Aires (1996-1999). En la presidencia de De la Rúa ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, siendo uno de los tres ministros del gabinete que mantuvo el mismo durante todo el mandato delarruista. Luego se dedicó a la vida académica y privada, siendo presidente del CARI e integrante del directorio del Grupo Peugeot-Citroën.
Hernán Lombardi	1, 2 y 3	Nacido en 1960. Ingeniero industrial de la Universidad de Buenos Aires, con estudios de posgrado en Turismo y Economía. Fue militante de Franja Morada y afiliado a la Unión Cívica Radical. Empresario del sector turístico, ex director en Torres de Manantiales en Mar del Plata, el Palacio San Miguel de Buenos Aires y director general de Alfacrux Consultora, asesorando a los gobiernos de Tierra del Fuego y Neuquén; en esta última fue coordinador y director del Plan Integral de Desarrollo Turístico y director de la Empresa de Promoción Turística de la provincia de Neuquén. En 1997, como jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Fernando De la Rúa lo convocó. En 1999, ya como presidente, lo nombró Secretario de Turismo de la Nación e Interventor de la Administración de Parques Nacionales; pasó a formar parte del llamado “Grupo Sushi”, círculo de confianza presidencial. En octubre de 2000, De la Rúa unificó las Secretarías de Turismo, Cultura y Deportes en un solo Ministerio, nombrando a Lombardi al frente.

Héctor Lombardo	1, 2 y 3	Nacido en 1937. Médico graduado de la Universidad de Buenos Aires, especialista en Clínica Médica, Reumatología y Medicina Sanitarista. Afiliado a la Unión Cívica Radical. Fue Director General de Hospitales de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Concejal, Vicepresidente y Presidente de la Comisión de Salud del antiguo Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Coordinador General de los equipos de salud de la Alianza en la Fundación Centro de Estudios para la República, la fundación delarruista. Con Fernando De la Rúa como Jefe de Gobierno de la Ciudad fue Secretario de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Cuando De la Rúa es elegido Presidente de la República, Lombardo es convocado para presidir la cartera del Ministerio de Salud, puesto en el que estuvo hasta la renuncia del Presidente.
Chrystian Colombo	2 y 3	Nacido en 1952. Licenciado en Economía de la Universidad Católica Argentina. Fue presidente del Banco Nacional de Desarrollo durante la presidencia de Raúl Alfonsín y en 1999 Fernando De la Rúa lo designó presidente del Banco Nación, antes de su nombramiento como Jefe de Gabinete en octubre de 2000. Tiene una trayectoria en el sector privado: antes de ser convocado por De la Rúa trabajó en el Grupo Pérez Companc, fue vicepresidente de la Sociedad de la Bolsa Macro y gerente del Mercado de Capitales del Banco Río de la Plata. Tras su paso por la función pública fue presidente del Grupo Desarrollo y Gestión, que controla la fábrica de alfajores y golosinas "Havanna"; adquirió la compañía de chocolates barilochense Fenoglio, y la licencia en Argentina de la marca de ropa "Reef". También participó del sector privado energético, en la gestión de Electricidad y Energía S.A. y fue vicepresidente de EDERSA, de Río Negro.
Jorge De la Rúa	2 y 3	Nacido en 1942, fallecido en 2015. Abogado y Doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Fue Fiscal de Estado de la provincia de Córdoba (1983-1985), ministro de la Función Pública y de la Reforma Administrativa (1987-1991). En 1994 fue Convencional Constituyente para la Reforma de la Constitución Nacional. En 1999 su hermano, el presidente Fernando De la Rúa, lo nombra Secretario General de la Presidencia, y en el cambio de gabinete de octubre de 2000 lo nombra Ministro de Justicia y Derechos Humanos, cargo que ocupará hasta el 21 de diciembre de 2001

Fuente: elaboración propia en base a fuentes detalladas en el Anexo

El subgrupo de los “políticos tecnócratas” es el de más compleja definición, ya que no se identifican predominantemente por una filiación partidaria, sino por una visión de la política. Tal como se mencionó anteriormente, creen que la técnica y la planificación racional deben reemplazar a la política “tradicional” de las negociaciones, las concesiones en pos del acuerdo, las convicciones, la búsqueda de apoyo electoral. Buscan el progreso mediante la despolitización, y un Estado que se convierta en un implementador de políticas públicas óptimas, por encima de los intereses sociales o particulares.

En el gobierno de De la Rúa identificamos a 8 tecnócratas: Nicolás Gallo, José Luis Machinea, Juan Llach, Ricardo López Murphy (ingresaron en el Gabinete 1), Hugo Juri, Patricia Bullrich (ingresaron en el Gabinete 2), Domingo Cavallo y Carlos Bastos (ingresaron en el Gabinete 3). Cuatro de ellos son economistas formados en el exterior (Machinea, López Murphy, Llach y Cavallo), reconocidos por sus conocimientos técnicos. Pero esa no fue una condición excluyente para que atribuyamos la calificación de tecnócrata. En el grupo hay dos ingenieros (Bastos y Gallo, ambos a cargo de Infraestructura), un médico especializado en gestión universitaria (Juri) y una graduada en ciencias sociales, que tras su paso por la gestión completó su doctorado en ciencia política (Bullrich).

Buena parte de los tecnócratas que identificamos aquí son “políticos tecnócratas” porque cuentan con historias o antecedentes partidarios, como los casos de Ricardo López Murphy, Domingo Cavallo o Patricia Bullrich. Todos ellos, en algún momento, fueron candidatos. Sin embargo, siguiendo a Putnam (1977) serán considerados como políticos tecnócratas, y no como políticos partidarios (radicales o frepasistas) ya que sus compromisos serán con las políticas públicas “técnicamente indispensables”, y no con la representación política que emanaba de la Alianza y los partidos que la conformaban.

Un dato notorio es que los tres “políticos tecnócratas” fundaron partidos políticos tras su paso por la gestión. Cavallo, tras su ministerio en el gobierno de Carlos Menem, fundó en 1996 el partido Acción por la República. López Murphy, después de su fracaso como ministro de Economía de De la Rúa fundó en 2002 el partido Recrear para el Crecimiento, que compitió por primera vez en las elecciones presidenciales de 2003. Y Patricia Bullrich, también en 2002, fundó el partido Unión por Todos, que compitió en 2003 por primera vez (en alianza con Recrear);

luego cambiaría su nombre por Unión por la Libertad. Los tres “políticos tecnócratas” crearon sus partidos sobre la base de la reivindicación de su paso por la gestión: eran partidos personalistas en un sentido tecnocrático, basados en el “liderazgo de conocimiento” de sus fundadores.

Cuadro 13. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “tecnócratas”

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Nicolás Gallo	1	Nacido en 1938. Ingeniero Civil con un postgrado en Desarrollo Económico. Fue consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y participó en la diagramación de obras hidroeléctricas y transporte en Honduras, Haití, Panamá, en la Comisión Mixta de Salto Grande, e integró el Comité del Proyecto Hidroeléctrico de Alicurá (1979-1983). Fue Director de Subterráneos de Buenos Aires S.E. (1983-1987) y creador del Premetro, y Consejero Titular del Directorio de Empresas Públicas. Designado como Administrador General de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) en 1987, impulsó el Plan Megatel. En los años 90 se dedicó a la actividad privada hasta que es nombrado Secretario de Producción y Servicios Públicos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (1996-1999). Acompaña a De la Rúa al gobierno nacional, y es designado Ministro de Infraestructura y Vivienda.
Ricardo López Murphy	1 y 2 (y comienzo del 3)	Nacido en 1951. Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata y Máster en Economía de la Universidad de Chicago. Fue afiliado a la Unión Cívica Radical y militante de Franja Morada desde su adolescencia hasta el año 2002, en que renuncia para fundar su propio partido. Se desempeñó como consultor y asesor económico de empresas, inversores internacionales e instituciones financieras de Argentina y América Latina; trabajó para el BID, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, y fue Economista Jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). En la presidencia de Fernando De la Rúa fue ministro de Defensa (1999-2001) y posteriormente, durante marzo de 2001, ministro de Economía. Al asumir esta última cartera anunció un plan de recortes de gasto que provocaron protestas estudiantiles (lideradas por Franja Morada) y una crisis en su propia coalición, lo que llevó al presidente a pedirle la renuncia. En 2002, una vez fuera de la UCR, decide fundar el partido Recrear para el Crecimiento, y en 2003 presentó su candidatura a presidente de la Nación, quedando en tercer lugar.

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
José Luis Machinea	1 y 2	Nacido en 1946. Licenciado en Economía de la Universidad Católica Argentina y Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota. Afiliado a la UCR. Entre 1974 y 1978 se desempeñó en el Centro de Estudios Monetarios y Bancarios del Banco Central, y luego fue su Gerente de Investigaciones y Estadísticas Económicas. Durante la presidencia de Raúl Alfonsín fue Subsecretario de Programación del Desarrollo de la Secretaría de Planificación (1983-1985), Subsecretario de Política Económica (1985-1986) y presidente del BCRA (1986-1989). En los años 90 fue Director de Investigaciones del Instituto para el Desarrollo Industrial de la Fundación UIA (1992-1997) y consultor privado. Principal referente económico de la Alianza, fue nombrado Ministro de Economía y Producción por De la Rúa en 1999, con el aval de Alfonsín y Álvarez. En el año 2000, asume también el Ministerio de Infraestructura y Vivienda, que fue absorbido por la cartera de Economía. Renunció en marzo de 2001. Luego de este paso fue Secretario Ejecutivo de la CEPAL (2003-2008).
Juan José Llach	1	Nacido en 1944. Licenciado en Sociología de la Universidad Católica Argentina y Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto Di Tella, la Fundación Mediterránea y el CONICET. Fue Jefe de Asesores del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (1991), Secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía (1991-1996), Viceministro de Economía (1996). Directivo de la Fundación Mediterránea (1997-1999). En 1999 Fernando De la Rúa lo designa Ministro de Educación, cargo que ocupa hasta el 25 de septiembre del 2000.

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Patricia Bullrich	2 y 3	Nacida en 1956. Licenciada en Humanidades y Ciencias Sociales, Magíster en Ciencias Políticas y Sociología y Doctora en Ciencias Políticas (Universidad Nacional de San Martín). En su juventud militó en la Juventud Peronista, y partió al exilio en la dictadura militar. Tras el regreso de la democracia se volcó al menemismo y en 1993 fue elegida diputada nacional por la Capital Federal en representación del PJ. Años después se acercó a la Alianza y en 1999 Fernando De la Rúa la convocó como Secretaria de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y en octubre de 2000 fue designada como Ministra de Trabajo, Empleo y Formación hasta octubre de 2001. En ese momento es designada Ministra de Seguridad Social, en el recién creado Ministerio de Seguridad Social, desde octubre de 2001 hasta noviembre del mismo año, momento en el cual renunció. Tras su paso por el gobierno de la Alianza fundó su partido Unión por Todos, que integraría diversos frentes electorales: con Recrear (2003), con el Acuerdo Cívico y Social, con Cambiemos. Fue diputada nacional (2007-2015) y Ministra de Seguridad de la Nación desde entonces.
Hugo Juri	2	Nacido en 1948. Médico Cirujano, Magíster en Administración de Salud y Doctor en Medicina de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor titular de esa casa de estudios, dirigió varios proyectos de medicina de alta complejidad, y creó el Centro Láser Córdoba. Fue Decano de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNC y Rector de la UNC. Fue Secretario de Salud y Ambiente de la Ciudad de Córdoba. En septiembre de 2000, tras la renuncia de Juan Llach, De la Rúa lo designa al frente del Ministerio de Educación. Duró pocos meses en el cargo, ya que tras los anuncios de recortes a la educación pública y la posibilidad de que el Ejecutivo presente un proyecto de arancelamiento de la Educación Superior, Juri presentó su renuncia. Volvió a la vida universitaria y es rector de la UNC para el período 2016-2019.

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Domingo Cavallo	3	Nacido en 1946. Es Contador Público, Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Tras haber ocupado algunos cargos provinciales en Córdoba, fue Subsecretario del Interior (1981), presidente del Banco Central (1982), diputado nacional (1987-1988) y ministro de Relaciones Exteriores (1988-1991) y ministro de Economía (1991-1996 y 2001). Es considerado el padre del plan económico menemista. Fue candidato a Jefe de Gobierno porteño y a presidente (ídem Cuadro 1)
Carlos Bastos	3	Nacido en 1949. Ingeniero especializado en energía eléctrica. Su paso por la función pública estuvo ligado al de Domingo Cavallo. En el gobierno de Carlos Menem fue Secretario de Estado de Energía, Obras Públicas y Comunicaciones (1991-1996); durante esa gestión llevó adelante la privatización de SEGBA, la red eléctrica provincial y las compañías de gas, incluyendo Gas del Estado. Tras haber dejado la administración menemista, fue junto a Cavallo a asesorar al presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram, y colaboró con su campaña presidencial de 1999. Asimismo, cuando De la Rúa convocó a Domingo Cavallo como Ministro de Economía y Producción, éste último pidió el nombramiento de Carlos Bastos como Ministro de Infraestructura y Vivienda, cargo que ocupó hasta diciembre de 2001.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes detalladas en el Anexo

Los frepasistas fueron 4: Graciela Fernández Mejjide (fundadora de la Alianza y la competidora de De la Rúa para la presidencia), Marcos Makón, Alberto Flamarique y Juan Pablo Cafiero. Fue el grupo más incómodo e inestable: al final del gobierno, ya no quedaba ninguno. Fernández Mejjide había iniciado su vida pública como activista de derechos humanos (madre de un desaparecido), que había comenzado su carrera política en 1989 en la centroizquierda (Partido Democracia Popular, Fredejusto, Frente Grande) y había sido candidata en varias oportunidades. No siempre le tocó ganar: además de perder la interna presidencial con De la Rúa, fue derrotada por Carlos Ruckauf en las elecciones de gobernador de Buenos Aires en 1999; De la Rúa, al asumir, la designó Ministra de Desarrollo Social.

Marcos Makón era un técnico especializado en finanzas públicas que se encontraba bajo la égida de Álvarez (primero ocupó la Secretaría de Modernización, la única que dependía en forma directa de la Vicepresidencia) y estuvo brevemente en el gabinete para reemplazar a Fernández Meijide como Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación.

Juan Pablo Cafiero, abogado de familia peronista (hijo del célebre Antonio) y que estaba en el Frente Grande, tuvo un paso de algunos meses, también en Desarrollo Social, entre marzo y octubre de 2001, pero finalmente renunció; ya se incorporó cuando el Frepaso estaba prácticamente afuera de la Alianza, con el objetivo de salvar algunas formas. Fue el último intento de los alineados con Chacho Álvarez de participar del gabinete, ya en tiempos de la cavallización ministerial. En cuanto a Alberto Flamarique, el bordonista mendocino que llegó al Ministerio de Trabajo en el Gabinete 1, se termina alejando como consecuencia del escándalo de los sobornos (“Banelco”) en el Senado por la reforma laboral, tema al que volveremos más adelante.

Cuadro 14. Análisis biográfico de los gabinetes de De la Rúa: los ministros “frepasistas”

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Graciela Fernández Mejjide	1 y 2	Nacida en 1931. Profesora de francés. Su vida pública comenzó como activista de derechos humanos ya que su hijo Pablo, entonces estudiante de 17 años, desapareció en una operación clandestina de la dictadura cívico-militar 1976-1983. Como activista por los derechos humanos y contra la violencia institucional integró la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). En 1989 comienza su actividad política, al afiliarse al Partido Democracia Popular. Fue candidata a diputada nacional por la alianza Fredejuso y también en 1993 por el Frente Grande, obteniendo la banca. En 1995 se convierte en Senadora por la Capital por el Frepaso, que contribuyó a crear, del que fue una de sus dirigentes fundadores. En 1997 es elegida diputada nacional por la provincia de Buenos Aires. En 1999, tras perder la interna presidencial de la Alianza con Fernando De la Rúa, fue candidata de la Alianza a Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires. Al asumir, De la Rúa la designó Ministro de Desarrollo Social. Tras la crisis del gabinete por las medidas de López Murphy, y ante su renuncia a la cartera, De la Rúa la nombra Vicejefe de Gabinete, cargo al que finalmente renunció pocos días más tarde.
Alberto Flamarique	1	Nacido en 1950. Agente de bolsa y empresario inmobiliario, originalmente vinculado al Partido Justicialista de la provincia de Mendoza. Fue asesor parlamentario del bloque justicialista en la Cámara de Diputados (1983-1986), Vicepresidente de Bodegas y Viñedos Giol (1988-1990) y Secretario de Planeamiento y Control de Gestión de la Gobernación de Mendoza (1990-1992). Mudado a la Capital, fue Secretario Parlamentario de la Convención Constituyente de la Ciudad (1996), diputado nacional por la Ciudad de Buenos Aires por el Frepaso (1997-1999). El presidente Fernando de la Rúa lo nombró Ministro de Trabajo, cargo que ocupó hasta el 6 de octubre del año 2000; se alejó del Ministerio bajo sospechas de corrupción por la aprobación de la Ley de Flexibilización Laboral.

Ministro	Gabinetes que integró	Biografía resumida
Marcos Makón	2	Nacido en 1942. Es contador público graduado en la Universidad de Buenos Aires, especializado en finanzas públicas. Fue militante del Partido Comunista en su juventud. Se desempeñó en el Consejo Federal de Inversiones y como consultor de provincias y organismos internacionales durante las décadas de 1970 y 1980. Fue Subsecretario de Presupuesto del Ministerio de Economía (1991-1996) y Coordinador del Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional (1997). En la presidencia de Fernando De la Rúa fue Secretario de Modernización del Estado (2000), Secretario General de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (2001) y Vicejefe de Gabinete de Ministros (2001). Tras su paso por la administración pública argentina trabaja para organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
Juan Pablo Cafiero	3	Nacido en 1953. Abogado de la Universidad de Buenos Aires. Militó en la Juventud Peronista, presidió el Partido Justicialista de San Isidro y tras haber sido elegido diputado nacional en 1989 fue del "Grupo de los 8" que fundó el Frente Grande. En marzo de 2001 fue designado Ministro de Desarrollo Social por el presidente Fernando de la Rúa, cargo al que renunciaría en octubre de ese mismo año. Tras su paso por el gobierno de De la Rúa, Cafiero ocupó cargos en las etapas de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes detalladas en el Anexo

4.3. El desempeño de las élites tecnocráticas en el gabinete

Muchas de las dinámicas de los cargos en el gabinete aliancista deben entenderse, a su vez, como consecuencia de los conflictos entre los grupos políticos, y entre políticos y tecnócratas, en la gestión de las carteras. En el caso del Ministerio de Trabajo, como se mencionó anteriormente, De la Rúa lo puso en manos del Frepaso. Concretamente, del mendocino bordonista Alberto Flamarique. Hasta que el 6 de octubre de 2000 se debe alejar del cargo bajo sospechas de corrupción por la aprobación de la Ley de Reforma Laboral en el Senado de la Nación.

Flamarique, que en ese momento es abandonado por Álvarez, siguió integrando el gobierno por un tiempo más, ocupando un cargo de Secretaría de la Presidencia. Pero había sido acusado por la justicia de “cohecho activo”: por el supuesto reparto de dinero entre los senadores opositores para que voten con el oficialismo. Según la ya famosa acusación, el 26 de abril de 2000 un funcionario del Senado, Mario Pontaquarto, repartió 5 millones de pesos entre diversos senadores del justicialismo para garantizar que se apruebe una polémica ley que eliminaba derechos laborales. Flamarique sería finalmente absuelto, y se dedicaría desde entonces a la producción frutícola en Maipú, Mendoza. En su reemplazo fue convocada la tecnócrata Patricia Bullrich. Quien provenía de diversas experiencias de participación política pero quien ya no estaba enrolada en ningún partido político de los integrantes de la Alianza. Y su incorporación tampoco implicó ampliar la base partidaria del gobierno: fue sumada a título individual, con lógicas de gestión.

Ya se venía desempeñando en la administración De la Rúa en otra área complicada: Política Criminal y Asuntos Penitenciarios. Y le tocó hacerse cargo de Trabajo en un momento serio, con una reforma laboral fracasada, la relación quebrada con las organizaciones sindicales, y un desempleo en alza (durante su gestión, la desocupación se elevó del 15 al 21%). Y luego, cuando la Alianza agonizaba, en septiembre de 2001 asumió el recientemente creado Ministerio de Seguridad Social, para instrumentar nuevas medidas dolorosas. Por ejemplo, en el marco de la denominada “Ley de déficit cero”, Bullrich impulsó y firmó el decreto que estableció la reducción del 13% de los haberes de los trabajadores estatales y de las jubilaciones con montos fueran mayores a los 500 pesos convertibles a dólares (además de otros recortes en salarios). Bullrich se acercó al “Grupo Sushi” y fue una colaboradora estrecha del Ministerio de Economía. Tanto de Cavallo como de López Murphy en sus fatídicas dos semanas.

La relación entre Bullrich y López Murphy en la gestión fue tan estrecha, que tras el colapso de De la Rúa ellos se juntaron para impulsar una nueva alianza política. Bullrich había lanzado una fundación, Ahora Argentina, que fue el antecedente inmediato de su partido Unión por Todos, que mantiene hasta la actualidad. Y ese partido, creado en

2003, fue el instrumento que utilizó para aliarse con López Murphy para lanzar su candidatura a la Jefatura de Gobierno porteño de ese año, apoyada por el partido Recrear para el Crecimiento del ex ministro de Defensa y Economía. Enfrentó electoralmente a Ibarra y a Macri y quedó en tercer lugar. La carrera de Bullrich, a diferencia de lo que ocurrió con los frepasistas y radicales que asumieron responsabilidad política por el fracaso gubernamental, prosiguió. Tras algún tiempo de lucha en soledad, en 2007, su partido se integró al frente Coalición Cívica que lideraba Elisa Carrió, y logra ser elegida diputada por dos períodos consecutivos. Desde su banca solitaria se acercó al bloque del macrismo, y en diciembre de 2015 fue designada Ministra de Seguridad de la Nación por el actual presidente Mauricio Macri.

En los dos últimos meses de gestión delarruista, cuando Bullrich es desplazada de Trabajo y enviada a un ministerio creado ad hoc para conservarla, Fernando De la Rúa llama a José Dumón, radical bonaerense no alfonsinista. Según los diarios de la época, lo seleccionó para “contener al movimiento obrero” en un marco conflictivo. Dumón estuvo en el cargo hasta el estallido del 21 de diciembre de 2001.

Educación, al igual que Trabajo, fue otro caso conflictivo, ya que el movimiento universitario (Franja Morada) era importante en la gestión delarruista, y los intentos de ajuste presupuestario despertaron resistencias abiertas. Si la sospecha de sobornos en el Senado terminó precipitadamente con la Vicepresidencia de Álvarez, podemos decir que los intentos de ajustar el sector de Educación Superior fueron claves para explicar la caída de López Murphy. El radicalismo universitario movilizado en su contra sintetizó las demandas del conjunto del partido.

Juan José Llach, sociólogo y economista, fue el primer ministro designado por el presidente, terminó alejándose por desacuerdos con la línea política del Presidente. En su reemplazo convocó a Hugo Juri, un médico cirujano que había sido Decano de la Facultad de Ciencias Médicas y luego Rector de la UNC. Fue un gesto hacia la comunidad universitaria, aunque duró pocos meses en el cargo, ya que tras los anuncios de recortes a la educación pública, la inestabilidad y la posibilidad de que De la Rúa presente un proyecto de arancelamiento de las carreras de grado en las universidades nacionales, el ministro Juri presentó su

renuncia. Juri volvió a la vida universitaria y es rector de la UNC para el periodo 2016-2019.

En ese contexto ingresó Andrés Delich, un sociólogo de la Universidad de Buenos Aires que había sido Secretario General de la Franja Morada y Presidente de la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA). Además de haber sido, durante la gestión de Juri, su segundo en el Ministerio, Delich era una figura identificada con el radicalismo universitario. A diferencia de Juri, un técnico más identificado con la élite de gestión de las universidades nacionales. Delich asumió el cargo hasta el 21 de diciembre de 2001.

Con su llegada a la titularidad del Ministerio de Educación, Delich debió enfrentar la crisis política que se provocó el recorte anunciado por su gobierno, que derivó en un paro docente total y universidades tomadas. Finalmente, logró mediar con docentes y alumnos, y llegar a un acuerdo, como así también dejar sin vigencia los recortes, y desactivar el proyecto de arancelamiento que había generado la crisis.

Por último, hay que mencionar el caso de la cartera de **Economía**. En la historia argentina, tal como se vio en capítulos anteriores, el Ministerio de Economía fue el centro de la gestión tecnocrática. En ese sentido, hay que analizar la forma en que el presidente De la Rúa, a medida que la situación económica se deterioraba, y su propia situación política se debilitaba, transfería cada vez más poder a un Ministerio de Economía administrado por *technopols*. Concretándose la dominancia económico-financiera, por vía tecnocrática, de la política. ¿Esto era inevitable, desde el punto de vista de la gestión? No, fue una opción elegida por el presidente, en un marco de clima de época internacional que favorecía el empoderamiento de estos perfiles políticos.

Durante el gobierno de De la Rúa hubo tres titulares de la cartera económica: José Luis Machinea, Ricardo López Murphy y Domingo Cavallo. Machinea, políticamente respaldado, fue el titular durante los Gabinetes 1 y 2, mientras que López Murphy y Cavallo se desempeñaron en el Gabinete 3. Machinea, con algún paso como técnico por el Banco Central de la dictadura militar, era recordado por su desempeño durante el gobierno de Raúl Alfonsín. En esa gestión había ocupado los cargos

de Subsecretario de Programación del Desarrollo de la Secretaría de Planificación, luego Subsecretario de Política Económica del Ministerio de Economía y, finalmente, Presidencia del BCRA entre agosto de 1986 y la dramática finalización del ciclo alfonsinista en 1989. En abril de 1988, mientras Machinea era el titular del Banco Central, el país había entrado en moratoria del pago de su deuda externa. El final de Machinea no había sido exitoso: Alfonsín renuncia anticipadamente como consecuencia del proceso hiperinflacionario, y tanto Sourrouille como Machinea habían quedado asociados a ese momento crítico. En 1989, en el mes de febrero, se recordaba la decisión tomada por el tándem Sourrouille – Machinea de aplicar un feriado bancario por 48 horas, que terminó en una corrida masiva hacia el dólar. Y la inflación, que en febrero de 1989 era del 9,6% mensual, alcanzó 78,4% en ese mes de mayo.

Sin embargo, la presencia de Machinea en el gabinete de De la Rúa tenía un sentido político. Asociado a un enfoque “heterodoxo moderado”, con antecedentes en el alfonsinismo gubernamental, era una figura de un consenso que abarcaba a la UCR referenciada en Raúl Alfonsín, al Frepaso referenciado en Álvarez, y tenía el visto bueno del primer Jefe de Gabinete e integrante del Gabinete 1, Rodolfo Terragno. Machinea era el cerebro económico de la Alianza y formaba parte de la mesa fundacional de la coalición que había llevado a De la Rúa al poder⁹.

Machinea sabía que en las presidenciales de 1995, que permitieron la reelección de Menem, la defensa de la estabilidad económica había sido fundamental para el electorado. Y por esas razones, a pesar de la disidencia de Terragno, decidió no cuestionar ninguno de los pilares de la política económica argentina: convertibilidad monetaria, privatizaciones y apertura comercial. No puso reparos a la continuidad de Pedro Pou al frente del Banco Central.

Notoriamente, a pesar de las continuidades, el nombre de Machinea se vio como garante de un mayor énfasis en cuestiones de tipo “social moral” en la gestión de las finanzas públicas (Godio, 1998). La Alianza

⁹ Ver Clarín del 29 de agosto de 1998: “Propuesta económica de la Alianza para enfrentar la crisis”. Disponible en: <https://www.clarin.com/economia/propuesta-economica-alianza-enfrentar-crisis-0-H1ZM4pgkLhe.html> (último acceso: 27 de julio de 2017)

entre la UCR y el Frepaso había encontrado en él un “perfil ideológico progresista para ocupar el complejo rol de Ministro de Economía y Producción. Sin embargo, ya antes de que la Alianza ganara las elecciones, el futuro ministro insinuaba a los líderes de opinión del mercado que sus medidas no serían tan progresistas como las prometidas en campaña: venía hablando de ajuste fiscal, de rebajas de los aportes patronales y de ciertas medidas de flexibilización laboral (extensión de los plazos de los contratos de trabajo a prueba, negociaciones salariales a nivel empresa, minimizando el poder de los sindicatos. Su objetivo principal era reducir el déficit fiscal, tema recurrente en el discurso presidencial delarruista.

Cuadro 15. La cuestión del “déficit”: fragmentos del discurso de asunción presidencial de De la Rúa ante la Asamblea Legislativa (10/12/1999)

Conozco profundamente a mi país y a nuestra gente. Por eso sé del deseo profundo de los argentinos de ser parte de un país decente, altruista y solidario. Debemos movilizar esa enorme reserva moral para que nos guíe hacia el futuro. Y el primer deber es decirnos la verdad con honradez y con respeto y decirle al pueblo las cosas como son.

Hoy asumo la Presidencia de la Nación sin que se haya aprobado el Presupuesto para el año 2000. El gobierno que hoy concluye su gestión vivió el efecto de años de crecimiento global; reformó el Estado privatizando empresas públicas, tuvo estabilidad monetaria mediante la convertibilidad, y en rigor debió entregar el país con cuentas ordenadas. En cambio, hay un enorme déficit presupuestario alejado de la responsabilidad fiscal votada por este Congreso.

El endeudamiento de las provincias creció ante la indiferencia del poder central que se desentendió de ellas. La obra social de los jubilados fue derrumbándose a punto de arriesgar sus prestaciones. La ANSeS carece de recursos suficientes; se multiplican los juicios contra el Estado, mientras algunos funcionarios que se van sólo piensan en aumentar la planta permanente de personal (aplausos.), dar aumentos de sueldos a sabiendas de que no hay con qué pagarlos (aplausos) e incurrir en gastos diferidos al próximo presupuesto.

La situación es grave. El déficit presiona sobre la tasa de interés, afecta las obligaciones básicas del Estado y perjudica al conjunto de la economía. Hay que parar el déficit para disminuir el riesgo país y el costo argentino. Cuando hay que cubrir un bache del orden de los 10 mil millones de pesos no se puede decir alegremente que hay cuentas ordenadas. La situación es peor que la anunciada; más grave que la informada por el gobierno saliente, que habla de un orden financiero que en rigor no existe.

Tenemos que bajar el gasto. Las provincias lo comprendieron en el Acta de Compromiso Federal y ayer lo ha ratificado el Senado. La Nación lo va a hacer, pero sabemos que esto no alcanza. Para sanear las cuentas se precisa un esfuerzo adicional, que lo hemos pensado para que no afecte a los que menos tienen sino que se pide a los que pueden más y que será transitorio hasta que la recuperación de la economía y el éxito de la implacable lucha contra la evasión y la corrupción den sus frutos y mejoren los resultados.

Dejar las cosas como están significaría más desempleo, más crisis económica, menos recursos para la educación, la salud y la pobreza. La paradoja es que los responsables del déficit, en vez de sanearlo, cuestionan el llamado a un esfuerzo compartido.

Debo ser sincero ante esta Honorable Asamblea. Este presidente, que recién hoy asume, no quiere más impuestos. Pero hay que bajar el déficit. Quienes lo hicieron critican sin aportar soluciones. Debieron resolverlo para no entregar el país en una crisis de esta dimensión. Se anunció –y fue saludado por todos– una gran colaboración al nuevo gobierno; era el modo de respetar la voluntad popular; pero en los hechos aún no llegó y este presidente asume sin el Presupuesto aprobado.

Fuente: Extraído de Luis Alberto Romero y Luciano de Privitellio (2000), *Grandes discursos de la historia argentina*. Buenos Aires: Editorial Aguilar. Disponible en:

<https://www.educ.ar/recursos/129109/discurso-de-asuncion-de-presidente-fernando-de-la-rua-1999> (último acceso: 27 de julio de 2017)

En ese contexto, la primera medida trascendente impulsada por Machinea en 1999 (días después de asumir el cargo) fue la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria, que aumentaba el impuesto a las ganancias, las quitas a las jubilaciones mayores a los 3100 pesos – dólares, y la generalizar de la aplicación del IVA, entre otras medidas; la segunda medida importante fue la reducción de salarios del personal estatal, de entre el 12% y el 15%, además de la reestructuración o supresión de diversos organismos públicos.

Pocos meses después, en el contexto de las negociaciones por el “blindaje” que tendría lugar en noviembre, De la Rúa decide realizar cambios en su Gabinete: entre otros, sale Nicolás Gallo y al frente del Ministerio de Infraestructura y Vivienda lo pone a Machinea. Lo que fue interpretado como un respaldo a su gestión. Aunque eso ocurrió un día antes de la crisis institucional por la renuncia del Vicepresidente Carlos Álvarez, que De la Rúa había querido evitar con esos cambios. El “empoderamiento” de Machinea quedó diluido por la crisis, pero eso no quita el hecho de que la intención de De la Rúa ya había sido fortalecer las capacidades de su ministro en un contexto de crisis. Ese mismo patrón lo veríamos, aumentado, tras su renuncia.

El célebre “blindaje” financiero, que había contado con aportes de distintas entidades internacionales y de bancos privados que operaban en el país, no estaba exento de imposiciones políticas. El Fondo Monetario Internacional, que coordinó el proceso, impuso una serie de condiciones como: el congelamiento del gasto público primario a nivel nacional y provincial por cinco años, la reducción del déficit fiscal y la reforma del sistema previsional, para elevar la edad jubilatoria de las mujeres; aunque se hablaba de evitar una crisis, el tratamiento de la situación por parte del organismo internacional nos remitía a otra idea¹⁰. El “blindaje” no fue suficiente para calmar a los mercados y en el marco de un nuevo shock externo, el ministro Machinea decide renunciar. Finalizaba el Gabinete 2 y se radicalizaba el proceso de tecnocratización.

EL BLINDAJE FINANCIERO DE ARGENTINA:

Datos en miles de millones de dólares.

	TOTAL	Disponible	
		antes de fin 2001	en el 2002
TOTAL BLINDAJE FINANCIERO:	39.7	25.4	
BLINDAJE EXTERNO	19.7	11.8 *	6.9
FMI	13.7	8.8 *	4.0
Stand-By	11.0	6.0	4.0
Supplemental Reserve Facilities	2.7	2.7	
BID	2.5	1.2	1.3
BM	2.5	0.8	1.7
BILATERAL (España)	1.0	1.0	
BLINDAJE DOMÉSTICO	13.0 ⁽⁴⁾	13.0 ⁽⁴⁾	0.0
BANCOS LOCALES**	10.0 ⁽⁴⁾	10.0 ⁽⁴⁾	
AFJP's	3.0	3.0	
CANJES DE DEUDA	7.0	0.6 ⁽⁵⁾	
Canje de Bonos en Euros	1.0		
Canje de Bonos en Dólares ***	3.0	0.4	1.1
Canje - reinversión de cupones	3.0		

¹⁰ Ver Clarín, 10 de diciembre de 2000, “Blindaje, el nombre de la crisis”. Disponible en: <http://old.clarin.com/suplementos/zona/2000/12/10/z-00201.htm> (último acceso: 28 de julio de 2017). Cabe destacar, como dice la nota, que algunos preferían hablar de “salvataje”, pero se usó el término “blindaje”, como en el caso de México, para aludir a algo preventivo y no a una crisis desatada (lo que hubiera creado un pánico financiero) 1.

Quien sucede a Machinea fue Ricardo López Murphy, hasta entonces Ministro de Defensa. López Murphy, economista de la Universidad Nacional de La Plata con un Máster de la Universidad de Chicago, era un cuadro técnico más apreciado por el sector financiero. Aunque pertenecía a la Unión Cívica Radical, al igual que su padre, no era un referente económico del partido y mucho menos de su corriente alfonsinista, que rechazaba sus posiciones económicas liberales y ortodoxas.

El ámbito de pertenencia de López Murphy era otro: era consultor y asesor económico de empresas y bancos, había sido contratado en diversas oportunidades por el BID, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, se desempeñaba como economista jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), un *think tank* muy conocido por los mercados y los empresarios. Era frecuentemente convocado como analista económico por los congresos de IDEA (Instituto para el Desarrollo Económico Argentino) y el IAEF (Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas), lo que lo convertía en un nombre de referencia para estos sectores.

Había sorprendido su convocatoria como Ministro de Defensa por parte de Fernando de la Rúa en 1999, dado que no se le conocían muchos antecedentes en la materia¹¹. Y tampoco era un dirigente representativo de los partidos que integraban la coalición ni de la identidad “progresista” que había caracterizado a la Alianza. Por esa razón, el ingreso de López Murphy al gabinete desde la cartera de Defensa había sido entendido por muchos como un “banco de suplentes” del Ministerio de Economía. Por eso, el reemplazo de Machinea por López Murphy no fue tan sorpresivo como su primera designación. Se creía que López Murphy era quien De la Rúa verdaderamente prefería como ministro de Economía, pero había prometido no designarlo para no generar tensiones en la Alianza frente a las presidenciales de 1999¹².

¹¹ Ver Clarín, 25 de noviembre de 1999, “Sorpresa en las FF AA por López Murphy”. Disponible en: <https://www.clarin.com/politica/sorpresa-ff-aa-lopez-murphy-0-H14-hEnlCKg.html> (último acceso: 28 de julio de 2017).

¹² Ver Clarín, 25 de noviembre de 1999, “De la Rúa presentó su gabinete y alertó sobre el déficit social y moral”. Disponible en <https://www.clarin.com/politica/rua-presento-gabinete-alerto-deficit-social-moral-0-B1kGn4nlCYl.html> (último acceso: 28 de julio de 2017). Dice la nota: “La conformación muestra que De la Rúa se inclinó por un equipo que traduzca el sello Alianza, con

En la presentación de su plan económico como Ministro de Economía, López Murphy anunció una serie de recortes en el gasto por 1.962 millones de pesos para reducir el déficit de la administración pública.

Esto incluía, fundamentalmente, recortes en el presupuesto educativo (universitario y de formación docente), además cancelar partidas destinadas a la SIDE, ANSES y PAMI, pagar en 12 cuotas el retroactivo de las altas jubilaciones, declarar la emergencia jubilatoria –eliminando jubilaciones sospechosas de falsificación de antecedentes–, ceder al Tesoro Nacional las utilidades de la Administración General de Puertos; rebajar envíos de ATN a las provincias; abolir, salvo invalidez, las pensiones gratificables otorgadas por legisladores; eliminar becas y subsidios otorgados por diputados y senadores nacionales, entre otros¹³. Lo que mayor controversia generó fue el capítulo de los recortes presupuestarios educativos del plan.

la marcada excepción de Ricardo López Murphy. El economista de FIEL, que asumirá como ministro de Defensa, siempre fue resistido por el Frepaso, sobre todo desde abril último, cuando propuso una rebaja del 10 por ciento en los salarios para mejorar la competitividad argentina”.

¹³ Clarín, 17 de marzo de 2001: “Las 22 medidas de López Murphy”. Disponible en: <https://www.clarin.com/economia/28-medidas-lopez-murphy-0-Hyp-gqOeCFe.html> (último acceso: 28 de julio de 2017)

Cuadro 16. Las medidas que propuso Ricardo López Murphy (y que desataron la crisis final entre De la Rúa y el Frepaso)

1. Recortes a los fondos docentes (660 millones al año)
 2. Recortes al presupuesto universitario (361 millones en 2001 y 541 millones desde el 2002)
 3. Recortes en infraestructura escolar e institutos de capacitación docente (220 millones)
 4. Rebajas al salario familiar (129 millones)
 5. Postergación en las jubilaciones (127 millones)
 6. Anulación de pensiones del Congreso (85 millones)
 7. Menos becas a estudiantes (10 millones)
 8. Recortes a los fondos de la de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) (30 millones)
 9. Recortes en programas del Ministerio de Salud (50 millones)
 10. Recortes en las Cajas de Jubilación de las Fuerzas Armadas, Policía y Fuerzas de Seguridad (13 millones)
 11. Racionalización en el ANSeS (17 millones)
 12. Recortes en programas del Ministerio de Economía y otros entes públicos (67 millones)
 13. Eliminación del subsidio al gas patagónico (75 millones)
 14. Recortes en los ATN del Ministerio del interior, destinados a provincias (100 millones)
 15. Implementación del 15% de IVA el cine, el fútbol y la televisión por cable (25 millones)
 16. Implementación del pago de Ganancias para cooperativas y Fundaciones (80 millones)
 17. Eliminación del subsidio a la nafta patagónica (60 millones)
 18. Eliminación del subsidio a los tabacaleros (180 millones)
- Asimismo, López Murphy había anunciado otras reformas en el Estado por fuera de los "recortes inmediatos":
19. Proyecto de reducción de 40.000 empleos en el sector público. Este reordenamiento general del Estado preveía cambiar los niveles administrativos a sólo cuatro categorías: presidente y vice, ministros, viceministros y directores nacionales (se iban a eliminar secretarías y subsecretarías).
 20. Reforma laboral (incluyendo ampliación del período de prueba de los empleados nuevos a 12 meses, eliminación de estatutos especiales, recortes en las indemnizaciones por *despido, etc.)
 21. Más privatizaciones (venta de las 3 empresas del Banco Nación, que eran su AFJP, Seguros de Retiro y de Vida, además de inmuebles y otros activos del Estado.
 22. Explotación privada de la Lotería Nacional y la Casa de Moneda

Fuente: elaboración en base a Clarín, 17 de marzo de 2001: "Las 22 medidas de López Murphy". Disponible en: <https://www.clarin.com/economia/28-medidas-lopez-murphy-0-Hyp-gqOeCFe.html> (último acceso: 28 de julio de 2017)

Aunque muchas veces no son recordadas, cabe destacar que el plan de López Murphy y los economistas de FIEL que lo secundaban en el ministerio incluía planificación para los próximos ejercicios presupuestarios, y una reforma integral de la administración pública. Que incluía una amplia eliminación de cargos, y supresión de entes. Tal como podemos ver en el Cuadro 16. No parecía tratarse de una gestión que arrancaba con metas de corto plazo: López Murphy había asumido convencido de que iba a ser el ministro de lo que quedaba del gobierno de De la Rúa.

Sin respaldo, López Murphy abandonó el gobierno 15 días después de haber asumido. Los planes de reducción presupuestaria en el área educativa incluían suprimir transferencias de fondos al rectorado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y otras “vacas sagradas” del radicalismo universitario. Esto provocó protestas estudiantiles y de la propia base radical del gobierno. López Murphy, una vez finalizado el ciclo delarruista, renunció a su afiliación a la UCR e inició su propio partido político¹⁴.

El desplazamiento de López Murphy dio pie para el retorno de Domingo Felipe Cavallo al gabinete nacional. Tal como se mencionó con anterioridad, este oriundo de San Francisco (Córdoba), recibido con honores de las carreras de Contador Público y Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba antes de obtener su segundo doctorado en la Universidad de Harvard había ejercido cargos importantes antes del que le ofrecerían en 2001. Irrumpió en la escena nacional en 1981, como subsecretario técnico-administrativo del Ministro del Interior Horacio Liendo, luego había sido Presidente del Banco Central de la República Argentina durante el final de la dictadura y Ministro de Relaciones Exteriores y luego de Economía durante el gobierno de Carlos Menem. Entonces había sido el “creador” intelectual de la convertibilidad monetaria, la famosa ley que disponía que el 100% de los billetes y monedas en circulación estuvieran respaldadas por reservas

¹⁴ Una vez fuera de la UCR, decide fundar el partido Recrear para el Crecimiento. En 2003 se presentó a las elecciones como candidato a presidente de la Nación, obteniendo el tercer lugar. En 2005 se presentó como candidato a Senador de la Provincia de Buenos Aires por la alianza electoral Propuesta Republicana (PRO), elección en la cual quedó relegado al quinto lugar, y en las elecciones presidenciales de 2007 presentó su candidatura, acompañado por Esteban Bullrich, sostenida por su partido Recrear para el Crecimiento, pero sin lograr el apoyo del PRO, partido que ya estaba dominado por el macrismo.

en divisas del Banco Central, al cual se le obligaba a comprar o vender la cantidad de divisas que el mercado solicitara.

Ese mismo programa suponía la prohibición de emitir moneda para financiar gasto público y la indexación de los contratos. Estabilizó la economía, pero necesitaba mantener bajo el déficit fiscal, lo que implicaba realizar ajustes en el Estado y privatizar empresas públicas para generar ingresos corrientes. También, tenía que generar otros ingresos por vía impositiva, como cuando en 1994 aumentó la tasa del IVA del 18% al 21% (Balazote y Piccinini, 2010). En ese sentido, el plan de López Murphy parecía ser una repetición de los movimientos que realizaba Cavallo en los 90 para estabilizar el modelo. ¿Por qué no convocar, entonces, al creador del mismo?

Su salida del gobierno de Carlos Menem fue controvertida: Cavallo venía de denunciar varios hechos de corrupción, implicando una relación entre Carlos Menem y el empresario Alfredo Yabrán. Menem le pidió la renuncia y Cavallo creó su propio partido político, Acción por la República, con el que se presentó a elecciones en 1997 y obtuvo tres bancas en la Cámara de Diputados. En 1999 se presentó como candidato a Presidente y compitió con el Partido Justicialista y contra el propio De la Rúa; el partido de Cavallo quedó en tercer lugar, con algo más del 10% de los votos. En 2000 volvió a competir contra la Alianza, esta vez en las elecciones para Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que debían elegir al sucesor de De la Rúa. Fue derrotado, con el 33,2% de los votos, y no quiso participar del ballotage.

¿Por qué Cavallo un cargo de gestión en un gobierno que no era el propio, en una circunstancia tan compleja, y después de haber creado su propio partido? Se trata de una pregunta difícil de entender desde la lógica del “político tradicional”. Pero probablemente Cavallo especuló que, si tenía éxito, iba a convertirse en el próximo presidente, a la manera de Fernando Henrique Cardoso y los otros *technopols*. Una vez más, necesitamos recurrir a la teoría de los políticos tecnócratas para entender algunas de las decisiones que se produjeron en este caso tan singular. De alguna forma, tal vez esperaba que el gobierno de la Alianza se transformase en la plataforma presidencial que el menemismo no le pudo brindar (tema que trataremos con más detalle en el capítulo 5).

Cuando Fernando De la Rúa lo nombra al frente Ministerio de Economía, a fines de marzo de 2001, Cavallo prometió sacar al país de la recesión con una fórmula nueva: rebaja de impuestos distorsivos y “planes de competitividad” para activar la industria. Luego aprobó el impuesto a las operaciones bancarias (conocido como “impuesto al cheque”) que le permitió una rápida recaudación al Tesoro. Y cuya juridicidad se derivaba de la delegación de atribuciones del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo¹⁵. Sin embargo, mercados y organismos internacionales de crédito no reaccionaron bien a los primeros meses de la nueva gestión de Cavallo. Los planes de competitividad se veían como impracticables, y la promesa de reactivación no lucía creíble. El ministro parecía lanzar propuestas que nunca iban a llegar a implementarse.

Por esa razón, el “nuevo Cavallo” volvió a relanzar su perfil. En julio de 2001 realiza un nuevo anuncio, teñido de ortodoxia económica: el plan de “Déficit cero”, que postulaba un nuevo recorte general de gastos en la administración pública. La idea era salvar la convertibilidad evitando que el déficit ejerciera presión sobre el peso. Pero el riesgo país continuó en alza: nuevamente, los anuncios de Cavallo eran recibidos como impracticables. Mientras tanto, la resistencia al ajuste por parte del Congreso era muy grande, y el apoyo de De la Rúa a Cavallo lucía como insuficiente.

Se inició una reestructuración de los compromisos de la deuda externa, mediante el “Megacanje”, se aplicó un impuesto del 21% a la actividad teatral (que le granjeó el repudio unánime de los sectores de la cultura, por lo que se dio finalmente marcha atrás, aunque sí se perseveró para las entradas al cine, espectáculos de fútbol, a la venta de diarios y revistas). En las elecciones legislativas de 2001, caracterizadas por una baja participación y un alto porcentaje de voto blanco o anulado, ocurrió algo insólito: en las principales provincias, los candidatos “oficialistas” realizaban más críticas al gobierno y su política económica que los candidatos “opositores”. Los frepasistas ya habían abandonado el gobierno, y los radicales alfonsinistas no lo reconocían como propio.

En noviembre de 2001, Cavallo y la ahora Ministro de Seguridad Social, Patricia Bullrich –totalmente alineada con el ministro de Economía–

¹⁵ Ver *Página 12*, 30 de marzo de 2010, “Aquél invento de Cavallo”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-142939-2010-03-30.html> (último acceso: 28 de julio de 2017)

anunciaron más ajustes. Entre ellos, un recorte del 13% en los haberes previsionales, además del 13% sobre el salario de empleados estatales, y nueva deuda por 3000 millones. Hacia fines de ese mes, con el agravamiento de la situación económica, la suba constante del riesgo país que expresaba el riesgo de default percibido por los inversores que se alejaban, y una profunda desconfianza pública en el sistema bancario, comenzaron a producirse avalanchas de retiros de depósitos; para frenarlos, Domingo Cavallo impuso restricciones que implicaban el congelamiento de los fondos en los bancos, medida conocida popularmente como el “corralito”. El 19 de diciembre la situación social se volvió incontrolable, con lo que el Ministro y el resto del Gabinete pusieron sus renunciaciones a disposición del Presidente. Tras los conocidos incidentes (saqueos, cacerolazos, represión) y con las restricciones bancarias aún vigentes, De la Rúa presentó su renuncia.

La tecnocratización, o entrega total del Poder Ejecutivo a Cavallo, puede reconstruirse a partir de varios hitos. Uno de ellos fueron las influencias del propio Cavallo sobre el gabinete: el ministro de Economía armó una suerte de “subgobierno” dentro del PEN. La mencionada Patricia Bullrich fue incorporada al llamado “gabinete económico” y respondía a las directivas de Cavallo, cuyo poder aparecía como delegado por De la Rúa. Los recortes y medidas que anunciaba Cavallo, tenían como vocera a esta funcionaria que, como él, no estaba referenciada en ninguno de los partidos de la coalición de gobierno. Ellos eran la razón por la que los candidatos de la Alianza ya no reconocían al gobierno como propio, e hicieron campaña contra él en las elecciones de 2001. Ellos precisamente, combatían la “cavallización del gabinete”¹⁶.

Una posibilidad que quedó planteada era el ingreso del partido de Cavallo, Acción por la República, a la coalición de gobierno. Pero notablemente, tanto la UCR como el Frepaso resistieron esa posibilidad. A Alfonsín y a

¹⁶ En la Ciudad de Buenos Aires, los líderes de la Alianza eran el Jefe de Gobierno. Aníbal Ibarra y el ex jefe de Gabinete Rodolfo Terragno. Y ambos estaban en una actitud claramente distante respecto de De la Rúa y Cavallo. Dijo Ibarra entonces que “la campaña de la Alianza 2001 tendrá una fuerte carga propositiva” y que “se explotará al máximo la diferencia con la gestión de Fernando De la Rúa: acá no se cavallizó el gabinete, se implementaron políticas activas y el Banco Ciudad demostró ser eficiente y progresista”, parafraseó a Ibarra. Ver Página 12, 1 de septiembre de 2001, “Hoy, arranque de campaña”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-17/pag17.htm> (último acceso: 30 de julio de 2017)

Álvarez les parecía admisible apoyar el ingreso de Cavallo al gabinete (con criterios de emergencia y excepcionalidad) pero no sumarlos formalmente a la coalición política. Como veremos en el capítulo siguiente, esto implicaba una gran contradicción (que desnudaba, en todo caso, el aislamiento del gabinete cavallizado” y el conflicto abierto con las bases partidarias de la Alianza).

Además de Patricia Bullrich, el otro integrante del “subgobierno cavallista” (o “cavallización del gabinete”) era el ministro Carlos Bastos. Cordobés como Cavallo, gracias a él fue convocado entre 1991 y 1996 por Carlos Menem como Secretario de Estado de Energía, Obras Públicas y Comunicaciones; Bastos, en ese período, el encargado de la privatización de Segba, de toda la red eléctrica y de las compañías de gas. Y el autor del marco regulatorio aprobado por Ley para el funcionamiento de las empresas privadas de energía eléctrica. Naturalmente, desde su función Bastos fue el artífice de la privatización de Gas del Estado, y de su marco regulatorio resultante.

Cuadro 17. La tecnocratización (abril – diciembre 2001): todo el poder a Cavallo



Fuente: elaboración propia

Bastos dejó el gobierno de Menem cuando renunció Cavallo, lo acompañó al Ecuador cuando fueron ambos asesores de Abdalá Bu-

caram, y se incorporó a Acción por la República como especialista en energía e infraestructura. Había sido, también, investigador de la Fundación Mediterránea, el *think tank* cavallista. Era un ingeniero poco vinculado al sector privado, con un perfil más asociado al Estado y las contrataciones de empresas por parte del sector público.

Tres ministros de economía en 17 días



Cuando De la Rúa convocó a Domingo Cavallo como Ministro de Economía y Producción, éste último pidió que se nombre a Bastos como Ministro de Infraestructura y Vivienda. De la Rúa accedió. Bastos fue el encargado de negociar con los senadores del peronismo la reforma de la Ley de Infraestructura, buscando favorecer la participación de las provincias en las licitaciones de obras públicas; eso era parte de los mencionados “Planes de Competitividad”, que buscaban reactivar las economías regionales. Y también, impulsó la privatización de la totalidad de las rutas nacionales, que serían financiadas por el sistema de peaje. Pero nada de esto llegó a llevarse a cabo, ya que la caída de De la Rúa dejó trunca todas sus

gestiones. Años después, Bastos colaborará con el gobierno de Macri en la Ciudad de Buenos Aires, en calidad de asesor de planificación.

Una mención especial merece el caso de la presidencia del **Banco Central de la República Argentina**. Al momento de asumir De la Rúa, la autoridad monetaria estaba presidida por Pedro Pou, un ingeniero agrónomo, magíster en Finanzas y Doctor en Economía por la Universidad de Chicago. Pou había sido uno de los fundadores, en 1978, del Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA), junto a Roque Fernández, Guillermo Calvo y Carlos Rodríguez. Lo que tienen en común Pou, Fernández, Calvo y Rodríguez es que los cuatro hicieron sus doctorados en la Universidad de Chicago. El CEMA, que luego fue reconocida como Universidad, es una suerte de consulado de la escuela económica de Chicago emplazada en el centro de Buenos Aires.

Pou ya había pasado por la función pública: fue ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires durante la dictadura militar 1976-1983 y Vicepresidente del Banco Central de la República Argentina entre 1992 y 1996, período en que Roque Fernández era el titular de la entidad. Luego, cuando Menem rompe con Cavallo, le encomienda al CEMA la gestión económica: Roque Fernández asume la cartera económica (hasta el último día del mandato de Menem) y Pou la Presidencia de la entidad. Entre Cavallo y el grupo del CEMA surgiría un conflicto abierto entre *think tanks*. La Fundación Mediterránea que lideraba Cavallo y el CEMA serían enemigos irreconciliables.

En una entrevista breve que dio al diario La Nación el 2 de julio de 2001, el entonces ministro Cavallo expresó toda su furia contra el grupo de economistas del CEMA. Para él, habían sido los responsables de los problemas económicos que Menem heredó a De la Rúa, y de la mala imagen que tenía la economía argentina durante el gobierno de De la Rúa. “Cuando el CEMA fue el equipo económico de la Argentina el gasto nacional creció en \$ 7000 millones, mientras que en 1995 y 1996 había declinado casi 2000 millones. Cuando me fui de Economía comenzó un ¡viva la Pepa! Escandaloso”, sostuvo. “La responsabilidad de Roque Fernández (su sucesor), Corach (ministro del Interior) y Menem (presidente) en los desmanejos de 1998 en adelante es muy, muy grande y espero que pronto tengan que rendir cuentas, no digo ante la Justicia, sino ante los

argentinos”, agregó. “Cuando Roque Fernández, Pedro Pou, la gente del CEMA y sus amigos critican lo que hizo Machinea y lo que estoy haciendo yo son intelectualmente deshonestos, políticamente demagogos y en general, profesionalmente irresponsables. Ellos son sin ninguna duda los que llevaron al país a la depresión que estamos viviendo (...) Roque Fernández, Pou, Jorge Ávila, Carlos Rodríguez, (Pablo) Guidotti y todos estos personajes que además de haberle causado tanto daño al país, se han dedicado desde que Machinea fue ministro a comunicarse con sus amigos en el exterior en organismos internacionales y bancos para hablar mal del gobierno del presidente De la Rúa. Yo creo que son traidores a la Patria”¹⁷.

Pou seguiría al frente de la entidad bancaria durante la primera parte de la gestión de De la Rúa, sin mayores inconvenientes, hasta que llegó Cavallo. El nuevo ministro exigió su salida del BCRA, a lo que Pou se negó. Por esa razón, Fernando De la Rúa lo destituyó por un decreto presidencial “por mala conducta”. De la misma forma, a instancias de Cavallo, De la Rúa nombró a su sucesor, Roque Maccarone, por decreto. Ambas decisiones, la remoción de Pou y el nombramiento de Maccarone, fueron motivo de controversias acerca de la legalidad de los ambos.

Maccarone, nacido en 1932, venía de una carrera en el sector privado. Se había desempeñado en el Banco Río de la Plata y presidió la Asociación de Bancos Argentinos (Adeba). En 1993 dejó su cargo en el Banco Río y, de la mano de Cavallo, iniciaría sus actividades en la gestión pública. Fue secretario de Finanzas, Bancos y Seguros durante la primera gestión de Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía y, un tiempo después, Presidente del Banco Nación. Al irse Cavallo se fue con él y volvió al sector privado, y se desempeñó como asesor del Banco Galicia. Hasta que nuevamente Cavallo, ahora con De la Rúa, lo llamó para ocupar la Presidencia del Banco Central.

Su designación en el cargo por Decreto del Ejecutivo y, a pesar de las críticas de los parlamentarios de ese momento, y de la judicialización del caso, el cargo el 1 de abril de 2001. No obstante, nunca tuvo la confirmación del Senado para el mandato de 6 años que correspondía al

¹⁷ Ver La Nación, 2 de julio de 2001, “Domingo Cavallo: Los del CEMA son traidores”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/316860-los-del-cema-son-traidores> (último acceso: 30 de julio de 2017)

cargo, y se retiró en enero de 2002, una vez finalizado el ciclo de De la Rúa¹⁸. Es así como la titularidad de la autoridad monetaria entró en fuerte inestabilidad como consecuencia de la “cavallización” del gabinete.

Análisis partidario de la composición del gabinete

Como veíamos en el primer cuadro de este capítulo, el gabinete de Fernando De la Rúa fue inestable y de gran rotación. En la mayoría de las carteras hubo más de un ministro en 2 años, y hubo muy pocos casos de ministros que hayan durado tanto como el presidente. Prácticamente no hubo mujeres, aunque sí algunos intentos de que el gabinete representase un equilibrio político. La composición de los tres gabinetes según los cuatro subgrupos analizados –“radicales”, “radicales delarruístas”, “tecnócratas” y “frepasistas” puede hacerse de tres formas: i. Tomando en consideración la presencia relativa de cada grupo en cada etapa del gabinete, ii. Según su duración en los cargos, iii. Según el peso cualitativo de cada sector. En la primera de las formas, podemos ver en el siguiente cuadro que en el Gabinete 1, de 12 integrantes, los radicales representaban el 25%, los delarruístas otro 25%, los frepasistas un 16,7% y los tecnócratas un 33,3%. En el Gabinete 2, también de 12 integrantes, los radicales representaban el 8,3%, los delarruístas el 41,7%, los frepasistas un 16,7% y los tecnócratas un 33,3%. Y en el Gabinete 3, con 15 integrantes (fue el de mayor rotación de nombres), los radicales representaban el 33,3%, los delarruístas otro 33,3%, los frepasistas un 6,7% y los tecnócratas un 26,7%. Estos números hablan de la baja participación, y en declive, de los frepasistas.

Hablan también de la salida de los radicales (había 3 y solo quedó 1, Storani, que tampoco duró) tras la renuncia de Álvarez y del ingreso, algo desesperado, de afiliados en la etapa final, sin dudas reflejo de la pretensión del presidente de recostarse en el ala menos alfonsinista del partido. Radicales delarruístas y tecnócratas parecieran ser los subgrupos más influyentes y estables. Siempre crecientes y, en el primero de los casos, en ascenso.

¹⁸ Pou tenía mandato hasta 2002 y siguió rechazando su remoción por vía judicial. Ver Página 12, 1 de abril de 2001, “El expulsado por mala conducta se ató al banco”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-04/01-04-26/pag09.htm> (último acceso: 30 de julio de 2017)

Cuadro 18. Análisis de la composición político-partidaria de los tres gabinetes de De la Rúa

GRUPO	GABINETE 1	GABINETE 2	GABINETE 3
“Radicales”	3 (25,0%)	1 (8,3%)	5 (33,3%)
“Radicales delarruístas”	3 (25,0%)	5 (41,7%)	5 (33,3%)
“Frepasistas”	2 (16,7%)	2 (16,7%)	1 (6,7%)
“Tecnócratas”	4 (33,3%)	4 (33,3%)	4 (26,7%)
Total	12 (100%)	12 (100%)	15 (100%)

Fuente: elaboración propia

En el cuadro de los ingresos y egresos podemos ver esto con más claridad. En el Gabinete 1, los 4 subgrupos incorporaron ministros en forma relativamente equilibrada (3, 3, 4 y 2). Pero en el Gabinete 2, los radicales delarruístas incorporaron 2 ministros, los tecnócratas 2 y los frepasistas 1. En el Gabinete 3, los radicales incorporaron 5 ministros, los tecnócratas 2 y los frepasistas 1. En cambio, en materia de egresos, cuando se inauguró el Gabinete 2 salieron 2 radicales, 2 tecnócratas y 1 frepasista, mientras que en el Gabinete 3 salieron 3 tecnócratas, 3 frepasistas y 1 radical. Esto nos muestra que el grupo de los radicales delarruístas era el más estable y el de más larga duración.

Nunca ninguno de ellos renunció a su cargo, o fue desplazado: los 3 que se iniciaron con el Presidente en diciembre de 1999 (Rodríguez Giavarini, Lombardi y Lombardo) estuvieron hasta el final, y lo mismo cabe para los 2 que se incorporaron en el gabinete 2 (Chrystian Colombo y Jorge De la Rúa). En los subgrupos hubo alta rotación: ninguno de los radicales, frepasistas o tecnócratas estuvo con De la Rúa de principio a fin, y la única ingresante no delarruísta del Gabinete 2 que se quedó hasta el final fue la tecnócrata Patricia Bullrich. Tal vez, ello se debió a que se había incorporado al grupo íntimo del presidente. Se trata, a todas luces, de un Presidente que privilegió la lealtad de sus colaboradores.

Cuadro 19. Incorporaciones de los gabinetes de De la Rúa

Gabinete (fecha de comienzo)	Ingresos	Salidas
Gabinete 1 (10 de diciembre de 1999)	Rodolfo Terragno ("Radical") Federico Storani ("Radical") Ricardo Gil Lavedra ("Radical") Hernán Lombardi ("Radical delarruista") Adalberto Rodríguez Giavarini ("Radical delarruista") Héctor Lombardo ("Radical delarruista") Ricardo López Murphy ("Tecnócrata") José Luis Machinea ("Tecnócrata") Juan José Llach ("Tecnócrata") Nicolás Gallo ("Tecnócrata") Alberto Flamarique ("Frepasista") Graciela Fernández Meijide ("Frepasista")	
Gabinete 2 (5-6 de octubre de 2000)	Chrystian Colombo ("Radical delarruista") Jorge De la Rúa ("Radical delarruista") Marcos Makón ("Frepasista") Patricia Bullrich ("Tecnócrata") Hugo Juri ("Tecnócrata")	Rodolfo Terragno ("Radical") Ricardo Gil Lavedra ("Radical") Nicolás Gallo ("Tecnócrata") Juan Llach ("Tecnócrata") Alberto Flamarique ("Frepasista")

Gabinete (fecha de comienzo)	Ingresos	Salidas
Gabinete 3 (5-20 de marzo de 2001)	Ramón Mestre ("Radical") Andrés Delich ("Radical") José Dumón ("Radical") Horacio Jaunarena ("Radical") Daniel Sartor ("Radical") Juan Pablo Cafiero ("Frepasista") Domingo Cavallo ("Tecnócrata") Carlos Bastos ("Tecnócrata")	Ricardo López Murphy ("Tecnócrata") Graciela Fernández Meijide ("Frepasista") Marcos Makón ("Frepasista") Juan Pablo Cafiero ("Frepasista") Federico Storani ("Radical") José Luis Machinea ("Tecnócrata") Hugo Juri ("Tecnócrata")

Fuente: elaboración propia

La tecnocratización cualitativa se vio, sobre todo, en el Gabinete 3. La mayoría de sus integrantes eran radicales (no alfonsinistas o delaruístas en general), pero los tecnócratas liderados por Cavallo formaron una especie de *subgobierno de intervención*. En esos tres ministerios (Economía y Producción, Infraestructura y Trabajo / Seguridad Social) se decidían y comunicaban las principales medidas del gobierno en relación con la crisis económica. Cavallo ponía ministros, sacaba presidentes del BCRA y se movía con autonomía. Y en el tramo final, la política desapareció en manos de los tecnócratas.

4.4. Consideraciones finales

Como veíamos al principio de este capítulo, la influencia indiscutible del Presidente en la conformación de sus equipos de gobierno permite entender la impronta de una gestión. Los ministros son, finalmente, los colaboradores del presidente, que "ad-ministran" las áreas permanentes del Poder Ejecutivo. Luego, los grados de democracia de cada sistema, los tipos de coalición, las ideologías, los partidos y el contexto internacional

explican cómo las gestiones de los ministros se transforman en políticas públicas. Las reformas neoliberales de la década de 1990 estuvieron llevadas adelante por gabinetes altamente tecnocráticos, no partidistas. Y La investigación politológica nos aporta ciertas regularidades para este tipo de gobiernos. Los gabinetes tecnocráticos aparecen menos preocupados por la impopularidad y más orientadas al mercado que los gabinetes partidarios, que en principio deben responder a sus representados. Por esa razón, son vistos como más funcionales a la eficacia reformista. También, nos permiten explicar la heterogeneidad u homogeneidad de los mismos como una variable de importancia respecto a la negociación en el ámbito del Ejecutivo, y cómo de ella puede depender el alcance mismo de las reformas. Tal como sostienen Altman y Castiglioni (2009), a mayor porcentaje de ministros “independientes”, menor es el costo asociado a la negociación de reformas al interior del Ejecutivo.

La estructura del gabinete de Fernando De la Rúa fue un reflejo del perfil que pretendió darle a su gobierno en un contexto de serias dificultades. Y estuvo fuertemente influido por esta percepción de funcionalidad. En la primera etapa (Gabinete 1) buscó contener a la coalición electoral que se había conformado, la Alianza, pero no lo hizo en forma equitativa. El Frepaso, que había salido segundo en las anteriores elecciones presidenciales (de 1995) y fue considerado como un gran aportante de votos, no había logrado una importante presencia entre los ministros. La idea de que Chacho Álvarez no contaba con sus propios tecnócratas, en un gobierno regido por la lógica tecnocrática, era una señal de debilidad mayor a la que suponían sus bloques legislativos. La tecnocratización significó, también, un vaciamiento del lugar del Frepaso en el gobierno. Y la salida del Frepaso del gabinete, a su vez, implicó un aislamiento cada vez mayor de un gobierno ya en manos de los economistas devenidos en “políticos tecnócratas”.

4.5. Anexo: fuentes documentales y biográficas de los ministros del gabinete (1999-2001)

El análisis de la información y los perfiles biográficos de los integrantes de los gabinetes de Fernando De la Rúa se basó en numerosas

fuentes periodísticas y bancos de datos, todos ellos disponibles en línea. A continuación, una transcripción de sus respectivos hipervínculos; en todos los casos, el último acceso a la fuente correspondió al día 1 de septiembre del año 2017

<http://www.lanación.com.ar/468642-fallecio-ayer-roque-maccarone>

<http://www.fundacionkonex.org/b416-roque-maccarone>

<https://www.clarin.com/economia/murio-roque-maccarone-0-HJdfui-fgRYg.html>

<http://www.lanación.com.ar/307480-maccarone-fue-confirmado-por-el-senado-como-titular-del-bcra>

<http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Presidentes-Anteriores.asp>

<https://es.wikipedia.org/wiki/Roque-Maccarone>

<http://www.telam.com.ar/notas/201704/184559-storani-ratifico-la-predisposicion-de-la-ucr-para-acompanar-a-macri.html>

<https://www.pagina12.com.ar/1999/99-11/99-11-25/pag05.htm>

<http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/478285>

<http://www.todo-argentina.net/biografias/Personajes/federico-teobaldo-manuel-storani.htm>

<http://www.lanación.com.ar/15172-denuncian-a-storani>

<https://es.wikipedia.org/wiki/Federico-Storani#Bibliograf.C3.ADa>

<https://www.cronista.com/economiapolitica/Fallecio-Pedro-Pou-ex-titular-del-Banco-Central-20130131-0026.html>

<https://www.clarin.com/economia/procesan-pedro-pou-directores-banco-central-0-SyiuK6gRY1.html>

<http://www.lanación.com.ar/1550533-pedro-pou-un-economista-de-pura-cepa-liberal>

<https://www.pagina12.com.ar/1999/99-05/99-05-27/pag03.htm>

<http://www.venado24.com.ar/venadotuerto/politica-y-sociedad/fallecio-pedro-pou-ex-presidente-del-banco-central-y-actor-principal-de-la-caida-del-ex-bid/>

<http://www.lanación.com.ar/63768-el-cema-academia-y-politica>

- <http://www.lanación.com.ar/383029-procesaron-a-roque-fernandez-y-a-pou-por-defraudacion-al-estado>
- <http://www.lanación.com.ar/336121-denuncia-contrapou-y-maza-del-ex-dueno-del-banco-de-la-rioja>
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Pedro-Pou>
- <http://descubrircorrientes.com.ar/2012/index.php/biografias/874-l-m-n-n-o-p-q/mestre-juan-bautista>
- <http://www.lanación.com.ar/478999-murio-en-cordoba-el-ex-ministro-y-ex-gobernador-ramon-mestre>
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Ram%C3%B3n-Mestre>
- <http://www.politicargentina.com/notas/201511/9991-perfil-de-cada-ministro-nombrado-por-macri.html>
- <http://www.lanación.com.ar/1848785-hernan-lombardi-megacarera-de-medios-publicos>
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Hern%C3%A1n-Lombardi>
- <https://es.wikipedia.org/wiki/H%C3%A9ctor-Lombardo>
- <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-5927-2002-06-05.html>
- <http://www.diariojudicial.com/nota/6605/-/www.diariojudicial.com>
- <http://www.infobae.com/2006/09/11/275611-la-verdadera-historia-del-antrax-la-argentina/>
- <http://www.lanación.com.ar/531718-procesan-al-ex-ministro-de-salud-hector-lombardo>
- <http://www.revistamedicos.com.ar/numero10/pagina01.htm>
- <http://www.rionegro.com.ar/viedma/la-justicia-sobreseyo-al-exministro-daniel-sartor-DCRN-6805550>
- <http://www.rionegro.com.ar/region/ex-diputado-sartor-indagado-por-presunto-enriquecimiento-ilicito-YSRN-1628874>
- <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-10/01-10-26/pag12.htm>
- <http://archivo.lavoz.com.ar/2001/1024/portada/nota63105-1.htm>
- <http://www.letrap.com.ar/nota/2017-6-27-13-34-0-fuerte-retroceso-del-macrisimo-en-rio-negro-relegado-en-el-acuerdo-electoral>

<http://www.appnoticias.com.ar/desarro-noti.php?cod=15305>
<http://www1.rionegro.com.ar/arch200106/r02j15.html>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Daniel-Sartor>
<http://www.presidenciaduhalde.com.ar/system/contenido.php?id-cat=35>
<http://www.elonce.com/secciones/nacionales/389311-argentina-reemplazo-a-su-embajador-en-el-vaticano-nombro-a-eduardo-valdes.htm>
<http://www.lanación.com.ar/410176-juan-pablo-cafiero-asume-en-seguridad-y-promete-purgar-la-policia-bonaerense>
<http://www.acaedu.edu.ar/index.php/institucional/miembros/11-miembros-de-numero/77-dr-adalberto-rodriguez-giavarini>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Adalberto-Rodr%C3%ADguez-Giavarini>
<http://www.ancmyp.org.ar/muestraobjeto.asp?id=189&rubro=385&tipo=0>
<http://www.diasdehistoria.com.ar/content/la-ca%C3%ADda-del-gobierno-de-fernando-de-la-r%C3%BAa>
<https://www.clarin.com/politica/makon-suenos-che-pragmatismo-chacho-cavallo-0-HJTXBb-ICKI.html>
<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/70265/341945/version/1/file/CV+Abreviado+MAKON.pdf>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Marcos-Mak%C3%B3n>
<http://www.ele-ve.com.ar/Marcos-Makon-fue-reelecto-presidente-de-la-Asociacion-Argentina-de-Presupuesto.html>
<https://www.clarin.com/politica/historia-enroque-fallido-0-S17AE2eAYg.html>
<https://www.pagina12.com.ar/1999/99-11/99-11-23/pag03.htm>
<http://www.lanación.com.ar/473745-nicolas-gallo-declaro-por-el-presunto-complot-contra-el-gobierno-de-de-la-rua>
<https://www.pagina12.com.ar/2000/00-11/00-11-03/pag19.htm>
<http://www.todo-argentina.net/biografias/Personajes/gallo.htm>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Nicol%C3%A1s-Gallo>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Graciela-Fern%C3%A1ndez-Meijide>
<http://historiamoron.blogspot.com.ar/p/graciela-fernandez-meijide.html>
<http://www.lanación.com.ar/211615-graciela-fernandez-meijide>

- <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106159-2008-06-17.html>
- <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo82/files/revista-coleccion-n24-04-Zicari.pdf>
- <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-03/01-03-17/pag03.htm>
- <https://www.clarin.com/economia/28-medidas-lopez-murphy-0-Hyp-gqOeCFe.html>
- <https://www.clarin.com/politica/rua-lopez-murphy-ministro-economia-0-S1mGVCTx0Y1.html>
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Ricardo-L%C3%B3pez-Murphy>
- <http://www.diariojudicial.com/nota/41955>
- <http://buscar.lanación.com.ar/%27Jos%C3%A9%20Gabriel%20Dumon%27>
- <https://www.clarin.com/politica/dumon-legado-bullrich-atento-cgt-0-SJ4u9Ue0Kg.html>
- <http://www.lanación.com.ar/346978-dumon-es-el-nuevo-ministro-de-trabajo>
- <http://www4.hcdn.gov.ar/dependencias/circleg/curriculums/Dumon.html>
- <https://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9-Gabriel-Dum%C3%B3n>
- <http://www.lanación.com.ar/365331-el-equipo-de-defensa>
- <https://www.clarin.com/economia/jaunarena-viejo-conocido-0-HydG3-lAYx.html>
- <http://www.infobae.com/2011/06/30/590814-horacio-jaunarena-presento-su-libro-la-casa-esta-orden/>
- <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/147918-47487-2010-06-20.html>
- <http://www.ancmyp.org.ar/muestraobjeto.asp?id=200&descrip=Jos%E9%20Horacio%20Jaunarena&rubro=385&tipo=0>
- <http://www.infonews.com/nota/1452/un-repaso-por-la-sinuosa-carrera-politica>
- <http://www.eldestapeweb.com/el-gabinete-macri-quien-es-y-que-hizo-patricia-bullrich-n12529>

<http://www.lanación.com.ar/1848784-patricia-bullrich-ministra-de-seguridad>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Patricia-Bullrich>
<http://www.3lclipping.com.ar/alberto-flamarique-bio-624.html>
<http://www.infobae.com/2012/08/14/664746-doce-anos-despues-el-cambio-del-ex-ministro-trabajo-alberto-flamarique/>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Alberto-Flamarique>
<http://www.oei.es/historico/autoridadesi.php>
<http://www.ambito.com/496905-el-ex-ministro-de-educacion-de-de-la-rua-dijo-que-macri-le-ofrecio-reemplazar-a--narodowski>
<http://www.lapoliticaonline.com/nota/71558/>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Andr%C3%A9s-Delich>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Hugo-Juri>
<http://www.infobae.com/economia/2016/11/08/jose-luis-machinea-actualizo-su-tablita-y-sorprendio-con-el-monto/>
<http://www.lanación.com.ar/105811-un-tecnico-del-fmi-con-senal-de-alerta>
<http://www.clarin.com/ediciones-antteriores/llamativa-disputa-presidente-machinea-0-B1Mexr1eAtg.html>
<http://www.lanación.com.ar/1637720-jose-luis-machinea-convertibilidad>
<https://www.clarin.com/economia/jose-luis-machinea-decidio-irse-gobierno-0-BJ-4n-lCKg.html>
<http://www.utdt.edu/ver-contenido.php?id-contenido=7717&id-item-menu=14976>
<http://www.cepal.org/es/equipo/jose-luis-machinea>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9-Luis-Machinea>
<http://www.eldia.com/nota/1999-11-25-juan-jose-llach-educacion>
<http://www.utdt.edu/ver-contenido.php?id-contenido=7702&id-item-menu=14895>
<http://www.fundacionkonex.org/b1057-Juan-Jos-Llach>
<http://web.archive.org/web/20000417124439/http://www.presidencia.gov.ar/home-nafta.html>

<https://es.wikipedia.org/wiki/Juan-Llach>
<http://www.infobae.com/2015/12/01/1773528-carlos-menem-y-domingo-cavallo-fueron-condenados-la-causa-sobresueldos/>
<http://acij.org.ar/causas-de-corrupcion/causas>
<https://www.cronista.com/3dias/El-corrallito-de-De-la-Rua-y-Cavallo-20150102-0009.html>
<http://www.lanación.com.ar/78355-cavallo-tiene-50-causas-en-la-justicia>
<http://edant.clarin.com/diario/96/07/27/justic.htm>
<http://www.cavallo.com.ar/>
<http://www.perfil.com/politica/domingo-cavallo-el-malquerido-historia-de-huevos-y-repudio-al-exsuperministro-0821-0041.phtml>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Domingo-Cavallo>
<http://www.buenosaires.gob.ar/areas/seguridad-justicia/justicia-trabajo/tribunal-superior/cv/lavedra.pdf>
<http://www.lanación.com.ar/2021154-ricardo-gil-lavedra-explico-porque-se-aplico-la-ley-mas-benigna-en-el-fallo-del-2x1>
<http://www.infobae.com/politica/2017/05/21/ricardo-gil-lavedra-estoy-en-contra-del-pedido-de-juicio-politico-a-los-jueces-de-la-corte-tiene-un-tufillo-fascista/>
<http://www.3lclipping.com.ar/ricardo-gil-lavedra-bio-1288.html>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Ricardo-Gil-Lavedra>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge-de-la-R%C3%BAa>
<https://es.wikipedia.org/wiki/Carlos-Bastos>
<http://www.lanación.com.ar/56800-bastos-un-cavallista-con-mucha-energia>
<https://www.clarin.com/politica/funcionarios-llegan-0-SJaXPfux0Ye.html>
<http://www.eldestapeweb.com/macri-nombro-un-ex-funcionario-los-90-que-declaro-contra-argentina-n15345>

CAPÍTULO 5.

EL DESEMPEÑO DE LOS EXPERTOS EN LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD: DEL ASCENSO DE CAVALLO AL OCASO DE DE LA RÚA

La figura del “ministro de Economía fuerte” tenía extensos antecedentes en nuestro país, como pudimos ver en el capítulo 1. Las figuras de Álvaro Alsogaray, Roberto Alemann o José Alfredo Martínez de Hoz resonaban en nuestra historia. Aunque ellos no eran, como Domingo Cavallo, prestigiosos economistas de formación internacional. Alemann y Martínez de Hoz se habían graduado como abogados, Alsogaray era capitán del Ejército e ingeniero. Los tres estaban muy ligados a la oligarquía argentina. Cavallo era un experimento diferente.

Asimismo, la figura del ministro de Economía estaba fuertemente ligada a la gestión de la internacionalización económica. La relación económica de Argentina con el mundo estuvo signada por marchas y contramarchas, de tensiones e intereses contrapuestos que habían impedido el despegue a nuestro país dentro del concierto de naciones. O eso interpretaba buena parte de la clase dirigente argentina. En otras palabras, la ausencia de planificación de nuestras políticas públicas y económicas, y la falta de continuidad en las mismas, había sido uno de los determinantes de nuestras crisis recurrentes.

Para explicar esa volatilidad de las políticas económicas, podíamos destacar el peso que supieron tener ciertos intereses. Las políticas económicas de apertura habían puesto en jaque a la vía industrializadora, dejándonos en las puertas de aquellas metas. Vimos pasar oportunidades de desarrollo. Desde lo discursivo, manifestamos varias veces la idea de que Argentina tenía un proyecto de desarrollo y se encuentra “en vías de realizarlo”, era parte de nuestras decisiones estructurales. La “gran política”, en términos de los clásicos, había venido dada por la influencia de los

sectores que no se encontraban dispuestos a ceder: ni en sus demandas ni en sus ganancias. La falta de armonía como de acuerdo acerca del camino a seguir está influenciada por estos sectores que con sus decisiones dentro del ámbito interno han reafirmado el rumbo de marginalidad (respecto al centro) que el país presentó y continuó presentando.

La primera gran crisis, la que culminó en el “Rodrigazo”, se inscribió en un período de ocaso del modelo de acumulación capitalista basado en la producción industrial, también llamado modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Ese período, con varios componentes, se ubica entre los años 1970 y 1975. Por su parte, las dos crisis siguientes –1989,2001– se dieron en un período, que podemos ubicar entre los años 1976 y 2002, caracterizado por la instauración, consolidación y exacerbación de un modelo de acumulación capitalista basado en el predominio de lo financiero y la globalización.

Entre tanto, el país que atravesó por ambas crisis contaba con una *path dependence* originada en el modelo agro-exportador, iniciado en el lejano 1880. El que parece tener larga vida. Con el correr de los años y los diversos cambios que ha sufrido el país, parece que aquella idea del “granero del mundo” no ha sido fuertemente cuestionada e interpelada, sino que, por el contrario, fue cobrando diferentes formas de vigencia. La entrada de divisas a un mercado dolarizado dependió, en gran medida, de la manutención de las bases de aquél modelo.

Al abrirse un nuevo mundo, basado en un nuevo patrón de acumulación que deviene de las sucesivas transformaciones en las tecnologías y las “nuevas revoluciones industriales”, la economía argentina evidencia un cierto atraso que no cesará de acentuarse. Este atraso tendrá la forma de una relación asimétrica en función de la desigualdad en los términos de intercambio (como planteaba la histórica CEPAL) que ensanchaba cada vez más la brecha que separaba a los países desarrollados de los subdesarrollados. Argentina, pese a haberlo intentado en varias ocasiones, nunca pudo dejar de ser un país dependiente de sus exportaciones de productos primarios. En otras palabras, aunque el país, en ciertos períodos, logró un incipiente desarrollo en ciertas actividades industriales, estas siempre estuvieron desfasadas con respecto a los avances presentados por la vanguardia tecnológica llevada adelante por los países desarrollados.

Por ello, tampoco pudo cambiar su matriz productiva de modo definitivo en términos de desarrollo industrial junto con su consiguiente desarrollo humano. Cabe destacar, además, que el aspecto financiero fue otro factor que minó las posibilidades del país de tomar decisiones soberanas que lo llevaran a dirigirse hacia un proceso de industrialización que permitiera diversificar aquella matriz productiva en función de convertirse en un generador de divisas genuino para poder terminar con los continuos estrangulamientos de la balanza de pagos.

Aquellos ahogamientos que venían desde el sector financiero han puesto siempre el pie sobre el posible desarrollo argentino, funcionando como un “muro de contención” que reflejaba el impedimento a un cambio de rumbo en materia productiva que nos permitiera alejar de aquel sueño de fines del siglo XIX.

El primer período de crisis (1970-1975) se enmarcaba en un contexto internacional signado por la plena vigencia de la llamada “Guerra Fría”, presentando dos modelos claros y antagónicos de Estado junto a sus diversos modos de vida. Asimismo, se vislumbra la inminente “Crisis del Petróleo” como así también el nacimiento del Neoliberalismo dejando trunco el pacto entre Estado y Sociedad que dio lugar al Estado de Bienestar (ver Ceceña, 2000).

Por su parte, a nivel nacional, el impacto de la Crisis del Petróleo como así también el rápido crecimiento del Modelo Neoliberal han sido fundamentales en el esquema económico argentino. Organismos multilaterales de crédito como así también nuevos patrones de consumo junto a un estilo de vida que parecía imponerse, han dejado una clara huella en este período. De este modo, el modelo desarrollista parece transitar el comienzo de su ocaso. A su vez, en el país se presenta un clima de inestabilidad política junto a una “fuerte conflictividad social producto de una puja por la distribución del ingreso” (ibíd). Parece ser que, durante este período, veremos los últimos intentos de una alianza entre los sectores subalternos para hacerle frente a un sector dominante atomizado pero cada vez más dispuesto a cerrar filas y avanzar en su creciente homogeneización. Todos estos factores atraviesan la relación económica de Argentina con el mundo. Sus diversas combinaciones tendrán como resultado la expansión / retracción de su actividad económica junto con su desarrollo humano.

Ahora bien, en cuanto a lo comercial, este período muestra que los principales proveedores de nuestra economía son Estados Unidos (con una participación de un 18,2% de promedio), Alemania del Este y Alemania Occidental (con una participación de cada una del 10% de promedio a lo largo del período) y Japón (con un 9,2% de participación). Asimismo, cabe destacar que, entre la composición de las importaciones realizadas por Argentina, el sector dominante es el de autopartes, maquinarias y afines con un promedio del 25% a lo largo del período, mientras que el segundo rubro de importación está constituido por productos químicos (con un promedio del 15%) y el tercero viene dado por derivados del hierro (con un 14% de promedio). De lo arriba mencionado, cabe destacar una serie de consideraciones. En primer lugar, vale decir que los países con los que Argentina mantiene una relación comercial en términos de importaciones son aquellos llamados “industrializados”. A su vez, los rubros que componen más del 50% de las importaciones pueden ser considerados como insumos para el posible desarrollo industrial del país. Vale agregar, por otra parte, que la tendencia a la importación del componente principal y fundamental para el modelo ISI (autopartes, maquinarias y afines), comienza en los 70s con un 33% y finaliza con un 17,5% en 1975, por lo que es posible distinguir una clara tendencia decreciente (Ver Brenta, 2013).

Por otra parte, en relación con las exportaciones, el principal comprador de productos argentinos durante este período es Italia (con un 12% de las exportaciones), mientras que Alemania del Este (8%) y Alemania Occidental (7,5%) se encuentran en el segundo y tercer puesto respectivamente. Estados Unidos es el país americano que más importa productos argentinos en el periodo con un promedio de 7,3%. Por su parte, en cuanto a la composición de las exportaciones, el producto principal es el maíz con un 14%, seguido de la carne bovina con un 12% y el trigo con un 7,3% de promedio en esta etapa. De acuerdo con este panorama, resulta evidente que el núcleo de las exportaciones está compuesto por productos primarios que son destinados a países industrializados con los cuales nuestro país mantiene una relación de intercambio de una asimetría creciente. Un claro ejemplo de esta cuestión viene dado por el caso de Alemania Occidental y Alemania del Este con quienes mantenemos

una relación desigual en torno al valor de los productos de exportación/importación (ibíd).

Ahora bien, en cuanto a la balanza comercial, esta fase muestra una serie de vaivenes, dejando tres años con superávit y dos con saldo negativo. El período abre con un saldo comercial favorable de u\$s79.125 y cierra con un saldo negativo de u\$s985.237. Además, el saldo comercial de esta fase, tomando como serie sus seis años que lo componen, arroja un saldo favorable de u\$s329.041. A pesar de los vaivenes, este período refleja un cierto orden en las cuentas públicas en torno a lo comercial, lo que, en principio, parece asentar el terreno para el futuro paradigma basado en un enfoque monetarista de la balanza de pagos. Es allí donde se impondrán las nuevas reglas de juego orientadas hacia un modelo neoliberal en donde la idea de “déficit” resuena cada vez más como una alarma de alerta.

Por otra parte, en cuanto al volumen monetario, las importaciones son crecientes a lo largo del período, mientras que las exportaciones muestran un ascenso hasta su último año, 1975, en donde caen con profundidad. Este esquema, revela que el país necesita de un volumen de importaciones creciente y progresivo para seguir llevando adelante su modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones), mientras que también evidencia su contracara representada por la necesidad de aumentar las exportaciones para mantenerse en vigencia. Por ende, al caer las exportaciones de manera periódica (en relación con las importaciones y también en relación con el volumen de exportaciones en relación a años previos) peligra el camino hasta aquí atravesado por esta matriz productiva.

En cuanto a la cuestión financiera, cabe destacar los siguientes datos. Por una parte, durante el período analizado, la deuda externa total del país fue creciendo de manera progresiva, iniciando el ciclo con un saldo de u\$s3.875 (en millones de dólares) y finalizando con un nivel de deuda que asciende a u\$s8.085 (en millones de dólares). Es decir que, a lo largo de estos seis años el nivel de deuda se incrementa en un porcentaje mayor al 100%, siendo 1975 el año en donde el nivel de deuda crece significativamente (de u\$s5.514 a u\$s8.085 en millones de dólares), aumentando en un 68,2%. Claramente, con el crecimiento

constante de la deuda, las políticas económicas argentinas comienzan a ser más permeables a los lineamientos político-económicos provenientes de los organismos multilaterales de crédito. De este modo, el nivel de deuda representará una porción cada vez más significativa del PBI, lo cual minará las posibilidades de decisión soberana en torno al desarrollo económico, comercial e industrial del país (Brenta, op. cit).

En resumen, este período nos ha mostrado como se ha dado la relación de nuestro país para con el mundo. Allí, fue posible observar cómo sus aspectos comerciales daban cuenta de una realidad que comenzaba a oscurecerse. Relaciones asimétricas con países industriales y problemas progresivos en cuanto a los saldos comerciales evidencian este panorama de incipiente (pero creciente) penumbra. A su vez, se ha visto que el aspecto financiero ha comenzado a cobrar más peso en la realidad de nuestra tierra, mostrando atisbos de su potencial capacidad de obstaculizar vías de desarrollo sustentables para la mayor parte de la población. Por ende, parece que con la crisis de Estado de Bienestar junto con los problemas estructurales (en materia económica) que Argentina presenta (periódicos desequilibrios en la balanza de pagos), se cierran las puertas a un avance en su diversificación productiva. Esto conlleva a que la relación del país para con el resto del mundo sea cada vez más desigual producto de los precios disímiles de las materias primas exportadas con respecto a los productos tecnificados elaborados por países industriales. Al consolidarse la vía “reprimarizante” de la economía junto con el inminente advenimiento de un modelo de acumulación de capital de base financiera, la relación de subordinación se intensifica. La planificación a largo plazo, la inversión productiva y el desarrollo industrial comienzan a alejarse de la realidad argentina. Como contrapartida, emerge la creciente carga de los servicios de la deuda en las cuentas nacionales, el aumento de la especulación financiera y la pérdida de soberanía en las decisiones concernientes a asuntos sensibles de la Argentina.

Todas estas tensiones estuvieron notoriamente depositadas sobre la institución del Ministro de Economía. Esta cartera conducía la política económica doméstica y también la política económica exterior –pese a que, según la letra y espíritu de la Constitución histórica, esto último debía recaer en manos del Congreso. El ministro fue, también, por ac-

ción u omisión, el gestor de los shocks externos y de la globalización económico – financiera. El retorno de Cavallo era, por lo tanto, la restauración desesperada del rol del ministro de Economía en un contexto de crisis global. La Argentina se enfrentaba al riesgo de un default. Tal como indicaba la galopante tasa de riesgo país, esa posibilidad no dejaba dudas. Cavallo, dotado de plenas facultades, y guiado por su ambición, estaba a punto de cometer sus mayores errores de cálculo.

* * *

Las dificultades hasta aquí estudiadas se centraron en la asimetría y la incapacidad de conciliar el proyecto tecnocrático que adoptó de la Rúa (mucho antes de la “espiralización” de la crisis, como explicamos en el capítulo 3) con el proyecto político del Frepaso y una parte no menor de la UCR. El ánimo de colaboración a nivel nacional no se extendió demasiado y siguió obrando “una competencia de suma cero entre ambas fuerzas”; aunque el éxito de la Alianza en los comicios, “sobre todo en las grandes ciudades”, forjó una consolidación en la “‘identificación aliancista’ del electorado” (Novaro, 2002, pág. 12); ello no se tradujo en una convergencia de estrategias y opciones, sino sólo en la continuidad del acuerdo y la elevación de los costos de una salida. La falta de convergencia también era notable en torno a la posibilidad de enfrentar el acceso a “funciones de gobierno” (Novaro, 2002, pág. 13), que comprometería más adelante a los liderazgos y fuerzas a serios conflictos y una puja, cada una a su favor. “Los clivajes programáticos e ideológicos tampoco ayudaron a fortalecer la colaboración ni a formar un polo predominante” (Novaro, 2002, pág. 15).

Tras las internas de 1998, y el triunfo de De la Rúa como candidato, quedaron expuestas algunas de las vulnerabilidades, algo pudieron sortear parcialmente “gracias al rápido acuerdo alcanzado” (Novaro, 2002, pág. 15), encarado con una repartición de cargos y un intento de equilibrar la representatividad de cada fuerza. Aunque pasado esto sumaron más logros electorales y “la coyuntura parecía ser favorable para la coalición”, se fortalecía en las encuestas, el gobierno a duras penas capeaba el temporal de la recesión, desatada por la crisis financiera pero Alianza aún no resolvía problemas de peso, que permanecieron

sin respuestas. Lo irresuelto alcanzaba a qué mecanismos se utilizarían para formar el gobierno, para la toma de decisiones en el poder, y para resolver las diferencias que existían entre las fuerzas y sus líderes (Novaro, 2002, pág. 16), si hubo respuestas, fueron débiles y no se destinó mayores recursos al tema.

En este marco de incertidumbre apareció, luego de la crisis de la coalición, un proyecto de tecnocratización apresurada, a partir de la llegada de Cavallo.

5.1. Cavallo, político tecnócrata internacional

“Tienen que irse acostumbrando a Cavallo y a algunos otros Cavallos que vengan por acá”

ABDALÁ BUCARAM, PRESIDENTE DE ECUADOR, AGOSTO DE 1996

Es importante no olvidar el contexto internacional favorable a los políticos tecnócratas que se respiraba en el mundo hacia fines del siglo XX. Estos personajes, que fueron protagonistas de las reformas neoliberales en muchos países de diversos continentes, gozaban de un prestigio internacional. La idea de que los *technopols* eran portadores de recetas universales estaba en su esplendor.

Según Torres Reina (2012), la presencia de asesores externos y organizaciones internacionales de financiamiento ha sido una constante de las políticas económicas y exteriores de América latina, y tiene un origen en los Estados Unidos. Los políticos tecnócratas, dicen las perspectivas más críticas –como las de este autor– han sido una forma de viabilizar los postulados de las agencias gubernamentales de Washington en otros países del hemisferio.

Estas “sugerencias, recomendaciones e imposiciones” se planteaban como generalizables a un amplio conjunto de países, sin contemplar las especificidades económicas y sociales de cada uno de ellos (Torres Reina, op. cit.); se buscaba asimilar, a través de estas recomendaciones, al conjunto de las economías nacionales según el exitoso modelo económico norteamericano. Estos intereses, dirá el autor, han estado

representados en algunos por los políticos norteamericanos, en otros por las corporaciones internacionales, o por los grandes grupos financieros. Los centros académicos estadounidenses preparan cuadros técnicos que luego transfieren tesis formuladas para otros ámbitos en América Latina. Los tecnócratas, con contactos en los centros académicos, fluctúan entre el funcionariado, los organismos internacionales y los centros académicos nacionales e internacionales, replicando siempre los modelos oportunamente aprendidos.

En este marco hay que entender la vida internacional de Cavallo tras su paso por la función pública durante el gobierno de Carlos Menem. Pero aunque pudo inclinarse por la vida académica en Estados Unidos, como Zedillo, ese destino lo aburría. Descartó convertirse en profesor y dedicó años de su vida a ser asesor de otros gobiernos. A exportar, en suma, su experiencia con la convertibilidad.

Así fue como llegó a Ecuador. Aunque nunca fue nombrado oficialmente como funcionario o asesor presidencial, tras la asunción de Abdalá Bucaram como presidente de ese país el 10 de agosto de 1996 –Cavallo estaba recién salido del gobierno menemista–, el economista argentino Domingo Cavallo ya estaba en Quito conversando con el entonces novel mandatario. Tanto Cavallo como Bucaram declararon ante la prensa favorablemente sobre esa posibilidad: *“yo les pregunto a todos esos genios (ecuatorianos) de la economía: ¿Las medicinas que toman, las descubrieron adentro (del país)? ¿Las operaciones de corazón abierto las descubrimos adentro? No, fue afuera”*, dijo entonces Bucaram¹⁹. Carlos Bastos, tal como mencionamos en el capítulo anterior, también fue asesor de Bucaram.

Un párrafo especial merece la convocatoria de Cavallo a Moscú en 1998, tras la feroz crisis del rublo del año anterior. Según informaban los diarios argentinos en ese entonces, el ex ministro de Economía había sido invitado por Boris Yeltsin y el entonces primer ministro, Viktor Chernomyrdin, para asesorar a su gobierno para “resolver la crisis”. Y

¹⁹ “Cavallo encontró un defensor de sus políticas en Ecuador”. En *La Nación*, 19-08-1996. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/168306-cavallo-encontro-un-defensor-de-sus-politicas-en-ecuador> (último acceso: septiembre de 2017)

agregaba que *Rusia debería ser ayudada por Occidente con un virtual plan Marshall, con el apoyo financiero de Estados Unidos, Alemania y el Fondo Monetario Internacional, para establecer una suerte de “currency board” (esquema de convertibilidad) y recuperar así la confianza interna y externa*. Los diarios creaban gran expectativa: decía *La Nación* que el ex ministro estaba “aparentemente incómodo porque se había filtrado la noticia de la invitación”, pese a lo cual Cavallo no negaba nada ni rehusaba a hacer declaraciones. Y decía cosas como que “Occidente no puede desentenderse de la grave situación rusa porque la inestabilidad política y económica de un país de esa importancia repercute sobre todo el mundo”, o que “hubo contactos discretos (...) con la conducción del FMI y del Tesoro norteamericano para saber si una propuesta de colaboración suya con Rusia contaría con el beneplácito de Michel Camdessus y del gobierno de Washington, ya que sólo una iniciativa de apoyo occidental integral puede ser exitosa”²⁰.

Agregaba el cronista que “desde ambos lados hubo un caluroso vía libre para el asesoramiento de Cavallo. Visto desde Washington, la intervención personal de un economista de la Argentina permite evitar, frente a la opinión pública rusa, la posible crítica interna a un plan exterior venido de los Estados Unidos”. *La Nación* no disimulaba su inclinación de mostrarlo a Cavallo como un héroe tecnocrático internacional. En la mencionada nota, decía que “mientras tomaba un cortado y una medialuna, muchos parroquianos del lugar lo saludan y lo felicitan por la sorpresiva noticia de su asesoría a Rusia” y que “la cuestión rusa lo atrae como un imán”²¹. Cavallo era elevado a la categoría del salvador internacional.

²⁰ Ver diario *La Nación* del 30 de agosto de 1998, “Domingo Cavallo llevará un plan para Rusia”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/108792-cavallo-llevara-un-plan-para-rusia> (último acceso: 31 de julio de 2017)

²¹ Aunque la mencionada nota decía que Cavallo no quería hablar del tema, luego publica una breve entrevista en la que el aparente asesor de Yeltsin contaba todo con lujo de detalles: “Hasta ayer (por el viernes) no tenía ninguna noticia. Por la tarde (del viernes) me llegó un fax a la oficina, firmado por el viceprimer ministro. Yo no lo recibí personalmente, porque me encontraba en Córdoba, para la reunión de la Fundación Mediterránea en Ascochinga. Poco después, me llamó personalmente, por teléfono, el embajador de Rusia en Buenos Aires y le comuniqué que aceptaba la invitación y viajaba a Moscú lo antes posible. Ahora, sobre las causas por las que me llamaron, probablemente haya influido un artículo que yo escribí

La función del político tecnócrata, tal como describe Torres Reina, aparece asociada a la del consultor y el funcionario internacional. La totalidad de los economistas del período delarruista se desempeñaron como consultores o fueron contratados por organismos internacionales después de la gestión. José Luis Machinea fue Secretario General de la CEPAL, Domingo Cavallo asesor de gobiernos (al igual que Carlos Bastos); Ricardo López Murphy volvió a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, habitual contratista de gobiernos y organismos, y Llach hizo lo propio en diferentes instituciones. Ello nos lleva, por un lado, a preguntarnos sobre la naturaleza de la función del tecnócrata-consultor. Así suelen denominarse aquellos profesionales que ofrecen sus servicios en forma eventual y en un marco de contratación.

El que estos funcionarios puedan vender por igual sus servicios a gobiernos de cualquier país, incluido el suyo, abre todo tipo de preguntas acerca de la representación de los dirigentes. En general, los estados establecen límites de nacionalidad para ejercer cargos electivos (los presidentes y primeros ministros, casi siempre, deben ser nacidos en los territorios o tener la nacionalidad. Pero los políticos tecnócratas, como hemos visto, pueden ser transnacionales sin demasiada dificultad.

No obstante, tal como veíamos en estas publicaciones periodísticas, el caso de Cavallo parecía especial. Se construía una figura política, nutrida del prestigio internacional que reflejaban las coberturas mediáticas. Cavallo, finalmente, era un dirigente político con aspiraciones. Y en su decisión de aceptar el cargo que le ofrecía De la Rúa, tal vez había una especulación política. Más allá de la representación, se decía que Cavallo tenía un prestigio de tecnócrata infalible. Si ingresaba al gobierno de De la Rúa y resolvía la crisis, tal vez sería el próximo presidente.

hace quince días en la revista Forbes Global donde hablaba de la necesidad de ayudar a Rusia desde Occidente con una suerte de plan Marshall para tener éxito en estabilizar la moneda y llevar adelante las reformas que se necesitan. Allí digo, textualmente, dos cosas. La primera: Rusia debe establecer urgentemente la fuerza de la ley, frenar el poder de la nueva oligarquía y consolidar un sistema de derechos de propiedad, incluyendo el más básico: la estabilidad de la moneda, basada en una situación fiscal equilibrada. La segunda: los gobiernos occidentales deben tomar decisiones concretas. Por ejemplo: crear un fondo especial para ayudar a Rusia, que, a cambio, debe comprometerse a afianzar la democracia, intensificar las reformas y garantizar un manejo responsable del arsenal nuclear”.

5.2. La economía política de una crisis

Carlos Gervasoni (2003a) estudia el posible impacto de los factores políticos en la génesis de las crisis financieras en los países en desarrollo. A través de la combinación de un modelo teórico sobre colapsos financieros, el reconocimiento de eventos político-económicos en países en desarrollo y, especialmente, de la investigación de las circunstancias de la crisis argentina entre 1999 y 2001, comprende que estos colapsos financieros, además de tener consecuencias negativas a nivel económico, tienen efectos importantes en lo político: pueden provocar inestabilidad política y debilidad gubernamental (Gervasoni, 2003a, pág. 1).

Sin embargo, desarrolla y explica los orígenes, que engloban, primero, la acumulación de circunstancias tanto locales como internacionales, económicas y de política económica que inclinan a un país a una crisis de éste tipo, y además comprende otras crisis asociadas, con la económica y social como elementos causantes. Y segundo, demostrando la posibilidad de que el desencadenante de la crisis, no sólo sean variables económicas, sino que sea una fase movilizadora significativamente también por sucesos políticos. Asociados a eventos económicos e internacionales relevantes que los hayan precedido.

La economía, por un lado “aportó numerosas señales preocupantes, que contribuyen a alterar las expectativas de los inversores y a provocar tensión financiera” (Gervasoni, 2003a, pág. 18). La política por otro lado se había debilitado, la coalición de Gobierno, la Alianza UCR – Frepaso, sufrió de dos grandes crisis políticas, que incluían renunciaciones de altos funcionarios y crisis de gabinete; combinada con los altos niveles de riesgo país, señales de falta de voluntad política y rumores respecto a las decisiones y acontecimientos políticos de carácter negativo; todas manifestaciones que aumentaron la desconfianza y funcionaron como alarma para los inversores. “Un resultado empírico tendiente a confirmar el impacto de la debilidad política sobre las crisis financieras es la ineficacia de sucesivas medidas de política económica tendientes a reestablecer la confianza inversora” (Gervasoni, 2003a, pág. 30).

Éstos hechos confirman, que los eventos políticos negativos y su interacción con los desencadenantes económicos, deben concebirse como

elementos que influyen substancialmente para generar una crisis de tal magnitud. Ya que puede verse cómo los “mercados” tuvieron “muchas dudas sobre la fortaleza y la capacidad para implementar políticas del gobierno” posibilitando “que aún los anuncios más favorables a los intereses de los inversores no tengan efectos positivos sobre el riesgo-país” (Gervasoni, 2003a, pág. 30). Además “condiciones de fragilidad política, medidas económicas drásticas que podrían normalmente tener efectos positivos sobre el ánimo de los inversores” (Gervasoni, 2003a, pág. 30) pueden ser incluso interpretadas como “confirmaciones de la debilidad del gobierno” (Gervasoni, 2003a, pág. 30), empeorando las cosas y aumentando, como en Argentina, aún más el riesgo-país.

Una cronología del turbulento año 2001²² nos muestra cuál fue la impronta en el manejo de la crisis. Después del “blindaje”, la confianza en los mercados locales había mejorado. A lo largo de enero el Merval (la Bolsa de Comercio de Buenos Aires) había experimentado una importante suba como consecuencia de las expectativas positivas. Pero la vulnerabilidad de la situación macroeconómica volvió a sentirse con un nuevo shock externo: la crisis financiera en Turquía implicó una salida de capitales desde los emergentes hacia las matrices, lo que implicó una nueva presión sobre las reservas. En ese contexto, se produce la salida de Machinea y su reemplazo por Ricardo López Murphy, el hasta entonces Ministro de Defensa.

López Murphy se hizo cargo del despacho acompañado por economistas de FIEL y colegas de la política tecnocrática, como el ingeniero Manuel Solanet. Se tomó una semana para evaluar la situación y preparar los anuncios en materia de ajuste fiscal. Como mencionáramos en el capítulo anterior, su batería de recortes y medidas fue resistida por frepasistas, radicales y alfonsinistas y, sobre todo la comunidad del radicalismo universitario y la Franja Morada, que pidió su renuncia en movilizaciones callejeras²³. López Murphy es desplazado pocos días

²² Ver BBC, 20 de diciembre de 2001, “Cronología de los años de De la Rúa”. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin-america/newsid-1720000/1720496.stm> (último acceso: 1 de agosto de 2017)

²³ Ver Página 12, 17 de marzo de 2001, “Como un mazazo que quebró el Gobierno”, por José Natanson. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-03/01-03-17/pag03.htm> (último acceso: 1 de agosto de 2017)

después. De la Rúa ya estaba en contacto con Domingo Cavallo, quien sería designado a las pocas horas.

Cuadro 20.

El turbulento 2001: preparando la llegada de Cavallo

Enero 1-31: Tras el “blindaje”, el Merval de Buenos Aires sube en 28% a lo largo del mes ante las renovadas esperanzas de un reflote de la economía.

Febrero 19: Primer sacudón económico del año: estalla la crisis financiera en Turquía y desata el contagio de los mercados emergentes, entre ellos Argentina.

Marzo 2: Tiembla la economía argentina y renuncia el ministro Machinea.

Marzo 3: De la Rúa pide la renuncia de todos sus ministros para reorganizar el gabinete de gobierno.

Marzo 4: Ricardo López Murphy es designado frente a la cartera de Economía y da su respaldo al sistema de convertibilidad monetaria instaurado por Menem y Cavallo en 1991. López Murphy se compromete a cumplir con todas las metas acordadas el FMI.

Marzo 5: Tras la asunción de López Murphy, el Merval sube el 8,1%.

Marzo 16: López Murphy lanza nuevo plan económico: para eliminar el déficit fiscal, el plan establece una drástica disminución del gasto público por US\$1.962 millones en 2001 y por US\$2.485 millones en 2002. No todos están de acuerdo en el gabinete: tres ministros entregan su dimisión.

Marzo 18: El mandatario argentino llama a un “acuerdo político nacional”; el partido de Domingo Cavallo, Acción por la República, brinda su apoyo.

Marzo 20: En medio de la crisis del gabinete, López Murphy renuncia. Pocas horas después, Cavallo es designado en su lugar.

Fuente: elaboración propia en base a BBC, 20-12-2001, “Cronología de los años de De la Rúa”

De esa forma, en 20 días el gobierno nacional contó con tres ministros de economía. López Murphy se llama a silencio pero en privado transmite una evaluación muy pesimista sobre el futuro de las cuentas públicas argentinas. En la comunidad financiera, y en el Fondo Monetario Internacional —un actor clave en toda esta trama, naturalmente— la inestabilidad de la conducción de la cartera situación económica y lo que se percibía como una “falta de respaldo político” a los tecnócratas era recibido con inquietud. La llegada de Cavallo e produce en este clima ambiguo.

La llegada de Cavallo al gabinete, por lo tanto, fue “facilitada” por la secuencia precedente. Y para colmo, apareció un “nuevo Cavallo” que sorprendió con medidas tendientes a la reactivación con políticas activas. Los “planes de competitividad” estaban apuntando a generar sacar a las empresas de la recesión con estímulos y exenciones impositivas. Y propone una idea para sustituir el ancla monetaria con un sistema más flexible: la llamada “canasta de monedas”, que fijaba como precio de referencia para el peso a partir de un promedio de tipos de cambio entre el dólar, el euro y el real. De esta forma, Cavallo reconocía el problema cambiario en la competitividad argentina. Dada la depreciación de la moneda brasileña desde 1998, incluir al real en la canasta era una forma de devaluación.

Su principal desafío, ahora, era crear un marco de recuperación para que la reestructuración de la deuda de los próximos meses sea exitosa. Pero la “heterodoxia” no generaba entusiasmo en el FMI, que bajó sus previsiones de crecimiento para ese año. Las señales no eran buenas: los bancos, calificadoras de riesgo y el propio FMI quería un durísimo ajuste fiscal para avalar la reestructuración; Cavallo, en cambio quería avalar la reestructuración con indicadores de una economía real en crecimiento. Ese era el nuevo debate entre ortodoxia y ¿heterodoxia?

A diferencia de lo que había ocurrido con López Murphy, cuyo arribo al despacho de Hacienda había sido recibido con una jubilosa alza de más de 8 puntos en la Bolsa, la llegada de Cavallo fue en un marco de malas señales. Subió el riesgo-país (EMBI) medido por J.P. Morgan, y las dos grandes calificadoras de bonos soberanos de Wall Street bajaron la nota correspondiente a la Argentina. Todo ello contribuyó a introducir presión sobre el Senado dominado por el justicialismo, que aprobó el otorgamiento de más facultades de emergencia económica. Todo lo cual obraba como un empoderamiento del ministro, que ya había aterrizado con prerrogativas especiales. A diferencia de Machinea y López Murphy, Cavallo no solo desembarcaba con colaboradores dependientes del organigrama de Economía. Sumaba ministros propios, poderes especiales, y De la Rúa pronunciaba discursos de apoyo a su ministro.

Cavallo daba forma a su subgobierno: un gobierno dentro del gobierno. Pese a lo cual, mercados y organismos no creían en la sustentabilidad política del ministro Cavallo.

Cuadro 21. El turbulento 2001: el “nuevo Cavallo”

<p>Marzo 21: Cavallo, quien ocupara los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía durante los gobiernos de Carlos Menem, presenta al país su plan de reactivación económica (planes de competitividad) prometiendo crecimiento.</p> <p>Marzo 23: La calificación de “riesgo país” de Argentina supera la barrera de los 1.000 puntos básicos.</p> <p>Marzo 26-28: El riesgo de los bonos argentinos es rebajado por las calificadoras de riesgo Standard & Poor’s y Moody’s.</p> <p>Marzo 29: Bajo presión del gobierno y a regañadientes, el Congreso otorga poderes especiales a Cavallo para impulsar la recuperación de la economía.</p> <p>Abril 2: El gobierno anuncia que logró superar en US\$1.000 millones la meta de déficit fiscal que se había trazado para el primer trimestre del año (US\$2.100 millones).</p> <p>Abril 2: El FMI respalda el sistema cambiario vigente en Argentina desde 1991; sin embargo, reduce su previsión de crecimiento para el año 2001 de 2% a 1,0/1,5%.</p> <p>Abril 24: Argentina ofrece a los inversionistas canjear bonos por nuevos papeles globales pagaderos en 2008,2018 y 2031.</p> <p>Junio 3: El gobierno da a conocer el resultado de su plan de rescate de bonos a cambio de pagarés y otros instrumentos financieros: US\$29.477 millones.</p> <p>Junio 15: Cavallo anuncia una nueva medida para estimular la economía: el “factor de convergencia” para el comercio exterior. Éste busca abaratar las exportaciones y encarecer las importaciones vinculando el valor del dólar (equivalente al peso) a la cotización de la moneda comunitaria europea, el euro.</p>

Fuente: elaboración propia en base a BBC, 20-12-2001, “Cronología de los años de De la Rúa”

En este marco se da el “segundo giro” de Domingo Cavallo comienza por la política de déficit cero que anuncia a comienzos del mes de julio. Dado que los “planes de competitividad” y el “nuevo Cavallo” no estaban logrando demasiado éxito en su proyecto de reactivar la economía, y que el Fondo Monetario Internacional comienza a enviar señales de que no apoyará los canjes de la deuda, el ministro de Economía gira hacia la ortodoxia fiscal. Tuvo que recalcular, y ceder ante las demandas de aquellos que no respondían positivamente al espíritu del primer plan.

Hay que destacar que el presidente De la Rúa no envía claras señales ni orienta a la opinión pública. Domingo Cavallo es el encargado de comunicar todos los movimientos de la política económica.

La oposición peronista, después del “escándalo de la Banelco”, tuvo una postura ambivalente frente al gobierno. Apoyó la ley de “déficit cero”, que contaba con una justificación interesante: según Mora y Araujo, la opinión pública en los estudios cualitativos “apoyaba la medida” (comunicación personal, realizada entonces). El justicialismo, por momentos, parece ser el primer sostén del gobierno: en las elecciones de octubre de ese año, que ganó, los candidatos peronistas tenían mensajes más constructivos que los oficialistas. Sin ir más lejos, en la ciudad de Buenos Aires el Partido Justicialista estuvo representado por Daniel Scioli como primer diputado en la lista que lleva como senador a Horacio Liendo, del partido de Cavallo, Acción por la República.

Esa alianza entre el PJ y el cavallismo se llamó “Unión por Buenos Aires”, y tenía la característica de que apoyaba al Ministro de Economía mucho más que la lista de la Alianza, que encabezaba el ex Jefe de Gabinete Rodolfo Terragno, a esta altura casi un opositor²⁴. El peronismo porteño estaba ahora representando por el partido “Nueva Dirigencia”, de Gustavo Béliz. Y la hasta entonces aliancista Elisa Carrió, que había decidido romper con su gobierno tras la designación de Cavallo como ministro –y, sobre todo, tras la votación de sus poderes especiales de emergencia en el Congreso– ahora formó un partido nuevo, el ARI, que ya se había pasado a la oposición.

Lo que sucedía en la oferta de candidatos de la Ciudad de Buenos Aires era un indicador de la grave fragmentación política que estaba originando la tecnocratización. El estallido de la Alianza, que ya se había producido en el seno del gobierno, ahora estaba llegando cual ola expansiva al sistema partidario. El alfonsinismo, el frepasismo, el radicalismo universitario y ahora la diputada Elisa Carrió estaban dejando el oficialismo.

Carrió, aunque no era candidata, formó una alianza electoral con el Partido Socialista y otros dirigentes de centroizquierda provenientes de la

²⁴ Ver *Le Monde Diplomatique*, octubre de 2001, núm. 28, “Quiero votar y no tengo a quien”, por Marta Vassallo

Alianza que se desilusionaban de tener a Cavallo como ministro de su gobierno. Para ellos, Cavallo no solo era un tecnócrata que los había desplazado del gobierno. Era, también, la menemización de la Alianza. La razón de ser de la coalición entre la UCR y el Frepaso, su espíritu progresista, era la oposición al gobierno de Carlos Menem. Y con la incorporación de su otrora ministro estrella, la razón de ser de la Alianza ya no estaba disponible.

Esta división se daba también en la provincia de Buenos Aires. Allí Raúl Alfonsín, el líder más importante del radicalismo, no se animaba a enfrentar abiertamente al presidente De la Rúa, tal vez por un sentido de prudencia política. Pero sí lo hacía con Cavallo. Una de las cuestiones que se había planteado era la posibilidad de que el cavallismo se sumase formalmente a la Alianza gobernante. Y tanto Federico Storani, el ex ministro del Interior, como Raúl Alfonsín, candidato a senador por la provincia más importante, se negaron “rotundamente” a incorporar a dirigentes del partido de Domingo Cavallo a las listas de la Alianza en ese distrito. Alfonsín había amenazado con renunciar a su candidatura a senador nacional si se abrían negociaciones con el cavallismo.

El contexto de la reacción de los alfonsinistas era el aparente ofrecimiento de Fernando de Santibañes –ex jefe de la SIDE y operador político de Fernando de la Rúa– a la cavallista Alejandra Sturzenegger (concejala de La Plata por Acción por la República) del segundo lugar en la boleta de senadores que iba a encabezar Alfonsín. “Yo prefiero incluso quedar en un piso, que voten los radicales nada más, antes que el pueblo argentino sienta que estamos vinculándonos con una expresión de derecha”, declaró entonces Alfonsín. Storani agregó, poniendo de manifiesto todas las contradicciones que estaban allí presentes: “Una cosa es llamarlo [a Cavallo] por la emergencia económica y otra distinta es pretender que compartimos una cantidad de valores que hacen a un cuerpo de ideología mucho más fuerte, como para conformar listas comunes”. La situación era especialmente confusa porque Cavallo estaba negociando, en paralelo, con Duhalde para la incorporación de dirigentes de Acción por la República en la lista del PJ bonaerense²⁵.

²⁵ Ver Página 12,21 de abril de 2001, “Storani se sumó a Alfonsín contra la incorporación del cavallismo”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-04/01-04-21/pag14.htm> (último acceso: 1 de agosto de 2017)

También había reclamos cruzados en el bloque de diputados de la Alianza, cuyo presidente seguía siendo el frepasista Darío Alessandro. El Frepaso había abandonado el Ejecutivo pero no la coalición, que perduraba desde el Congreso. Pero se trataba de una pertenencia crítica, y que pedía retorno. Mientras Alfonsín se negaba a la incorporación formal del cavallismo al gobierno, Alessandro reclamaba el retorno del Frepaso al gabinete: “El Frepaso está dentro de la Alianza y está apostando a que al Gobierno le vaya bien, pero debe tener una presencia mayor en el Gobierno, no para ocupar un sillón sino para que su voz sea escuchada y para tener fuerza en el momento de las decisiones”²⁶. Las crónicas aseguraban que el Frepaso quiso sumarse al Gobierno cuando llegó Cavallo, pero no logró ponerse de acuerdo sobre el cargo; sobre el final, se logra la llegada de Francisco Cafiero, quien solo durará unas semanas.

La situación comienza a entrar en una fase de disyunción en el mes de noviembre, tras los resultados electorales y la evidente fragmentación partidaria que ponía de relieve la insustentabilidad política del gobierno de Fernando De la Rúa. Estaba por delante la reestructuración de la deuda pública (canje de bonos por nuevos papeles globales pagaderos en 2008, 2018 y 2031) pero se temía un fracaso de esta operación fundamental para que el país no cayese en default. Ante el temor generado entre los tenedores internacionales de la deuda de que la reestructuración fuera compulsiva, tal como se había hecho con los bancos argentinos, De la Rúa anuncia que la misma será “voluntaria”. Mientras tanto, el riesgo país se disparó a 2.121 puntos básicos. El canje finalmente comienza el 1 de noviembre y en un solo día, el riesgo país subió 400 puntos, hasta llegar a superar los 2.500 puntos básicos.

Bancos locales y gobernadores dan señales de apoyo pero ya nada parece disipar el temor a la bancarrota de la Argentina. Cavallo y De la Rúa viajan a Estados Unidos a pedir ayuda, pero llegan en un momento poco propicio: hace menos de dos meses, Estados Unidos había quedado conmocionado por el atentado terrorista en Nueva York, reivindicado por

²⁶ Ver Página 12,21 de abril de 2001, “Alessandro y el gabinete”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-04/01-04-21/pag14.htm> (último acceso: 1 de agosto de 2017)

Al Qaeda, y el gobierno federal encabezado por George Bush no estaba demasiado dispuesto a realizar un salvataje internacional en ese marco.

Cuadro 22. El turbulento 2001: “segundo giro” de Cavallo

Julio 10: Cavallo anuncia la política de “déficit cero” a partir de profundos recortes del gasto público

Julio 30: El Senado, dominado por la oposición peronista, aprueba una ley que establece que el Estado no puede gastar más de lo que recauda. La medida incluye un recorte de 13% en salarios y pensiones públicas de más de 500 pesos (dólares).

Agosto 21: El director gerente del FMI, Horst Koehler, recomienda que se amplíe en US\$8.000 millones la línea de crédito que el organismo multilateral mantiene con Argentina.

Octubre 14: Revés político para el gobierno. En medio de una creciente incertidumbre sobre el futuro de la economía, la oposición justicialista se impone en las elecciones legislativas.

Octubre 16-17: Las calificadoras Standard & Poor's y Moody's advierten que Argentina podría entrar en un cese de pagos técnico si los inversionistas llegan a perder dinero con sus bonos en la reestructuración de deuda propuesta por el gobierno de Fernando De la Rúa.

Octubre 30: El presidente De la Rúa trata de calmar los mercados afirmando que la participación en la reestructuración de la deuda será “voluntaria”. La clasificación de “riesgo país” se eleva a 2.121 puntos básicos.

Noviembre 1º: El ministerio de Economía comienza la anunciada reestructuración de la deuda pública mediante el canje de bonos domésticos e internacionales, con el fin de reducir el costo financiero del Estado.

Noviembre 2: Se dispara el nerviosismo en los mercados, que cierran las puertas a Argentina. La calificación de “riesgo país” va más allá de los 2.500 puntos básicos.

Noviembre 6: Para tratar de superar el problema, los bancos locales apoyan al gobierno con el canje de deuda doméstica.

Noviembre 7: Los gobernadores oficialistas de las provincias acuerdan con el gobierno uno de los elementos clave para cumplir el plan de “déficit cero”: un recorte de los fondos nacionales que el gobierno central les envía todos los meses de la coparticipación federal de impuestos.

Noviembre 8: Sin embargo, los gobernadores provinciales de la oposición justicialista se rehúsan a firmar el pacto de ajuste fiscal. Fernando De la Rúa y Domingo Cavallo viajan a Estados Unidos para reunirse con el mandatario estadounidense, George Bush, y con inversionistas.

Noviembre 14: Los gobernadores justicialistas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe firman finalmente el pacto de ajuste fiscal.

Fuente: elaboración propia en base a BBC, 20-12-2001

Las declaraciones de Eduardo Duhalde, jefe del peronismo bonaerense, anticipaban un “desastre”. Las calificadoras de riesgo opinaban que el gobierno de De la Rúa iba a fracasar en su plan de reestructurar la deuda. Todo lo cual contribuyó al incremento incesante de la tasa de riesgo país publicada por el J.P. Morgan. A lo largo de noviembre el Ministerio de Economía sigue tratando de reestructurar la deuda, que era el terreno en que parecía jugarse el futuro de la economía argentina. Los bancos locales ya habían “aceptado” reestructurarla, y abren sus puertas a bonos de bajo valor. Los gobernadores de Córdoba y Santa Fe finalmente aceptan el “pacto fiscal” que les impone el gobierno.

Pero el problema, ahora, estaba afuera: el FMI rechaza convertirse en el garante de la reestructuración, el riesgo país alcanza niveles altísimos, la convicción de un default inminente empuja a los ahorristas a dolarizarse y retirar sus fondos de los bancos. La crisis se espiralizó: Cavallo diseña y anuncia el famoso “corralito” bancario, que implicaba un congelamiento de depósitos por 90 días. Argentina logra cubrir sus vencimientos de deuda el 14 de diciembre, pero ahora el gatillo de la crisis es social: tras dos semanas de “corralito”, y con el efectivo secuestrado, comienzan los saqueos y la desesperación. Estalla la violencia y el estado de sitio. Fernando De la Rúa renunció y se fue en el ya célebre helicóptero presidencial que despegó desde la terraza de la Casa Rosada, dejando tras de sí un país en llamas.

Cuadro 23. El turbulento 2001: expectativa de default y descalabro

Noviembre 18: Domingo Cavallo regresa a Buenos Aires desde Ottawa –Canadá– con las manos vacías: el Fondo Monetario Internacional le había negado su apoyo a la reestructuración de deuda pública.

Noviembre 19: El gobierno comienza a recibir las ofertas para el canje de bonos domésticos.

Noviembre 26: Para frenar una subida en las tasas de interés, el Banco Central de la República establece un tope al interés pagado por depósitos bancarios.

Noviembre 30: En medio de una marcada pérdida de depósitos bancarios e insistentes rumores sobre una inminente dolarización o confiscación de ahorros, la clasificación de “riesgo país” de acuerdo al índice EMBI+ de J.P. Morgan alcanza una preocupante cifra récord: 3.490 puntos básicos.

Diciembre 1º: Para frenar la creciente caída de los depósitos, el gobierno impone por 90 días, entre otras medidas, un límite semanal de US\$250 en retiros bancarios. Permite, además, dolarizar los depósitos en pesos, restringe los envíos de divisas al exterior, prohíbe los préstamos en pesos y fija que las operaciones financieras se realicen sólo con las tasas que se aplican a las transacciones en dólares.

Diciembre 1º: El FMI anuncia que no liberará un desembolso pactado con Argentina de 1.264 millones de dólares. La decisión deja al país al borde de la cesación de pagos.

Diciembre 6: El gobierno anuncia que forzará a los fondos de pensiones a transformar sus depósitos bancarios en títulos públicos para financiar los gastos del Estado.

Diciembre 7: Argentina reanuda negociaciones con el FMI en Washington, con la intención de desbloquear fondos de asistencia financiera acordados con el organismo.

Diciembre 13: El desempleo llega a su punto máximo en el país, con 2,53 millones de personas (el 18,3 por ciento de la población económicamente activa) desocupadas, según datos oficiales. Una huelga general contra la política económica a Argentina.

Diciembre 14: Argentina consigue pagar en fecha vencimientos de su deuda pública y evita la cesación de pagos. Renuncia el viceministro de Economía, Daniel Marx. Ciudadanos empobrecidos saquean un supermercado del centro del país en busca de alimentos.

Diciembre 16: Se registran nuevos saqueos.

Diciembre 17: El gobierno envía al Congreso el proyecto de presupuesto 2002, que incluye un fuerte recorte de gastos del 19%.

Diciembre 18: El economista jefe del FMI Kenneth Rogoff califica el plan de Cavallo de "insostenible".

Diciembre 19: En medio de una ola de saqueos a comercios de todo el país, el gobierno argentino decreta el estado de sitio. La Cámara baja deroga parcialmente poderes especiales del ministro de Economía, quien presenta su renuncia. Cacerolazo: manifestantes en la Ciudad de Buenos Aires desafían la medida de emergencia del gobierno.

Diciembre 19: Renuncia el gabinete en pleno para permitir a De la Rúa una reorganización del gobierno. Miles de manifestantes chocan con la policía por segundo día consecutivo. La cifra de muertos se eleva a 16 desde que comenzó la protesta.

Diciembre 20: En medio de fuertes protestas, el presidente De la Rúa invita a la oposición peronista a conformar un gobierno de unidad nacional. Los peronistas rechazan la propuesta. Fernando De la Rúa envía su renuncia al Congreso. Los muertos superaron la cantidad de 30.

Diciembre 21: El presidente provisional del Senado, el peronista Ramón Puerta, asume interinamente el poder. El Congreso luego designa al gobernador de la provincia de San Luis, el también peronista Adolfo Rodríguez Saá, como mandatario por 60 días. Además, se convoca a comicios generales para elegir presidente el 3 de marzo.

Esa fue, en suma, la cronología de la crisis político-tecnocrática que puso fin al gobierno de Fernando De la Rúa. Tal como pudimos ver, los momentos más complejos de la secuencia de eventos, ratificados por indicadores de insustentabilidad financiera (aumentos y descensos del Merval, aumento del riesgo país, debilidad de las reservas del BCRA, problemas para reestructurar la deuda) se vieron impulsados por las fuertes señales de debilidad política, que causaban gran desconfianza entre los tenedores de la deuda. La llegada de Cavallo no produjo ningún efecto positivo en sí mismo, aunque profundizó la fragmentación política.

Puso en cuestión todas las bases del gobierno. Por esa razón, ninguno de los dos “giros” de Cavallo resultaron creíbles: ni su intento de reactivar la economía con políticas “activas”, ni la de sostener la reestructuración con recortes al déficit fiscal. Cavallo era un ministro que no podía implementar políticas públicas, porque no formaba parte ni de una dictadura tecnocrática, ni de un gobierno democrático sustentable. Era un tecnócrata aislado.

5.3. Acerca del “nuevo Cavallo”: contexto y economía política

Tal como se explicó con anterioridad, la llegada de Domingo Cavallo fue inmediatamente posterior al convulsionado episodio político que culminó con la renuncia de López Murphy, y bajo la presión de referentes del Frepaso y la UCR para que el presidente reforzara la coalición. Los fundadores de la Alianza pretendían que se reincorporen ministros partidarios y se rectificara la política económica (ver Pucciarelli, op. cit.). Aunque Cavallo, en ese momento, tenía el apoyo de Álvarez. Según Novaro (2002), para concretar este ingreso una de las posibilidades barajadas era que volviera “Chacho” Álvarez como Jefe de Gabinete; Cavallo y Álvarez tenían un vínculo de entendimiento. Es decir que la inclusión no era ni tan inesperada, ni tan abrupta. Ya había sido propuesto para la presidencia del Banco Central. Podemos decir, también, que la tecnocratización no fue solo una idea de De la Rúa: otros actores políticos de la Alianza compartían este criterio.

Domingo Cavallo, en tanto responsable de la misma cartera durante la mayor parte del gobierno menemista –cuya herencia, paradójicamente,

era repudiada por el discurso político aliancista— significaba el restablecimiento de la dinámica del plan de convertibilidad que se procuraba conseguir. Pero estaba expuesto a una combinación de inconsistencias teóricas e incongruencias prácticas. Sin embargo, como el sistema de convertibilidad iba a ser gerenciado por el padre del modelo, en un contexto de condiciones exteriores más favorables —disminución de la tasa de interés, fundamentalmente— había espacio para el optimismo.

No obstante se estaba lejos de corregir distintos aspectos conflictivos que exhibía el sistema de convertibilidad. Otro ingrediente era que la lucha sindical, con fuerte fundamento y apoyo de base, se profundizaba luego de tres años de recesión: crecía de manera constante el conflicto social²⁷. En ese escenario y, al reanudarse con Cavallo un hipotético proceso de crecimiento, la puja tendería a llevar al sistema de convertibilidad a más y nuevos peligros. Por ejemplo, habría que tener en cuenta los trastornos irreversibles de la desfiguración que sufrió la estructura productiva. Todo el dispositivo propulsor que simbolizaron, los bienes durables y semidurables, la industria de auto partes y los textiles, eran leyenda.

Un capítulo especial fue el análisis del sistema de recepción y distribución de los dividendos de la década de 1990. A juzgar por los resultados, el mismo no obedeció a ningún principio componedor desde el punto de vista del interés del conjunto de la sociedad. Nos encontramos entonces en la segunda etapa de Cavallo, enfrentados a nuevos dilemas. Por caso, si la asignación del beneficio del crecimiento bajo la convertibilidad había sido inconsistente, también lo sería ahora una reingeniería compulsiva de la distribución, si el poder sindical se proponía oponerse a todo lo anteriormente realizado. Cavallo se enfrentaba a un resurgimiento de los cuestionamientos políticos: ¿el sistema falla en sí mismo o, lo que falla era la asignación del remanente y las consecuencias perjudiciales de la concentración de sus beneficios? Una de las

²⁷ Ver La Nación, 26 de julio de 2001, “La crisis social y los piqueteros”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/322635-la-crisis-social-y-los-piqueteros> (último acceso: 31 de julio de 2017). En esta editorial, se decía que “las demandas de los sectores más desprotegidos de la población están plenamente justificadas y que el nivel de descontento social alcanza proporciones muy elevadas”.

virtudes de la convertibilidad modelo 1991 era el gran consenso político alcanzado. Algo que en 2001 no se estaba reproduciendo.

Por eso, parecía oportuno en esta etapa que el estado anticipara y codificara el empleo de la remuneración de una próxima etapa de crecimiento. Había que hacer posibles las proyecciones de los ritmos de capitalización del país. La reingeniería del sistema de convertibilidad exigía, ineludiblemente, elevar el ritmo de acumulación de capital reproductivo, sobre todo a expensas del consumo superfluo al que se había acostumbrado la ciudadanía. Un uso racional del crecimiento debería permitir extender una porción mayor a la fuerza laboral. Para paliar la crisis, y asumiendo sus cuotas de responsabilidad en ella, algo podrían contribuir los más favorecidos hasta ese momento. Este “nuevo Cavallo” se proponía que los recursos provengan de las empresas y las entidades más interesadas en que el sistema de convertibilidad permaneciera en pie. En el relanzamiento de la convertibilidad, todas las empresas deberían seguir desenvolviéndose libremente en el mercado, pero esta vez, de acuerdo con ciertas condiciones básicas establecidas por el estado.

Los criterios que orientaban la acción del estado en ese sentido, debían establecerse a través del Congreso. No parecía mala idea, luego de tanto desatino, plantearse racionalidad institucional –recordando los DNU– en los objetivos de respeto a los poderes del estado y las instituciones. Con un marco legal apropiado podría ir mejorando progresivamente la institucionalidad, la productividad y los ingresos. Todo esto exigiría reingeniería en los mecanismos del estado y nuevas reglas del juego que aseguraran estabilidad en la asignación racional de los frutos del crecimiento.

La reingeniería que venía por delante, representaba una síntesis entre el crecimiento potencial en libertad y la corrección estructural en la disparidad de la distribución del ingreso, gran materia pendiente de la convertibilidad²⁸. La crisis de la recesión abrió paso a la reingeniería del sistema de convertibilidad inaugurado diez años antes, en 1991; se necesitaban transformaciones profundas, pero había que entender para

²⁸ Ver *Ámbito Financiero*, 29 de marzo de 2001, “Cavallo, segundo acto”, por E. Pablo Tigani

qué, cómo y para quién se realizarían, ya que demandaban apoyos del Congreso y las fuerzas políticas.

Cavallo estaba acostumbrado a esos avatares. Además, muy pocos economistas respetados por el establishment podían disputarle al ahora ministro el privilegio que usufructuaba por sus logros 1991-1996. El prestigio tecnocrático, evaluado en términos de resultados, parecía otorgarle lo necesario para enfrentar un mapa político adverso. Pero el “nuevo Cavallo” esta vez tuvo que enfrentar las duras críticas de los dos think tanks ortodoxos más influyentes: CEMA y FIEL. Para Cavallo, detrás de estas voces críticas de su programa criticado por “heterodoxo” estaba el Presidente del Banco Central, Pedro Pou. Quien tenía la simpatía de consultoras económicas y operadores financieros que intentaban desarticular el operativo montado por Cavallo para destituir a Pou mediante juicio por incumplimiento de los deberes de funcionario público (ver Capítulo 4). Para Cavallo, los ex funcionarios de Menem y el mismo Menem estaban detrás de todo, incluyendo la negociación de fórmulas extrajudiciales para aliviar la imputación judicial en el asunto de contrabando de armas al Ecuador, producido durante su mandato. En ese momento, Menem y Cavallo ya tenían una enemistad manifiesta, que se había gestado –probablemente– cuando Cavallo comprendió que el peronismo no iba a acompañar sus aspiraciones presidenciales.

El CEMA que Pedro Pou había cofundado, le exigía ahora a Cavallo lo que Roque Fernández y Carlos Rodríguez no habían hecho cuando fueron ministro y vice ministro de economía reemplazantes de Cavallo durante la década menemista-tomar medidas radicales de ortodoxia fiscal–. Desde su designación se pudo presenciar la aplicación de las enmiendas más despreciadas y estigmatizadas por el CEMA y FIEL. Estábamos siendo testigos del desplazamiento político más extremo de la ultra ortodoxia, propia de regímenes autoritarios, que en la Argentina tuvo una visión e incluso tuvo una actuación menos democrática de los actores.

Recordando a los “Chicago boys”, podremos evocar y entender la insipiente constitución asociativa, entre la política y las finanzas internacionales, con sus actores futuros egresados de las universidades más prestigiosas de los Estados Unidos. Como argumento Fourcade (2006), la globalización de las ciencias económicas acarreo, la destrucción crea-

tiva de los espacios profesionales locales. Mientras que se premiaron y expandieron ciertas prácticas, se penalizaron y desaparecieron otras.

Cabe preguntarse, en este marco, por qué los llamados “planes de competitividad” nunca llegaron a implementarse. Uno de las explicaciones posibles es que, tras la década menemista y con la continuidad que proponía el gobierno de De la Rúa desde el primer día, la desconfianza del sector industrial –uno de los supuestos beneficiarios del “nuevo Cavallo”– era muy importante. Tanto es así, que apareció una nueva Unión Industrial Argentina (UIA), con “un rol muy diferente al que se le conocía históricamente” (ver Página 12, 1/10/2001). Los industriales de esta etapa estaban activos, y ello se vería con mayor claridad después de la caída de De la Rúa, cuando este gremialismo de la “producción” fue incorporado al gobierno de Eduardo Duhalde.

Ya en 2001 comienza a emerger la figura de José Ignacio de Mendiguren, entonces titular de la UIA, con opiniones cada vez más fuertes contra la política económica, haciendo declaraciones ante la prensa, y manteniendo reuniones permanentes con políticos y sindicalistas. Esta UIA, que comienza a cambiar de perfil en 1999 tras la devaluación brasileña del año anterior, bregaba abiertamente por la “suspensión” de la membresía de Argentina en el MERCOSUR. En una entrevista con Página 12 publicada el 1 de octubre de 2001, ya en pleno “giro ortodoxo” de Cavallo, De Mendiguren, en esta entrevista exclusiva con Página/12, denunciaba que “que Goodyear, Unilever, Gillette, La Montevideana y cientos de empresas se fueron a Brasil”, decía que el problema de fondo era el tipo de cambio fijo. “Tenemos un tipo de cambio real con un sesgo absolutamente antiproduktivo. Eso está clarísimo. En los últimos 9 años tuvimos una revaluación del peso contra el dólar del 10 por ciento, mientras las principales monedas del mundo se devaluaban entre el 30 y el 40 por ciento”.

Sobre el “nuevo Cavallo”, decía que “Cavallo eligió el camino de los planes de competitividad, buscando mejorar el tipo de cambio real, ya que no se puede tocar el tipo de cambio nominal (...) El cambio es la construcción de un modelo integral. Hablar de devaluación sin un plan detrás es un disparate. Es un salto al vacío. Pero también es claro que debemos resolver el problema de la revaluación de la moneda. Y que

debemos generar un sistema financiero que compatibilice su solidez con el financiamiento de la producción. Y que necesitamos mejorar la redistribución del ingreso y la integración territorial del país”²⁹.

Como expresaba De Mendiguren entonces, ya se venía consolidando un consenso político y empresarial (al menos, en los empresarios industriales nacionales) alrededor de un cambio integral en el enfoque económico, que incluía reevaluar la convertibilidad, devaluar la moneda, y también incluir políticas activas en materia industrial. Todo ello, un año después, Duhalde lo bautizaría como “modelo productivo”. Por lo tanto, uno de los problemas del “giro heterodoxo” del “nuevo Cavallo” es que cayó ante un grupo social que estaba demandando otras cosas. La “audacia” de Cavallo ya no era tal, porque los supuestos beneficiarios de los “planes de competitividad” ya estaban pidiendo más cosas, incluyendo la salida de la convertibilidad. Cavallo ya no era ni la persona que podía convencer a quienes pedían un giro ortodoxo, porque ellos observaban con preocupación la inestabilidad política de todo el gobierno, ni tampoco alguien que pudiera conformar las aspiraciones de los industriales nacionales que pedían, en forma cada vez más sonora, un cambio de modelo económico, con cada vez más demandas –y no ya solo devaluatorias. En resumen, el “nuevo Cavallo” no encontraba ningún lugar en la política económica del 2001, y solo profundizaba su aislamiento tecnocrático.

5.4. Consideraciones finales

El ascenso de Domingo Cavallo fue el ocaso de Fernando De la Rúa. Además, Domingo Cavallo ya tenía registrada una trayectoria como “tecnócrata internacional”, con aparentes intervenciones en las crisis del Ecuador de Bucaram y la Rusia de Yeltsin tras su salida de la gestión menemista, lo que contribuía a acrecentar el mito de sus capacidades extraordinarias. Los diarios argentinos, sobre todo La Nación, elevaban ese mito para la opinión pública argentina. Y en ese marco, se profundi-

²⁹ Ver Página 12,1 de octubre de 2001, “Entrevista a José de Mendiguren: El Gobierno no tiene un plan económico ni social”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-10/01-10-02/pag04.htm> (último acceso: 1 de agosto de 2017)

zaba su despolitización: el “tecnócrata internacional” podía intervenir en cualquier circunstancia, en cualquier país, pero ya no en política.

Esa enorme contradicción aparece sintetizada en una frase de Federico Storani, ex ministro del Interior de De la Rúa, citada en este capítulo. Dice Storani, en plena ocurrencia de la crisis, que una cosa es llamarlo a Cavallo “en el marco de una emergencia”, y otra es que se convierta en un político de la coalición de gobierno. Para Storani (a propósito de la negativa del radicalismo bonaerense a que el cavallismo se incorpore formalmente al gobierno de la Alianza). Con esa frase, Storani está diciendo que acepta que Cavallo conduzca el gobierno (que era lo que efectivamente estaba haciendo) pero no que lo integre. Como si hubiera un gobierno legítimo, que no gobierna, y uno ilegítimo pero real. Una situación profundamente confusa e inestable, confesada involuntariamente por un protagonista en el peor momento.

El año 2001 fue vertiginoso. El blindaje se licuó con el shock de la crisis internacional de los emergentes, y eso puso fin al ciclo de Machi-nea. La llegada de Ricardo López Murphy, que quebró un compromiso político, generó una seria crisis en la coalición; los dos indicadores de la falta de confianza, que eran el índice de riesgo país y la tasa de colocación de la deuda reestructurada, solo creaban más alarma entre los decisores de la economía. El gatillo de la crisis fue el social: tras la corrida bancaria y el corralito, la emergencia de los saqueos, los cacerolazos y la violencia callejera pusieron fin a un gobierno que ya había fracasado.

En la economía política de esta crisis, podemos periodizar dos Cavallos: el de marzo de 2001, el “nuevo Cavallo”, que intentó reactivar la economía con recetas “heterodoxas” –políticas activas, exenciones impositivas, tratamientos sectoriales– y el de julio de 2001, el regreso del “Cavallo ortodoxo”, que quiso reorganizar la economía a partir del ajuste fiscal (“déficit cero”) y un plan de fuertes recortes del gasto en el Presupuesto 2002, que nunca llegará a tratarse para De la Rúa. Ninguno de los “dos Cavallos” tuvo éxito. El justicialismo en la oposición brindó cierta cooperación en el Senado y las provincias que gobernaba (todos los distritos grandes incluidos) a las políticas impulsadas por Domingo Cavallo hasta la derrota de la Alianza en las elecciones del 14 de octubre

de 2001; desde ese momento, todos comenzaron a ver la caída del gobierno de Fernando De la Rúa como un escenario cada vez más posible.

Lo que estaba en el fondo de los “dos Cavallos” –el “heterodoxo” y el “ortodoxo”– era el éxito de la reestructuración. La Argentina se estaba quedando sin capacidades de hacer frente a los nuevos vencimientos de deuda, que tenían lugar en el mismo año 2001, y necesitaba colocar nuevos bonos globales. El primer Cavallo quiso inyectar confianza a partir de la reactivación, y el segundo con cierto equilibrio fiscal. El problema es que el “nuevo Cavallo” no convenció a ninguno de los actores de la crisis: los organismos financieros internacionales y las calificadoras de riesgo querían resultados fiscales, y los industriales ya pedían un nuevo modelo económico –y se reunían con Duhalde y Alfonsín para convencerlos de ello. Los partidos fundadores de la Alianza asistieron al derrumbe de aquello que los unía: el rechazo al menemismo y la década de los 90. La tecnocratización no tuvo resultados positivos; solo produjo políticas aisladas sin respaldo popular ni sustento institucional.

CAPÍTULO 6.

TECNOCRATIZACIÓN COMO FASE DESENCADENANTE

Tal como vimos en los dos capítulos anteriores, la periodización de la crisis nos permite entender mejor el rol de los actores, y las particularidades de la acción política bajo diferentes contextos. En la tercera etapa del gobierno de De la Rúa, signada por el fracaso de López Murphy y la “cavallización” de la gestión, se plantearon diferentes debates conceptuales sobre los orígenes de la crisis de la presidencia, que llevó a su caída precipitada. Los conceptos de crisis de gobernabilidad, las relaciones causales entre (falta de) liderazgo político y crisis financiera, y los modelos de tecnocratización son algunas de las explicaciones del análisis político. En este capítulo, se buscará aproximar una interpretación que contempla estas diferentes categorías.

6.1. La política como desencadenante de la crisis financiera

Dada la debilidad política de De la Rúa en el momento de su tercer gabinete, ya con la coalición de gobierno desarticulada, una caída sustancial de sus índices de aprobación y la desconfianza de buena parte de la dirigencia argentina en la eficacia de su gobierno, quedó planteada la hipótesis de la causalidad política de la crisis económica. Diferentes trabajos abordaron este interrogante (v.g. Gervasoni 2003A, 2003B; Heydrich 2002, Novaro 2002, Salvia 2014 y otros). En los estudios comparativos, el problema giraba alrededor del impacto de los factores políticos en la génesis de las crisis financieras en los países en desarrollo en general, estudiando conjuntamente los colapsos financieros, los eventos político-económicos y las circunstancias particulares de las crisis.

Las crisis financieras, además de sus consecuencias en la actividad económica, tienen impactos políticos. Provocan inestabilidad y debilidad

gubernamental, y sus consecuencias engloban efectos tanto locales como internacionales, económicos y de política económica. Y se retroalimentan de estas otras crisis asociadas, la política y la social, que funcionan también como causas (Gervasoni, 2003b, pág. 11). En éste sentido, las decisiones políticas respecto de los ajustes y medidas macroeconómicas, el momento de la implementación de ellas, inevitablemente se vinculan a los desequilibrios. Una característica de las medidas de shock es que dejan a la política económica con escasas herramientas de control del mercado posterior.

Para abordar al factor político como desencadenante de la crisis, nos concentraremos sobre todo en la interpretación de la tecnocratización como fase que tuvo incidencia en los resultados finales. De esta forma, los períodos de mayor deterioro económico y financiero podrían estar asociados a eventos relevantes que los hayan precedido. La economía, tal como vimos, aportó sus señales preocupantes, alteró las expectativas de los decisores económicos y consumidores, lo cual provocó una tensión financiera adicional. La política debilitada por las dos crisis en la composición de la coalición –la renuncia de Chacho Álvarez y luego el abandono del gobierno por parte del Frepaso– se transformó en la explicación dominante de los escalonamientos altos en los niveles de riesgo país, que eran presentados como reflejos de la falta de voluntad política y de las versiones que circulaban en los medios de comunicación, y que anticipaban decisiones y acontecimientos políticos que prometían más incertidumbre. En la espiralización de la desconfianza, todo lo que sucedía obraba como explicación del aumento de la desconfianza y funcionaba como alarma para los inversores.

Pese a ello, desde el exterior y en términos generales, la “crisis del sistema de Convertibilidad” reconocía causas macroeconómicas. Entre las causas se contaban un gasto fiscal “imparable a nivel nacional y provincial”, y “una insostenible sobrevaluación del peso respecto del dólar” (Heidrich, 2002, pág. 1), culpando a su vez al sistema de leyes laborales argentinas que eran supuestamente las “responsables de impedir el ajuste” (Heidrich, 2002, pág. 2); también aludían causas referentes a “aspectos más idiosincráticos de la economía”, como la existencia de

una gran cantidad de empresas de “propiedad familiar” (Heidrich, 2002, pág. 2), relacionadas con la corrupción.

En este contexto de debilitamiento político que parecía no tocar fondo, el momento culminante fue la falta de financiamiento. Que fue el detonante definitivo del quiebre. Desde ese punto se entiende la relación entre debilidad política y crisis financieras: cuando se llega a ese punto, ninguna medida de política económica tendientes a “reestablecer la confianza inversora” logra un efecto positivo (Gervasoni, 2003b, pág. 30). Este hecho sugiere que, más allá de la evidente relación entre eventos políticos negativos y desencadenantes económicos, para que estos elementos influyan substancialmente hasta generar una crisis de tal magnitud, algunos contratos básicos se habían quebrado con antelación.

En este caso en particular pudo verse cómo los “mercados” tuvieron tantas dudas sobre la capacidad para implementar políticas de gobierno que aún la batería de anuncios más favorables a “los intereses de los inversores no tuvieron efectos positivos sobre la tasa de riesgo-país” (Gervasoni, 2003b, pág. 30). Medidas que, bajo otras circunstancias, hubieran tenido efectos positivos sobre el humor de los inversores, acá fueron interpretadas como confirmaciones de la debilidad del gobierno. Todo empeoraba las cosas y el riesgo-país aumentaba cada vez más. Podríamos decir que se había llegado a esta insensibilidad porque los funcionarios que estaban al frente de la gestión ya no eran reconocidos por los agentes económicos como un verdadero gobierno. ¿Cuánto influyó la tecnocratización final en este vaciamiento de la autoridad política? Como venimos viendo –y como terminaremos de argumentar en este capítulo– se trató de una influencia determinante.

Para Salvia (2014), quien estudia combinadamente estos procesos que desintegraron, deslegitimaron e impulsaron la abrupta caída de la Alianza hacia fines del año 2001, el que la coalición se conformase tras la crítica del menemismo y sus prácticas económicas, concentrándose en las denuncias de corrupción e impunidad debilitó su discurso y posición (Salvia, 2014, pág. 112). Al llegar al poder, De la Rúa denunció que el Estado estaba en una situación de virtual quiebra, y ello sumado a la falta de acceso a recursos internos y externos, por lo que debió recurrir a nuevas políticas de ajuste e incluso la profundización de las que ya se

habían aplicado; eso sumó un primer gran paso hacia su deslegitimación. Mientras tanto, la protesta social contra los ajustes volvió a crecer y el Gobierno no fue capaz de contener su crecimiento innegable. Ni aún con la mixtura de represión y concesiones que había comenzado a desplegar (Salvia, 2014, págs. 116-117).

Poco después, aparecería otro elemento de discordia: el lanzamiento de una iniciativa de flexibilización laboral salpicada de sospechas de corrupción, que generó tensión y conflictos internos. La salida del entonces ministro de Trabajo, el “chachista” Alberto Flamarique y otros cambios en el gabinete no alcanzaron para evitar la desintegración: la conjunción de deslegitimación, ausencia de consenso en la élite dirigente (y falta de credibilidad del gobierno ante la propia élite económica) y el crecimiento de la lucha social empeoraban aún más las cosas. Y la dinámica de la crisis retroalimentaba la crisis: impedía en un grado cada vez mayor la obtención de recursos desde el extranjero, el riesgo-país seguía creciendo considerablemente. Incluso tras imponer políticas de mayor ajuste, y de seguir las recetas de los organismos financieros internacionales y de la última oportunidad de apoyo externo, el famoso “blindaje”, la situación no mejoró.

Los ajustes se mostraron ineficaces y destructivos, las políticas neoliberales erosionaban la legitimidad política de la Alianza y generaban una mayor intensidad y diversidad en la protesta social, reuniendo a un arco de actores que iba desde los movimientos de trabajadores desocupados hasta la Federación Agraria Argentina; una reunión de organizaciones que provocarían finalmente el colapso, junto a la “banarrota financiera y depresión económica” (Salvia, 2014, pág. 125). La incoherencia de sus prácticas con su discurso, la transformación de su “perfil político-ideológico” (Salvia, 2014, pág. 112), las limitaciones, crisis internas, la intensificación de la crisis económica y social, el corralito y la persistencia en la Convertibilidad cavallista hicieron que su legitimidad política caiga rápidamente, pero con ella la del conjunto del sistema político, ya que la corrupción, el deterioro de la situación social y las políticas de ajuste fiscal no eran patrimonio exclusivo de la Alianza gobernante, sino que eran la continuación de la historia reciente del PJ menemista (Salvia, 2014, pág. 126).

Sobre esto, algunos autores enfatizarán el escollo de la incapacidad política. Novaro destaca que la Alianza nunca llegó a ganar los votos suficientes para no tener que lidiar con el peronismo, una fuerza de oposición que, aunque derrotada, era aún “capaz de frenar o condicionar políticas de reforma que requirieran aprobación parlamentaria y el consenso de las provincias” (Novaro, 2002, pág. 18). Es decir, que De la Rúa conquistó la Presidencia, pero no consolidó “un respaldo mayoritario” y no pudo “traducir más que parcialmente el consenso electoral en poder institucional” (Novaro, 2002, págs. 18,19). Así, de acuerdo a Novaro, el presidente estaba obligado a buscar acuerdos, equilibrios y colaboración ya no sólo dentro de ella, sino con el peronismo, otras fuerzas y con partidos provinciales. Bajo éstas circunstancias políticas, “el contexto de crisis exigía demasiado y no ofrecía el margen necesario para implementar políticas” (Novaro, 2002, pág. 19).

Una opinión– cierre es que, análisis como el de Novaro no solo subestimaron las capacidades institucionales resultantes del amplio triunfo logrado en 1999, comparadas con las situaciones de otros gobiernos en los presidencialismos latinoamericanos, sino que soslayaron el hecho de que el peso creciente de las élites tecnocráticas en el gobierno terminó erosionando a la propia coalición gobernante. El ascenso de los tecnócratas no fue un evento que podamos aislar del desarrollo de la crisis política, como podría desprenderse de esta línea de análisis.

Por lo tanto, la pérdida de legitimidad y la posterior *debacle* mostraron ser producto de procesos político-económicos conjuntos. Y también de los problemas generados en el ejercicio del poder. Las protestas sociales demostraron, a su vez, su poder de articulación e incluso la capacidad de hacer caer al Gobierno, lo que se convirtió en el punto más álgido de la crisis política. En ese sentido, la trama de los acontecimientos políticos tal vez pueda ser entendida como una consecuencia del divorcio entre élites tecnocráticas, sociedad civil y agentes económicos: las decisiones que se tomaban, ya no eran aceptadas ni creídas por parte de los actores que debían legitimarlas.

6.2. Consecuencias de la política detonante: las crisis de gobernabilidad (y lo que vino después de ella)

El estilo de liderazgo de De la Rúa no había ayudado a que las cosas prosperaran: no generaba certezas y tampoco fortalecía los acuerdos de la coalición. Todos los esfuerzos se habían depositado en formar un Ministerio de Economía todopoderoso, que parecía incapaz de comprender la magnitud de la crisis social. El margen de maniobra era cada vez más limitado; se implementaron sucesivos ajustes, en varias oportunidades. Cada una de las decisiones provocaba nuevos conflictos. Ya se había intentado una reforma política, a cargo de Álvarez, que tampoco avanzó demasiado ni produjo resultados.

Los constantes anuncios e incumplimientos minaron más la confianza y la capacidad de gobernar, y era cada vez más difícil recuperar popularidad. Que en buena medida ya se había perdido. Todo esto venía obrando como “una fuerza disolvente del vínculo político que la Alianza había creado con el electorado, y de la fuerza de voluntad que animaba a los propios miembros de la coalición” (Novaro, 2002, pág. 25). En el clima de incertidumbre y desconfianza, la credibilidad del gobierno era una de las víctimas.

Sin embargo, el ajuste se había realizado, los “costos laborales” habían cambiado y las economías familiares no eran mayores que en otros países de Latinoamérica. Las razones que se daban en el país, por el contrario, giraban en torno a la sobrevaluación y la baja competitividad de las empresas, tenían que ver, primero con precios inflados por la indexación al dólar y segundo los altos costos financieros. Tomando esto en consideración, Heidrich, explica las razones por las cuáles se terminó el régimen político que sustentaba el esquema de convertibilidad y que para el autor no tienen que ver con la necesidad de profundizar el modelo (neoliberal) como entendían desde el exterior algunos gobiernos de países desarrollados y entidades financieras globales, sino con una equivocación estratégica (Heidrich, 2002, pág. 3).

Había una creencia muy compartida, sobre todo en la última parte, en la meta de la reducción del gasto fiscal. Que debería haber acompañado las políticas de ajuste, decían todos los economistas. Se había caído en esa convicción, en gran parte, por los condicionamientos que

implicaban los grandes préstamos recibidos por las organizaciones y acreedores externos. Pero ello trajo aparejado el “hiperdesempleo y la caída sistemática del poder de compra” de los salarios; “la pobreza y la crisis social” (Heidrich, 2002, pág. 3); y la consecuente intensificación de la protesta, tanto de desempleados, piqueteros, e incluso, más delante de la clase media, aterrada por a falta de trabajo, de la delincuencia y la imposibilidad de acceder a sus ahorros.

El neoliberalismo como “discurso único” y el “vaciamiento” ideológico que fue “avasallando” al “sistema partidario argentino”, fue reemplazado lamentablemente con una “corrupción creciente de sus líderes” (Heidrich, 2002, pág. 4), ganando su propio desprestigio, para luego desprestigiar a todo el sistema.

Así, los ciudadanos no sólo dejaron de votar, como mostró la alta tasa de abstención en las elecciones legislativas de octubre de 2001, sino que demostraron también su enojo asediando a algunos funcionarios en las calles y lugares públicos, insultándolos y atacándolos físicamente (Heidrich, 2002, pág. 4). Cabe recordar que las elecciones legislativas de 2001 fueron las únicas “primeras elecciones” en las que un oficialismo presidencial que había asumido dos años antes termina perdiendo a nivel nacional: el electorado argentino ya no confiaba en Fernando De la Rúa ni en su gabinete dominado por las élites tecnocráticas.

Cuadro 24. Ganadores de las “primeras elecciones legislativas” de los gobiernos nuevos

Año	Elección legislativa	Resultado del oficialismo
1985	Primera elección legislativa que afrontó el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR)	Triunfo
1991	Primera elección legislativa que afrontó el gobierno de Carlos Menem (PJ)	Triunfo
2001	Primera elección legislativa que afrontó el gobierno de Fernando De la Rúa (Alianza)	Derrota
2005	Primera elección legislativa que afrontó el gobierno kirchnerista (FPV)	Triunfo

Fuente: elaboración propia

El descrédito también vino de la mano de observadores externos, quienes resumieron la situación como anárquica, en el sentido de la ausencia de autoridad política que garantice la devolución de préstamos y el mantenimiento de privilegios de empresas extranjeras. Y, para los políticos locales en el sentido de que habían llegado a perder toda influencia en los procesos políticos y sociales que estaban sucediendo: con la dominancia de las élites tecnocráticas implementadoras del reformismo neoliberal, se concretaba la desaparición de los políticos tradicional del escenario del poder público.

Luego de la crisis, la tecnocratización política iba a revertirse. De hecho, el proceso democrático se profundizó, aumentando la participación de la población “más allá del aspecto procesal o electoral” (Heidrich, 2002, pág. 5). Una vez que Duhalde fue nombrado presidente, y una vez pasado el punto más grave de la crisis, llegaron las grandes limitaciones.

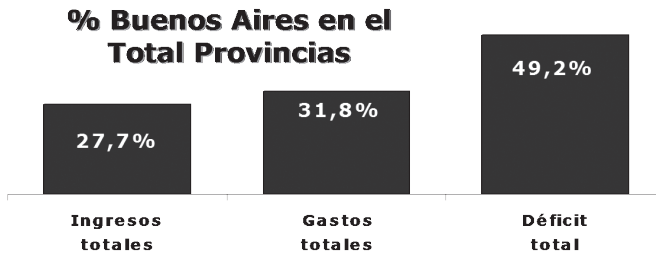
Por un lado, las entidades financieras mundiales lo vieron con desconfianza, especialmente por las medidas que deseaba implementar, que estaban lejos de las recetas más duramente ortodoxas que el FMI le proponía al estado argentino. Asimismo, los bancos no le dieron un margen de opciones que le fueran favorables o que hayan facilitado la tarea de estabilización financiera. Por el contrario, limitaron su capacidad de responder a las demandas sociales a través del gasto fiscal, que era una de las prioridades del nuevo gobierno. A ello se sumó la presión de aquellas entidades que fueron favorecidas por la convertibilidad. Se había planteado una confrontación abierta entre el sector financiero y la economía productiva, en la que ésta última presionaba por la pesificación total.

Para ilustrar el alto grado de incertidumbre reinante con motivo del recambio institucional que afectaba a la marcha del sector fiscal resulta conveniente repasar como estaban las cuentas provinciales para el año 2001.

Cuadro 25. La situación fiscal de las provincias a fines de 2001**Cierre 2001 del Total Provincias**

Concepto	2000	I T	II T	III T	IV T (*)	2001 (*)
Ingresos totales	32.150	8.153	7.778	7.328	7.285	30.543
<i>Ingresos tributarios</i>	10.844	2.913	2.514	2.518	2.358	10.302
<i>Ingresos de origen nacional</i>	16.409	4.100	4.169	3.717	3.767	15.752(1)
<i>Otros ingresos</i>	4.897	1.140	1.095	1.093	1.160	4.489
Gastos totales	33.503	8.021	8.227	7.601	8.817	32.665
<i>Intereses</i>	1.856	586	534	745	1.100	2.965
Déficit total	-3.209	-454	-983	-1.017	-2.633	-5.087

(*) Estimación CEB. (1) No considera los ingresos provenientes en LECOP.



Fuente: Centro de Estudios Bonaerenses, diciembre de 2001

En diciembre de 2000, el FMI estableció una meta para el 2001 de déficit fiscal indicativa para el conjunto de las provincias de \$2.700 millones, versus un déficit de \$3.230 millones en 2000. Esto constituía una hipótesis optimista tomando en cuenta que había evidencias históricas en torno al comportamiento del déficit, el cual fue persistente y creciente aún en períodos con importantes ingresos por privatizaciones de empresas y bancos provinciales. Según estimaciones del Centro de Estudios Bonaerenses, el déficit provincial consolidado para todo el 2001 ascendería a \$4.600 millones, muy lejos de la meta pactada con el FMI, y cerca de \$1.400 millones superior al registrado en el 2000. A dicho déficit se arribaría a pesar de una caída del gasto primario de \$1.900 millones que no pudo compensar la baja de los ingresos totales

prevista por \$2,450 millones y la suba en el pago de intereses de la deuda por \$811 millones.

Ante la caída del nivel de actividad que afectó negativamente la recaudación de impuestos tanto a nivel provincial como a nivel nacional, en el primer semestre de 2001 se registró una reducción de ingresos tributarios de \$598 millones respecto a igual período del 2000, que inclusive hubiese sido superior –de \$1,357 millones– si no se hubiera establecido el impuesto de los débitos y créditos bancarios, se redujo el monto de transferencias automáticas de recursos percibida por las provincias, lo que gatilló la cláusula de la garantía federal de \$1.364 millones mensuales.

Pero la caída de la recaudación nacional se agravó aún más en el segundo semestre del 2001, con el consecuente impacto sobre las transferencias a las provincias. Esta situación, fue la que generó el conflicto entre la Nación y los gobiernos provinciales. De hecho, a mediados de año cuando la Nación no le giró a las provincias los recursos comprometidos en diciembre de 2000 para planes sociales y de empleo por \$225 millones, así como para atender la deuda por garantía del FONAVI de \$98 millones, se observaron las primeras dificultades, las cuales fueron incrementándose al poner en práctica la regla de déficit cero, lo cual requirió para su cumplimiento que se recortaran –arbitrariamente– las transferencias no automáticas entre los meses de julio y diciembre de 2001. Con todo, se giraron \$1.424 millones menos de lo que les hubiese correspondido a las provincias en dicho período.

Pero además del no giro de las transferencias comprometidas, las provincias se vieron afectadas por otros motivos. En primer lugar, el agravamiento de la situación financiera afectó el cumplimiento del programa de asistencia al cual habían adherido las provincias pequeñas, lo cual complicó aún más la precaria situación fiscal de muchas de ellas. En segundo lugar, en el caso particular de la provincia de Buenos Aires (principal responsable del elevado déficit fiscal consolidado de las provincias), la misma se vio obligada a firmar un acuerdo con la Nación en el cual se comprometía a realizar un ajuste de \$500 millones en el segundo semestre del 2000, aproximadamente el 11% del gasto primario, y \$1.000 millones en 2002, a cambio de asistencia financiera. Comple-

mentariamente, la provincia de Buenos Aires también dio nacimiento al Patacón, bono “cuasi moneda”, por un monto de \$ 460 millones que fue utilizado para financiar el gasto primario en tal contingencia.

Y por último, la caída de la recaudación a nivel provincial sumada a la resistencia a la baja del gasto primario, oscureció aún más el panorama. En este contexto, ante el conflicto latente entre Nación y provincias, y luego de más de un mes de negociaciones, se acordó lo siguiente:

1) La aceptación, por parte de las Provincias, de las LECOP como medio de pago de la deuda acumulada por la Nación a raíz del recorte compulsivo de las transferencias no automáticas.

2) La aceptación del recorte del 13% sobre las transferencias comprometidas para 2002 por \$1.364 millones mensuales. Este recorte alcanzaría a \$177 millones mensuales, que en principio, serían compensados con el ahorro de intereses que lograrían las provincias por la reestructuración de la deuda, producto de la comparación de la tasa que pagaban al 30 de octubre versus la tasa que pagarían a partir del 2002. La diferencia se podía aplicar al pago de amortizaciones e intereses de las deudas reprogramadas que registraban con el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial.

3) La reestructuración de la deuda de las provincias con el sistema financiero: consistente en una rebaja de la tasa hasta el 7% y el establecimiento de un período de gracia de tres años para las amortizaciones, los pagos se reiniciarían a partir del 2004. Lo cual provocaría un ahorro de intereses para el 2002 del orden de los \$ 1.290 millones. En definitiva, este conjunto de factores contribuyeron a que el déficit consolidado de las provincias alcanzaría los \$ 4.600 millones. Este resultado demostraba que había un desvío cercano a los \$1.400 millones respecto al registrado en el 2000 y próximo a los \$ 1.900 millones respecto a la meta indicativa del FMI para el 2001. En este sentido, se planteaba un serio panorama para el 2002 a pesar de la importante reducción de intereses del cual serían beneficiarias las jurisdicciones provinciales que adhirieron a la reestructuración de su deuda, habría ahorros de amortizaciones por \$ 2.156 millones y de intereses por \$ 1.290 millones.

Conjuntamente con la definición de la meta para 2001, el FMI planteó una meta indicativa de déficit para el 2002 del orden de los \$ 2.000 millones. Esto requeriría, dada la baja probabilidad de aumentar la recaudación con, motivo de la caída estimada del nivel de actividad para el 2002, un importante ajuste del gasto primario del orden de 14%/15%, lo cual a las claras lucía muy difícil. Sin embargo, la incertidumbre generada por el nuevo contexto político agregaba nuevas dudas sobre cómo iba a ser la estrategia fiscal del conjunto de las provincias. Había que esperar nuevas definiciones, tanto en términos de la relación Nación – Provincias como en términos de los objetivos de déficit fiscal, a partir del nuevo orden institucional que surgiría del nuevo equilibrio de las fuerzas políticas.

Bs As: últimos 10 años de la situación fiscal

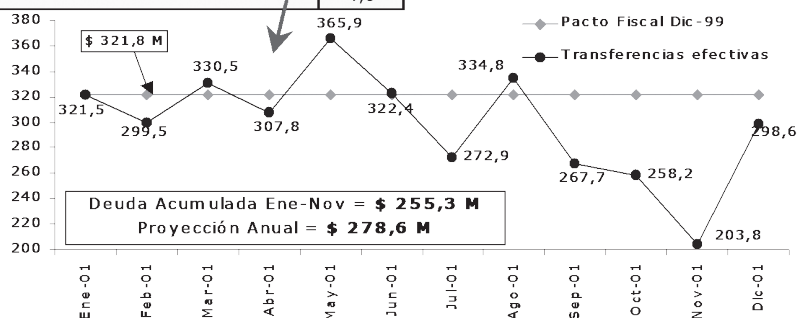
en millones de pesos

Año	Ingresos totales	Gastos totales	Resultado primario	Intereses	Resultado Total
1991	3.578	3.902	-324	21	-344
1992	5.521	4.956	565	162	404
1993	6.531	6.380	150	145	5
1994	7.369	7.510	-141	151	-292
1995	7.571	7.681	-111	177	-288
1996	7.969	8.191	-221	290	-512
1997	10.402	9.644	758	229	530
1998	9.022	10.491	-1.470	215	-1.685
1999	9.228	10.794	-1.566	260	-1.827
2000	8.983	10.533	-1.550	384	-1.934
2001	8.459	10.383	-1.924	580	-2.504

Fuente: Centro de Estudios Bonaerenses, diciembre de 2001

Deuda de Nación Total y por coparticipación

Concepto	Millones de \$	Concepto	Millones de \$
Deuda acum. por Transf. 2001 (enero-diciembre)	278,6	Deuda de Vialidad Nac. con Vialidad Prov.	8,6
Garantía FONAVI (Compr. Federal para el Crec.)	25,8	Nación por concepto de Salud	42,4
Internos Seguros (incluido en Presup. Prov. 2001)	126,4	Mrio. de Salud fact. Obras Sociales Nac.	26,0
3% IVA (suba IVA del 18 al 21%)	240,0	Programa Médico Asistencial	16,4
Ley 24.468 Programa de Empleo	19,3	Deudas de Nación por concepto de Educ.	32,7
Deuda con el Servicio Penitenciario	1,6	Dirección General de Escuelas 2000	11,8
Deuda Mrio. de Econ. con Astillero Río Santiago	128,5	Otras deuda de 1999	20,9
Juicios, fact. impagas, daños, dif. de contr.	52,1	Total deudas	1.035,6
Entes nacionales OSBA	4,6		



Fuente: Centro de Estudios Bonaerenses, diciembre de 2001

La rápida licuación del capital político de la Alianza y el cuestionamiento de la capacidad de conducción del presidente pusieron al descubierto los límites del modelo. Vastos sectores sociales experimentaban una pérdida de confianza en la autoridad de la figura presidencial que no sólo era vertiginosa, sino que llegaría a adquirir connotaciones por demás grotescas, que los medios de comunicación se encargarían de explotar.

6.3. Ascenso tecnocrático y crisis: comparando el ascenso de Cavallo en los gobiernos de Menem y De la Rúa

El ascenso a los niveles de alta decisión por parte de las élites tecnocráticas no fue algo inédito en América Latina contemporánea. Tal como venimos viendo, a partir del surgimiento del estado burocrático

autoritario en los años 60, la llegada de hombres (no tanto mujeres) con formación en economía que se abren paso a posiciones de poder a partir de la aparente legitimidad que les brindan sus conocimientos técnico-científicos fue una característica de muchas dictaduras militares, primero, y en los últimos tiempos también en “gobiernos democráticos y semi-democráticos” (Silva, 1997, pág. 2). Pero de lo que se trata, también, es de lograr comprender el modo en que llegaron y se establecieron en las posiciones centrales de los gabinetes.

Ya hemos visto, desde el capítulo 1, que hubo contextos mundiales y actores internacionales que favorecieron el ascenso, tales como las instituciones financieras internacionales, los círculos empresariales, los partidos políticos de la derecha y otros sectores afines. Pero fueron también determinantes aspectos internos, como el debilitamiento notorio de aquellas fuerzas que tradicionalmente se les oponían, incluyendo a intelectuales, partidos de izquierda, organizaciones sindicales, y otros. Estas ausencias también facilitaron los cambios hacia políticas económicas neoliberales en diversos países de la región, en las que participaron activamente las élites tecnocráticas.

En Argentina, y tal como vimos anteriormente, las reformas que se llevaron a cabo fundamentalmente durante el mandato de Carlos Menem se caracterizaron por reducción de tarifas, eliminación de controles sustantivos a las importaciones, drásticos recortes en los gastos del estado, y la privatización de grandes empresas del país, medidas que serían acompañadas por el intercambio de deuda por acciones; luego, tras los efectos negativos de la crisis mexicana conocida como “efecto tequila”, que dejó una estela de desconfianza y desaceleración económica en el continente, se produjo un nuevo programa de ajuste, con reducción del gasto público y aumento de los impuestos, algo que se repetiría tras las crisis asiática de 1998 y la brasileña de 1999 (Teichman, 2001, pág. 111). Lo notorio fue que todo este programa de ajuste neoliberal fue implementado por un gobierno peronista, cuando el peronismo estaba históricamente asociado a políticas de signo contrario, con eje en la expansión del Estado.

Algunos autores destacan que en el peronismo algunas cosas habían cambiado, y que habían ingresado al movimiento dirigentes de nuevo perfil. Formados en el exterior, con diplomas de posgrado en economía

e ideas partidarias de las “reformas de mercado”. Recordemos que Domingo Cavallo, el prototipo de esta dirigencia, había sido elegido diputado justicialista por Córdoba en 1987. Es decir, que se habría producido un debate entre “activistas tecnocráticos” favorables a la “renovación del partido”, sobre y “el ala sindical más antigua y tradicional”, en un contexto hiperinflacionario que llevo a un triunfo de los primeros (Teichman, 2001, pág. 114). Así se habría consolidado una presidencia de Menem que marcó su estilo de liderazgo, y estas élites adquirieron gran poder gracias a la circunstancia de la crisis precedente, pero al precio de degradar el rol de la militancia partidaria tradicional.

Así, este debilitamiento de las corrientes populares tradicionales, contrarias al neoliberalismo, fue consecuencia del desgaste y la desacreditación de las experiencias pasadas. Lo paradójico fue que la crisis hiperinflacionaria precedente le había estallado en las manos a Raúl Alfonsín, un presidente radical que también había enfrentado al “populismo peronista” y a su movimiento sindical. En este caso, los populistas no eran “la razón de la crisis política y económica que precedió al derrumbe del antiguo orden”, tal como sostiene Silva para analizar otros fenómenos tecnocráticos latinoamericanos.

Es cierto que los debates y procesos de la restauración democrática estaban aún presentes, y que los partidos políticos habían perdido fuerza. Carecían de la convocatoria y representatividad de la que habían gozado en décadas anteriores. Tal vez, como consecuencia de la represión de las dictaduras, o de la crisis de paradigmas que afectaba a los antiguos partidos socialdemócratas y populares en el marco de la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. En varios países, la asociación entre política y corrupción creaba quiebres en el sistema partidario.

Todo esto, sumado a la atomización social contemporánea, contribuyó a fomentar ese vacío político y social que fue llenado con un modelo neoliberal justificado por las élites tecnocráticas, que se legitimaron ante la clase política y la sociedad en general como necesarias. En muchos casos, con un fuerte discurso que reivindicaba su rol en la “modernización de la sociedad” (Silva, 1997, pág. 6).

El ascenso de las élites tecnocráticas neoliberales provocó rechazos de otros grupos de élite burocrática, ya establecidos. Para algunos tradicionales abogados administrativistas que ocupaban cargos expectantes en el poder de la administración pública nacional, el ascenso de los economistas implicó su desplazamiento de los círculos de visibilidad. Asimismo, en el gabinete menemista, Cavallo y sus tecnócratas aterrizaban con vínculos personales en las esferas del poder. Tenían relaciones fluidas con privados, organismos y dirigentes, y dominaban un gabinete del que participaban muy pocos funcionarios.

En la Argentina menemista, según Teichman, el ascenso tecnocrático no difería demasiado de los casos chileno y mexicano, pero en este caso estuvo dominado por el discurso “anti-élite” (establecida) de los recién llegados. Que despreciaban a los tecnócratas nacionales previos, asociados al estado. Esto incrementó las relaciones establecidas con funcionarios del Banco Mundial y otros organismos, en busca de nuevos elementos para el gobierno asumido en 1989 (Teichman, 2001, pág. 115)³⁰. La crisis económica precedente en Argentina alentó el “liderazgo pragmático” y la aceleración de las reformas, junto a la “necesidad de convencer a los acreedores externos” y organismos internacionales como el FMI, de la disposición del país a disminuir drásticamente el déficit público e impulsar “la reforma estructural” (Teichman, 2001, pág. 116); las primeras privatizaciones estuvieron signadas por éste tipo de presión y con éstos fines, situación que continuaría durante los primeros años de la década del 90 y que se aceleraría e intensificaría más adelante en aspectos políticos y otro tipo de diálogo.

Aunque la presión internacional e influencia internacional existió y fue significativa, no era lo más trascendente a la hora de las reformas. Algo que sí parece trascendente, fueron “las amplias facultades discrecionales” e “irregularidades que conllevaban” procesos, como los de privatización, que eran llevados a cabo por personas leales a Menem y sólo responsables ante él. El estilo del Ejecutivo se vio caracterizado por

³⁰ Recuérdese que Menem, en su primera etapa de gobierno, quiso nutrirse de empresarios nacionales, a partir de su conocida alianza con Bunge y Born, que proveyó ejecutivos como funcionarios al gabinete. Superada esa etapa, llegaron los tecnócratas reforzados por las redes internacionales de economistas.

esta “necesaria rapidez de cambios”, donde no se podía dedicar tiempo a obtener aprobación legislativa o justificación ante las burocracias (Teichman, 2001, pág. 117).

La universidad también fue sitio de intervención tecnocrática, y allí se comenzó a formar personal capacitado, en particular economistas. Pero se destacaron los *think tanks* y organizaciones no gubernamentales de economistas en esta tarea. Una de ellas, la Fundación Mediterránea, buscó influir activamente en la política económica, en especial en el ámbito de las privatizaciones; mantuvo contacto con organismos internacionales y mantuvo vínculos con personajes prominentes de la economía y fuera de ella. Se convirtió en un elemento importante en el desarrollo de redes de políticas y difusión de la doctrina reformista oficial, un instrumento necesario de todo el proceso.

Todo lo anterior no implica que no haya existido una fuerte oposición, desde distintos sectores, privados y públicos, a estas políticas llevadas a cabo a través de distintas medidas, mayormente a través de decretos presidenciales (o de la amenaza de los mismos). Hubo resistencia sindical y parlamentaria, y el Congreso en alguna oportunidad logró incorporar cambios. Pero la presencia de los tecnócratas contaba con un gran respaldo político, empresarial e internacional. Todo ello, y la velocidad del ascenso, concentraron el poder para la formulación de la política económica en pocas manos.

Así, el faro de las reformas neoliberales fue el Ministerio de Economía, que había acumulado crecientes facultades y era inmune a toda interferencia, aún del propio gabinete presidencial. Recordemos que Domingo Cavallo, la pieza fundamental de éste entramado, era el principal dirigente de la Fundación Mediterránea. La cual, a través de sus economistas ahora en el Estado o desde la misma Fundación, a través de contratos de consultoría, tuvo “un papel preeminente en las negociaciones de deuda” (Teichman, 2001, pág. 121). El manejo de los vínculos económicos internacionales por parte del Ministro de Economía continuaría más adelante con Roque Fernández, el sucesor de Cavallo.

Había poco espacio político para el desacuerdo, y ello incluía hasta a los conglomerados industriales nacionales. “La generosidad hacia el

sector privado fue clave para que el régimen avanzara rápidamente no sólo en la privatización, sino también en otras áreas de reforma de las políticas públicas” (Teichman, 2001, pág. 124). Las instituciones reguladoras de las empresas privatizadas que habían de crearse más tarde también estarían marcadas por la influencia del sector privado, creando marcos poco transparentes. La corrupción estaba presente, y era parte de “la estrecha integración del sector privado con las políticas” (Teichman, 2001, pág. 125). Todo era entonces parte de “la tarea de aumentar el apoyo absoluto a la reforma de mercado desde el interior del Estado”. Sin embargo, para Teichman las élites tecnocráticas no fueron quienes por sí solas lograron la reforma: fue una combinación con los políticos tradicionales del partido peronista. La discusión entre Menem y Cavallo por la “paternidad de la criatura” simboliza esta tensión entre la política “tradicional” y los economistas del poder.

Como se dio más arriba, las resistencias a la reforma de mercado durante la presidencia de Carlos Menem vinieron mayormente de parte del movimiento obrero y el propio peronismo, aunque prontamente las pudo sortear gracias a la fuerza legitimadora de los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990 que impulsaron el apoyo para hacer cambios más amplios en torno a la reforma neoliberal. El éxito en el control inflacionario que logró Cavallo en 1991 fue clave para asegurar ese apoyo público. El contexto propicio y la pragmática gestión institucional, junto a las características singulares del menemismo –personalismo, patrimonialismo– que lo hacían aceptable para muchos dirigentes sindicales y trabajadores, también.

Todo eso permitió la adaptación de las políticas con fluidez. La reforma neoliberal y sus efectos se concentraron fundamentalmente en las regiones urbanas, mientras que en las provincias se mantenía el *status quo* a través del gasto, garantizando el control del Congreso y las gobernaciones provinciales. El movimiento obrero dividido y el hecho de que una parte importante de la conducción sindical (el Grupo de los 15) fuera un aliado de Menem –facilitado esto por la mencionada legitimación del previo contexto hiperinflacionario, la relación personal con el presidente y algunos “incentivos materiales selectivos”. Los dirigentes

sindicales fueron importantes traductores ante sus afiliados, de las razones por las que había que apoyar las reformas neoliberales.

El liderazgo de Menem había revertido la tendencia hacia una mayor institucionalización del Partido Justicialista que se había insinuado en la célebre interna de 1988, y eso fue clave para suprimir la oposición interna dentro del partido. Para 1990 Menem ya era el líder indiscutido del peronismo, y ello incluyó el manejo de los acuerdos entre el Estado y los sindicatos peronistas. Aunque hubo planes para una flexibilización laboral, y Cavallo los propiciaba, lo que ocurrió en ese rubro no se compara en absoluto con la profundidad de las reformas neoliberales de mercado. El movimiento obrero, aún fuerte, logró desbaratarlas, o tal vez Menem nunca se lo había propuesto seriamente.

En cambio, en el año 2000 el gobierno aliancista sí intentó avanzar en una reforma laboral. Y ese fue uno de los momentos más problemáticos de su gestión. La Alianza había surgido en 1997 como una respuesta a las resistencias sociales a las reformas neoliberales y los recortes presupuestarios a las provincias de Menem, todo lo cual había logrado reforzar electoralmente al Frepaso; la fórmula “frepasista” integrada por José Bordón, un ex gobernador peronista de Mendoza, y Chacho Álvarez, había quedado segunda en las presidenciales de 1995. La Alianza entonces prometía políticas activas de desarrollo social y empleo, en el marco de un malestar político generalizado. El fracaso de su reforma laboral, en un marco de denuncias de corrupción y compras de votos, fue el detonante de la renuncia de Álvarez (ver capítulo 3).

Pero el ascenso de las élites tecnocráticas y, nuevamente, de la figura de Cavallo y su equipo como “mascarón de proa” tuvo otro origen en el año 2001, respecto del que lo había caracterizado 10 años antes. Su principal fuente de legitimación ya no era el fracaso de las políticas anteriores (hiperinflación) sino su “éxito” precedente (convertibilidad). Ya no era la expertise técnica como respuesta al fracaso de la política: ahora era la reconfirmación de los logros de la expertise. Ya no había batallas con la política que zanjar, como en los 90: su ascenso fue triunfalista. La urgencia de la crisis era la misma pero las características del ascenso eran otras. Y en la ausencia de conflicto o debate, los grados de

aislamiento respecto de la política terminaron siendo mayores que en la primera oportunidad.

6.4. Después de la crisis de 2001: cambio de política y ascenso del kirchnerismo

Esta expansión de la democracia, que destaca Heidrich como característica de la sociedad civil durante el período de Duhalde, y su nuevo impulso compuesto por una gran competencia política y la “reanimación de la vida cívica a través de movilizaciones populares y ciudadanas”, significó “politización en un sentido social”, afirmando la voluntad popular como fuente de decisión (Cheresky, 2007, pág. 19). Implicó también la incorporación de nuevos agentes en la vida política, más cercanos a la ciudadanía y en algunos casos a los grupos antes excluidos. Como destaca Cheresky, una parte central de la nueva etapa fue el abandono –sobre todo, en su dimensión discursiva y hasta estética– del “estereotipo elitista de los mandatarios y representantes” (Cheresky, 2007, pág. 20).

El poder había cambiado de manos, o eso parecía, y había que enfatizar ese punto. La nueva tendencia era una ola de reversión de las políticas neoliberales de los noventa, de las que el gobierno de De la Rúa había sido el capítulo final, en todos los sentidos. Y con este final venía aparejada la necesidad de llevar a cabo políticas de justicia social, aumentando a tal efecto la intervención estatal. Aunque existen diferencias en las formas que toma el proceso, en cómo se lleva a cabo y en los grupos sociales que tienen mayor presencia, dentro de los países latinoamericanos, lo común fue “la extensión de la ciudadanía” (Cheresky, 2007, pág. 21). La evolución de la democracia en América Latina, sin embargo, estuvo abierta a posibilidades y hay que tener en cuenta que posee grandes debilidades, institucionales y sociales, enfrentando el “desafío de ampliar su base de sustentación: el marco republicano que asegure el ejercicio de los derechos, y el acceso a bienes sociales que constituyen el umbral de la condición ciudadana”.

Aunque ha habido reformas significativas y se han interpretado, muchas veces, éstas reformas y a sus protagonistas como parte un giro a la izquierda esto último es un tema abierto a debate. La identificación

con la izquierda presenta discusiones porque implica asignarles un determinado significado a una palabra plagada de connotaciones. Otra discusión es la del populismo, aunque algunos autores consideran que lo ocurrido en América del Sur del siglo XXI es un conjunto de acontecimientos inéditos, que como tales merecen nuevos conceptos; en todo caso, lo común en su origen fue una serie de cambios, de resistencias a las reformas neoliberales, que se convirtieron en fuente de legitimidad del poder, y en el “principal canal de la repolitización” (Cheresky, 2007, pág. 24). Este proceso generó alternativas, ganó importancia electoral y dinamizó la escena política, haciendo progresar a la democracia. Emergió una “conciencia pública” que fue parte de la “desconfianza y malestar ciudadano con el poder permanente”, lo que da cuenta del carácter mixto del régimen político y de las “bases permanentes de conflictividad”, generadas en torno y especialmente por la coexistencia de lógicas de “igualdad y de privilegio” (Cheresky, 2007, pág. 31).

Concretamente, en Argentina tras la crisis política y económica del 2001 fue un estallido social cuya discontinuidad institucional fue un punto de inflexión política. El malestar se expresó en forma potente, y parecía dirigirse al conjunto de la “clase política” (“que se vayan todos”). La crisis de legitimidad terminó de resolverse con la popularidad de Néstor Kirchner desde su llegada accidentada a la presidencia, y se vio revalidada por las elecciones de 2005, en las que el kirchnerismo se impone cómodamente en casi todo el país; ese triunfo le permitirá a Kirchner “emanciparse” de las condiciones iniciales de su llegada, que fue el apoyo tutelado de Duhalde, y comenzó una nueva etapa de liderazgo presidencial en Argentina, en los términos antes descritos de Pérez Liñán.

Para todos esos los gobiernos, sin embargo, la gobernabilidad ha sido un desafío y un dilema. Para afirmarse, los gobiernos deben poder ofrecer resultados. Crecimiento económico y resultados sociales. Las “coyunturas críticas” han proporcionado, en algunos casos, “la oportunidad de sobrepasar vetos y obstáculos” (Novaro, 2002, pág. 1). Las crisis dan una posibilidad, aunque no aseguran la inexistencia de trabas y barreras, ni que lo conseguido cuente con lo necesario para lograr la gobernabilidad. La Alianza UCR – Frepaso fue un ejemplo de fracaso

“en conformar un núcleo de gobernabilidad para sostenerse en el poder” (Novaro, 2002, pág. 2), incluso en una coyuntura como la mencionada, que brindaba oportunidades. ¿Por qué Menem y Kirchner pudieron, y De la Rúa fracasó?

Según los autores que se centran en las dinámicas de coalición, el problema fue que eran fuerzas bien diferenciadas. El Frepaso, coalición a su vez, compuesta por más de un centro político, de tono progresista y moderno, “de rechazo a la estructura política tradicional, con las limitaciones propias de grupos desestructurados y más informales”; y la Unión Cívica Radical, partido tradicional, “estructurado y bien institucionalizado” que había constituido, especialmente luego del pacto de Olivos, nuevos liderazgos, impulsando también un tono progresista, aunque le era más difícil, por sus características institucionales, fijar una línea en torno a ello; sin embargo, ambos observaban y eran capaces de canalizar al electorado en torno a la crítica del Gobierno de turno, y ambos recibían “el mismo voto opositor” (Novaro, 2002, pág. 10), lo que más adelante sería la razón y la oportunidad de unión. Con la intención de abarcar una mayor proporción del electorado, se concretó en 1997.

Durante la campaña presidencial, la Alianza continuó con la estrategia de diferenciación respecto del menemismo en el problema de la corrupción; y aunque se presentaron también otros temas, hubo obstáculos importantes a la hora de definir un perfil estimulando un muy difuso y genérico centrismo, tiñendo la campaña de un “tono insustancial y desapasionado” (Novaro, 2002, pág. 17).

En lo que refiere a De la Rúa, avanzó con sus “preferencias programáticas”, tomó mayor peso y obtuvo una gran “autonomía presidencial”, pero no construyó lazos “más sólidos con la estructura partidaria y la coalición”, sembrando, a pesar de la mediación de Carlos “Chacho” Álvarez, algunos de los conflictos más graves que tendría con sus “bases de apoyo” (Novaro, 2002, pág. 18), las que iban a ser sumamente necesarias una vez que tuviera que enfrentar las dificultades del país, que iban más allá de lo que él y sus aliados esperaban. “El lapso que va de la elección a la puesta en marcha de la gestión, estuvo signado por la reelaboración bajo presión de las tenues iniciativas de cambio y por una compleja búsqueda de acomodamiento”, lo que circunscribió al gobierno

a la falta de “dinamismo”, “y que a poco de andar se agudizaran los conflictos nunca del todo resueltos”. “Gobernar como coalición..., resolver una fórmula de acuerdo con el peronismo..., incorporar nuevos aliados, y su propia interna, sería ya demasiado” (Novaro, 2002, pág. 19).

Así las cosas, para el 2000, con un debate respecto al modelo económico menos moderado, con alternativas más extremas en el haber, y conflictos entre el Ejecutivo, la coalición y dentro de ésta, se aceleró aún más la desconfianza. A lo que se agregó que “las crecientes demandas sociales que, combinadas con la persistencia de los desequilibrios fiscales”, que reforzaron ideas de moderación y falta de respuestas más profundas. La “moderación y la prudencia resultaron ineficaz para frenar el agravamiento de la situación, y en la fuga constante de adhesiones” (Novaro, 2002, pág. 26). El colapso, tal como se explicó en los capítulos anteriores, provendría de la propia desarticulación de la coalición.

En este marco, tras la caída de De la Rúa y la transición comandada por Eduardo Duhalde, el kirchnerismo surgió como resultante de todas estas experiencias aprendidas. Uno de los enfoques de investigación de la presidencia de De la Rúa es el kirchnerismo como dinámica de diferenciación. Ello afectó, naturalmente, a las relaciones futuras entre política y tecnocracia: el “gobierno de los economistas” había caído en descrédito social.

6.5. Consideraciones finales

La crisis de gobernabilidad de De la Rúa ha intentado analizarse desde diferentes perspectivas: las dinámicas de la coalición, la crisis económica internacional, los vacíos del liderazgo político, el colapso del modelo de convertibilidad. En este capítulo revisamos las diferentes hipótesis y teorías, pero hemos hecho hincapié en la forma en que las relaciones entre crisis y legitimación permitieron la tecnocratización a la más alta estructura de decisión. En la comparación entre el menemismo y De la Rúa, hay patrones a considerar: la debilidad de las fuerzas sociales que pudieron haberla resistido, la fortaleza de las redes (domésticas, internacionales) de apoyo, y la legitimación de la crisis precedente han sido fuerzas clave. En el caso peculiar del (re) ingreso de

Cavallo en 2001, la expertise estaba justificada en la propia experiencia de control inflacionario exitoso, y en la excesiva fe en los mecanismos de confianza.

Evidentemente, tal como destacaba Teichman, la falta de confianza que existió hacia Domingo Cavallo en 2001 sugiere que las fuentes del poder estaban escindidas en los años 90... y *los agentes económicos lo sabían*. Una cosa era el poder político, y otra el poder tecnocrático. En ambas oportunidades hubo crisis a la vista, pero en la primera de ellas la confianza política resultó ser un factor determinante el hecho de que ésta estuviese fuertemente sostenida en una gobernabilidad tradicional: liderazgo claro, legislaturas con mayorías, un partido unificado. La confianza excesiva en Cavallo, y de Cavallo en sí mismo, y su posterior fracaso, refuta la tesis de los *technopols*: los políticos tecnócratas, al menos en el caso argentino, no son gestores de su propio poder. En la comparación entre el primero y el segundo Cavallo, está el respaldo político diferenciado de sus respectivos presidentes: las coyunturas críticas de Menem y De la Rúa explican, en buena medida, las trayectorias dispares.

CAPÍTULO 7.

RECAPITULACIÓN: LA CRISIS COMO COYUNTURA CRÍTICA

En este capítulo planteamos algunas discusiones a partir de las conclusiones preliminares de los capítulos precedentes. Las crisis posteriores a la Argentina de 2001 abrieron un debate sobre la relación entre liderazgo y crisis financiera que conviene repasar. Asimismo, en la revisión de los debates sobre el surgimiento y evolución del kirchnerismo (y de la política del siglo XXI en general) hay un consenso académico alrededor de la idea de que la crisis de 2001 ofició como un nodo inicial de todos estos ciclos. Finalmente, plantearemos una periodización de las relaciones entre presidentes y ministros de economía desde la fase de auge de los políticos tecnócratas, que para el caso argentino ubicamos en el año 1991, el del desembarco de Cavallo y la Fundación Mediterránea a la cartera económica. De la tecnocratización hasta la era post-tecnocrática.

Estas revisiones serán hechas a la luz del concepto de coyuntura crítica que veíamos en la introducción a esta investigación. Partiremos de la idea de que la crisis de 2001 sentó las bases de diferentes fenómenos nuevos, que fueron transformados por estos procesos históricos: tras el derrumbe de Cavallo, muchas cosas ya no fueron iguales. Intentaremos reunir algunas trayectorias dependientes post 2001.

7.1. Una comparación posible: la Argentina de 2001, la crisis global del siglo XXI y el rol de las élites tecnocráticas

Los estudios sobre el papel de los tecnócratas en tiempos democráticos no han sido fáciles, debido a la simultaneidad de la liberalización económica y política, pero se ha podido comprender su rol más allá de los procesos de ajuste. Los tecnócratas del ajuste formaron parte de importantes designaciones gubernamentales, una “autonomía relativa”

gracias al apoyo de los gobiernos para así facilitar los cambios, y fueron una pieza clave en el esfuerzo “por enviar señales adecuadas al mundo de los negocios y las finanzas” (Silva, 1997, pág. 3). Este apoyo y margen de maniobra también se daba a nivel internacional, contando con el respaldo de organismos como el FMI y el Banco Mundial y el de países desarrollados como EE.UU. También fueron partícipes de significativas negociaciones, que se traducían en “nuevos créditos y ayuda financiera” (Silva, 1997, pág. 4) internacional y compartían con sus colegas en el exterior la educación e ideas, sin embargo la posición importante de los tecnócratas, aunque influida por éstas relaciones e importancia de las redes exteriores, no ha sido su resultado directo.

Después del resonado fracaso del gobierno de De la Rúa se trazaron diversos intentos de comparación con experiencias internacionales. Uno de ellos fue la crisis financiera internacional 2008-2009. Pero antes de ese estallido, que mucho tuvo que ver con la burbuja inmobiliaria y el colapso del sistema de hipotecas (y de los instrumentos financieros derivados que se basaban en ellas) en Estados Unidos, está el antecedente de la crisis británica. Que comenzó un año antes: en agosto de 2007 comenzaron a quebrar las llamadas “hipotecas basura” en Londres³¹.

Hay distintos argumentos sobre el rol de los expertos y las causas de la crisis financiera del Reino Unido a partir de ese año. Pero nos interesan en particular los enfoques que se han concentrado en describir la crisis como “una debacle de la política de elite”. Según Ewald, Sukhdev, Adam y Karel, lo que ocurrió fue que “las elites políticas y tecnocráticas se desprendieron del proceso de innovación financiera” y pusieron las finanzas más allá del control técnico (Ewald, y otros, 2012, pág. 360). Hay dos problemas asociados a ésta crisis, y fue que hizo caer ideas ligadas a la autorregulación. El primero tuvo que ver con la casi imposible “búsqueda de restablecer el control de los mercados financieros” y los límites del conocimiento vinculado a ello, la que requeriría más bien una “reforma transformadora” más que “restaurativa”. Y el

³¹ Ver BBC, 13 de febrero de 2009, “Cronología de una crisis”. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/specials/2008/crisis-financiera/newsid-7629000/7629122.stm> (último acceso: 31 de julio de 2017)

segundo fue relacionar la crisis con “el resultado de un fracaso técnico en los mercados financieros”, algo que en realidad debería relacionarse con la “debacle política y reguladora” y por lo tanto la falta de “un mayor control y responsabilidad democrática a nivel normativo y político”. Dicho de otro modo, la necesidad de una reforma que vaya más allá de la corrección socio-técnica, y que incluya una “rendición de cuentas en las estructuras político reguladoras”.

Hubo una “notable ausencia de discusión sobre los límites del control tecnocrático tanto en el sector de finanzas como el sector institucional. Sin embargo, muchos análisis –algunos más simples, otros más complejos– se han enfocado más que nada a comprender soluciones en torno a la corrección tecnocrática y de sus métodos; o han desligado a los tecnócratas y a los agentes de la responsabilidad ante la crisis, bajo el argumento de un mal funcionamiento del sistema y de su complejidad (Ewald, y otros, 2012, pág. 362).

Contrariamente, podemos encontrar diferentes motivos para asignarles cuotas de responsabilidad a los actores tecnocráticos, que fueron conscientes de los riesgos y conservaban capacidad de intervención técnica. Aunque existen autores que relacionan la crisis y el mal funcionamiento económico no con errores técnicos o sistémicos, sino con los actores políticos y regulatorios. Estos enfoques recuerdan a las teorías conspirativas, en las que los políticos realizan acuerdos en las sombras, tienen un conocimiento completo de lo que sucede en los mercados, y posibilidad de controlar lo que ocurre en ellos. Descartando la posibilidad de que políticos, élites tecnocráticas y banqueros no supieran lo que estaba sucediendo, carecieran de buenas proyecciones o desconocieran los resultados probables de sus acciones.

Este debate tuvo lugar en el contexto de que el gobierno británico, en el peor momento de la crisis, se movió en dirección de una nacionalización parcial de su sistema bancario³². El gobierno británico, entonces conducido por Gordon Brown, no asumió la responsabilidad de gestionar

³² Ver BBC, 8 de octubre de 2008, “¿Fin de una era?”, por Julian Miglierini. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid-7658000/7658675.stm> (último acceso: 31 de julio de 2017)

las instituciones bancarias, pero impulsó la inyección de dinero público en el sistema bancario para evitar que los bancos británicos colapsen, tras tres días de caída libre de las acciones de bancos en los mercados bursátiles; el sistema financiero británico representa un quinto de la economía del país, y la bancarrota no era un lujo que el gobierno de Londres podía darse.

La intervención posterior puso de manifiesto que los instrumentos políticos estaban disponibles. Más allá de lo “conspirativo”, no podían desconocerse los aspectos políticos asociados al contexto y las instituciones. Pero para entenderlo correctamente es necesario entender la crisis financiera como algo diferente, que no sólo requiere seleccionar las herramientas técnicas adecuadas, sino también asegurar una mayor responsabilidad y supervisión de los políticos y tecnócratas (Ewald, y otros, 2012, pág. 364). Como consecuencia del desarrollo de nuevos productos derivados cada vez más alejados de la emisión monetaria soberana, las finanzas son ahora técnicamente ingobernables y el intento de una “regulación restaurativa” e incluso improvisada no tiene el éxito garantizado. Por el contrario, puede tener consecuencias negativas tangibles. La regulación no es un experimento científico” o un “gran plan”, sino algo conocido como “bricolaje”, reaccionando a “eventos”, “improvisadora” y sin gran racionalidad. Se aleja de la innovación financiera, basada en la aplicación de fórmulas científicas inducidas por experimentos y aplicadas en mercados por ingenieros financieros (Ewald, y otros, 2012, pág. 365). Aunque parece contradictorio, debido a la necesidad de usar modelos, éstos son múltiples, deben ser utilizados de manera sumamente selectiva y no deben ser un simple recurso.

Dicho esto, las intervenciones técnicas que responden a problemas inmediatos son poco probables de prevenir futuras crisis porque se convierten en otro evento sobre el cual las instituciones financieras improvisarán (Ewald, y otros, 2012, pág. 366). La improvisación ha producido nuevos desafíos para las regulaciones restaurativas, que son las que hacen ingobernable y requiere intervenciones transformadoras. El volumen de los mercados ha sido diseñado para fabricar riesgo y apalancamiento, y no para mitigar riesgos. Actualmente los mercados son tan grandes que resultan desestabilizadores. Otro tema que plantean los

académicos es que la complejidad del sistema financiero reduce aún más su gobernabilidad. Y también está la cuestión de la opacidad, consecuencia de la complejidad, que plantea un problema de control importante y exacerbado por el avance del sistema bancario “paralelo”, del que son parte las instituciones domiciliadas en paraísos fiscales, protegidas del escrutinio de los reguladores (Ewald, y otros, 2012, pág. 369). Finalmente, está el problema de la interconexión entre las instituciones financieras nacionales y extranjeras, que explica en buena medida por qué los tres desafíos anteriores no son superados sólo con recetas restaurativas.

La combinación de estos cuatro desafíos asegura la autodestrucción mutua en caso de que uno se derrumbe, y las respuestas en forma de bricolaje hace pensar que hay que “rechazar las intervenciones técnicas restaurativas y comenzar a pensar radicalmente soluciones transformadoras” para restringir este bricolaje y limitar el tamaño del sector financiero” (Ewald, y otros, 2012, pág. 370). Esta transformación no debe ser sólo técnica, debe ser también un desafío democrático, ya que las instituciones financieras y el tamaño de los mercados conducen a desequilibrios y desarrollos potencialmente perjudiciales para las economías nacionales.

Los banqueros improvisados y las regulaciones permisivas han sido parte importante de la crisis, que tuvo las formas de una debacle de élite. Tanto es así que los analistas encontraron sus raíces en el modo de gobierno desprendido de los años ochenta tras la desregulación, que más adelante se reinventaría como una “regulación ligera”, patrocinada políticamente y alentada por nuevos modos de gobernanza. Las elites políticas no comprendieron que estas finanzas, en tanto bricolaje destaralado, iban a traerles serios problemas en diferentes sentidos.

La falta de control y monitoreo, la confianza en el conocimiento financiero de los tecnócratas y una fe excesiva en los operadores del mercado, como consecuencia de los largos hábitos establecidos de la regulación financiera anterior, caracterizaron un nuevo tipo de confianza que resistió los imperativos de la auditoría y la evaluación. La particular regulación realmente existente depende en gran medida de los conocimientos compartidos, las relaciones interpersonales, y una evaluación y toma de decisiones a menudo demasiado informales (Ewald, y otros,

2012, pág. 373). Que no excluyen recompensas económicas a los altos funcionarios y burócratas que abandonan el servicio público a través de la puerta giratoria entre academia, sector privado, tecnocracia y organismos internacionales, que describía Stiglitz (2002).

Estas eran las ideas y retórica neoliberales impuestas desde los años ochenta, aunque no hayan sido seguidas completamente. El neoliberalismo tuvo más bien un rol de “centro ideacional de gravedad” que influyó y alentó, dicen los autores antes citados (Ewald, y otros, 2012, pág. 374) una frágil regulación. A su vez, esta regulación fue potenciada por el éxito a corto plazo del auge y reforzó el consenso neoliberal” y su optimismo” (ibíd, pág. 375). Se fomentó así un modo de liderazgo “arrogante” después de los años ochenta, tanto a nivel político como regulatorio, asociado también a otros dos procesos igual de importantes: primero, la separación de los “los políticos de alto nivel” de los acontecimientos en los mercados financieros, dejándolo en manos de la elite tecnocrática, despolitizando la toma de decisiones económicas y desplazándola más allá del control democrático; segundo, el énfasis en el “control de la inflación”, convertida en la principal preocupación, por el cual se eliminaron controles y equilibrios y se alentó “la remoción de las principales instituciones reguladoras” (Ewald, y otros, 2012, pág. 376).

Estos casos son algunos elementos que refuerzan la apreciación de que el objetivo de la reforma no sólo sea “susceptible de controles técnicos”, sino también un nuevo pacto entre la sociedad civil, sus políticos, reguladores y una agencia técnica transformadora (Ewald, y otros, 2012, pág. 377). Y en este marco se debe buscar reducir el financiamiento, y volverlo a controlar en términos democráticos: “*el fracaso del conocimiento en mercados amplios y densamente interconectados causó la última crisis, no el riesgo moral*” (Ewald, y otros, 2012, pág. 379).

7.2. Después del neoliberalismo: una discusión sobre el kirchnerismo

¿Cómo se proyectó sobre el kirchnerismo (y, en general, todo lo que vino después) el colapso de De la Rúa y el modelo económico de los noventa que su gobierno pretendió continuar? La idea de que el kir-

chernerismo (y el macrismo) son “hijos del 2001” está en muchas formas presente en la obra de varios politólogos que escribieron en los últimos años. En este apartado, vamos a revisar algunas de estas ideas.

Partamos de lo que había sido la lectura inicial sobre el rol de la tecnocracia. Aunque no sin restricciones iniciales, especialmente asociadas al espacio que tenían los derechos humanos y la justicia, los tecnócratas en particular y la tecnocracia en general, había ido ganando terreno en los noventa ya que los objetivos netamente económicos comenzaron a dominar la agenda de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, facilitando los métodos tecnocráticos y fomentando una “visión schumpeteriana de la democracia –en la que la democracia no es más que un *método* para arribar a decisiones políticas y en donde la participación de los ciudadanos se limita en los hechos al momento de emitir su voto en las elecciones” (Silva, 1997, pág. 8).

Los consensos se limitan a las capas políticas más altas. Sin embargo la población, una vez inserta en este sistema ha mostrado poder evaluar sus gobiernos de manera concreta, en términos de desempeño económicos y otros temas. Queda no obstante la “necesaria creación de mecanismos adecuados de fiscalización de la acción de tecnócratas en altas esferas de gobierno” (Silva, 1997, pág. 10), por parte de políticos más tradicionales, impulsando así la restauración de parte de su legitimidad, algo que podría ayudar a la “democratización de la tecnocracia”.

Según Isidoro Cheresky, estos cambios van más por abajo. Para el año 2003 “el reencauzamiento político e institucional se afirmó con las elecciones presidenciales”. Había nuevas criaturas: nuevas siglas, mayor competencia y un contexto de fragmentación partidaria (Cheresky, 2007, pág. 37). A pesar de la debilidad con la que ingresó Néstor Kirchner, pudo ganarse a los ciudadanos, utilizando canales más directos, sin mayor mediación institucional y desligándose de supuestos tutores y compromisos previos con Eduardo Duhalde. Tras las reformas que emprendió y los cambios positivos, aunque no estructurales, el Presidente logró la popularidad y ha ejercido el rol de líder, con un proyecto que implica integrantes y aliados heterogéneos, sumados desde otras fuerzas políticas, más individual, que colectivamente. Agrega que estos cambios en el clima social, su rol de jefe y su identificación con el ciudadano

común, no están exentos de vulnerabilidades, entre ellos los asociados con la falta de reconstrucción institucional que consoliden el desarrollo y mejoren la calidad de la democracia (Cheresky, 2007, pág. 40).

En general, los desafíos que implica el desarrollo democrático aún son los de la desigualdad social, de derechos, de recursos y un déficit institucional, que son condiciones para “una ciudadanía social” (Cheresky, 2007, pág. 42) y una real capacidad de decisión. El análisis de Cheresky se basa en sus abordajes del llamado “liderazgo de popularidad”. Otros autores, por otra parte, han hecho más hincapié en la economía política de los cambios. Para Bonnet, el kirchnerismo fue uno de “los gobiernos latinoamericanos pos-neoliberales” (Bonnet, 2016, pág. 15), y por ende parte de un proceso más amplio de crisis regional del neoliberalismo, que impulsó el acceso al poder de gobiernos que tomaron distancia de las políticas que lo componían. Sin embargo, como todos ellos tenía sus especificidades. Bonnet nos explica cómo el kirchnerismo nace y se construye en torno a dos procesos en tensión. Por un lado, nace a partir de la “expresión de las relaciones de fuerzas entre clases emergentes del ascenso de las luchas sociales que culminó en esa insurrección de fines de 2001” y de la “crisis de acumulación y dominación capitalistas”. Es decir, del fracaso económico-financiero y la crisis del sistema político. Y por el otro, fue “un intento de recomposición de esa acumulación y dominación” (Bonnet, 2016, pág. 13).

En ese sentido, como veíamos en el capítulo anterior, el proceso arrancó con la misma crisis. El “reordenamiento económico” comenzó con Duhalde en una especie de transición; inició la devaluación y resolvió la dimensión bancaria de la crisis (Bonnet, 2016, pág. 23). Y para este autor, más tarde, durante el kirchnerismo el reordenamiento se profundizaría; en ésta etapa “la acumulación capitalista”, estuvo determinada “por el relajamiento de la disciplina de mercado, y de una serie de medidas de política económica implementadas como respuestas”.

Se sumó a esto un contexto favorable ofrecido por el mercado mundial, con mejores “términos de intercambio” y con menores “restricciones externas”; en ésta trama, jugó un papel importante, especialmente durante la devaluación, el “aparato productivo proveniente de la reestructuración en los noventa: la famosa capacidad instalada (Bonnet,

2016, pág. 16). Además de la devaluación, que trajo consigo el recorte de los salarios (Cheresky, pág. 21), que explican prácticamente sin resto las altas tasas de crecimiento registradas los primeros años (Bonnet, 2016, pág. 22), se dispusieron algunas medidas, como los “recortes, de tarifas de los servicios públicos y los precios de la energía y de las tasas de interés” (Bonnet, 2016, pág. 21), lo que produjo que “la tasa de ganancia del conjunto de las empresas” aumentara de manera significativa, así como también aumentó la rentabilidad de los “sectores productivos de capital”, aumentó “la competitividad de los capitales orientados hacia la exportación” y dio protección “a los capitales menos competitivos”, generando entonces “una recuperación de las exportaciones con una incipiente sustitución de importaciones” (Bonnet, 2016, pág. 21).

La inflación por su lado, “fue el indicador por excelencia del derrumbe de la disciplina del mercado”; un problema encarado a través de “tergiversaciones de índices”, controles de precios y controles de mercado cambiario e importaciones; decisiones que eran parte también de la “incapacidad para reemplazar *la* disciplina de mercado por un nuevo mecanismo de disciplinamiento de la acumulación” (Bonnet, 2016, pág. 23).

El gobierno de Kirchner además tomó medidas respecto a la salida de la cesación de pagos de la deuda externa en la que había incurrido el Estado argentino en 2001, a través de iniciativas diversificadas, aunque con un denominador común: el pago de dicha deuda (Bonnet, 2016, pág. 24). Estos pagos abundantes iban dirigidos a organismos financieros internacionales, acreedores privados e institucionales. La recuperación económica también permitió tomar medidas en torno al desempleo que había sacudido a la Argentina durante la crisis y que había sido relativamente asistido durante el gobierno de Duhalde; las medidas comenzaron con la extensión de la asistencia social, pero, además, y a medida que mejoraba la economía y aumentaba el empleo, se aplicarían “políticas laborales destinadas a contener demandas salariales”. La acelerada recomposición de la acumulación, que acabamos de analizar, sentó a su vez las condiciones materiales de posibilidad para la recomposición de la dominación (Bonnet, 2016, pág. 26).

La dominación, tras la crisis político-social y la consecuente “insurrección” (Bonnet, 2016, pág. 26), la profunda ruptura del orden

político y el vaciamiento de poder, exigía, más que un reemplazo de poder, nuevas formas de auto-organización social, tema que fascinó a los investigadores académicos por aquellos años: fábricas recuperadas, clubes de trueque, asambleas populares. Ese desafío lucía mucho más complejo que la recuperación de la economía. Y en éste punto, Duhalde, aunque tuvo éxito en lo concerniente a la restauración del orden político – institucional a través del éxito del Congreso y su correcta administración de las elecciones presidenciales del 2003, “carecía de la necesaria legitimidad”, enfrentando límites insalvables ante la tarea de recomponer el sistema político y la autoridad legítima (Bonnet, 2016, pág. 30).

El kirchnerismo por su parte, pudo en parte recomponerla. Inició con la incorporación de las demandas de las masas movilizadas durante el ciclo de ascenso de las “luchas sociales”, y lo hizo mediante un modo de ejercicio de dominación neo-populista que implicaba un arbitraje del estado mucho más activo entre los intereses de las diversas demandas (Bonnet, 2016, pág. 31). Pero debido a su limitada “legitimidad de origen”, debía llevar a cabo medidas que lo doten de una “importante porción de legitimidad de ejercicio” (Bonnet, 2016, pág. 32), lo que se resolvió con políticas, principalmente democráticas, un discurso que lo diferenciara radicalmente de los gobiernos neoliberales y procesos de selección y resignificación que mediaron demandas de distinta índole; éstas se llevaron a cabo en razón de ampliar el consenso alrededor de su administración y salir definitivamente de la crisis política. Éstas iniciativas fueron acompañadas por la ya mencionada recuperación y expansión de la economía y por un retroceso de las luchas sociales, las que se reforzaron mutuamente” (Bonnet, 2016, pág. 33).

Los resultados fueron relativamente exitosos: se normalizó el conflicto, se incorporaron las demandas de las masas, aunque restringidamente, y no debió recurrirse, salvo algunos casos, a la represión (Bonnet, 2016, pág. 36); sin embargo, la dominación no estaba asegurada, ya que dependía intensamente de la disponibilidad de excedente económico. Los gobiernos kirchneristas no estuvieron exentos de crisis, a las cuales se respondió con medidas cortoplacistas, produciendo, especialmente durante la Presidencia de Fernández de Kirchner, “un desfasaje creciente entre la orientación política seguida y las relaciones de fuerzas entre

clases y fracciones de clases” (Bonnet, 2016, pág. 39), que se pondría de manifiesto más adelante.

Las limitaciones también estuvieron presentes: en el ámbito del partidario, donde como movimiento no logró reunificar y alinear al justicialismo en su conjunto detrás suyo ni tampoco organizar una nueva fuerza de centro-izquierda propia”, manteniendo “activa, aunque involuntariamente, aquella crisis del sistema de partidos heredada del 2001” (Bonnet, 2016, pág. 41); en el sindical, que aunque se revitalizó, “no dio lugar a una recomposición duradera del viejo vínculo funcional ente la burocracia sindical y el estado” (Bonnet, 2016, pág. 42); la generación de “divisiones alrededor del eje kirchnerismo / antikirchnerismo entre organizaciones” (Bonnet, 2016, pág. 43), que junto a la tendencia de estatización de algunas de ellas por parte del Estado nacional, tuvieron consecuencias desastrosas para las mismas, entrando en crisis, desmovilizándose e incluso descomponiéndose, por lo que el kirchnerismo, “en cualquier caso, tampoco parece haber logrado tejer una red duradera de organizaciones sociales que sustentaran su continuidad” (Bonnet, 2016, pág. 44).

La restauración del orden fue en términos generales, exitoso, pero sus medidas y políticas “fueron forzadas por las circunstancias” (Bonnet, 2016, pág. 45). El autor habla de la “insurrección como restauración”, el restablecimiento se alimentó de la insurrección y ésta última continuó existiendo, por lo que dotó a la restauración de un carácter contradictorio. Por otro lado, tampoco hubo un real “fortalecimiento del estado” sobre el mercado y no “implicó un retorno a la política” (Bonnet, 2016, pág. 48) como el kirchnerismo creía, el primero fue sólo una modificación de las relaciones y el segundo no es real porque la política siempre estuvo presente.

En suma, de acuerdo a estas visiones del proceso político –una más asentada en las relaciones sociales, la otra en la economía política– todo lo que vino después de 2001 comienza a entenderse por las consecuencias de aquellas crisis. Esto se expresa también en las estrategias y estilos de liderazgo que siguieron sus “herederos”, con el objetivo de recrear la gobernabilidad.

7.3. Periodizando (a la luz de lo anterior) la relación entre Presidentes y Ministros de Economía

Una de las características mencionadas del período posterior al gobierno de la Alianza (gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Kirchner y principios de Mauricio Macri) ha sido el desplazamiento de los tecnócratas del centro del gobierno. Duhalde convocó a dos economistas para quedar al frente de la cartera económica: Jorge Remes Lenicov y Roberto Lavagna. Ambos se distinguían del conjunto de los tecnócratas de los gobiernos de Menem y De la Rúa: no habían estudiado en Estados Unidos, y estaban vinculados al Partido Justicialista. Tanto Remes Lenicov como Lavagna estudiaron Economía en Argentina (el primero en la Universidad Nacional de La Plata, el segundo en la UBA), aunque Lavagna luego realizó estudios de postgrado en Bélgica, donde conoció a quien luego sería su esposa. Ambos estuvieron ligados a las negociaciones económicas internacionales y la diplomacia (ambos fueron embajadores ante la Unión Europea, y Lavagna además fue representante argentino en las negociaciones comerciales con Brasil). En el caso de Remes Lenicov, un dato saliente de su CV –y que explica la gran confianza depositada en él por Eduardo Duhalde– es su vinculación de larga data con la política y la gestión bonaerenses. Remes Lenicov trabajó con las gobernaciones de Cafiero y Duhalde, y fue diputado nacional representando a la provincia. Ambos vinieron a sentar las bases de lo que Duhalde llamaba “modelo productivo”. Una idea que Duhalde había instalado en el debate político. Sin dudas, los ministros de Duhalde tuvieron una impronta importante en la implementación de las políticas pero no competían con él por la “paternidad de la criatura”.

Esa competencia por la autoría de las políticas si había estado presente en la relación entre Menem y Cavallo, como recuerda Levitsky (2000). Menem, en el auge de la convertibilidad, tuvo varias manifestaciones ante la opinión pública para sostener que sin él, sin su autoridad y conducción políticas, no hubiera existido un Cavallo exitoso. Y también se preocupó por aclarar que Cavallo era un “técnico”. Dijo en alguna oportunidad que Cavallo era “el mejor de los técnicos en Economía” que

habían pasado por ese ministerio en la historia argentina³³. Se decía que había una preocupación por el avance de un proyecto político propio de Cavallo. O que quisiese quedarse como el referente o heredero del proyecto político menemista. La convertibilidad, como se decía en los años noventa, era “el corazón” del plan político de Carlos Menem.

La paridad peso – dólar era entendida como la solución definitiva al problema de la hiperinflación y contribuyó a la alianza social que sostuvo electoralmente a Menem. Cavallo, además, había sido el primer canciller del gobierno menemista y desde esa posición había sellado el acuerdo de “alineamiento automático” con Estados Unidos que fue la piedra fundamental del modelo neoliberal. Pero la hiperinflación amenazaba con volver, los países del Grupo Bunge y Born (Rapanelli) y el paso de Erman González por la cartera económica no habían logrado domar el problema. En ese contexto se produjo el “desembarco” en el Ministerio de Economía de Cavallo y su equipo de la Fundación Mediterránea, con “antiguas y aceitadas relaciones con los grupos económicos locales y los centros de poder internacional”, y fue visto como el responsable del modelo³⁴. Ese éxito inicial logrado por la gestión cavallista, con la brusca detención de la inflación, y el poder acumulado en materia de reformas neoliberales (del Estado, desregulación, apertura) cambiaron el clima político. Y en ese clima, Menem ganó las elecciones de 1991, 1993 y 1995.

Cavallo algo tenía que ver con la reelección de Menem. Y seguramente, en algún momento quiso cobrar los servicios prestados con el apoyo de Menem a su plan político. Ahí se producen los primeros enfrentamientos entre el presidente y el ministro. Los columnistas políticos ya hablaban de las “aspiraciones presidenciales” de Cavallo en 1995 –es decir, que quería que Menem resignase su reelección en favor de él. Mientras tanto, Cavallo desplegaba una estrategia de ocupar más espacios en el gobierno, poniendo ministros y logrando el alejamiento de

³³ Ver diario Clarín, 27 de julio de 1996, “Cavallo, el menemismo y el poder”, por Carlos Eichelbaum. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/96/07/27/cavmenem.htm> (último acceso: 3 de agosto de 2017)

³⁴ Ibid. Dice Eichelbaum en Clarín que “la historia de las peleas entre Carlos Menem y Cavallo, por eso, fue la historia de la puja por el certificado de propiedad de un plan que signó el conjunto de la gestión del gobierno”

sus adversarios. Según Carlos Eichelbaum, la peor parte de esa relación declinante entre presidente y ministro fue tras la reelección de Menem. Ahí comenzó con dureza la pelea por la “paternidad” del modelo, y las denuncias de Cavallo contra Yabrán y las “mafias enquistadas en el poder”, que culminaron en el despido de Cavallo y su reemplazo por los “CEMA boys”.

Pero Menem, aunque usó su poder y facultades para poner punto final a las tensiones con Cavallo, siempre tuvo problemas para vencer a su ministro en términos de reputación. Menem peleaba con la era de los políticos tecnócratas y la fama internacional y los apoyos internacionales que recibía Cavallo. No fue lo mismo en el caso de los ministros que vinieron después. Los tiempos ya habían cambiado con el nuevo siglo.

Roberto Lavagna, que ingresó al ministerio con Duhalde y continuó con Néstor Kirchner, ya tenía un prestigio técnico acumulado por su papel en el 2002. Asumió en abril de 2002 y era visto como quien había “apagado el incendio” provocado por la devaluación del peso tras la salida de la convertibilidad, piloteada por Jorge Remes Lenicov. Notoriamente, su prestigio era bastante contemporáneo al inicio de la gestión de Kirchner, ya que se fue formando durante la salida de la crisis que comienza a verse en el período duhaldista. La continuidad de Lavagna era un reaseguro de la transición política de Duhalde a Kirchner, y también de la mantención de los pilares de la estabilidad conquistada en ese período. No obstante, tempranamente comenzaron algunas tensiones similares, que recordaban la relación entre Menem y Cavallo. Néstor Kirchner había trabajado un aura de “el presidente que sabe de Economía”, que repetían algunos periodistas, y que no cedía espacios de decisión. En el caso de la reestructuración de la deuda, en Dubai circulaban versiones periodísticas que aseguraban que había sido Kirchner, no Lavagna, quien llevó adelante la negociación con el FMI y los acreedores³⁵.

³⁵ Ver La Nación, 8 de marzo de 2004, “Kirchner ordenó profundizar el ‘plan B’”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/579625-kirchner-ordeno-profundizar-el-plan-b> (último acceso: 1 de agosto de 2017)

El divorcio entre Kirchner y Lavagna, a diferencia de lo que ocurrió entre Menem y Cavallo, empezó a gestarse a poco de iniciada su presidencia. En la renegociación de la deuda, antes mencionado, Kirchner se proyectaba como el supervisor de las negociaciones. Y Kirchner tomaba la palabra en su lucha contra las “corporaciones económicas” como la empresa petrolera Shell y los supermercadistas. Lavagna no hablaba de esas cosas, y se distanciaba discretamente. La inflación no cedía, y Kirchner intentaba que eso le fuese atribuido a su ministro.

Había otro aspecto claramente distinto en la relación Kirchner-Lavagna, y era el papel que el Presidente comenzaba a darle a los sindicatos, con un creciente rol del entonces jefe de la CGT, Hugo Moyano. Kirchner quería separar la política salarial de la esfera del ministerio de Economía, y Moyano lo ponía en palabras: “Los salarios no pueden ser la razón de la inflación. Que Lavagna se ocupe de controlar el crecimiento de los precios”. El ministro era señalado por los sindicalistas como quien había sido incapaz para controlar el brote inflacionario. Se sumó, al final, un aspecto que sí permite trazar un paralelismo con el final de la relación entre Menem y Cavallo: el saliente Lavagna comenzó a denunciar “sobrecostos de la obra pública”³⁶.

Cuadro 26. Los titulares de Economía de la era post-tecnocrática

Ministro / Cargo	Presidencia	Período
Jorge Remes Lenicov (Ministro de Economía)	DUHALDE	07-01-2002 / 26-04-2002
Roberto Lavagna (Ministro de Economía y Producción)	DUHALDE / KIRCHNER	26-04-2002 / 28-11-2005
Felisa Miceli (Ministra de Economía y Producción)	KIRCHNER	01-12-2005 / 17-07-2007
Miguel Peirano (Ministro de Economía y Producción)	KIRCHNER	17-07-2007 / 10-12-2007

³⁶ Ver Infobae, 29 de noviembre de 2005, “Las razones por las que Kirchner le pidió la renuncia a Lavagna”. Disponible en: <https://www.infobae.com/2005/11/29/225212-las-razones-las-que-kirchner-le-pidio-la-renuncia-lavagna/> (último acceso: 3 de agosto de 2017)

Ministro / Cargo	Presidencia	Período
Martín Lousteau (Ministro de Economía y Producción)	FERNÁNDEZ	10-12-2007 / 25-04-2008
Carlos Fernández (Ministro de Economía y Producción)	FERNÁNDEZ	25-04-2008 / 26-11-2008
Carlos Fernández (Ministro de Economía y Finanzas Públicas)	FERNÁNDEZ	26-11-2008 / 10-07-2009
Amado Boudou (Ministro de Economía y Finanzas Públicas)	FERNÁNDEZ	10-07-2009 / 10-12-2011
Hernán Lorenzino (Ministro de Economía y Finanzas Públicas)	FERNÁNDEZ	10-12-2011 / 20-11-2013
Axel Kicillof (Ministro de Economía y Finanzas Públicas)	FERNÁNDEZ	20-11-2013 / 10-12-2015
Alfonso Prat Gay (Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas)	MACRI	10-12-2015 / 31-12-2016
Nicolás Dujovne (Ministro de Hacienda)	MACRI	02-01-2017 / hoy
Luis Caputo (Ministro de Finanzas)	MACRI	02-01-2017 / hoy

Fuente: CDI / MECON

Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblioteca/listado-de-ministros-de-economia/> (último acceso: 5 de agosto de 2017)

Kirchner se esforzó por evitar que Lavagna se convirtiese en su Cavallo. Luego de Lavagna, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner designaron al frente de la cartera económica a varios ministros que se caracterizaron por no seguir el modelo cavallista: Felisa Miceli, Miguel Peirano, Martín Lousteau, Carlos Fernández, Amado Boudou, Hernán Lorenzino, Axel Kicillof. Macri nombraría a Alfonso Prat Gay y, luego de relevarlo al cumplirse un año de su gestión, divide en dos el ministerio. Desde la era post-cavallista, en promedio los ministros han durado algo más de un año al frente del despacho de Hacienda³⁷.

En toda esta serie, desde 1991 hasta nuestros días, que arranca con el auge de los *technpols* y termina con el declive de esa tendencia política, el 2001 de Fernando De la Rúa aparece como una excepción.

³⁷ Los que más duraron en el cargo fueron Lavagna (más de tres años), Boudou, Lorenzino y Kicillof (alrededor de dos años cada uno).

A diferencia del caso de Carlos Menem, no observamos una tensión y competencia con el ministro protagónico; a diferencia de Duhalde, los Kirchner y Macri, no encontramos indicios de primacía de la política (con los diferentes matices de cada caso) sobre la técnica económica. La relación entre De la Rúa y Cavallo es singular: el presidente dejó la política económica en manos del ministro, despolitizó la coalición de gobierno, y aumentó su poder. Entendió que Cavallo era su única alternativa, y se desentendió de todas las consecuencias.

No queremos decir con eso que la llegada de Cavallo haya sido la causa única y final del desenlace. Sin embargo, sí podemos decir que, en más de un sentido, fue una coyuntura crítica. El fracaso de Cavallo fue el final de un modelo económico, y tuvo notorias consecuencias en el sistema de partidos y el estilo de gobernabilidad posterior. Y en las relaciones internacionales de la Argentina. Y, también, contribuyó al llamado “retorno de la política”: desde entonces, la relación entre los presidentes democráticos y sus ministros de Economía cambió.

7.4. Consideraciones finales

En la introducción, tomábamos del trabajo de Pierson y Skocpol sobre institucionalismo histórico el concepto de “coyuntura crítica” para definir los momentos formativos de la historia, a partir de los cuáles se desarrolla una inercia que caracteriza al desarrollo político posterior. Y en este capítulo, hemos analizado diferentes aspectos que nos permiten entender a la crisis argentina de 2001 como una coyuntura crítica.

Por un lado, revisamos algunos debates que se dieron en Gran Bretaña a partir de la crisis financiera de 2008. Buena parte de lo que se ha escrito se refiere al “estilo tecnocrático” que entro en cuestión. Algunos autores sostienen que se trató de una crisis tecnocrática de regulación, toda vez que los técnicos fallaron al no haber ingresado a tiempo a evitar la crisis; el hecho de que buena parte del sistema financiero y bancario británicos haya sido parcialmente nacionalizado (a partir del ingreso de fuertes sumas de dinero en sus cuentas) demuestra que el paradigma político de la intervención no había desaparecido de la agenda. Esas crisis dejaron otro tipo de lección: un consenso tecnocrático reciente

que defiende la idea de más control en los mercados financieros y sus instrumentos derivados.

Asimismo, analizamos el impacto que tuvo la disyunción delarruista y el colapso de la convertibilidad en la política posterior. Tanto el duhalismo presidencial como el kirchnerismo derivado de él nacieron con el propósito de recomponer el orden político derrumbado. Y para eso, tuvieron que inventar nuevas estrategias. Para Cheresky, se trató inicialmente de una nueva relación con la ciudadanía; otros autores se concentraron en la dimensión político-económica del post neoliberalismo.

Finalmente, analizamos la relación entre presidentes y ministros de Economía después de la crisis. Como pudimos ver, esta relación cambió totalmente: la política tecnocrática sufrió un fuerte retroceso y la figura del ministro de Economía ya no volvió a alcanzar el mismo protagonismo que conoció en los noventa. Esta nueva regularidad se ve como indisociable de la experiencia cavallista, la última tecnocratización de un gobierno desde entonces.

Este capítulo no fue exhaustivo en la recopilación de casos y dimensiones de la vida política que se vieron transformadas por la coyuntura crítica del 2001. Seguramente hay muchos más. Pero recupera algunos aspectos que serán planteados en la conclusión final de esta tesis.

CONCLUSIONES FINALES

Este trabajo se propuso analizar en profundidad el rol de las élites tecnocráticas en los procesos de gobierno. En particular, el desempeño de las mismas en contextos de crisis políticas. Los principales enfoques politológicos sobre los tecnócratas en el poder de América latina se han concentrado en el acceso al gobierno de los mismos, y en el papel que desempeñaron en las reformas económicas. Es decir, en fases ascendentes. Esto se aplica tanto a los estudios de la tecnocracia como ejecutora a partir de un poder delegado (el estado burocrático autoritario de O'Donnell) y a los estudios de los políticos tecnócratas como constructores del poder político democrático (los *technopols* de Domínguez): ambas líneas de investigación analizan los inicios del gobierno tecnocrático. Aquí, en cambio, hemos querido desentrañar el final de los mismos.

Para ello, nos hemos concentrado en un estudio de caso como estrategia de investigación. Y nos propusimos diseccionarlo en profundidad. Utilizando algunas intenciones comparativas (hacia otros gobiernos de la historia argentina, o comparando la crisis argentina de 2001 con la estadounidense de 2008) pero focalizando siempre en el caso local. Llegamos al gobierno de De la Rúa por dos razones. La primera es porque presumí que se trataba del caso ideal para probar la hipótesis de esta investigación: que las élites tecnocráticas en Argentina, fuertemente asociadas a las reformas neoliberales, una vez convertidas en actor político, no son capaces de proporcionar las condiciones mínimas de gobernabilidad que requiere una democracia como la nuestra. Y esto se debe a que su modelo de gobierno implica un vaciamiento de lo político: se erosionan los lazos de representación, el gobierno se aísla de las demandas y apoyos sociales, y la sustentabilidad de la presidencia entra en crisis de estabilidad. No había otros casos tan claros para estudiar y explicar un proceso de tecnocratización fallida. La presidencia de De la

Rúa, además, había finalizado en una crisis de magnitudes históricas, y había abierto las puertas a un giro radical en la política económica, que fue observado detenidamente tanto en nuestro país como en otras partes del mundo. La Argentina de la Alianza se había transformado en un símbolo del fracaso de los *technopols*.

La segunda es experiencial: viví la época, seguí de cerca los acontecimientos, y me formé desde entonces mi propia idea sobre lo ocurrido. Este trabajo refleja, en buena medida, todo lo que supe, documenté, indagué, reflexioné y aprendí sobre ese período de la historia política y económica de la Argentina, que me movilizó en forma personal. Quise hacer un aporte, desde la investigación académica, para impedir la repetición de los errores de un pasado que todavía tiene consecuencias muy dolorosas para nuestro país.

Uno de los hallazgos de esta tesis ha sido establecer una periodización del vertiginoso gobierno de Fernando De la Rúa a partir del concepto de tecnocratización. Se han identificado tres etapas, que surgen de un análisis de los cambios en el gabinete. La primera etapa (Gabinete 1) fue la del nuevo gobierno que asumía, respetando la pluralidad de la política coalicional. Los radicales ligados a Alfonsín, los frepasistas liderados por Álvarez, y los delarruistas (el círculo íntimo del Presidente) tenían lugar en el gobierno. Había una presencia incipiente: los tecnócratas. Era sorprendente, por ejemplo, la presencia de López Murphy en el Ministerio de defensa, pero su rol finalmente se develó: era el “suplente” de José Luis Machinea. Los tecnócratas, designados por el Presidente, irían creciendo en protagonismo y poder, al mismo tiempo que el gobierno se despolitizaba. Frepasistas y radicales alfonsinistas (ambos grupos habían sido fundadores de la coalición) terminan retirándose del gobierno entre los Gabinetes 2 y 3. Un liderazgo presidencial cada vez más aislado cree entonces en la tecnocratización, y allí se produce el ingreso de Domingo Felipe Cavallo, el político tecnócrata más reconocido de la Argentina. Esta dinámica tuvo introducción, nudo y desenlace.

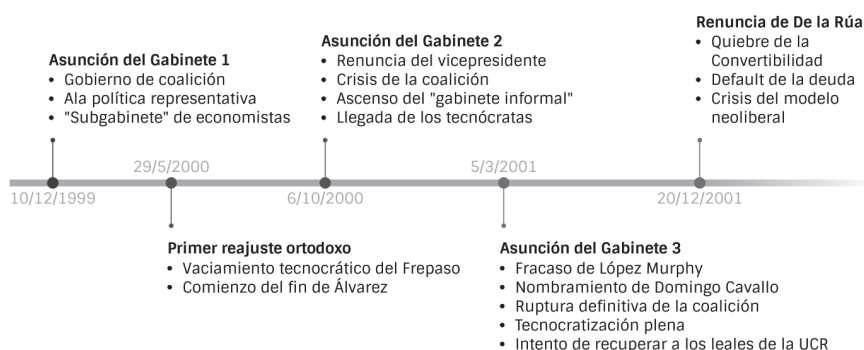
Una de las primeras conclusiones a las que arribó la investigación es que los lazos de continuidad entre el gobierno precedente (Menem) y el gobierno que asumió el 10 de diciembre de 1999 eran profundamente contradictorios. Tanto el gobierno saliente como el nuevo gobierno en-

trante admitían que había problemas económicos; el entrante, en especial, señalaba al modelo recibido como una pesada herencia, que dejaba una economía recesiva, un endeudamiento difícil de pagar y un déficit fiscal insostenible. Y así y todo, el nuevo liderazgo se presentó como incapaz de introducir cambios reales.

Cuadro 27. Periodización del gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001)

Periodización del gobierno de De la Rúa 1999 - 2001

Quiebre de la coalición, "tecnocratización" y crisis de modelo



La acción de las élites tecnocráticas había sido profundamente efectiva durante la década menemista: habían logrado influencia dentro del propio partido peronista y habían impuesto el diagnóstico, luego hegemónico, de que el fracaso de Alfonsín reclamaba un decidido programa neoliberal, que alejase definitivamente a la Argentina de la "experiencia populista" aún cuando la hiperinflación había estallado en las manos de un gobierno radical que había enfrentado abiertamente a los sindicatos. El contexto internacional, compuesto de fuerzas y actores con influen-

cia como los organismos financieros internacionales, y la vigencia del paradigma neoliberal mundial que afloró tras el fin de la Guerra Fría, sin dudas tuvieron que ver con la efectividad lograda por estos sectores.

De esa forma, la presidencia de De la Rúa se presentó a sí misma como la fase declinante de un ciclo que ni siquiera había puesto en marcha. Estábamos, en términos de la teoría del liderazgo presidencial de Pérez-Liñán, ante una presidencia de disyunción. De transición hacia otra cosa. Por eso, se presentaron tensiones iniciales entre los dos miembros partidarios de la coalición de gobierno, la UCR y el Frepaso. De la Rúa y Álvarez no estaban implementando un programa de gobierno surgido de la representación y la legitimación de las urnas, o que expresase las razones que habían dado origen a la coalición. Estaban atrapados por las políticas que les habían legado Menem y sus élites tecnocráticas. Ello se vio reflejado en el ajuste del 29 de mayo, que dejó a Álvarez sin rol en la gestión. Ese fue el principio del fin de Álvarez y su partido en el gobierno, que terminan dejando sola a la UCR cuando abandonan definitivamente el gabinete.

Sobrevino, entonces, la definitiva *tecnocratización* del gobierno. Un intento de compensar el achicamiento de la base de sustentación del presidente, sumando políticos de perfil ejecutivo que no tenían relación inicial con la representación política. Por el contrario, habían representado la opción contraria en las elecciones, ya que Domingo Cavallo había sido candidato presidencial derrotado en 1999, y candidato a Jefe de Gobierno porteño en 2000, siendo en ambos casos un contendiente directo de la Alianza ahora gobernante. Esta tecnocratización, en el gabinete, fue incremental: arranca con la renuncia de Álvarez en octubre de 2000 y se profundiza con la llegada de Cavallo en marzo de 2001. Entonces, las élites tecnocráticas toman control definitivo del gobierno, y llevan al gobierno a un enfrentamiento con la sociedad civil.

La crisis política, que finalmente estalla en diciembre de 2001 y pone fin al modelo económico menemista, se vio detonada por la acción de Ricardo López Murphy, Domingo Cavallo, Carlos Bastos y otros, y de los funcionarios de extracción tecnocrática que dependieron de ellos. Un conjunto de medidas muy impopulares, guiadas por un principio de efectividad que estaba divorciado de todo cálculo de aceptación por

parte de los ciudadanos, se apoderó de la política económica. Asimismo, aún cuando todas las medidas que tomó el gobierno en su fase final estaban dirigidas a seducir a “los mercados”, y producir reacciones de confianza por el carácter eminentemente tecnocrático que había adquirido la administración, no surtieron ningún efecto. Los agentes económicos querían ver a políticos idóneos al mando, capaces de capear la crisis de gobernabilidad. Por el contrario, veían que un gobierno sin respaldos ni base de sustentación llevaba el timonel. Tal como dice Heidrich, los observadores externos veían una ausencia de autoridad política que pudiera garantizar la devolución de préstamos y el mantenimiento de privilegios de las empresas extranjeras. Se producía un nuevo tipo de riesgo-país: el de la incapacidad política (de garantizar que la voluntad fuera efectiva).

Esos mismos agentes económicos que querían a los economistas a cargo en tiempos de sólida gobernabilidad, querían ver a políticos experimentados en la fase de la crisis. Lo que generaba desconfianza no eran las medidas de Cavallo y su equipo, sino el que Cavallo hubiera asumido las riendas del gobierno. Cuando él y el presidente De la Rúa creían justo lo contrario. Las élites tecnocráticas no fueron, en ese momento, bien apreciadas. Ni por la ciudadanía de a pie, ni por los mismos beneficiarios de las políticas neoliberales. Se había revelado que el gobierno neoliberal de los economistas era solo posible durante una determinada fase del proceso de gobierno, y no su totalidad; todos los actores terminaron por admitirlo. Lo que con Cavallo había iniciado con euforia, con el mismo Cavallo terminó, y de la forma más dramática y resonante. El caso argentino, en cierta forma, refuta la conocida tesis de Domínguez: los políticos tecnócratas no funcionaron, en Argentina al menos, como gestores del poder político que los sostenía. Para Cavallo no fue lo mismo ser el superministro de la presidencia Menem, que contaba con sólidos bloques legislativos, un partido con amplio respaldo electoral y el apoyo de la mayoría de los gobernadores y sindicatos, que ser el superministro de un De la Rúa cuya coalición se había quebrado, no tenía base de sustentación, ni apoyo electoral. Detrás de la gestión de Cavallo estaba el poder de Menem. La soberbia de los políticos tecnócratas del 2001 quiso ignorar una ley básica de la ciencia política, que dice que para implementar políticas se requieren condiciones suficientes de gobernabilidad.

Las consecuencias del colapso del gobierno fueron de largo alcance. Tras el fracaso de De la Rúa vuelve al poder el peronismo, pero para instrumentar un plan de gobierno claramente distinto al de los períodos anteriores. La nueva fórmula de la política económica, tanto en el gobierno de transición de Duhalde como en los posteriores gobiernos elegidos por voto popular del kirchnerismo, priorizaron las políticas de impulso a la demanda, el consumo y la distribución. Buena parte de la legitimidad de los nuevos gobiernos consistió en una crítica de los anteriores, y en particular de sus políticas económicas. Y eso incluyó una crítica del modelo tecnocrático. Especialmente durante el gobierno de Néstor Kirchner, que todos los autores consideran como un reflejo inverso de la crisis de 2001, una de sus características fue el control político de la política económica, y una creciente disminución del poder de los economistas en el gabinete. Kirchner se despojó, en su estilo, de toda reminiscencia de la Argentina de las élites tecnocráticas, firmó su asunción presidencial con una birome *Bic*, e insistía en que no era necesario ser economista para estar a cargo de la política económica. Y el discurso presidencial adoptó una confrontación con los economistas como élite tecnocrática del gobierno. La era de la ilusión tecnocrática había acabado: nuevamente, la política pasó a ser dominante.

Esta crisis de la política tecnocrática pareciera responder a un fenómeno internacional: en muchos países, tanto de América Latina como de otros continentes, la figura del tecnócrata entró en descrédito en el siglo XXI. En Estados Unidos, las presidencias de George Bush (h) y Donald Trump se caracterizaron por un menor espacio de los perfiles técnicos en las áreas de hacienda y finanzas públicas (y también en áreas consideradas eminentemente “técnicas”, como energía o medio ambiente), y una mayor presencia de empresarios y gente proveniente del mundo de los negocios. Y, en general, con un rechazo al rol de los organismos financieros internacionales.

En Europa, en casi todos los países crecen en votos los partidos nacionalistas, xenófobos y euroescépticos que tienen un discurso abiertamente contrario al rol de los tecnócratas internacionales (en especial, de aquellos provenientes de Bruselas) y promueven la llegada del “hombre común” al manejo de los asuntos públicos. Este último aspecto antitec-

nocrático y partidario del “sentido común” está presente también en partidos como Cinco Estrellas (Italia) o Ciudadanos (España), que no entran en la etiqueta anterior pero comparten la desconfianza hacia las élites tecnocráticas. Y en América latina, los diferentes gobiernos populistas o de la llamada “nueva izquierda” (Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Lucio Gutiérrez y Rafael Correa en Ecuador, los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay) se han caracterizado, en mayor o menos medida, por las críticas a los tecnócratas asociados a los organismos financieros internacionales y por la repolitización de las políticas públicas).

El ministro de Economía nunca volvería a ser, como en la etapa final de Fernando De la Rúa, el timonel del gobierno. Aún el nuevo gobierno de Mauricio Macri, cuyo análisis no podemos abordar en esta tesis por tratarse de un fenómeno muy reciente, pareciera caracterizarse por ministros de Economía con menor poder del que supo ostentar Cavallo en los gobiernos de Menem y De la Rúa.

Más allá de las peculiaridades de la experiencia de América Latina y de Argentina en particular, casos en los que el descrédito de los ministros de Economía está relacionado con los fracasos de las reformas neoliberales, el fenómeno del rechazo a las élites tecnocráticas luce como un fenómeno mundial y que tiene expresiones de diverso formato ideológico. Académicos como Federico Merke comienzan a hablar del “antielitismo” para referirse a un “sentimiento global” que no es de izquierda ni de derecha, pero que *“intenta mostrar que la política es una gran puerta giratoria por donde entran y salen los sospechosos de siempre, ese pequeño grupo, rico y organizado, que disfraza su codicia individual con relatos colectivos. Las revelaciones de los Panamá Papers contribuyen a este sentimiento global (...). Fue un sentimiento antiélite el que le permitió a Erdogan ganar las elecciones en Turquía en 2014. Un sentimiento similar que utilizan Nigel Farage y Marine Le Pen, conspicuos representantes de la derecha británica y francesa respectivamente, para despotricar contra un posible acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea (...) El mismo sentimiento que utiliza Donald Trump para denunciar a Clinton como integrante de una élite*

*de la cual muchos demócratas y republicanos están cansados (...). El 8 por ciento de las finanzas globales está escondido en paraísos fiscales. Y aquí y allá el malestar económico pone en duda las recetas de los viejos partidos*³⁸. Todo este conjunto de casos habla de fracasos, frustraciones, y de la necesidad de los representantes políticos de dejar de lado fórmulas que conducen a perder elecciones.

La política debe desplazar a dejar de lado a la política tecnocrática porque todo indica que eso ya no funciona en la relación entre dirigentes y electorados.

El fenómeno antielitista no es nuevo. Sartori se refirió en varias oportunidades a él. Para el politólogo italiano, una de las preguntas centrales de la toda era política era si el liderazgo político debe ser fortalecido o debilitado (en favor de otras formas de organización gubernamental). La tecnocratización que hemos estudiado en esta tesis responde al segundo modelo: ascenso de los tecnócratas en desmedro del liderazgo político. En *Antielitism revisited* (1978) encuentra rastros de esta tensión hasta en la antigua Atenas, relatada por Tucídides. Para el primer historiador griego, la grandeza de Atenas se había logrado gracias al liderazgo político de Pericles, quien por “su rango, su habilidad y conocida integridad pudo ejercer el control sobre la multitud”. La democracia necesita liderazgo. No en vano, Guillermo O’Donnell sostiene que el régimen ideal para la tecnocracia es el estado burocrático-autoritario: la despolitización, el dominio de la política por lo económico y financiero, requiere de un régimen que controle a la población por la fuerza.

Esta demostración de la importancia del liderazgo político no significa que el neoliberalismo vaya a desaparecer. Ni tampoco los intentos de introducir reformas neoliberales en países emergentes por parte de partidos liberal-conservadores, grupos sociales, factores de poder y aún sectores del electorado que sean partidarios de ese tipo de reformas eco-

³⁸ Ver *La Nación*, 22 de mayo de 2016, “Un fantasma recorre el planeta: el antielitismo”, por Federico Merke. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1900480-un-fantasma-recorre-el-planeta-el-antielitismo> (último acceso: 31 de julio de 2017). Y ver también *Financial Times*, 23 de mayo de 2016, “Anti-elitism is fuelling a populist insurgency”, carta escrita por el Miembro del Parlamento Frank Field. Disponible en: <https://www.ft.com/content/7261e822-1de4-11e6-b286-cddde55ca122> (último acceso: 31 de julio de 2017).

nómicas. Lo que ha entrado en crisis es el instrumento tecnocrático. Los nuevos actores partidarios del reformismo neoliberal deberán adoptar nuevas formas y estrategias políticas.

Cierres últimos, y hallazgos puntuales de cara al futuro:

En este trabajo pudimos realizar una clasificación de los perfiles ministeriales de De la Rúa por Perfil y por Características: UCR, UCR DeLaRuistas, FREPASO, TECNOCRATAS. Ejemplificamos y fundamentamos ocho tecnócratas en el periodo. Esto que aparentemente otorgaba una especie de “salvo conducto de sospechas” de mercado en los 90’ y después del menemismo. Realizamos el análisis partidario de la composición de los gabinetes, llegando a la conclusión del cambio ideológico, una derechización progresiva.

Analizando los tres gabinetes de De la Rúa, identificamos una extraordinaria volatilidad de ministros (solo tres ministros que iniciaron y permanecieron en el gobierno): Lombardi (Deporte y Turismo), Lombardo (Salud) y Rodríguez Giavarini (Canciller). Incondicionales de distintos grupos de procedencia.

El establishment local e internacional (de mayor a menor) condiciona a DLR, luego a Duhalde, y más tarde a Kirchner, hasta donde llega el trabajo. Resaltamos que ni aun los presidentes peronistas defaultearon la deuda con los organismos internacionales (FMI, BM, BID).

No está claro que De la Rúa haya podido resistir en el inicio ciertas presiones por la herencia ideológica normalizada. El déficit fiscal y el endeudamiento recibido de Menem, la “alineación internacional de planetas” contra una economía extremadamente vulnerable a los shocks exógenos, como significaba: la suba de tasas, caída del precio de los commodities y abrupto agotamiento de la relación con el FMI que emanan de la investigación cuando tocamos la continuidad. Si De la Rúa venía a “no hacer lo que Duhalde planteaba”, aparentemente evitaría las consecuencias que Duhalde enfrentó en 2002 (caída de 10.9% del PBI)

Tal vez si hubiera resistido la derechización que Alfonsín no toleraría y la “conveniente y festejada continuidad” del enfoque Menemista

hubiera anticipado una caída más rápida y estrepitosa. Con una decisión “productivista inicial”, tanto Alfonsín como Menem (B&B) en el inicio soportaron “azotes de mercado” que terminaron con la permanencia del ex ministro de economía Bernardo Grinspun y Néstor Mario Rapanelli.

Una crisis (tomando de la psicología) es un “estado temporal de trastorno y desorganización”. El deterioro se inicia, se extiende y luego deviene en una disyunción de la coalición de gobierno (esto es el pico de crisis) del primer tramo que periodizamos (por un presunto hecho de corrupción-recuerde “La Banelco”). Un poco más de un año después llegaría el (pico de estallido).

A esto sumamos las derivaciones reales macroeconómicas, muy trilladas en otros estudios, sin dejar de discurrir un eventual inconsciente perjuicio de la impericia política de los tecnócratas. Huelgan las palabras para calificar el daño del “vedetismo económico” de esa época de esplendor de los economistas tecnócratas. En la investigación hemos tenido un doble propósito, (sin desestimar los aportes “macroeconómicos” y de “liderazgo”) Nos concentramos en:

- 1) Investigar desde una perspectiva diferente a la de otros autores, para entender mejor la crisis 2001
- 2) Realizar un aporte a la “teoría de las elites tecnocráticas”, ya que el caso argentino mostró los límites de los políticos tecnócratas.

Las decisiones economicistas del technopol debilitaron más a un gobierno débil que ganó con 48%, y comenzó a caer fuerte con cada cambio de ministro. Estos technopols aceleraron la dinámica de la crisis, luego el último ministro, cambiando de estrategia y, finalmente llevándola al colapso.

Más tarde, la solución de la crisis llegaría de la mano de la reconstitución de la política y sus instituciones. El instrumento tecnocrático, en otros casos puede aplicarse en forma diversa. Hemos expresado y elegido una herramienta cualitativa metodológica que no intenta generalizar, sino describir.

Esta demostración de la importancia del liderazgo político no significa que el neoliberalismo vaya a desaparecer. Ni los intentos de introducir reformas neoliberales en países emergentes por parte de partidos liberal-conservadores, grupos sociales, factores de poder y aún sectores del electorado partidarios de ese tipo de reformas económicas. Lo que ha entrado en crisis es “el instrumento tecnocrático”. Por lo tanto, los nuevos actores partidarios del reformismo neoliberal deberán adoptar nuevas formas y estrategias políticas... desde un lugar distinto al de la tecnocracia. ¿Desde qué lugar? No sabemos aún cuál es ese lugar, se trata de un fenómeno en marcha, hoy día.

Ni el presidente Macri, ni los ministros Aranguren, Etchevere, Dietrich, Caputo, vice-ministros Quintana, Lopetegui son tecnócratas. Tampoco lo son Trump y Berlusconi. Pero SI sabemos lo que NO ES: “Un gobierno de empresarios NO es una tecnocracia”. Los empresarios y CEOs no llegaron al poder por sus competencias técnicas o su formación académica. Ellos vienen de la práctica, manejan poder desde su acumulación de recursos en el mundo de los negocios. Sus críticos los acusan de ignorantes, incultos, etcétera. Algo nuevo observamos: En lugar de despolitizar, los CEOs utilizan a la política como elemento de construcción de una nueva hegemonía.

En defensa de los tecnócratas se dirá que se los ha acusado de muchas cosas, pero no de ignorantes. En los gobiernos tecnocráticos, el discurso oficial era economicista; los actuales empresarios y CEOs de “Cambiamos” hablan de cualquier otra cosa, salvo de economía.

La experiencia “Cambiamos” confirma lo expuesto en el trabajo porque es una expresión más del fracaso del modelo tecnocrático. Ni Acción por la Republica-partido de Cavallo-, ni Recrear-partido de López Murphy- con buenos caudales de votos continuaron, no construyeron alianzas, no negociaron y murieron. El PRO, parecería una tentativa inicial por reconstruir el neoliberalismo desde un lugar distinto al de la tecnocracia. No sabemos mucho aun, se trata de un fenómeno en marcha. Pero sabemos que cosa NO es: “No es un modelo tecnocrático”. Hoy no encontramos una palabra que forme parte de la jerga académica para definirla, porque CEOCRACIA es una alusión irónica que no forma parte de la jerga académica.

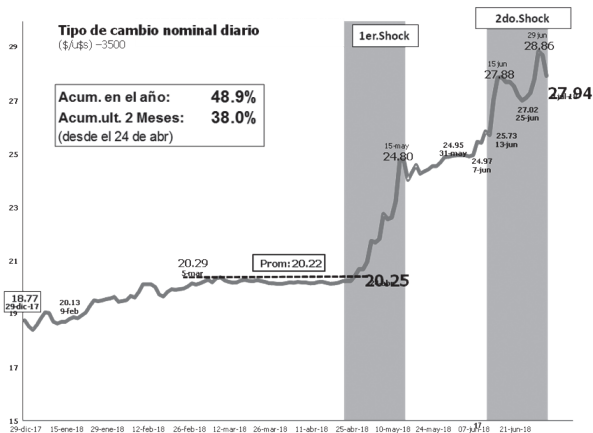
ANEXO ECONÓMICO DE COYUNTURA, AL CIERRE DE LA EDICIÓN (TRAS OTRO BLINDAJE, SALIDA DEL B.C.R.A. -EL TECHNOL-; TODO NOS RECUERA 2000-2001)

Julio de 2018, regreso al FMI, una recaída y, las mismas recetas

El presidente Mauricio Macri ratificó el rumbo en una conferencia de prensa. Prometió la “normalización” y dio buenos augurios, como Fernando De la Rúa en aquel memorable “Blindaje”.

Con una devaluación acumulada de más de cincuenta por ciento en el primer semestre de 2018, y sin compensación mediante una suba de retenciones a los productos agropecuarios, por el contrario, se seguirán rebajando las alícuotas en forma progresiva. Siendo el aumento del dólar “punta a punta” del gobierno del presidente Mauricio Macri (diciembre de 2015-junio de 2018) alrededor de ciento ochenta por ciento (comparado con el precio oficial, y ciento siete por ciento, desde la unificación con el precio previo del dólar informal de diciembre de 2015).

EL PESO SE DEVALUÓ 50% EN LO QUE VA DEL AÑO, 38% EN LOS ÚLTIMOS DOS MESES



Fuente: carteco

Ni siquiera Krieger Vasena con un gobierno de facto (1967-1969) se atrevió a semejantes devaluaciones y ajustes de tal magnitud. Aumentos de tarifas eléctricas y de gas de hasta un mil cuatrocientos por ciento. Techo sugerido para las convenciones colectivas de trabajo: quince por ciento. Todo esto sin un acuerdo de congelamiento temporal o moderación mediante un acuerdo de precios por lo menos en forma transitoria, digamos unos ciento ochenta días. Con eso y todo, el riesgo país se dispara en forma vertiginosa, debido a la pérdida de credibilidad y confianza, aun luego de recurrir al FMI y obtener un anuncio de préstamo stand by, en desembolsos parciales, de alrededor de cincuenta mil millones de dólares.

Riesgo país (2 veces y media el riesgo promedio de Latinoamérica)

Fuente carteco:



El Merval en dólares acumuló una caída del 50% desde mediados de Enero (Julio, 3, 2018)



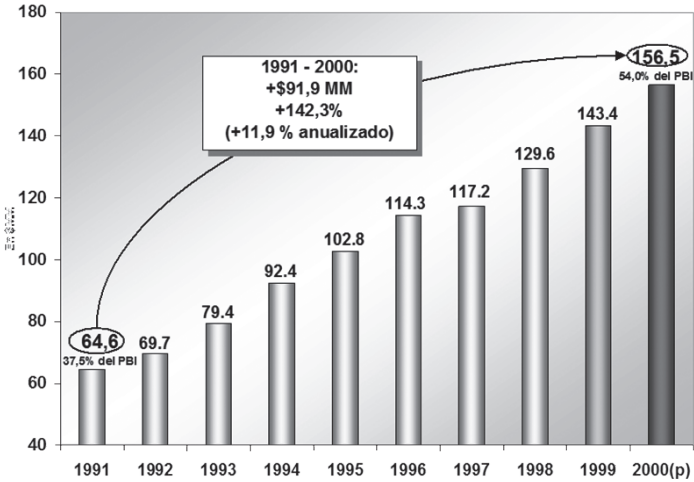
Es obvio que el objetivo del gobierno del presidente Macri está en la licuación del gasto público por vía de una llamarada inflacionaria, luego de auto-generar una encerrona con un endeudamiento explosivo en dólares, que desemboca en rescate del prestamista de última instancia, el FMI.

La relación deuda/PBI supera (por porcentaje y velocidad de crecimiento) considerablemente a la situación previa al default de 2001, y la velocidad de contraer deuda en 30 meses, equivale en valor nominal a toda la década del noventa, cuando la solución consistía pura y exclusivamente en las mismas recetas del FMI

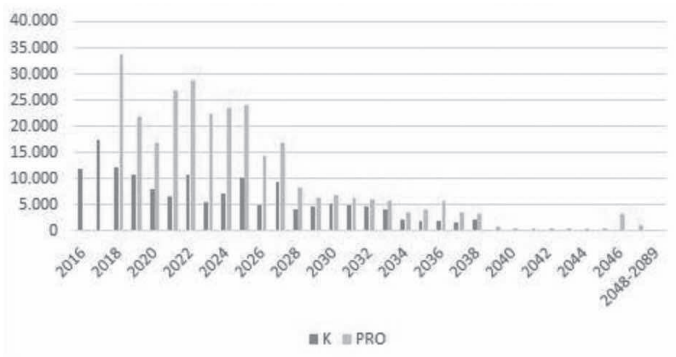
Superando los noventa

En los 90' crece la Deuda Sector Publico Consolidado: 142% en 9 años.
 SOLUCION: Ajuste fiscal restrictivo.

El formidable incremento de la Deuda Pública Consolidada
 Stock de Deuda Bruta del Sector Público Consolidado (1991 - 2000^p)

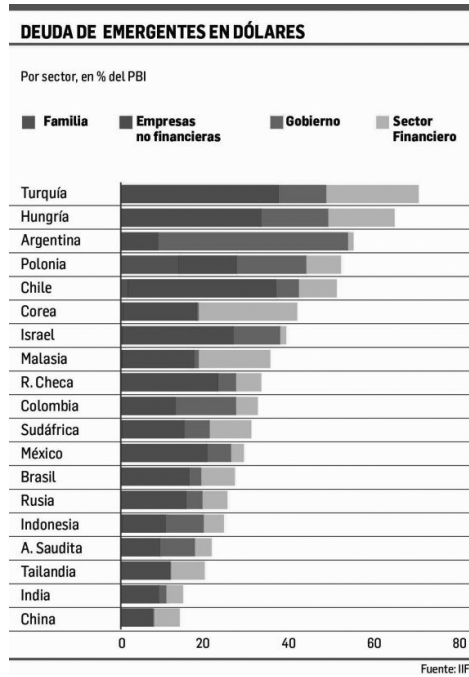


Vencimientos Deuda en Moneda Extranjera (Contraídas por: K y Pro)





La solicitud de un préstamo stand by, llega luego de 13 años en que la Argentina cancelara en forma compulsiva la totalidad de la deuda con este organismo multilateral de crédito, en diciembre de 2005. El objetivo del aquel entonces, luego de reestructurar la deuda privada, consistía en llevar adelante una política económica exenta de condicionalidades que impone el organismo en forma regular. Como consecuencia el país mantuvo un crecimiento a tasas de 8/9% por varios años consecutivos, disminuyendo la relación de endeudamiento (Deuda/PBI).



En realidad el primer desembolso del FMI por quince mil millones de dólares se está evaporando en forma de licitaciones y venta para atesoramiento, que convalidan las ganancias en Lebacs (Letras del Banco Central) además de asegurar con los próximos desembolsos el salvataje de los bancos y capitales golondrina que codiciosa e inconscientemente, le prestaron dólares a la Argentina, a tasas inauditas, sumamente caras para el país. Súmese la fijación de una tasa de interés “chocante” por parte del BCRA para asegurar que hundiendo el dólar a veintiocho pesos o menos, los inversores financieros se sigan yendo del país con ganancias insuperables. La financiación de crédito de consumo se hace al ochenta por ciento, el descubierto en cuenta corriente autorizado para Pymes alcanza mas del ciento veintisiete por ciento anual, el descubierto en cuenta corriente no autorizado, más de ciento setenta y uno por ciento anual (expresado en costo total financiero).

Fuente: Banco Privado

Tasas de Cuenta Corriente

Tasa de Acuerdo:

	TNA	TEA	CFTEA s/IVA	CFTEA c/IVA
Premier Black	69,00%	95,65%	95,65%	115,73%
Premier	69,00%	95,65%	95,65%	115,73%
Advance	72,00%	101,27%	101,27%	122,54%
General	74,00%	105,11%	105,11%	127,18%

Tasa de Exceso:

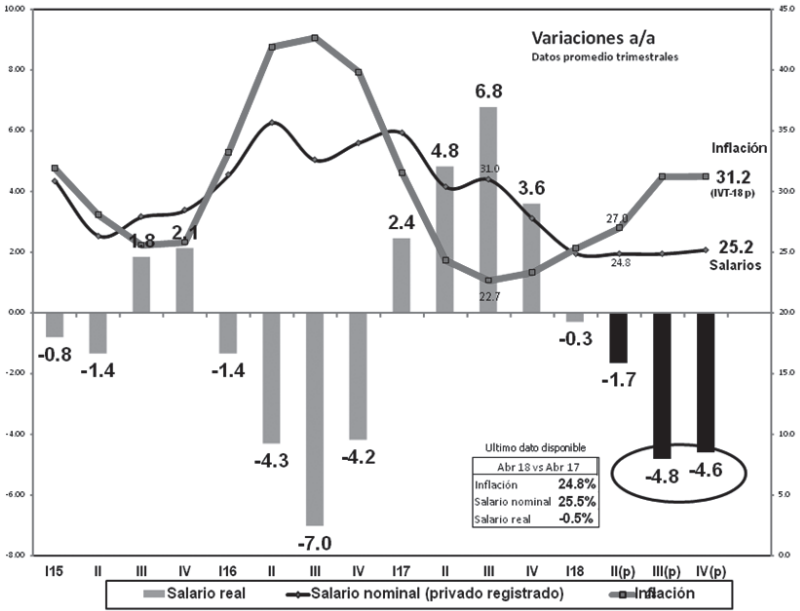
	TNA	TEA	CFTEA s/IVA	CFTEA c/IVA
Premier Black	85,25%	127,95%	127,95%	154,82%
Premier	85,25%	127,95%	127,95%	154,82%
Advance	89,00%	136,07%	136,07%	164,64%
General	91,50%	141,63%	141,63%	171,37%

TNA: Tasa Nominal Anual - TEA: Tasa Efectiva Anual - CFTE s/iva.: Costo Financiero Total sin IVA expresado en términos efectivos - CFTE c/iva.: Costo Financiero Total con IVA expresado en términos efectivos.

Asistimos impresionados a una insólita ofensiva y amenaza de la (SRA) Sociedad Rural al gobierno y al FMI, para evitar la suspensión de la baja de retenciones que pidió el organismo multilateral de crédito.

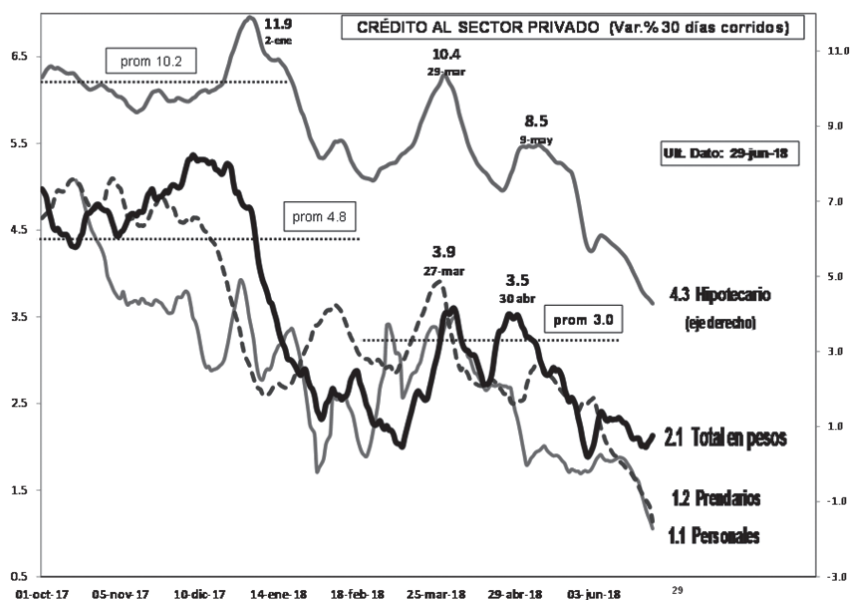
A esta altura no se ve muy claro el pláceme de la pequeña burguesía, aunque sigue apoyando al gobierno, de manera asaz significativa. Es que un sector de la clase media argentina prefiere perder calidad de vida, si es que “el otro” pierde más y; se le aseguran garantías de orden y protección, como a las empresas trasnacionales y los oligopolios que además de ello, mantienen una alta tasa de acumulación de capital.

INFLACION VERSUS SALARIOS



No se advierte que la meta y/o los resultados del gobierno sean erradicar la inflación, el déficit fiscal, y lograr una desahogada posición de la balanza de pagos, ni atraer inversiones, ni crecimiento, ni credibilidad, ni horizonte de previsibilidad. Además de todo se desvanece el crédito.

DESACELERACIÓN DEL CRÉDITO



Hasta el momento este no es un plan de estabilización porque no se ha restablecido la consistencia, por ahora es una sutil receta de recesión enrarecida. El EMI (Estimador Mensual Industrial) registró una caída de 8.1 % durante junio de 2018. Según el INDEC-datos provisorios—, la inflación de junio se disparó poco menos del cuatro por ciento, el nivel más alto en dos años (la inflación núcleo saltó por encima del cuatro por ciento, y los precios mayoristas aumentaron entre seis y siete por ciento). En los últimos dos meses el BCRA ha perdido alrededor de doce mil millones de dólares en reservas y continúa la fuga de divisas, según cifras oficiales.

EL BCRA HA VENDIDO MÁS DE u\$s12 MIL MILLONES, PERO EL DÓLAR COTIZA A EN EL ENTORNO DE \$28

	Tipo de Cambio		Reservas Internacionales del BCRA		
	Com "A"3500	Mayorista	Brutas	Var. acum. desde 24-abr	Netas
Fin de 2017	18.77	18.64	55,055		
24-abr-18	20.25	20.27	60,795		
02-may-18	20.97	21.19	55,998	-4,797	29,367
09-may-18	22.57	22.69	57,016	-3,779	30,954
16-may-18	24.04	24.28	52,433	-8,362	26,547
23-may-18	24.44	24.48	53,598	-7,196	27,929
31-may-18	24.95	24.97	50,098	-10,697	23,782
06-jun-18	24.92	24.99	50,040	-10,755	23,254
14-jun-18	27.06	27.71	49,065	-11,730	22,357
15-jun-18	27.88	28.06	48,468	-12,327	21,627
18-jun-18	27.90	27.62	48,286	-12,509	21,435
20-jun-18	27.71	27.74	48,102	-12,693	21,274
22-jun-18	27.20	27.03	63,274		28,493
26-jun-18	27.12	27.08	63,162		27,757
27-jun-18	27.30	27.44	62,994		27,528
28-jun-18	27.81	28.07	62,950		27,254
29-jun-18	28.86	28.85	61,872		25,504
02-jul-18	28.72	28.30	61,234		
03-jul-18	27.94	27.80	61,090		
Variaciones					
Ult. dato vs 29-dic	48.8%	49.2%			
Ult. dato vs 24-abr	38.0%	37.2%			
Ult. Dias	2.7%	2.9%			

Desde que comenzó esta nueva etapa de gobierno y, hasta ahora lo que se percibe es una extraordinaria redistribución del ingreso en perjuicio del sector urbano trabajador comercial e industrial, íntegramente apropiado por el sector agro alimenticio exportador concentrado y en menor medida para el sector estatal, reduciendo solo el déficit primario para generar recursos y atender las necesidades de financiamiento que amenazan un próximo incumplimiento en los pagos. No hay “normalización” de la economía, dicho en la terminología sistémica.

El paso que sigue enfrenta dos desafíos fundamentales, estrechamente relacionados. El mantenimiento del “orden”-también como es entendido en terminología sistémica, la garantía de orden-que podría llegar vía coerción para intentar suprimir la amenaza de un desborde popular descomunal-si esto continua- y, cerrar los canales de acceso a un eventual próximo “gobierno populista”. Pero tener éxito en estos intentos implicaría la exclusión política de los sectores populares, cuya

contra cara es alterar la paz social; que a su vez es un requisito indispensable para recuperar la confianza.

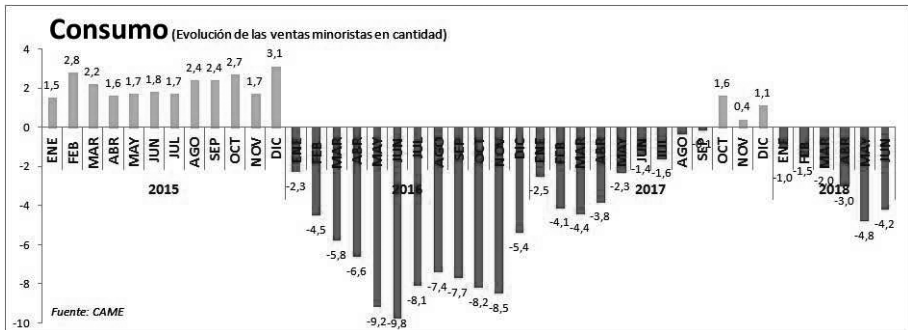
Para lograr sus objetivos de inversión y financiamiento, el gobierno tendría que parecer capaz de garantizar la paz social y la normalización de la economía, pero por el momento no convence a los inversores internacionales ni locales. No sorprende que la directora gerente del FMI venga en persona, es que la entrada de Argentina coincide justo con el final de su carrera en la entidad. La directora-gerente del FMI: Madame Christine Madeleine Odette Lagarde, está a punto de retirarse, y un mal resultado podría arruinar su esmerada trayectoria.

El FMI está apoyando al gobierno, pero para lograr la “normalización” de la economía, sería necesario reducir las fluctuaciones de estos últimos dos años y medio y revertir la tendencia negativa alrededor de la cual se produjeron los titubeos del régimen. La “gerencia financiera país”, debería revertir las expectativas negativas, terminando con la rapacidad de las Lebac y su reciente conversión en deuda en dólares vía licitaciones de billetes y emisión de deuda de corto plazo. En general, debería terminar con estos treinta meses, como requisito previo para establecer las bases de una economía con patrones de crecimiento normal, comenzando a reconvertir la estructura productiva, antes que las quiebras se vuelvan intensas.

¿Cómo logrará el presidente Macri normalizar “la tormenta”, como el mismo describe?

La “normalidad” del enfoque hegemónico mundial, no consiste en que los líderes internacionales puedan venir de visita a la Argentina, sino en que la acumulación de capital se realice y garantice en favor de las empresas transnacionales, en condiciones que se asegure una tasa alta de acumulación.

Sin las políticas de expansión del consumo popular que tenía la Argentina antes de que gobierne “Cambiemos”, es muy difícil generar un mercado interno atractivo. El consumo cae, y caerá mucho más profundo.



Pero claro, un “boom de consumo” como el del gobierno anterior emergería solo de la “anormalidad”, que aunque ya vimos que nada de lo que repiten los “economistas vulgares”, los “no científicos”, es verdad. Sin embargo, para mantener las formas, es menester seguir simulando entender que luego de un boom de crecimiento, nos acecharía una amenaza de inflación, fuga de capitales y desarticulación de la estructura productiva por falta de dólares que, retraería las inversiones y dispararía una voraz especulación financiera que haría que los capitales productivos huyan.

¿No es esto lo que está pasando en julio de 2018? – Entonces. –¿Qué es lo que propone el gobierno?

Actualmente continúa la restitución de la supremacía transnacional y oligopólica, luego de la reconexión que se logró a través del sobreprecio de los fondos buitres y el levantamiento de las restricciones al movimiento de capitales, con el evidente saqueo financiero que venimos advirtiendo, exportando capitales hacia las economías desarrolladas.

Lo peor es que parece que aun no hemos visto nada. Todo indica que vamos a un trance de inestabilidad de magnitud. Cuanto mayor sea la dilación, mayor será el desquicio, madurará retroalimentada la desinversión, la inflación y el problema futuro para conseguir los dólares que necesitará la economía, si es que retoma el crecimiento en algún momento.

**ABRUPTO CAMBIO DEL ESCENARIO
2018 (REM: CONSULTORAS AMIGABLES DEL BCRA)**

		REM Nov-17	REM Jun-18	Diferencia
PBI	año 2018	3.1	→ 0.5	Menos de un sexto
IPC Nacional (dic/dic)	año 2018	16.6	→ 30.0	Casi el doble
IPC Núcleo	año 2018	14.9	→ 28.2	Ya el doble, en julio
Tasa de interés (% anual)	dic-18	22.0	→ 33.0	Alrededor de +50%
Tipo de cambio (\$/Us\$)	dic-18	\$20.3	→ \$30.3	Alrededor de +50%

Cuanto más tarde en manifestarse el pico de una nueva crisis, mayor será el grado de depredación que sufrirá la economía, bajo el rol que asumió la especulación financiera. Hay que decir que a su vez se están lanzando a comprar dólares o invertir en Lebacs casi todos los ciudadanos con ahorros o excedentes mensuales, como defensa contra los riesgos cada vez más impredecibles de esta economía errática e inflacionaria. Casi todo el que puede está especulando, aunque la parte del león ya se la llevo el “capitalismo de amigos”, las grandes corporaciones y las entidades financieras.

De esta manera, cuanto más tarda en ahondarse la crisis que precede al desplome, más concluyente y obvias son las operaciones financieras, incluyendo ciertas rutinas cambiarias. Luis Caputo está sentado en la poltrona del BCRA. Aunque su pliego no pase la aprobación del Senado es tarde, la rapiña se aproxima a su límite, la conversión del capital productivo en capital financiero, provocará el disloque productivo, este se viene agudizando aceleradamente, y ahora lo hará más con la profundidad de la recesión auto infringida por el gobierno.

Se hace difícil sobrellevar esta conmoción emotiva y ambivalente. La razón es que sabemos que cuanto más se dilate este experimento mas deberá sufrir la ciudadanía y, más empinada y larga será la cuesta que tenga que remontar el próximo gobierno.

ANEXO FOTOGRÁFICO



Manuel Alberto Solanet. Ingeniero Civil de la UBA con estudios de post grado en Economía. Desde 1983, Director y Presidente de INFUPA S.A.

Consejero Académico de FIEL, Miembro del Consejo Directivo de ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa) y miembro de la Comisión de Economía de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.

Fue Secretario de Hacienda de la Nación (1981/82) y Secretario Técnico del Instituto Nacional de Planificación Económica (1977/81).

Actuó en la Dirección Nacional de Política Económica (1967/68) y en el Consejo Nacional de Desarrollo (1963/67).

Ha sido Consultor del Banco Mundial, y Consultor privado en temas de economía. Presidió el Instituto Nacional de Planificación Económica (1977-1981).



Dr. Jorge Eduardo Bustamante. Fue subsecretario de Economía durante el mandato del Ministro de Economía: Roberto T. Alemann (1982). Abogado, posgrado en Economía de la Universidad de Columbia. Autor de *La República corporativa* (Emecé, 1988). Vice presidente de la empresa de servicios financieros MBA Lazard.



Domingo Felipe Cavallo. Subsecretario de Desarrollo de Córdoba, vicepresidente del Banco Provincia de Córdoba, subsecretario del Ministerio del Interior del presidente Roberto Viola, presidente del Banco Central de la República Argentina durante julio y agosto de 1982, durante el presidente Reynaldo Bignone, diputado nacional (1987-1989) por el PJ, y ministro de Relaciones Exteriores (1989-1991). Ministro de Economía de la Nación bajo la tutela de Carlos Menem durante el periodo 1991-1996. Diputado nacional por la Capital Federal (1997-1999). En 2001, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, Ministro de Economía (2001).



Ing. Guido José Mario Di Tella. Ingeniero, economista y político argentino, fue Ministro de Relaciones Exteriores del presidente Carlos Saúl Menem.



Juan Llach (a la derecha). Licenciado en Sociología y Licenciado en Economía. Vice Ministro de Economía de Domingo Cavallo, bajo la presidencia del presidente Carlos Saul Menem. Ministro de educación, durante la presidencia de Fernando De la Rúa.

Ricardo Hipólito López Murphy (a la izquierda). Licenciado en Economía, Máster en Economía. Ministro de Defensa, Ministro de Economía durante la presidencia de Fernando De la Rúa (2001).

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H. (2001). “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”. Caracas, Venezuela, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 19.
- Albert, Michel (1991). *Capitalismo contra capitalismo*. Argentina: Paidós.
- Altman, David (2000). *Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects*. Meeting of the Latin American Studies Association, Miami, Versión de trabajo en progreso.
- Altman, D., & Castiglioni, R. (2009). “Gabinetes Ministeriales y Reformas Estructurales en América Latina, 1985-2000”. Montevideo, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 18, N° 1. Páginas 15-39.
- Álvarez Puga Eduardo (2013). *Abajo la democracia*. Barcelona, España: Ediciones B.S.A.
- Anoni, Carlota (2003). “De la ilusión a la desinstitucionalización, Gobierno de Fernando de la Rúa 1999-2001”. en *Instituciones y procesos gubernamentales*. *Revista de Ciencia Política*, n. 18.
- Ávila, Jorge C., Almansi, Aquiles A., Rodríguez Carlos A. (1997). “Convertibilidad, fundamentación y funcionamiento”. Buenos Aires, *CEMA Instituto Universitario*.
- Balazote, Alejandro y Daniel Piccinini (2010). “Los efectos de la crisis en la Argentina de la Post Convertibilidad. La racionalidad económica en discusión”. *Política & Sociedade, UFSC*, vol. 9 n. 17, outubro.
- Beveraggi Allende (1969). *El ocaso del patrón oro*. Argentina: EUDEBA.

- Bobbio, Norberto (1992). *Liberalismo y democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición.
- Bobbio, Norberto (2014). *Derecha e izquierda*. Argentina: Taurus, reimpresión.
- Bonnet, Alberto (2016). “El kirchnerismo. La Argentina tras la caída del Neoliberalismo”. Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, *Bajo el Volcán*, vol. 17, N° 25. Páginas 11-56.
- Bonvecchi, Alejandro; Palermo, Vicente (2000). *En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos*. Revista Argentina de Ciencia Política, N° 6. Páginas 103-111.
- Brenta, Noemí (2013). *Historia de las relaciones entre la Argentina y el FMI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EUDEBA, Primera Edición.
- Breslauer, G.W.; Dale, C. (1997). *Boris Yeltsin and the invention of Russian Nation-State*. Post Soviet Affaires, vol. 13, N° 4. Páginas 303-332.
- Cavallo, Domingo Felipe (2001). *Pasión por crear*. Argentina: Planeta.
- Ceceña, Ana Esther (2000). *Los fundamentos del neoliberalismo en la contradictoria articulación Norte-Sur*, en E. Concheiro (Comp.), “El pensamiento único. Fundamentos y política económica”. México: UNAM– UAM-Porrúa.
- Cheresky, Isidoro (1999). “Elecciones internas de la Alianza: aparatos partidarios y ciudadanía independiente”. Documento de Trabajo, N° 13. *Instituto de Investigaciones Gino Germani*.
- Cheresky, Isidoro (2003). *Nuevas modalidades de la democracia. Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: Manantial, CLACSO.
- Cheresky, Isidoro (2007). *Los desafíos democráticos en América Latina en los albores del Siglo XXI*. En I. Cheresky (Comp.), “Elecciones presidenciales y giro político en América Latina”. Buenos Aires: Manantial, Primera Edición.

- Cheresky, Isidoro (2011). *Ciudadanía y democracia continua*. Temas y Debates 22/año 15. Páginas 19-49.
- Cheresky, Isidoro (s.f.). *La ciudadanía, la opinión pública y los medios de comunicación. Ciudadanía y política en la Argentina de los 90*. En S. Villavicencio, H. Quiroga y P. Vermeren (Eds), "Filosofías, Estado democrático y ciudadanía". Argentina: Ediciones Homo Sapiens.
- Chomsky, Noam; Ramonet, Ignacio (1995). *Como nos venden la moto, Información, poder y concentración de los medios, Pensamiento único y nuevos amos del mundo*. España: Icaria.
- Clarke, T. (1993). *The political economy of the UK Privatization Programme: a Blueprint for Others Countries?* en T. Clarke, C. Pitelis (Ed.), "The Political Economy of Privatization", pags. 205-203, pag. 230, Londres y Nueva York, Routledge.
- Darrell, Delamaide (1984). *El shock de la deuda*. España: Planeta.
- Dávila Avendaño Mireya (2010). "Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010) ". *Revista de Sociología*, n. 24, pp. 199-217.
- Deheza, Grace Ivana (1998). *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*. En Nohlen, D.; Fernández, M. (Eds.), "El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina". Caracas: Nueva Sociedad.
- Dominguez, Jorge I. (1997). *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Ewald, E., Ismail, E., Julie, F., Sukhdev, J., Adam, L., Michael, M., & Karel, W. (2012). "Misrule of experts? The financial crisis as elite debacle". *Economy and Society Volume 41 Number 3*.
- Fiori, José E. (1995). "Cardoso among the Technopols". *NACLA Report on the Americas*, vol. 28 n. 6.
- Fourcade, Marion (2001). "Politics, institutional structures, and the rise of economics: A comparative study". *Theory and society*, n. 30, pp. 397-447.

- Franco, Gabriel (1999). *Estudio preliminar, A. Smith, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Friedman, Milton y Rose (1980). *Libertad de elegir*. Barcelona: Ediciones Grijalbo S.A.
- Friedman, E.; Hochstetler, K. (2002). "Assessing the Third Transition in Latin American Democratization: Representational Regimes and Civil Society in Argentina and Brazil". New York, *Comparative Politics*, City University of New York Vol. 35, N° 1. Páginas 21-42.
- Furtado, Celso (1999). *Teoría y política del desarrollo económico*. España: Siglo XXI Editores, Decimoquinta edición.
- Gervasoni, Carlos (2002). "Crisis política y crisis financiera en el gobierno de la alianza en la Argentina (1999-2001)". The University of Texas at Austin, *Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies*.
- Gervasoni, Carlos (2002) ". Crisis política y crisis financiera en el Gobierno de la Alianza en la Argentina (1999-2001) ". *Universidad Católica Argentina, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad del CEMA*.
- Gervasoni, Carlos (2003a). "¿Son las crisis políticas causa de las crisis financieras? evidencias del gobierno de la Alianza (1999-2001)". *Post Data 9*. Páginas 141-178.
- Gervasoni, C. (2003b). *Debilidad Política y Crisis Financieras: Una Explicación del Fracaso de De la Rúa en Argentina*. Preparación para panel "Democracy and Recent Financial Crises in Argentina and Brazil", Dallas, Texas, Latin American Studies Association. Páginas 1-38.
- Goddard, Victoria (2006). *This Is History: Nation and Experience in Times of Crisis. Argentina 2001*. History and Anthropology, Vol. 17, Issue 3. Páginas 267-286.
- Godio, Julio (1998). *La Alianza. Formación y destino de una coalición progresista*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Gray, John (1992). *Liberalismo*. México: Patria.

- Habermas, Jürgen (1998). *Ciudadanía e identidad nacional*. En “Facticidad y validez”. Madrid: Trotta.
- Hayek, Friedrich A. Von (1975). *Los fundamentos de la libertad*. Buenos Aires: Unión editorial S.A.
- Hayek, Friedrich A. von (1978 a). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Hayek Friedrich A. von (1978 b). „New studies in philosophy, politics, economics and the history of idea”. Chicago, *University of Chicago Press*.
- Heidrich, Pablo (2002). “Argentina al fin de la Convertibilidad. Vistas, causas y consecuencias”. University of Southern California, Department of Political Economy and Public Policy, *Chronique des Amériques*, N° 2.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder. (O cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Primera Edición.
- Hopenhayn, Benjamín; Barrios, Alejandro (2002). *Las Malas Herencias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Joskow P.; Schmalensee R. (1983). *Markets for Power: An Analysis of Electric Utility Deregulation*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Kerz, Mercedes; Leiras, Santiago C. (2004). “Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina”. *Revista SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 1, N° 3. Páginas 475-488.
- Keynes, John Maynard (1936). *The general theory of employment, Interest and Money*. Primera Edición en Inglés.
- Keynes, John Maynard (1968). *Critica de la economía clásica*. España: Editorial Ariel.
- Klein, Naomi (2007). *La doctrina del shock*. España: Paidós.
- Krugman, Paul (2012). *¡Acabemos ya con esta crisis!* España, Critica Barcelona.

- Kymlicka, Will; Norman, Wayne (1997). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Buenos Aires, Ágora, Cuaderno de Estudios Políticos.
- Labaqui, Juan (2005). *¿Atrapado sin salida? el Frepaso en el gobierno de la Alianza*. Colección, N° 16. Páginas 123-146.
- Laclau, Ernesto (1994). *La razón populista*. Argentina: Fondo de Cultura Económica Argentina S.A.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: FCE.
- Laski, Harold L (1979). *El liberalismo europeo*. México: Fondo de Cultura Económica, Reimpresión.
- Levitsky, S. (2000). *The Normalization” of Argentine Politics*. Journal of Democracy Vol. 11. Páginas 56-69.
- Llach, Juan José (1985) “. La naturaleza nacional e internacional de las hiperestabilizaciones. El caso de Alemania en 1923 y algunas lecciones para la Argentina en 1985”. Instituto Torcuato Di Tella, *Centro de Investigaciones Económicas*.
- Martínez, Carazo; Piedad, Cristina (2006). “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”. Universidad del Norte, Colombia, *Revista Pensamiento & Gestión*, N° 20. Páginas 165-193.
- Marsh, David; Stoker, Gerry (Eds.) (1997). *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mendoza Yllanes, Rodrigo (2014). *Eficiencia financiera en los portafolios de inversión de las AFP en el Perú: Un enfoque robusto de Multifondos*. Banco Central de Reserva del Perú. DT. N° 2014-005, Serie de Documentos de Trabajo, Working Paper series.
- Merquior, José Gilherme (1997). *Liberalismo viejo y nuevo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Minc, Alain (2001). *La mundialización feliz*. Traducción al español de Le Monde. Le Monde.

- Mouffe, Chantal (1998). *Ciudadanía democrática y comunidad política*, en “El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical”. México: Paidós.
- Mustapic, Ana María (2006), “América Latina: las renunciaciones presidenciales y el papel del Congreso”: *Revista de Ciencia Política* Vol. 47, Universidad de Chile. Páginas 55-70.
- Novaro, Marcos; Palermo, Vicente (1998). *Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y desafíos del Frepaso y de la Alianza*. Buenos Aires: Losada.
- Novaro, Marcos (2002). “La Alianza, de la gloria del llano a la debacle del Gobierno”. En M. Novaro (Comp.), A. Bonvecchi, H. Charosky, E. Mocca, V. Palermo, *El derrumbe político en el ocaso de la Convertibilidad*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Novaro, Marcos. “Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político”: *Revista SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 1, N° 2. Páginas 341-376.
- O’Donnell, Guillermo (1977). “Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39 n. 1, pp. 9-59.
- O’Donnell, Guillermo (1982). *El estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- O’Donnell, Guillermo (2011). *Democracia delegativa*. Argentina: Prometeo.
- Ollier, María Matilde (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: FCE.
- Ollier, M.M., & Palumbo, P. (2016). “¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de Gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015) “. *Colombia Internacional*. Páginas 53-80.
- Panebianco, V. Angelo (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad, Versión Original 1982.
- Pérez-Liñán, A. (2013). “Liderazgo Presidencial y Ciclos de Poder en la Argentina Democrática”: *Revista SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 7, N° 2. Páginas 389-399.

- Persello, Ana Virginia (2007). *Historia del radicalismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Petras, James; Morris, Morley (1999). *Los ciclos políticos neoliberales. América Latina se “ajusta” a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres*, en J. Saxe-Fernández (Coord.), “Globalización: crítica a un paradigma”. México: UNAM– Plaza y Janés.
- Piedad, C.; Martínez, C. (2006). “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”. Universidad del Norte, Colombia, *Revista Pensamiento & Gestión*, N° 20. Páginas 165-193.
- Pierson, P.; Skocpol, T. (s.f.). “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17, N° 1. Páginas 7-38.
- Popper, Karl (1984). *La logique de la decouverte scientifique*. Paris: Payot.
- Portantiero, Juan Carlos; (1977). “Los usos de Gransci”. México. *Pasado y Presente*.
- Prebisch, Raúl (1982). *El capitalismo periférico, crisis y transformación*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Pucciarelli, Alfredo Raúl; Castellani, Ana (Comp.) (2014). *Los años de la Alianza: La crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, Primera Edición.
- Putnam, Robert (1977). “Elite Transformation in Advanced Industrial Societies. An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy”. *Comparative Political Studies*, vol. 10 n. 3.
- Ramonet, Ignacio (1994). *Pensamiento crítico v/s Pensamiento único*. Le Monde Diplomatique. Reseña N° 13, Temas de debate.
- Rand, Ayn (1986). *La virtud del egoísmo*. Buenos Aires: Plastigraf.
- Rawls, John; (1996). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reato, Ceferino (2015). *Doce Noches 2001. El fracaso de la Alianza. El golpe peronista y el origen del kirchnerismo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

- Rodrik, Daniel (1998). "Who needs Capital-Account Convertibility?". *International Finance*, N° 207, Princeton University.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contra democracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Rossen, Eduardo Augusto (1979). *El Fondo Monetario Internacional*. Argentina: AZ Editora.
- Sartori, Giovanni (1978). "Anti-elitism revisited". *Government and Opposition*, vol. 13 n. 1.
- Saskia, Sassen (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires.
- Seraferro, Mario (2001). "Crisis institucional, radiografía de una imagnación anémica": *Post Data* 7. Páginas 247-255.
- Seraferro, Mario (2004). "La jefatura de gabinete y las crisis políticas en el gobierno de De la Rúa": UADE, CONICET. *Revista SSAP*. Vol. 1 N° 2.
- Seraferro, Mario D. (2008). "Vicepresidencia efímera y ruptura anunciada: El caso de la Alianza": Buenos Aires, Argentina. *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*.
- Seraferro, Mario D. (2014). "Flexibilización del Presidencialismo en América Latina: ¿Un fenómeno nuevo?". CONICET, Universidad de Buenos Aires, Madrid, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N° 163. Páginas 67-99.
- Silva, Pablo (1997). "Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina". *Nueva Sociedad* Nro. 152, pp. 68-77.
- Stiglitz, Joseph E. (2002b). "La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica". Universidad de Columbia, *Revista Asturiana de Economía* – RAE N° 25.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *El malestar de la globalización*. Argentina: Taurus Pensamiento.
- Stiglitz, Joseph E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Argentina: Alfaguara.

- Ström, Kaare (1990). "A behavioral theory of competitive political parties": *American Journal of Political Science*, Vol. 34, N° 2.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente, la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Ediciones Taurus.
- Teichman, Judith (2001). *The politics of freeing markets in Latin America: Chile, Argentina, and Mexico*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Torres Reina, Danilo (2012). "Asesores externos, organismos financieros internacionales y política exterior de los Estados Unidos". *RAI – Revista de Análisis Internacional*, n. 5, pp. 105-121.
- Touraine, Alain (1999). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alain (2013). *Después de la crisis*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vilas, Carlos (2004). *Gobernabilidad democrática y heterogeneidad social: la crisis argentina de 2001*.
- Weber, Max (1999). *El político y el científico*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Williamson, John (2003). "Nuestra agenda y el Consenso de Washington". En P.P. Kuczynzki, J. Williamson (Eds.), "Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina". Lima, *Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)*.
- Yacuzzi, Enrique (2005). "El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación". Serie Documentos de Trabajo, *Universidad del CEMA: Área Negocios*, N° 296. Páginas 1-38.

8. Información Electrónica

- Bidegain, Germán (2016). *Vicepresidentes en América del Sur: una agenda de investigación*. Uruguay, Sistema Nacional de Investi-

gadores. Páginas 161-190. Doi: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.06>

Dossi, Marina Virginia Sanguinetti, Juan Santiago (2005). “Políticas neoliberales y crisis. Sus impactos sobre el conjunto industrial”. *Revista SAAP*: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/d/d2/dossi-sanguinetti.pdf>

Documento en Formato PDF. (18 de Noviembre de 2002). Elaborado por el *Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS*, actualizado en 1° de Marzo de 2002: www.cels.org.ar/common/documentos/protesta-social.pdf

Ferreya Puyana, Jaime (2000). “Globalización, neoliberalismo y la crisis asiática: la necesidad de un nuevo orden financiero Internacional”: <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=691&article=703&mode=pdf>

Michalis, Kritsotakis (2011). Entrevista de Kostis Damianakis, por el columnista de la agencia brasileña Carta Maior. Partido de la Izquierda Radical.: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4514>

Redrado y otros (2006). *De la Teoría a la Práctica*. Banco Central de la República Argentina (BCRA): <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/PolMonEstabFinan.pdf>

Salvia, S.P. (2014). “La caída de la Alianza. Neoliberalismo, conflicto social y crisis política en Argentina”. *Universidad de Buenos Aires*. Páginas 107-138. Doi: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.04)

Stiglitz, Joseph. “El consenso post-consenso de Washington” <http://www.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz-PWCC-SPA.pdf>

8.1. Sitios de consulta, para confección propia de estadística descriptiva:

Banco Central de la República Argentina: www.bcra.gov.ar

Bloomberg: www.bloomberg.com

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): www.cepal.org/es

- CREDITLOAN, "The History of US Government Corporate Bailouts":
<http://www.creditloan.com/infographics/the-history-of-us-government-corporate-bailouts/>
- "China vs United States: A Visual Comparison": <http://www.mint.com/blog/finance-core/china-vs-united-states-a-visual-comparison/>
- Departamento de Comercio, Estados Unidos de América: www.commerce.gov
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales: www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales
- Economist's view: <http://economistsview.typepad.com>
- Euromonitor International: <http://www.euromonitor.com>
- Eurostat, Your Key to European statistics: <http://ec.europa.eu/eurostat/>
- Fabius Maximus website: <http://fabiusmaximus.wordpress.com/>
- Financial Times: <http://www.ft.com/home/us>
- Gapminder: <http://www.gapminder.org/>
- Good Infographic on the History of the US Economy: <http://laughingsquid.com/good-infographic-on-the-history-of-the-us-economy/>
- Global Research, Centre for Research on Globalization: <http://www.globalresearch.ca/>
- International Monetary Fund: <http://www.imf.org/external/index.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos: <http://www.indec.gov.ar/>
- <http://teimagino.com/las-10-mejores-infografias-sobre-la-crisis-financiera-y-bursatil/>**
- <http://thwap.net/2010/02/interesting-us-economic-infographics/>
- J.P.Morgan: <http://www.jpmorgan.com/pages/jpmorgan>
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas: <http://www.economia.gov.ar/>
- Morgan Stanley, Research: <http://www.morganstanley.com/views/index.html>
- New York Times: <http://www.nytimes.com/>
- New York Times, Paul Krugman: <http://krugman.blogs.nytimes.com/>
- Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana: <http://www.latinobarometro.org/>

Organización Mundial de Comercio: <http://www.wto.org/indexsp.htm>
Peterson Institute for International Economics: <http://www.iie.com/>
PIMCO Investment Management: <https://www.pimco.com/en-us/?showSplash=1>
Project Syndicate, The World's Opinion Page: <http://www.project-syndicate.org/>
Roubini, Global Economics: <http://www.roubini.com/>
The Economist: www.economist.com
The Conference Board, Trusted Insights for Business Worldwide: <http://www.conference-board.org/>
The National Bureau of Economic Research: <http://www.nber.org/>
The World Bank, IBRD-IDA: <http://www.worldbank.org/>
The University of Warwick:
<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/prospectivestudents/pgindex/ipe/>
United States Census Bureau, Monthly & Annual Retail Trade:
<http://www.census.gov/retail/>
Voxeu CEPR's Policy Portal, Research-based policy analysis and commentary from leading economists: <http://www.voxeu.org/>
Wharton University of Pennsylvania: <http://www.wharton.universia.net/>

ÍNDICE

Resumen.....	7
Índice de cuadros y figuras.....	9
Agradecimientos	11
Vademecum y recomendaciones.....	13
¿Por qué surgió mi interés en esta investigación? 10 razones rápidas....	15
Introducción	19
i. Tema y objetivos de la investigación: la dinámica de una crisis .	19
ii. Definiendo al político tecnócrata: casos internacionales	21
iii. Problematización, objetivos e hipótesis de investigación.....	27
iv. Perspectiva metodológica: los análisis de caso en el marco del institucionalismo histórico.....	30
v. Estructura de la tesis.....	46
Capítulo 1. La influencia de los economistas en las reformas neoliberales en Latinoamérica: un estado de la cuestión	49
1.1. ¿El régimen o los individuos? Entre tecnócratas y <i>technopols</i> ...	49
1.2. El estudio de las élites tecnocráticas en la región.....	55
1.3. Consideraciones finales	63
Capítulo 2. De Menem a De la Rúa: el liderazgo de la continuidad ...	65
2.1. Interpretaciones sobre la transición de Menem a De la Rúa....	66
2.2. Menemismo, democracia y sociedad civil.....	72
2.3. Menemismo, postmenemismo y la economía política de los estilos de liderazgo	75
2.4. Consideraciones finales.....	81

Capítulo 3. El liderazgo institucional del vicepresidente: el impacto de la renuncia de Carlos Álvarez.....	83
3.1. El estudio de la vicepresidencia en América del Sur.....	84
3.2. Análisis de la renuncia de Álvarez.....	88
3.3. Vicepresidencia, élites tecnocráticas y crisis institucional: las medidas del 29 de mayo.....	90
3.4. Discusión: la inestabilidad de la fórmula presidencial argentina, en clave histórica.....	97
3.5. Consideraciones finales.....	98
Capítulo 4. El hogar de las élites tecnocráticas: análisis de la composición y la crisis de los gabinetes de la Alianza.....	101
4.1. La investigación politológica sobre los gabinetes presidenciales en Argentina y América latina.....	102
4.2. Una periodización del gobierno de De la Rúa: los tres gabinetes.....	104
4.3. El desempeño de las élites tecnocráticas en el gabinete.....	124
4.4. Consideraciones finales.....	146
4.5. Anexo: fuentes documentales y biográficas de los ministros del gabinete (1999-2001).....	147
Capítulo 5. El desempeño de los expertos en la crisis de gobernabilidad: del ascenso de Cavallo al ocaso de De la Rúa....	155
5.1. Cavallo, político tecnócrata internacional.....	162
5.2. La economía política de una crisis.....	166
5.3. Acerca del “nuevo Cavallo”: contexto y economía política... ..	177
5.4. Consideraciones finales.....	182
Capítulo 6. Tecnocratización como fase desencadenante.....	185
6.1. La política como desencadenante de la crisis financiera.....	185
6.2. Consecuencias de la política detonante: las crisis de gobernabilidad (y lo que vino después de ella).....	190
6.3. Ascenso tecnocrático y crisis: comparando el ascenso de Cavallo en los gobiernos de Menem y De la Rúa.....	197
6.4. Después de la crisis de 2001: cambio de política y ascenso del kirchnerismo.....	204
6.5. Consideraciones finales.....	207

Capítulo 7. Recapitulación: la crisis como coyuntura crítica.....	209
7.1. Una comparación posible: la Argentina de 2001, la crisis global del siglo XXI y el rol de las élites tecnocráticas.....	209
7.2. Después del neoliberalismo: una discusión sobre el kirchnerismo.....	214
7.3. Periodizando (a la luz de lo anterior) la relación entre Presidentes y Ministros de Economía.....	220
7.4. Consideraciones finales.....	225
Conclusiones finales.....	227
Cierres últimos, y hallazgos puntuales de cara al futuro:.....	235
Anexo económico de coyuntura, al cierre de la edición.....	239
Julio de 2018, regreso al FMI, una recaída y, las mismas recetas ...	239
Riesgo país y evolución del Merval.....	240
Anexo Fotográfico.....	253
Bibliografía.....	259
8. Información Electrónica.....	268
8.1. Sitios de consulta, para confección propia de estadística descriptiva:.....	269

Se terminó de imprimir en Impresiones Dunken
Ayacucho 357 (C1025AAG) Buenos Aires
Telefax: 4954-7700 / 4954-7300
E-mail: info@dunken.com.ar
www.dunken.com.ar
Agosto de 2018

