



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Maestría en Administración Pública

CE 1502/28

## TESIS DE MAESTRÍA

**Título: Privatizaciones, permeabilidad ideológica y determinantes económicos: Reflexiones con especial referencia al caso argentino (1989 – 1991)**

Cop. N. 310  
GAP

**Autor: Ernesto R. GANTMAN**

**Tutor: Marcelo MATELLANES**

- 1992 -

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

Trabajo Final

PRIVATIZACIONES, PERMEABILIDAD IDEOLOGICA Y DETERMINANTES  
ECONOMICOS: REFLEXIONES CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO  
ARGENTINO (1989-1991)

Autor: Ernesto R. Gantman

Director: Dr. Marcelo Matellanes

## INDICE

Introducción.....	1
1. El Movimiento Privatista y la Economía Mundial.....	6
2. Privatizaciones y Permeabilidad Ideológica.....	17
2.1 Aspectos Generales.....	17
2.2 Aspectos Metodológicos.....	23
2.3 Permeabilidad Ideológica en los Países Desarrollados.....	31
2.3.1 El Caso Inglés.....	31
2.3.2 El Caso Francés.....	33
2.3.3 Otras Experiencias Nacionales.....	38
3. Permeabilidad Ideológica en la República Argentina.....	40
3.1 Diferencias entre Países Desarrollados y Subdesarrollados en Relación a Privatizaciones y Permeabilidad Ideológica.....	40
3.2 Consideraciones acerca de la Permeabilidad Ideológica en América Latina.....	42
3.3 El Caso Argentino: la Experiencia Menemista.....	46
4. Determinantes Económicos del Proyecto Menemista.....	57
4.1 Esbozo de un Modelo Explicativo.....	57
4.2 El Imperativo de Acumulación.....	62
4.3 El Imperativo Fiscal.....	69
4.4 Los Comportamientos Microeconómicos y el Efecto Magnificador...76	
5. Reflexiones Prospectivas.....	84
Conclusión.....	91
Notas.....	96
Referencias Bibliográficas.....	105

## INTRODUCCION

El objeto del presente trabajo es el análisis de los determinantes ideológicos y económicos del proceso de redimensionamiento del Estado en la República Argentina. Adicionalmente, se considerará la naturaleza de la determinación en los países desarrollados, en los cuales se iniciara el movimiento privatista. El proceso privatizador argentino, que se inscribe dentro de un proyecto global que apunta a cambiar profundamente la economía nacional, presenta ambiciosas características en lo referente a su alcance y rápida implementación. Es, además, digno de ser estudiado por una peculiaridad adicional: ha sido implementado por un partido político de tradición estatista y dirigista, que incluso llegó a bloquear iniciativas en tal sentido por parte de la anterior administración.

Los temas de la reducción del Estado, la privatización y la liberalización

económicas han sido fuente de amplia bibliografía durante los últimos años. No obstante, gran parte de la literatura se ha ocupado de lo que puede calificarse como la faceta técnica del problema, aspecto cuya importancia no puede ser dejada de lado y que ha despertado la principal atención de los especialistas. Obviando cualquier intento de reseña extensiva de la temática analizada, no pueden dejar de mencionarse, a título ejemplificativo, las diversas formulaciones que han discutido la metodología adecuada para resolver el problema de la asignación entre los sectores público y privado (Ross, 1988), a efectuar una justificación de la aparente superioridad de la iniciativa privada (Savas, 1989; Linowes et.al., 1988), y a expresar la significatividad de las iniciativas privatistas para los países en desarrollo (Pirie y Young, 1989). Naturalmente, no han faltado quienes intentaron poner de manifiesto las aristas negativas del fenómeno, que se ocultan detrás de las consideraciones eficientistas (Morgan y England, 1989; Sullivan, 1988). Asimismo, en trabajos de índole teórica no están ausentes reflexiones prospectivas referidas a la proyección del movimiento, las cuales pueden resultar excesivamente optimistas (Young, 1987), o concluir que está cercano el punto de inflexión de la tendencia privatista, dando paso quizás a nuevas formas organizacionales mixtas (Bozeman, 1988). Los estudios de casos han sido abundantes y no carecen muchos de ellos de consideraciones de alto nivel de abstracción, pero en lo referente a los aspectos de determinación global del redimensionamiento del Estado, específicamente el papel de la variable ideológica, la mayor parte de las fuentes consisten en consideraciones de orden secundario, fundamentalmente alusivas al auge del diagnóstico neoconservador (Killick y Commander, 1988), al cambio de actitudes que ha logrado provocar en algunos países

5

(Aharoni,1988), o a la existencia de restricciones de índole política y cultural, que impiden la materialización de políticas de privatización (Poole,1989), estableciendo una brecha entre lo retórico y lo factual (Leeds,1968).

El aporte que pretende el presente estudio apunta a identificar la naturaleza de la determinación en los cambios producidos en el rol del Estado, con especial referencia al caso argentino que, como surge de lo señalado inicialmente, constituye en sí mismo lo que suele denominarse un "acertijo empírico"(empirical puzzle) de extraordinaria relevancia. Se procura establecer conclusiones de índole general, que no pretenden en modo alguno brindar precisiones definitivas, sino invitar a la reflexión crítica y a la realización de investigaciones que permitan aportar nuevos datos, verificando o refutando las proposiciones que se someterán a consideración del lector.

El enfoque adoptado involucra una dosis moderada de eclecticismo, lo cual no debe ser visto como un inconveniente o algo impropio del rigor académico, sino que constituye un camino más para alcanzar el conocimiento. Por otra parte, la "convergencia teórica" es una tendencia que aparece como fructífera y es especialmente recomendada por Bossert(1987), en lo referente al estudio de los problemas del crecimiento económico y las transformaciones políticas en los países de América Latina (1).

El desarrollo del trabajo consiste en la elaboración de un esquema explicativo, que procura dar cuenta del fenómeno bajo análisis. Incluye, naturalmente, la contrastación de hipótesis con la base empírica disponible, pero la naturaleza de las proposiciones involucradas es esencialmente cualitativa, por lo cual se ha debido adaptar la metodología utilizada, sin que

ello implique ningún desprecio por mi parte hacia la tradición cuantitativista en ciencias sociales.

Obviamente, no puedo menos que reconocer la complejidad del tema y la existencia de las necesarias simplificaciones, que corresponden para abarcar mediante un esquema explicativo una serie de procesos políticos y económicos, que admiten mutuas interrelaciones en múltiples niveles de análisis. Sin embargo, no se trata de una empresa insuperable, sino que la estrategia teórica consiste en aislar, a los efectos analíticos y en la medida de lo posible, las dimensiones ideológica y económica, que son las más relevantes a mi juicio y aquéllas que me interesa privilegiar.

El primer capítulo expone la relación entre las modificaciones producidas en el orden económico internacional y la emergencia de las políticas de reducción del estado. En el segundo capítulo, se presenta un esquema conceptual y metodológico para verificar una hipótesis referida al rol de la permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador(2) en los procesos de privatización y desregulación de los países desarrollados. Dicho esquema es aplicado posteriormente al caso de la República Argentina en el capítulo tercero, en el cual se problematiza, además, la diferencia existente entre países desarrollados y subdesarrollados -en particular los de América Latina-en lo atinente a la permeabilidad ideológica y el papel del estado. El cuarto capítulo se ocupa de analizar los determinantes económicos que han posibilitado la implementación del proceso de privatización y redimensionamiento del Estado en nuestro país, poniendo especial énfasis en identificar la actual tendencia privatista como inescindible del intento de introducir un proyecto de modernización de corte neoconservador, como respuesta al estancamiento y retraso económico

padecido en los últimos años. El quinto capítulo presenta algunas reflexiones prospectivas acerca de la viabilidad del modelo adoptado. Por último, se resumen las conclusiones obtenidas a lo largo del estudio.

Quiero mencionar una nota de reconocimiento para el Dr. Marcelo Matellanes, que colaboró con el presente trabajo en su carácter de director. Finalmente, debo expresar mi gratitud hacia todos aquéllos que hicieron del Programa de Posgrado en Administración Pública una realidad, que me permitió gozar durante dos años de una interesante y renovadora experiencia académica en nuestro medio.

## I. EL MOVIMIENTO PRIVATISTA Y LA ECONOMIA MUNDIAL

A partir de la década del treinta y más especialmente al final de la Segunda Guerra Mundial, el Estado comenzó a asumir una progresiva intervención en la actividad económica. El peso presupuestario creció notablemente en las áreas de bienestar, erogaciones para infraestructura y servicios públicos, así como en otras más tradicionales como gastos militares (Hanke, 1987). La llamada "revolución keynesiana" en teoría económica determinó que la intervención del Estado fuera aceptada como intrínseca al desarrollo económico. De esta forma, muchos países abrazaron el concepto de Estado empresario: locomotora del crecimiento, que se pretendía alcanzar a través de la nacionalización de industrias y la regulación de la actividad privada. Esta tendencia, sostiene Hanke (1987), se vio acompañada por la proliferación de bibliografía que procuraba justificar, en base a diversos argumentos, la dimensión creciente del sector público.

El Estado ya no sólo mantenía las condiciones de acumulación, sino que debía, además, crearlas (Offe,1975). Nuevas formas de intervención estatal eran respuestas a fallas del mercado. Por otra parte, las políticas de asistencia social fueron incrementando paulatinamente su alcance. Esta configuración de actividades estatales constituye lo que Schmitter(1988) denomina Estado Intervencionista de Bienestar (Welfare Interventionist State) y cuyo futuro aparece actualmente como incierto. En realidad, señala dicho autor, deberá tener que afrontar ciertos cambios para seguir existiendo como tal. De hecho, ello es precisamente lo que está ocurriendo (3).

Asistimos a una verdadera "ola privatizadora", que abarca a países tan disímiles como Togo, Sri Lanka o el Reino Unido. Los científicos políticos han introducido la expresión "movimiento privatista" para referirse a este fenómeno. Algunos se muestran escépticos respecto al porvenir del mismo, pero Vernon (1988:1) considera que "el número y la diversidad de los países involucrados sugieren que el movimiento tiene algo más que el impetu de una cruzada de los niños". Peter Young (1987:205), un politólogo liberal, no oculta su exaltación al enfatizar que "el socialismo se ha revelado como una ideología fallida", destacando que "la mayor parte de los países procurará desmantelar sus instituciones y políticas socialistas. La evidencia disponible sugiere que una revolución privatista sacudirá al mundo en la próxima década. Ya se viene venir. Aunque seguramente la privatización del correo soviético demandará más de diez años, los abogados del privatismo deberán considerarlo como una meta de largo plazo" (Young,1987:205).

El discurso privatista, inscripto dentro de un esquema de filosofía so-

cial más amplio correspondiente al Estado Mínimo o Gobierno Limitado, efectúa promesas de peso al ciudadano medio. Se argumenta que uno de los beneficios inmediatos sería la reducción de una burocracia ineficiente y la disminución drástica de la posibilidad de enriquecimiento de una clase política, que se alimenta del dinero de los contribuyentes (Bennet y Di Lorenzo, 1987). Además, se indica que los ahorros efectuados, al prescindir de una serie de actividades superfluas, permitirán al Estado otorgar mejores servicios en aquellas áreas en las cuales le cabe un rol principal. Por otro lado, debo señalar que la posibilidad teórica y fáctica de los procesos de privatización (a través de la venta directa o el contracting-out con el sector privado) y desregulación, necesarios para la configuración de una economía de libre mercado, no deben entenderse como afectando solamente al Estado empresario. Constituyen una alternativa para otros sectores como salud (Goodman, 1987a), bienestar social (Goodman, 1987b; Butler y Kondratas, 1987; O'Higgins, 1989), e incluso la emisión monetaria (Ellis, 1987).

Pese a la difusión del movimiento privatizador, creo que su importancia no debe ser sobreestimada. No se trata de un desmantelamiento efectivo del Welfare Interventionist State, sino más bien de una remodelación del mismo (4). Sería un error considerar que un nuevo replanteo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil constituye un mero prolegómeno de una evolución institucional, que culminará en la instauración de un utópico Estado Mínimo. Como advierte Gilpin (1987:202): "aunque desregulación y privatización se han convertido en temas capitales del discurso económico contemporáneo, la intervención estatal para proteger valores domésticos continúa siendo la norma universal".

Tras este comentario, procuraré presentar una explicación genética del privatismo y la crisis de las políticas públicas basadas en el intervencionismo keynesiano. Dado que el fenómeno reviste un carácter internacional, será pertinente como primera aproximación abordar un enfoque sistémico, entendiendo que la especificidad de los casos nacionales requiere un análisis pormenorizado, que ponga el énfasis en las determinaciones económicas, políticas e ideológicas propias de cada país. Mi intención es establecer una vinculación entre los cambios producidos en el sistema económico mundial y las modificaciones en el perfil de la intervención estatal.

Ruggie (1983a) caracteriza al orden económico mundial como compuesto por dos elementos fundamentales: el Régimen Económico Internacional, constituido por compromisos entre naciones para coordinar expectativas en materia de asuntos monetarios y transacciones comerciales, y la División Internacional del Trabajo, que es conceptualizada como una configuración de capacidad productiva en la economía mundial y puede visualizarse a través de los flujos de transacciones entre los diversos países. A mi entender, esta distinción es sumamente acertada desde un punto de vista analítico, pues el primer elemento refiere principalmente a aspectos políticos, mientras que el segundo refleja una dinámica puramente económica. Ambos admiten interrelaciones recíprocas, cuya consideración excede el marco del presente trabajo. La principal determinación, de acuerdo a la perspectiva que se privilegia en este estudio(5), le cabe a la División Internacional del Trabajo: se ha generado una economía mundial en proceso de creciente internacionalización, que produce efectos sobre el régimen económico y, en particular, sobre los países

que componen el sistema. Esta interrelación creciente o "mundialización", como prefieren algunos autores, es un hecho ampliamente reconocido (Gilpin, 1987; López y Díaz Pérez, 1990; Schwarzor, 1990).

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el orden económico internacional se caracterizó por una hegemonía distintiva: la "pax americana", durante la cual se logró un cierto consenso respecto a determinados objetivos básicos, que cimentó el Welfare Interventionist State. El "poder epistémico" -entendido en la terminología de Ruggie (1983a) como el grado de adherencia de las principales potencias a un corpus teórico sobre la base del cual se elabora y legitima la política económica- en dicha etapa estuvo representado por la teoría keynesiana.

Esa particular hegemonía ya no es válida. La economía mundial sufrió un proceso creciente de interrelación con la introducción de nuevas tecnologías y un aumento marcado en el flujo de transacciones comerciales internacionales. El balance de poder económico cambió. Ruggie (1983a:484) señala que "el orden económico transnacional inicialmente generado por el predominio de los Estados Unidos se está convirtiendo en verdaderamente multinacional; en el mismo, los procesos económicos se realizan de un modo cada vez más complejo, y la rivalidad y competencia entre las potencias mundiales continuará siendo una locomotora de cambio".

El período hegemónico que posibilitó la difusión del keynesianismo en economías nacionales menos expuestas a la competencia internacional ha concluido. La evolución de la economía mundial hacia una creciente integración de economías nacionales, con el consecuente impacto de fuerzas externas sobre el bienestar doméstico (Gilpin, 1987), erosionó no sólo la hegemonía de los Estados Unidos, a partir del surgimiento de bloques como

la Comunidad Económica Europea y el Japon-Sudeste Asiático, sino que el proceso mismo de internacionalización de los mercados y regionalización ha afectado seriamente la capacidad de regulación de los Estados Nacionales. Esta merma en capacidad regulatoria conlleva la eliminación del empleo de una política monetaria y presupuestaria activa, configurando la declinación del keynesianismo. El caso francés constituye un ejemplo paradigmático del profundo recorte a la autonomía relativa del Estado en el manejo económico, debido a los límites impuestos por la economía internacional (Schmitter,1988; Federbusch,1988; Schvarzer,1990).

No quiero sugerir con esto que el neoliberalismo económico, a partir de las políticas de austeridad que induce el supply-side economics, ha pasado a ocupar el espacio vacante del intervencionismo keynesiano como "poder epistémico", en el sentido antes mencionado. Sin embargo, es posible observar que se han dado las condiciones para que ocupe un protagonismo creciente, que de hecho es imposible negar.

Las necesidades de acumulación de los países centrales del orden económico internacional los impulsan a mantener una demanda doméstica contraída, con el objeto de evitar los posibles efectos de una crisis por aumento de la inflación interna, ya que la aplicación de políticas keynesianas es una posibilidad inviable. Asimismo, deben modificar el perfil del Estado para adaptarlo a la nueva realidad. Si bien subsiste aún una tensión entre la integración creciente de la economía mundial y la autonomía de los Estados Nacionales (Gilpin,1987), estimo que, en las postrimerías de la década del ochenta, la misma se estaba resolviendo paulatinamente en detrimento de la segunda.

Esta configuración particular del nuevo orden económico internacional

marca la necesidad de un replanteo en el rol del Estado y en el tipo de intervención que le cabe en las economías nacionales. Contrariamente a lo que suponen los más fervientes partidarios del movimiento privatista, su presencia no tiende a disminuir dramáticamente, sino que atraviesa un cambio cualitativo de magnitud. En la actualidad, parecería que el Estado exhibe una propensión a dejar de lado su función de productor directo de bienes y servicios, al menos en ciertos sectores y en grados muy diversos según el país que se considere, pero sigue ejercitando su poder regulatorio, aun cuando no se trate de una regulación keynesiana de la demanda doméstica, para la cual ha perdido grados de libertad como consecuencia de la imposibilidad de controlar variables significativas, que se han convertido en exógenas ante los cambios mencionados en la economía mundial.

Es importante reconocer que, tal como señala Starr(1989:39), "la privatización es un movimiento mundial en materia de políticas públicas impulsado por una combinación de fuerzas objetivas, procesos imitativos y asistencia financiera internacional". No obstante, el peso de los factores enunciados es diferencial. Cuando Starr se refiere a "fuerzas objetivas", destaca la necesidad de disminuir abultados déficits fiscales, ante una perspectiva de deuda pública creciente y resistencia al aumento de los recursos tributarios; una tendencia verificada en muchos países. De acuerdo al presente enfoque, las fuerzas objetivas actúan del modo descrito por Starr, pero es necesario efectuar una relación previa con el orden económico internacional, debido a que aún en países con déficit fiscal podría concebirse el intento de algún tipo de solución que no implique un ajuste ortodoxo de políticas restrictivas, si no fuese que las variaciones en el

contexto económico mundial imponen restricciones en la autonomía económica de los Estados Nacionales (6).

Como se cita más adelante Starr (1989:39), "la privatización no es la única respuesta posible", pero debe advertirse que tendría un grado menor de viabilidad si el intervencionismo tradicional no constituyese una alternativa poco practicable, ante la variación de las condiciones en el marco económico mundial en el cual las políticas públicas tienen lugar.

Si concebimos la privatización como un medio para disminuir el déficit fiscal, como una simple medida técnica que procura introducir mayor eficiencia global en el marco de una economía mixta, deberemos preguntarnos por qué razón se utiliza activamente en la década del ochenta y no se empleó, por ejemplo, en los años setenta, cuando ya existía un sector público de importante dimensión. ¿Acaso se "descubrieron" tardíamente las bondades de esta política? En modo alguno, el escenario económico mundial, que ejerce indubitable influencia sobre las economías nacionales, condiciona la aplicabilidad de determinadas políticas en detrimento de otras. Naturalmente, atribuir el peso de la determinación exclusivamente a la economía mundial sería una excesiva e inadecuada simplificación. No obstante, de acuerdo a la perspectiva que aquí se propicia, le cabe un papel privilegiado como factor explicativo, lo que no es equivalente a efectuar una elemental reducción a lo económico.

El "efecto imitación" es uno de los argumentos utilizados, para explicar la extensión del privatismo, que no debe soslayarse. Starr (1989:39) afirma que "del mismo modo que otros movimientos modeladores de instituciones, como la proliferación de empresas públicas en la posguerra, las

formas organizacionales se difunden por imitación". En este último sentido, la observación es importante, pues la privatización no siempre acompaña a una necesidad económica real o representa la exigencia de una racionalidad técnica, sino que obedece a imperativos políticos e ideológicos, recurriéndose a la importación acrítica de modelos, independientemente de cualquier consideración pragmática. Este proceso imitativo, que se verifica en muchos países subdesarrollados, en los cuales el movimiento ingresó con cierto retraso (Killick y Commander, 1988), tiene vinculación con el tercer factor citado por Starr: la influencia directa de los organismos multinacionales de crédito que, por distintas razones, son impulsores de esta política (Babal, 1988).

Volviendo a mi argumentación principal, retomaré el análisis de la interdependencia de la economía mundial, para considerar el tema de la coordinación de políticas. Dada una economía mundial en progresiva y acelerada interrelación, la necesidad de una efectiva coordinación saldría a la luz tarde o temprano. Actualmente, no existe una tendencia fuerte respecto a que ello ocurra, pero Gilpin (1987:150-151) hace una referencia a un intento sobre el particular, que responde al siguiente esquema lógico: "movimientos en dirección a la eliminación de la regulación gubernamental y la privatización del sector público, la reducción del intervencionismo económico, y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, bajo el estandarte del supply-side economics, argumentó la Administración Reagan, debilitaron las causas de la inflación doméstica. Si otras economías llevaran a cabo políticas similares, podrían también superar sus problemas de elevado desempleo y lento crecimiento. El dólar fuerte parecía ser la prueba del vigor y la corrección de las políticas

americanas. La solución, en consecuencia, era la convergencia de las políticas de otros gobiernos hacia las de los Estados Unidos". Si bien no se produjo una coordinación explícita, un rápido repaso de las políticas económicas aplicadas por gran parte de los países desarrollados demuestra que se realizó, en mayor o menor medida, un ajuste compatible con la ortodoxia neoconservadora. Por supuesto, la propuesta subyacente en el proyecto americano involucraba una mayor apertura al comercio internacional y la adopción del neoliberalismo como "poder epistémico", pero esto no ha ocurrido ya que la realidad del orden económico internacional muestra tendencias distintivas de proteccionismo sectorial y competencia mercantilista (Gilpin,1987).

No puedo dejar de puntualizar que los efectos de la economía mundial sobre las economías nacionales son diferenciales según el país que se trate, en función de diversas variables (como por ejemplo, el nivel de centralidad de cada país), y el tipo de exposición al orden económico internacional es distinto para cada uno de ellos. Ciertas generalizaciones, no obstante, continúan siendo aceptables. Veremos luego, para el caso argentino, que la influencia de la economía mundial como determinante sistémico no ha sido un aspecto especialmente importante en el proceso de privatización del gobierno justicialista, sino que fue más relevante el papel de ciertos procesos económicos internos.

Killick y Commander (1988:1467) destacan que "la privatización ha emergido en estrecha asociación con el marcado giro conservador en la opinión pública de Europa y América del Norte". Tal aseveración es absolutamente correcta, sin embargo ello no significa que el privatismo pueda ser totalmente explicado por la introducción de la variable ideo-

lógica. En realidad, tal como procuraré demostrar en el próximo capítulo, la permeabilidad ideológica debe entenderse como una variable interviniente que afecta en sentido positivo la profundización de los procesos de privatización y desregulación. La determinación fundamental, insisto en ello, es de naturaleza económica. Linowes et.al.(1988: 245) sostienen, quizás con algo de exageración, que "la fuerza más importante que favorece un futuro promisorio para la privatización es la acelerada velocidad a la cual se desarrolla una economía mundial única, y las intensas presiones competitivas que ello crea a cada nación, para racionalizar sus sistema económico". Precisamente, el conjunto de procesos generados a partir de las modificaciones en el orden económico internacional marca el ocaso del keynesianismo, y abre un espacio político-ideológico para que el discurso neoconservador y su apéndice económico: el supply-side economics se proyecten con un vigor inusual. Por cierto, como anteriormente señalé, no ha alcanzado todavía a ocupar el lugar de "poder epistémico", asignado por Kuggie al intervencionismo keynesiano de posguerra, ya que no han sido totalmente aceptadas sus implicancias prácticas. Tal como destacan Killick y Commander (1988:1465): "la retórica supera a la realidad" (7).

## 2. PRIVATIZACIONES Y PERMEABILIDAD IDEOLOGICA

### 2.1 Aspectos Generales

En el capítulo anterior hice suficiente hincapié respecto a que la determinación fundamental de los procesos de privatización es de naturaleza económica. No obstante, se ha visto que dichos procesos admiten una estrecha asociación con el resurgimiento del pensamiento liberal-conservador. Savas (1989) menciona la existencia de una "presión ideológica", que favorece las privatizaciones (8). Esto puede verificarse a través de la cambiante orientación de la gente hacia el Estado. Bendick (1989:100) señala que recientes desarrollos en actitudes y comportamientos electorales sugieren "una forma de extendido malestar y disconformidad, junto a una

pérdida de fe, ante el sector público". Se ha generado en algunos países, especialmente Estados Unidos, "una desconfianza que abarca tanto los motivos del sector público como su competencia" (Bendick, 1989:100).

Dado que el tema de las privatizaciones se ha convertido para algunos en una especie de "campo de batalla" político-ideológico (Brockin y Young, 1989; Kamerman y Kahn, 1989), considero necesario establecer una distinción clasificando los procesos de redimensionamiento del Estado en pragmáticos e ideológicos (9), según la naturaleza e importancia de las premisas ideológicas subyacentes involucradas en ellos.

Se podrá hablar de privatización ideológica si, además de un imperativo por racionalizar el sistema económico y las condiciones de acumulación, se avanza en el desmantelamiento estatal a partir de "la traducción política de un dogma (liberal), cuando las empresas públicas son competitivas y bien administradas" (Salama, 1989:54). Tal situación se verifica en países con gobiernos de corte neoconservador. Sin embargo, se observa una "subespecie" de privatización ideológica en aquellos países en los cuales se ha "fetichizado" la reducción del Estado, donde se la ha convertido en un objetivo indiscriminado, en una suerte de "panacea mágica". En los mismos, si bien no se efectúa una mención expresa al neoliberalismo, se justifican las políticas adoptadas haciendo referencia al discurso de "lo inevitable". Se presenta, de ese modo, la salida privatizadora como la única posible, práctica y racional, cuando en realidad su carácter de entera racionalidad es algo dudoso, especialmente si se denosta sistemáticamente cualquier intento de debatir o problematizar las medidas adoptadas. En definitiva, se trata de una orientación ideológica "disfrazada" (10), basada en argumentos sobre la eficiencia y éxito de la iniciati-

va privada, la incapacidad de gestión estatal y similares, cuyo valor de verdad es, cuanto menos, discutible, tal como se verá más adelante. Casos de esta índole se presentan en muchos países subdesarrollados, embarcados en procesos de ajuste ortodoxo de sus economías nacionales, que son apoyados por parte de los organismos multilaterales de crédito.

En contraposición a este estilo de privatización, se encuentra una línea pragmática, en la cual las privatizaciones sólo son concebidas como una opción más en materia de políticas públicas, debiendo subordinarse a un fin específico y someterse a un análisis detallado de sus ventajas y también sus inconvenientes reales o potenciales (11). Al respecto, vale la pena reproducir un comentario de Starr (1987:130), quien opina que "si la idea de privatización tiene algún mérito, es forzarnos a descubrir la racionalidad de los servicios públicos que necesitamos y a recordarnos, si es que lo hemos olvidado, que la proporción del sector público y privado no debe considerarse como establecida definitivamente".

Lo discutido precedentemente nos permite apreciar que, efectivamente, existe una relación entre lo ideológico y los procesos de reforma del Estado. Es pertinente enfocar con atención la postura del electorado ante el discurso privatista y el efecto que implica una toma de posición al respecto. Pese a ello, un análisis de esta naturaleza no ha sido frecuentemente abordado en la literatura, o ha sido objeto de meros comentarios marginales. Por mi parte, considero que le cabe un papel nada desdeñable en la implementación y consecución exitosa de tales procesos, lo cual debe servir para alentar la elaboración de enfoques adecuados para dar cuenta del fenómeno. Admito, no obstante, que existen algunas dificultades metodológicas en su tratamiento. La naturaleza de las hipótesis

a considerar determina que un enfoque altamente formalizado sea inapropiado, o mejor aún, impracticable. Pero el no ajustarse a tal requisito no implica que no se esté haciendo ciencia social en sentido estricto.

La siguiente proposición de carácter general puede ser enunciada: a mayor permeabilidad ideológica, mayor profundización de los procesos de privatización y/o desregulación. Así presentada, se trata de un análisis bivariable de simplicidad aparente. Podría incluso replantearse la hipótesis, considerando a la permeabilidad ideológica básicamente como un prerequisite para la profundización de los procesos de retiro del Estado de la economía. Tras esta aclaración, será necesario efectuar algunas precisiones previas respecto a las variables involucradas, pues su mera enunciación puede inducir a error. En primer lugar, no se está relacionando permeabilidad ideológica con el hecho de que exista un proceso privatizador en un país determinado, tal hipótesis sería inexacta. Como ya vimos, la privatización constituye un movimiento de alcance mundial, que ha sido adoptado por países de los cuales no se puede predicar un nivel adecuado de permeabilidad ideológica. Lo que se pretende es vincular esta última con la profundización de tales procesos. Además, el concepto de permeabilidad ideológica, que hace referencia a la penetración del discurso liberal-conservador, es algo más problemático de lo que podría suponerse en una primera lectura.

Defino permeabilidad ideológica como el nivel de aceptación, por parte del electorado de un país, de ciertas proposiciones básicas no convalidadas empíricamente y que se inscriben -aisladamente- dentro del discurso liberal-conservador en contra del Estado y en favor de la iniciativa privada. Hay varios elementos de esta definición que deberán considerarse

con mayor grado de detalle. Primeramente, se hace referencia a la aceptación por parte del electorado. Interesa evaluar la permeabilidad en un conjunto de votantes, cuando éste tiene algún tipo de ingerencia en las decisiones relevantes acerca de la organización económica y social de su propio país(12). No se busca investigar la permeabilidad ideológica del electorado en regímenes totalitarios, donde éste no cuenta demasiado. Haber adoptado este enfoque no significa negar la pertinencia del estudio de la permeabilidad ideológica en la clase dominante (13).

Por otra parte, debe precisarse el sentido en que se caracteriza "lo ideológico" en el enfoque adoptado. Los criterios propuestos para categorizar una afirmación específica como perteneciente a un discurso científico, metafísico, ideológico, etc. son variadas y, a veces, contradictorias entre sí (14). La base de distinción adoptada es la posibilidad de adecuación empírica de las proposiciones en cuestión (15). Así, afirmaciones como la de Popper (1967:404): "el Estado es un mal necesario: sus poderes no deben multiplicarse más allá de lo necesario" no pueden sino clasificarse como ideológicas. Sin embargo, otras proposiciones no tan contundentes, que de una manera u otra tributan al mismo tipo de discurso, ofrecen un carácter más problemático. Concretamente, ¿es posible considerar ideológica una aseveración como: "el Estado administra empresas con menor eficiencia que el sector privado"? He aquí un punto controvertido, pero susceptible de resolución, al menos en forma temporal, a partir de su confrontación con la evidencia disponible. Spann(1977:88), en un estudio comparativo sobre los costos de prestación de servicios en transporte aéreo, recolección de residuos, hospitales, protección contra incendios, etc., concluye que "en la mayoría de las actividades, los pro-

ductores privados pueden proveer los mismos a igual o menor costo que los públicos. En algunos casos, el costo de las firmas privadas es la mitad del de las agencias gubernamentales en la producción de un mismo bien o servicio". Fitzgerald(1988), en un trabajo que abarca un número importante de casos, arriba a conclusiones similares. No obstante, la comparación entre la performance de la empresa pública versus la privada es metodológicamente compleja. De hecho, no sólo es necesario contar con firmas que se dediquen a la misma rama de actividad, sino que entre otras cosas deben estar sometidas a una misma estructura regulatoria, de lo contrario no son entidades comparables. Así, el no tomar en consideración esta condición fundamental puede viciar muchos análisis. Pryke(1986), admitiendo las dificultades mencionadas, investigó uno de los escasos casos en que se podía considerar homogéneas a las empresas pública y privada: British Airways vs. British Caledonian. El resultado es favorable a la segunda, perteneciente al sector privado. Para Millward(1986), en cambio, la evidencia dista de ser conclusiva. Argumenta que la eficiencia, que puede considerarse adecuadamente como el criterio rector para comparar organizaciones, no se mide sólo por la rentabilidad en el caso de las empresas públicas. Estas pueden tener -y generalmente tienen- otros objetivos explícitos o implícitos. Si bien existen casos de empresas públicas subadministradas, hay también contraejemplos bastante contundentes. En Estados Unidos, para mencionar sólo uno de ellos, la provisión de electricidad arroja costos unitarios menores para las empresas públicas respecto a los de su contraparte privada. En función de ello, debo señalar que la contrastación empírica no apoya la supuesta eficiencia privada (Kamerman y Kahn,1989;

Brodkin y Young, 1989)(16). Ni siquiera un defensor del privatismo como Savas (1982), es capaz de afirmar que la performance de la firma privada excede, en forma absolutamente comprobada, a la de la firma pública. De este modo, podemos categorizar como ideológicas proposiciones normativas como: "debemos privatizar pues el estado es un administrador menos eficiente que el sector privado".

Por último, volviendo al análisis de la definición, cabe aclarar que no se pretende detectar el grado de penetración de un discurso ideológico in toto, lo cual no sería adecuado, como se verá más adelante en el tratamiento de la operacionalización de la variable, sino de proposiciones aisladas. Estas últimas pueden ser adecuadamente inferidas a partir de las premisas mayores, que gobiernan el sistema de ideas que denomino discurso liberal-conservador.

## 2.2 Aspectos Metodológicos

El universo sobre el cual se predica la hipótesis es el conjunto de países democráticos desarrollados. La exclusión de países socialistas, muchos de los cuales ya han iniciado procesos acelerados de reprivatización y democratización, es pertinente por razones expuestas previamente, y por el hecho de tratarse de sociedades en las cuales el rol del Estado adopta características distintivas, que las constituyen en unidades de análisis de diferente naturaleza respecto a los países capitalistas. Con los países subdesarrollados ocurre algo similar, motivo por el cual la proposición que pretendo validar no es aplicable a los mismos. Al analizar el caso argentino, problematizaré en mayor detalle las diferencias que hacen que la hipótesis haya sido establecida para unos y no otros.

Los aspectos de operacionalización de las variables involucradas constituyen, quizás, uno de los puntos más controvertibles acerca de la presente formulación. Es por ello que serán tratados con especial detalle. Variables como "profundización de los procesos de privatización y/o desregulación" presentan algunos inconvenientes para su adecuada operacionalización. Fundamentalmente, es muy complejo disponer de un indicador cuantitativo confiable y homogéneo. Esta dificultad es de índole práctica y no teórica. En principio, podemos pensar en indicadores tales como la reducción porcentual del patrimonio estatal en el sector de empresas públicas, pero la valuación de éstas hace que incluso este cálculo sea subjetivo para los propios investigadores de los países en cuestión. También podría utilizarse el número de empresas transferidas al sector privado, pero éste no nos dice nada acerca de la significatividad de las mismas (no es lo mismo vender tres pequeñas empresas públicas que una sola, pero de mayor dimensión y operaciones multinacionales). Para subsanar esta objeción, podría considerarse el número de grandes empresas que pasan a manos privadas, sin embargo un indicador numérico de ese tipo no es absolutamente discriminatorio. Así, Francia aparecería como un país en el cual se llevó a cabo un plan muy ambicioso de privatización entre 1986 y 1988, pero ello no brinda un panorama totalmente exacto del redimensionamiento estatal, ya que gran parte de las empresas transferidas habían sido previamente nacionalizadas por el mismo gobierno. En función de todo esto, se ha preferido asignar un valor de variable (alto o bajo), a partir de un análisis histórico de lo ocurrido en los países seleccionados en materia de privatización y, eventualmente, desregulación.

El indicador utilizado para la variable "permeabilidad ideológica" amerita

una justificación detenida. La medición del nivel de aceptación de determinadas proposiciones, que pueden identificarse como pertenecientes al discurso liberal-conservador, podría obtenerse mediante un índice elaborado a partir de las respuestas a un cuestionario múltiple. De esa forma, se dispondría de un muestreo representativo de la actitud (positiva o negativa) del electorado frente a ese discurso. Esto constituye una adecuada medición para determinadas actitudes políticas. Indicadores de esta naturaleza son ampliamente utilizados, sin embargo no serán empleados en este trabajo, entre otras cosas debido a la imposibilidad de disponer de encuestas confiables para diversos países. En vez de ello, considero que el grado de apoyo en elecciones nacionales a partidos cuya propuesta es de corte liberal-conservador es un indicador más que aceptable del nivel de permeabilidad ideológica en un país determinado(17). En base a dicho indicador, se hablará de valor de variable alto, cuando el partido que obtiene el poder responde ideológicamente al discurso en cuestión, o insuficiente, cuando los votos obtenidos por partidos de tal orientación no alcanzan para que éstos accedan al gobierno.

El análisis de psicología política -y el tratamiento de la permeabilidad ideológica obliga a hacer referencia a ese campo- tiene un interés último en la conducta, según Brewster-Smith(1976). El citado autor sostiene, además, "que no está claro si consecuencias comportamentales son mejor vistas como siguiendo a un conjunto dado de creencias o sentimientos,... o si un "componente comportamental" debe ser incluido en la concepción misma de actitud" (Brewster-Smith,1976:59). Esta apreciación indica que la separación entre actitud y comportamiento admite un nivel de problematización. Suele suponerse que si una persona expresa una actitud política, relacionada

en última instancia con un apoyo o desacuerdo ante determinadas posturas partidarias, actuará en consecuencia, con un voto de aprobación o no. Si ello no ocurre, se presume que factores situacionales han impedido que la actitud se plasmará en un comportamiento congruente con la misma.

En general, se acepta inferir una actitud en base a una conducta. El enfoque adoptado en este trabajo es la lectura directa de los comportamientos, y presupone una razonable identificación de las actitudes a través de ella(18). Hyman(1976:347) advierte que "el hombre ordinario sólo puede expresar sus orientaciones y creencias votando sus preferencias o adhiriendo a una posición en materia de políticas". ¿Es esto suficiente para obtener una representación adecuada de sus concepciones? Algunos consideran que las alternativas disponibles son pocas e insatisfactorias. No obstante, si se asumen las alternativas como adecuadamente representativas o, mejor aún, se considera que el pensamiento del electorado, cuando apoya a un partido político determinado, es traducible en términos de premisas básicas que guían su decisión (por ejemplo, si se está de acuerdo en que alguien que vota al Partido Conservador Británico considera que un Estado reducido es algo deseable), la crítica queda invalidada. De este modo, es pertinente argumentar que el nivel de aceptación de ciertas premisas de contenido ideológico puede medirse a través de la preferencia electoral, revelada por el porcentual de votos que reciben los partidos políticos que las proclaman. Asimismo, esta presunción se sustenta en la concepción de que la permeabilidad ideológica no sólo debe expresar el nivel de aceptación de lo que se ha caracterizado aquí como "proposiciones ideológicas", sino también el rango de importancia que se asigna a las mismas. Esto último puede entenderse mejor mediante el siguiente ejemplo: si un individuo cree

que el Estado es ineficiente y elefantiásico pero vota al Partido Comunista, la metodología adoptada en el presente trabajo lo encuadraría en una posición que no le corresponde. Cabe preguntarse si le corresponde en realidad. Este interrogante debe ser respondido por la negativa; dicho individuo hipotético asigna en su decisión electoral un peso relativo insignificante a su creencia en la "elefantiasis" del Estado, en consecuencia considerar que algunas de las prescripciones del discurso liberal-conservador tienen importancia para él es incorrecto. Obviamente, éste sería un caso extremo, pero resulta significativo para poner en claro qué es lo que se intenta medir.

La metodología adoptada podría considerarse apropiada en base a lo dicho hasta este punto, no obstante lo cual todo está supeditado a una serie de preguntas que intentaré responder: ¿qué determina el voto en una elección: la personalidad del candidato o los temas relevantes de la agenda? ¿Es capaz el electorado de votar en términos ideológicos o el output de un acto eleccionario está sujeto a otro tipo de factores? Las respuestas son muy importantes, pues si se llega a la conclusión de que consideraciones tales como "el Estado es ineficiente", "hay que privatizar", etc. no le importan a nadie, y no constituyen premisas que contribuyen a guiar la decisión en el hombre común, porque éste razona en base a parámetros muy diferentes(19), todo el edificio elaborado anteriormente no sirve para nada. Convendrá, entonces, presentar una síntesis de algunos desarrollos relacionados con esta temática.

Se ha sugerido que existen distintos factores en la determinación del voto; algunos son considerados de largo plazo (identificación partidaria) y otros de corto plazo (evaluación de los candidatos y temas de la agenda).

Sin embargo, todos estos factores no ejercen una determinación unidireccional sino recíproca. No existe actualmente consenso acerca de cuál de los tres es el más importante (Niemi y Weisberg, 1984a). Como tendencia reciente, debe señalarse que los temas de la agenda, según Markus y Converse (1984), ejercen una influencia indirecta en el voto, a partir del modo en que logran dar forma a los sentimientos hacia los rivales electorales.

Uno de los factores que mencioné, la identificación partidaria, ha sido recientemente cuestionado. En particular, no tendría sentido concebirla como distinta de la dirección del voto, de acuerdo a investigaciones sobre el comportamiento electoral en países europeos (Niemi y Weisberg, 1984b). En general, la evidencia disponible me autoriza a sostener que es válido otorgar importancia a los temas de la agenda en la decisión electoral, y suponer que aspectos tales como las políticas económicas y sociales propuestas por los candidatos tienen un lugar en la reflexión del votante.

Ahora corresponde analizar el otro planteamiento: la capacidad del ciudadano medio de votar ideológicamente, que presupone la posibilidad de un conjunto de creencias articuladas y consistentes entre sí, que respondan a un modelo ideológico. A este respecto, Sniderman y Tetlock (1986) distinguen dos posturas básicas. La primera, a la que denominan "minimalista", está caracterizada por cuatro supuestos básicos: 1º) que el ciudadano no posee conocimientos políticos, 2º) que no utiliza o no entiende ideas políticas abstractas, 3º) que sus preferencias políticas son inestables, y 4º) que las mismas son inconsistentes entre sí. El iniciador de esta corriente es Philip Converse, quien en un estudio ya clásico, titulado "La Naturaleza de los Sistemas de Creencias en el Público General", sostuvo que el ciudadano común no utiliza conceptos ideológicos amplios como la pola-

rización entre izquierda y derecha. Lane (1973) critica este enfoque, manifestando que el hombre común posee cierta coherencia organizativa en su sistema de creencias. Es decir, proclama la existencia de procesos de razonamiento político "que son los del sujeto de estudio y no los del analista" (Lane, 1973:98), señalando que una respuesta aleatoria o ilógica para este último puede no ser tal, desde la lógica interna de organización del sistema de creencias políticas del sujeto que la emite. Estudios posteriores han logrado dar apoyatura empírica a una segunda postura, el llamado "modelo maximalista" (Sniderman y Tetlock, 1986), que asume la existencia de coherencia en los procesos de razonamiento político del ciudadano medio. Actualmente, se considera que el electorado, si bien no es ideológicamente sofisticado, tiene una comprensión de los temas y una capacidad de conceptualización que exceden lo que inicialmente se había creído. Niemi y Weisberg (1984c), además, señalan que trabajos de investigación sobre actitudes de los votantes en países europeos revelan un índice de pensamiento ideológico superior al de los E.E. U.U., país del cual provienen los datos para la mayoría de los estudios sobre el tema. Destacan, también, que el nivel de pensamiento ideológico depende en parte del sistema de partidos, los candidatos e, incluso, los temas discutidos en un año determinado (20). Admiten como conclusión que el pensamiento ideológico varía, pero siempre juega un rol, aún cuando no excluyente, en la política electoral.

Ninguna de estas consideraciones invalida el enfoque aquí propuesto, ni siquiera el modelo minimalista. De hecho, la definición de permeabilidad ideológica que se ha adoptado hace referencia a la aceptación de proposiciones que se inscriben aisladamente en un discurso ideológico. No se mide

la aceptación del discurso in toto, pues el ciudadano medio es incapaz de desarrollar una representación coherente del mismo. No es necesario postular que éste vota basándose en categorías ideales del continuo izquierda-derecha, sino que es capaz de expresar una opinión adhiriendo a premisas muy simples, pero cuyo contenido ideológico es innegable, como por ejemplo: "el sector privado es más eficiente que el sector público"(21). De este modo, un discurso ideológico abstracto puede acercarse al hombre común y al mundo que éste conoce, mediante premisas aisladas deducibles de una formulación de mayor nivel (22).

Como conclusión del análisis precedente, es posible sostener que el método más apropiado, a los efectos del presente trabajo, consiste en la consideración caso por caso de una muestra de países desarrollados, en la cual se detalla la evolución de los procesos de privatización vis-à-vis la permeabilidad ideológica del electorado, a partir del indicador seleccionado.

Interesantes experiencias en materia de reestructuración del aparato estatal han tenido lugar en Gran Bretaña y Francia, y de ellas me ocuparé en la sección siguiente. También efectuaré una referencia más somera a otros casos nacionales, pero razones de espacio impiden la presentación de un mayor número de ejemplos. Por otra parte, mi interés por exponer el alcance de la permeabilidad ideológica en países desarrollados apunta fundamentalmente a su comparación con las relaciones entre las variables en cuestión en la República Argentina, motivo por el cual un estudio más profundo de los primeros no aparece como prioritario.

## 2.3 Permeabilidad Ideológica en Países Desarrollados

### 2.3.1 El Caso Inglés

La experiencia conservadora en Gran Bretaña es considerada por muchos como el caso paradigmático del proceso privatizador. Peter Young (1987) recuerda que el movimiento privatizador se inició allí y gran parte de los defensores del privatismo todavía buscan inspiración en aquel país. Es, sin lugar a dudas, el mayor ejemplo de profundización de este proceso. Gobiernos conservadores anteriores a 1979 exhibieron cierto grado de retórica discursiva, pero nunca avanzaron tanto en las realizaciones concretas. Con Thatcher las cosas van a cambiar radicalmente. Su gobierno "evolucionó de un concepto reactivo: la desnacionalización -reversión de lo que la oposición había nacionalizado- a un concepto abierto, programático, "privatización", que hace de la venta de empresas públicas parte de una gran estrategia para replantear el balance entre poder público y privado en Gran Bretaña" (Laux y Molot, 1988:183).

Inicialmente, las privatizaciones tuvieron un carácter casi experimental, pero en vista del éxito electoral de 1983, los planes superaron con creces lo que en principio se podía haber imaginado. De hecho, la profundización avanzó más allá de la plataforma conservadora de 1979 (Heald y Steel, 1985). Tras cinco años de gobierno conservador y dados los logros del proceso privatizador, el Secretario del Tesoro, John Moore, abogó por extender esta política a los llamados "monopolios naturales". En un discurso ante el Parlamento, proclamó no tener dudas respecto a que las privatizaciones "producirán un cambio irreversible en realizaciones y actitudes, que traerá duraderos beneficios al Reino Unido" (Moore, 1986:97). Asimismo, puso singular énfasis en destacar que los fines del Gobierno consis-

tían en construir una democracia de propietarios y establecer un "mercado de capitales del pueblo", llevando el capitalismo "al lugar de trabajo, a las calles y a las casas".

Desde el poder, se procuraba aumentar la legitimidad del modelo propuesto, a partir de la creación de una "cultura empresaria", tratando que los individuos internalizasen las bondades del sistema y aceptasen asumir riesgos particulares, sin pedir nada al Estado. A este respecto, Aharoni(1988:41) opina que "para Mrs. Thatcher, la privatización es primero y principalmente un medio de transformar actitudes, transfiriendo propiedad". Dicho autor considera que las privatizaciones resultaron exitosas en este sentido.

Hay dos situaciones que me parece interesante recalcar en la experiencia británica. En primer lugar, el discurso liberal que supuestamente presidía esta política resultó vulnerado, pues se produjeron privatizaciones pero no se logró la desregulación de los mercados. Sobre este particular, Kay et.al. fueron muy claros al afirmar que "la desnacionalización parece tomar preeminencia respecto a la promoción de la competencia, o aún efectuarse a expensas de ésta".(Kay et.al.,1986:4). En segundo lugar, y quizás de manera paradójica, Laux y Molot (1988:186) ponen de manifiesto que "el gobierno conservador ha demostrado, irónicamente, que el Estado puede manejar empresas de acuerdo a pautas comerciales, aún cuando castigó a las empresas públicas como inherentemente burocráticas e ineficientes" (23)

Dejando estas consideraciones de lado, debe admitirse que el caso inglés marca un hito en la profundización de un proceso de desmantelamiento estatal. Muchas de las más importantes empresas públicas fueron privatizadas total o parcialmente: British Gas, Britoil, British Steel, British Telecom, etc. Incluso se han privatizado recientemente servicios como la distribución

de agua y electricidad. Los ingresos al Tesoro provenientes de privatizaciones muestran una impresionante tendencia creciente (véase Cuadro I). Por otra parte, se recaudaron 9.050 millones de libras entre 1979 y 1986 por la venta de inmuebles fiscales (Aharoni, 1988) (24). Asimismo, se favoreció la provisión de servicios públicos por agentes privados, a través de contracting-out (Central Office of Information, 1987).

La lectura del Cuadro II muestra que el Partido Conservador lleva once años en el poder y su apoyo inicial no se había deteriorado mucho hacia 1987. Esto indica que la permeabilidad ideológica ha sido alta y que el proyecto conservador fue legitimado popularmente. No obstante, el porcentaje de votos no es abrumadoramente mayoritario y es evidente que amplios sectores de la opinión pública no se encuentran adecuadamente identificados con la propuesta materializada. Opino, sin embargo, que sin un exitoso manipuleo ideológico sobre el pueblo inglés hubiese resultado imposible efectuar una reestructuración del Estado de tal magnitud (25). Se puede concluir, entonces, que la relación postulada entre permeabilidad ideológica, que aparece como la legitimación al proyecto conservador, y la profundización del proceso privatizador se verifica razonablemente en este caso. Recientes medidas políticas, de corte sumamente regresivo, han contribuido a erosionar la legitimidad del partido gobernante, y quizás redunden en una ~~derrota~~ derrota en los próximos comicios (no es prudente aventurar nada al respecto), pero ello no invalida el análisis precedente.

### 2.3.2 El Caso Francés

Inicialmente, Francia pareció el "odd man out" en la tendencia europea hacia la privatización (Burink, 1987). Cuando los socialistas acceden al

CUADRO I

Ingresos Provenientes de Privatizaciones  
en el Reino Unido (1979-1988)

Período	Monto
1979-80	377
1980-81	405
1981-82	494
1982-83	488
1983-84	1.142
1984-85	2.132
1985-86	2.702
1986-87	4.400
1987-88	5.100
Total General	17.240

en millones de libras  
Fuente: Aharoni (1988)

CUADRO II

Resultados de Elecciones Nacionales en el  
Reino Unido (en porcentajes)

Año	Partido Conservador	Partido Laborista	Alianza Liberal Socialdemócrata	Otros
1979	44,9	37,7	14,2	3,2
1983	43,5	28,3	26,1	2,1
1987	43,3	31,5	23,1	2,1

Fuente: The Economist 20-6-87 pag. 60  
Public Opinion(1980)vol.3 nº2 pag.3

poder en 1981, traen consigo un esperado programa de nacionalizaciones. Se logra así consolidar el sector público más fuerte de Europa Occidental (Laux y Molot, 1988). Se nacionalizaron 39 bancos, 2 financieras y 5 de los más prestigiosos grupos industriales (entre ellos había empresas líderes en electrónica, química y aluminio). Además, se adquirió el control de otras empresas, a través de la tenencia del paquete accionario mayoritario. Estas adquisiciones no sólo aumentaron el sector público francés, sino que modificaron su perfil, favoreciendo empresas con tecnología de punta, altamente competitivas. Hacia fines de 1982, el Estado controlaba trece de los veinte mayores grupos industriales de Francia, que representaban la mitad de las más grandes empresas del país. Mc.Cormick(1985:61), en su evaluación sobre el proceso de nacionalizaciones, escribe que "enseñarle a la nación a aceptar la competencia es el mejor legado de estos tres años de socialismo en el poder. Naturalmente, no es lo que ellos habían esperado".

La falta de fondos del Tesoro francés y la imposibilidad de proseguir una política presupuestaria activa, debido a las limitaciones impuestas por la economía internacional(Federbusch,1988), originaron un problema de financiamiento en las empresas públicas. Fue necesario iniciar un proceso de reprivatización, luego de una coalición con el centro-derecha, que llevó a Jacques Chirac como Primer Ministro. Las restricciones internas y externas obligaron al socialismo a abandonar las políticas exigidas por los aspectos ideológicos de su plataforma. El pragmatismo significó utilizar una lógica empresaria primero y reprivatizar después. Por cierto, esto benefició a la economía francesa, que salió de la recesión de 1980, y a los distintos sectores de la burguesía nacional, que no había sido afectada en lo

más mínimo por las nacionalizaciones, como advierte Federbusch(1988).

En julio de 1986, se inicia un ambicioso plan de privatizaciones que no sólo involucra a las empresas previamente nacionalizadas, sino a otras empresas y bancos del Estado. Las organizaciones ofrecidas habían sido previamente saneadas y presentaban una posición operativa que podía hacerlas atractivas para futuros propietarios. A principios de 1987, se habían colocado las acciones del grupo St.Gobain y el banco estatal Paribas, junto a otras menores (26). El ímpetu inicial se diluyó, luego de la reelección de Mitterrand en 1988.

Durupty (1988) señala que una encuesta de opinión pública exhibía cierta cautela ante las privatizaciones por parte de los entrevistados, básicamente un apoyo "con reservas".

Si el programa tuvo cierta magnitud fue únicamente debido a las importantes nacionalizaciones iniciales, y el Estado no retrocedió significativamente respecto a su dimensión anterior a 1981. El fracaso de los partidos liberales (Union pour la Democratie Française y Rassemblement pour la République) en 1988 fue un determinante de la no profundización del proceso iniciado en 1986. De un porcentaje del 44,7% en dicho año, la participación conjunta de esos partidos cayó a un 40,5% en elecciones parlamentarias y 36,1% en la primera vuelta presidencial de 1988. De esta forma, es posible establecer que la permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador (véase Cuadro III) no ha sido suficiente para lograr que se verificase en Francia un movimiento privatizador de la magnitud del británico. Es importante notar que la proporción de votos lograda por la Alianza entre el RPR y el UDF no es despreciable (apenas es menor a la del Partido Conservador Británico), pero a los efectos del presente análisis no interesa tanto

CUADRO III

Resultado de Elecciones Nacionales  
en Francia(en porcentajes)

Año	Partido Socialista	Centro Derecha(xx)	Partido Comunista	Frente Nacional
1981 Presid.(x)	51,80	48,20	-	-
1981 Parlam.	37,50	42,20	16,10	0,40
1986 Parlam.	32,70	44,70	9,80	9,70
1988 Presid.(x)	54,00	46,00	-	-
1988 Parlam.	37,50	40,50	11,30	9,60

(x) Se consignan los resultados de la segunda vuelta  
(xx) incluye los partidos M.P.R. y U.D.F.

Fuente: The Economist 11-6-88 pag.49  
14-5-88 pag.46

el porcentaje obtenido en sí mismo, sino la capacidad en un país determinado de lograr que el partido o los partidos que propician un modelo de Estado reducido, accedan a las instancias de poder necesarias para efectivizar su política. En el caso francés, resultó de capital importancia el ballottage presidencial.

### 2.3.3 Otros Casos Nacionales

Como señalé antes, no es mi intención en este trabajo efectuar un detallado estudio de casos, pero haré una breve referencia a otras experiencias nacionales. En primer término, uno de los países que lideraron la llamada "revolución conservadora": Estados Unidos. Allí se verifica, desde 1980, un marcado apoyo al partido republicano (27), pero si existieron avances en materia de privatizaciones, no se produjo una profundización similar a la de Gran Bretaña (28). No obstante, las políticas públicas llevadas a cabo materializaron el discurso liberal-conservador, en una forma que responde perfectamente a lo que entiendo por "profundización", a través de la desregulación estatal, particularmente en telecomunicaciones, transporte aéreo y de carga (Derthick y Quick, 1985). En lo atinente a privatizaciones, no podía esperarse mucho, pues la dimensión empresarial es reducida en el estado americano (Donahue, 1989). Debe quedar claro que el caso de los Estados Unidos no desvirtúa la hipótesis inicial. Como señala Henig (1989: 663), "en las manos de la Administración Reagan, la privatización se convirtió en algo más que un ajuste pragmático. Representó un intento deliberado de usar las ideas privatistas para reformar sustancialmente la ecología económica y política".

La experiencia española merece también nuestra atención. El electorado

legitimó por dos veces consecutivas al partido Socialista Obrero Español, en 1982 con un 49% y en 1986 con un 44%. Pese a ello, las circunstancias lo obligaron a privatizar algunas empresas (o mejor aún, reprivatizar, como en el caso del Grupo Rumasa). El carácter del programa aparece inequívocamente explicado por Carlos Solchaga Catalán, Ministro de Economía y Hacienda(1987:17), quien destaca que "no fueron razones de "apriorismos" políticos ni de convencimientos ideológicos; fueron simplemente, las razones de que si queríamos tener al final una respuesta positiva y flexible ante una situación de crisis, no teníamos otro remedio que intervenir directamente en la desregulación de nuestros mercados y, asimismo, privatizar algunas empresas públicas". Esto no contradice la proposición que sustentó en este trabajo. En el caso español -como en el francés y en muchos otros- hubo un proceso de privatización, iniciado sin suficiente permeabilidad ideológica, pero ésta no aumentó y tampoco se produjo la profundización de dicho proceso, que no pasó de un mero ajuste pragmático.

Tal como señala Sopena(1989:17), "la convicción importa. Desde un gobierno conservador y "fuertemente ideológico" se avanza más. Pero la convicción de la élite gobernante no es el único requisito. En países con una tradición democrática establecida, la profundización de la reforma estatal sólo puede lograrse a partir de una debida legitimación popular, que en el esquema de este trabajo equivale a un nivel alto de permeabilidad ideológica.

### 3. PERMEABILIDAD IDEOLOGICA EN LA REPUBLICA ARGENTINA

#### 3.1 Diferencias entre Países Desarrollados y Subdesarrollados en relación a Privatizaciones y Permeabilidad Ideológica

Creo haber puesto suficiente énfasis en destacar que la proposición acerca de la permeabilidad ideológica como prerequisite para la profundización de los procesos de privatización y/o desregulación, considerada en el capítulo anterior, era aplicable estrictamente a los países desarrollados. La razón por la cual no estimo prudente hacerla extensiva a los países subdesarrollados radica en que las relaciones entre el Estado y la sociedad civil adquieren en estos últimos un carácter distintivo respecto a los primeros. Esto explica, quizás, porque dichos procesos de ajuste se produjeron inicialmente en países con economías más avanzadas, aún cuando su situación económica, en términos de déficit fiscal y recesión productiva, no era tan

grave como la que atravesaban, por ejemplo, algunos países latinoamericanos a principios de la década del ochenta. A este respecto, no debe olvidarse que la situación de los mismos se vió especialmente agravada por el problema de la deuda externa (29).

El desarrollo del Estado en los países periféricos ha seguido una lógica distinta a la de los países centrales. Es válido afirmar que la evolución del Estado como institución ha alcanzado un mayor grado en los países desarrollados, en el sentido que éste puede resolver más fácilmente las demandas provenientes de la sociedad civil. En los países subdesarrollados y más específicamente en América Latina, el Estado ha cumplido funciones importantes en lo económico y lo social, reemplazando en ciertos casos una iniciativa privada inexistente, y confluyen hacia él demandas de variados sectores, que no pueden ser totalmente evacuadas. Considero que actualmente es más factible, en términos de potenciales costos sociales, la reducción del Estado en un país desarrollado. La socialización por lo económico llevada a cabo en los países centrales a partir del Estado, proporcionando un mejor nivel material de vida para sus habitantes, ha sido más eficaz que en los países subdesarrollados. En estos últimos, subsisten aún vacíos por llenar y los reclamos de la sociedad civil hacen que, en principio, sea más doloroso prescindir del Estado, aunque paradójicamente éste no haya sido extremadamente efectivo.

Para ejemplificar esta diferencia entre el papel del Estado, según el nivel de desarrollo económico de cada país, debe señalarse que en países subdesarrollados le ha cabido un rol de "empresario sustituto", ante la falta de iniciativa privada local y los escasos incentivos para que invirtiesen firmas extranjeras (Levy, 1988; Boneò, 1985). Por otra parte, se

verifica una relación de complementariedad y coordinación entre Estado y sector privado en un mayor grado que en los países desarrollados (Hamilton, 1988)(30). Por tales motivos, la especificidad de los países periféricos hace imprudente la generalización de hipótesis, que hagan abstracción de las condiciones particulares de desarrollo económico.

Además, el tipo de régimen político vigente en ciertos países periféricos guarda pocas semejanzas con la democracia liberal típica de los países centrales. En muchos de los primeros, se han establecido formas subóptimas de dominación capitalista (31) y las democracias incipientes aparecidas en la década del ochenta no se han consolidado lo suficiente, como para que sea operativa la hipótesis de establecer un prerequisite de adecuada permeabilidad ideológica como base legitimante de un proyecto de reforma profunda del Estado de corte neoconservador.

### 3.2 Consideraciones acerca de la Permeabilidad Ideológica en América Latina

El discurso liberal-conservador en pro de la iniciativa privada y en contra del Estado está ligado en su vertiente latinoamericana a la promesa del desarrollo económico. Vale la pena repasar, entonces, algunas teorías que pretenden dar cuenta de ciertos aspectos de la realidad latinoamericana, para extraer luego algunas conclusiones respecto a la posibilidad de contar con un nivel adecuado de permeabilidad ideológica. La situación de subdesarrollo económico de los países del área ha sido estudiada a partir de distintos enfoques: teoría de la modernización, corporativista, dependientista, marxista y autoritarismo-burocrático, un modelo que según Bossert(1987) se nutre de aportes de los anteriores.

Lipset(1987:41), destacado exponente de la teoría de la modernización, señala que en América Latina "se preservan valores que fomentan una conducta antitética a la acumulación sistemática de capital". La determinación de la ausencia de desarrollo debe buscarse, de acuerdo a esta corriente, en los valores particulares que caracterizan a las naciones latinoamericanas. Si bien esta orientación idealista, cuasi-weberiana, que propugna el cambio de valores como prerequisite para el crecimiento, fue criticada por los dependentistas por no prestar suficiente atención a los determinantes estructurales internos y externos (Bossert,1987), es evidente que la caracterización de Lipset respecto al sistema de valores es esencialmente válida. Considero que tal constelación de valores es la resultante de la especificidad de la estructura de clases, la particular evolución institucional del Estado y la inserción en la economía mundial de los países latinoamericanos, por ello no creo que se pueda producir un cambio en las condiciones económicas en función a la modificación de los valores de la sociedad, como suponen los partidarios de la teoría de la modernización, si no se altera previamente el marco estructural.

Los corporativistas también enfatizan la existencia de valores anticapitalistas, pero no les asignan un papel tan negativo como algunos teóricos de la modernización (Bossert,1987). Wiarda(1985) considera que los países del área muestran una fuerte tendencia hacia el estatismo y sugiere que "el sistema tiene un núcleo mercantilista, con algunos aspectos neofeudales" (Wiarda,1985:41). Wiarda y Kline(1985) opinan que la tradición hispano-católica ha generado en América Latina una cultura política particular con caracteres distintivos. Hacen referencia a una sociedad elitista, jerárquica, corporativa, autoritaria y patrimonialista. Actualmente, empero, estos

autores admiten la presencia de valores que se mezclan, a partir de la coexistencia de dos culturas: una liberal y democrática y otra tradicional, con las características previamente mencionadas. Según Wiarda(1985), los procesos de desarrollo deberán tener en cuenta dicha cultura política, que no desaparecerá tan fácilmente como podrían suponer los que adhieren a la teoría de la modernización. Propugna la necesidad de liberalizar las economías de la región y fomentar la iniciativa privada y el juego de las fuerzas del mercado, pero advierte que hacerlo precipitadamente, sin atender a las especificidades señaladas, puede generar serios inconvenientes (Wiarda,1985). Ciertamente, aunque la teoría corporativista sobrevalora las peculiaridades culturales de los países latinoamericanos, evitando ahondar en factores económicos, de acuerdo a la opinión de sus numerosos críticos, debe reconocerse que la caracterización que plantea es básicamente correcta. Por ello, es posible advertir que no es lógico esperar un alto nivel de permeabilidad ideológica. Esto no implica pensar que sea improbable que se verifique en un país latinoamericano un proceso de reestructuración estatal. La evidencia factual es elocuente respecto a tal posibilidad, en especial, si el prerequisite de la permeabilidad ideológica es dejado de lado.

De hecho, los experimentos neoliberales no han sido ajenos a la región. Los regímenes totalitarios instalados en el Cono Sur en la década pasada procuraron poner en práctica ajustes económicos de tipo ortodoxo, que incluían una reestructuración del Estado y un mayor protagonismo del sector privado. Los resultados no fueron positivos para las economías en cuestión (Hartlyn y Morley,1986). No obstante, hay que puntualizar que las prescripciones neoliberales no se pusieron totalmente en práctica, sino que se

mantuvieron fundamentalmente en el nivel discursivo. Únicamente en Chile las políticas tendientes a la disminución de la actividad económica del Estado fueron aplicadas en forma consistente (Betancourt y Kiguel, 1989) (32). En la República Argentina, el redimensionamiento del Estado no pudo llevarse a cabo, debido a "limitaciones de la afinidad político-ideológica entre la corporación militar y el equipo neoconservador" (Fontana, 1985:108). Esto está bastante claro, pues las fuerzas armadas pueden ser consideradas, según acota O'Donnell (1979:301), como "las más nacionalistas y menos capitalistas de las instituciones estatales". En definitiva, pese al énfasis depositado en presentar al Estado intervencionista como árbitro menos eficiente en la asignación de recursos que el libre mercado, y al hecho de que no existía oposición política, el proceso privatizador en esos años fue de dimensión irrelevante (33).

Sin embargo, las experiencias neoconservadoras no han sido privativas de regímenes autoritarios. También gobiernos democráticos llevaron a cabo políticas de ese signo ideológico -algunos con más éxito que otros- en Bolivia, Ecuador y Perú (Conaghan et.al., 1990). ¿Acaso existió permeabilidad ideológica? Sostengo que no es posible afirmarlo; en cambio, sí se puede verificar el desarrollo de un progresivo consenso antiestatista en las burguesías locales. En su análisis sobre los procesos electorales que llevaron al poder a gobiernos neoliberales, Conaghan et.al. (1990;10) mencionan algunas similitudes básicas, destacando que "a causa de la vaguedad de las políticas de campaña, los contornos precisos del neoliberalismo nunca fueron mencionados al electorado por los candidatos. Las elecciones fueron procesos altamente indeterminados, en los cuales las políticas a implementar se mantuvieron poco claras para las élites partidarias, el capital do-

méstico y también las masas". Los casos nacionales a que se refieren los autores presentan algunas peculiaridades que no voy a tratar aquí, pero si su análisis es correcto no es válido predicar la existencia de permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador.

En la actualidad, gran parte de los países de América Latina se han embarcado en ajustes económicos que involucran una reestructuración del Estado. La gravedad de la crisis económica que atraviesan ha sido el determinante fundamental de la ejecución de este tipo de políticas (34). En este sentido, hay que admitir que el ajuste se demoró en el tiempo y considero que una razón para ello ha sido la escasa permeabilidad ideológica, evidenciada por la performance de los partidos de centro-derecha en elecciones anteriores(35).

### 3.3 El Caso Argentino: la Experiencia Menemista

El Presidente Menem ha puesto en práctica un plan sumamente ambicioso de reducción del Estado y liberalización de la economía. Su proyecto promete ser uno de los más profundos de América Latina. No creo que sea tendencioso calificar al mismo de liberal-conservador, aunque la etiqueta suene un poco desagradable en estas latitudes, más bien se trata de un intento de categorizarlo adecuadamente, en función a los presupuestos básicos que lo guían(36). En la sección precedente, recurrí a algunas teorías acerca del subdesarrollo latinoamericano, con el fin de mostrar que la cultura política de los países de la región no es precisamente un terreno fértil para el desarrollo del discurso liberal-conservador. A continuación, argumentaré que el proyecto menemista no ha tenido un nivel adecuado de permeabilidad ideológica. Con esto quiero decir que la base popular que legitimó al Gobierno Justicialista

en las elecciones de 1989 no estaba imbuida de un deseo de empequeñecer el Estado y de una creencia en las bondades de la iniciativa privada.

Conviene analizar brevemente algunas características de la cultura política argentina para dilucidar el papel de la permeabilidad ideológica en las elecciones que llevaron al poder al justicialismo en 1989. Catterberg(1989) habla de una cultura poco ideológica, en términos clásicos, a la que define como populista. Su rasgo esencial es la presencia simultánea de actitudes individualistas y estatistas. Al respecto, destaca que "este apego al Estado no es de carácter predominantemente ideológico-entendiendo por ideología una concepción global de la historia y la sociedad-sino pragmático y centrado en demandas de actuación estatal que apuntan a acciones concretas, directamente vinculadas con la satisfacción de necesidades individuales"(Catterberg,1989:32). Esta asociación entre individualismo, creencia en una sociedad abierta que brinde posibilidades de progreso, y estatismo, al ver en el Estado una institución que puede facilitar dicho cometido a través de sus políticas públicas, conforma lo que propongo denominar "consenso estatista-utilitarista" y que presenta gran inercia en el tiempo (Catterberg,1989). Dicho consenso se manifiesta, por ejemplo, en una distribución unimodal de opiniones respecto al rol del Estado y en una escasa diferencia de opiniones sobre la materia entre votantes peronistas y radicales (Catterberg,1989). Actualmente, existen indicios ciertos respecto al debilitamiento del consenso estatista en la población, lo cual habrá de redundar en una mayor permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador.

Mora y Araujo et.al. (1985), a partir de rigurosos análisis de opinión pública, advierten cuatro orientaciones ideológicas prevalecientes, que

responden a distintos modelos de país. Desarrollan así un "mapa ideológico", en el cual ubican una tendencia demócrata-social, que propugna un Estado de Bienestar democrático y a la que asignan un 35% de la población, un segmento corporativista, que abarca un 30%, un segmento tradicionalista con el 10% y, por último, un segmento liberal, que se orienta a valores que otorgan importancia a la iniciativa privada y abogan por un Estado reducido (37). Las orientaciones corporativista y demócrata-social comparten una preferencia por un Estado intervencionista, mientras que el liberalismo y el tradicionalismo (una especie de versión "conservadora" y menos modernista del anterior) tienden a visualizar negativamente la presencia del Estado en la economía. En este análisis, se observa nuevamente la presencia del consenso estatista, pero distinguiéndose dos orientaciones diferenciales: una social-demócrata, asociada al radicalismo, y otra corporativista, con la cual según Mora y Araujo et.al.(1985) se puede identificar la propuesta justicia- lista de 1983.

Una apreciación muy rápida de lo expuesto en los párrafos anteriores brinda un panorama no muy complejo, el de un país con una cultura política estatista dominante, que no desentona demasiado con la descripción general de Wiarda. Evidentemente, no parecería adecuado esperar un alto nivel de permeabilidad ideológica. Las estimaciones de Mora y Araujo et.al.(1985), parecen un poco exageradas, a juzgar por el indicador de permeabilidad ideológica adoptado en este trabajo, es decir el comportamiento efectivo de los votantes. La fuerte polarización entre peronistas y radicales puede influir en ello. Mora y Araujo(1985) es consistente con su propio esquema, al señalar que la propuesta alfonsinista de 1983 recibió un gran apoyo de los sectores liberales(38), afirmando que "el radicalismo de Alfonsín está

francamente más orientado a la izquierda que el promedio de sus votantes" (Mora y Araujo, 1985:108). Dejaré estas apreciaciones de lado, para considerar la tendencia que existe en el aumento de la permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador, e introducir una necesaria distinción teórica al respecto.

Utilizaré la expresión "clima de opinión" para referirme a las distintas opciones discursivas que se discuten ante la opinión pública, en materia de premisas para guiar la acción del Estado. Esta posición tiene relación con el enfoque de Seliktar(1986) para detectar el sistema de creencias de una sociedad. La autora propone un método basado en la "toma de decisiones" (Decision making approach), considerando que, al detectar el espectro de alternativas disponibles respecto a las políticas públicas, se puede reconstruir el sistema de creencias de una sociedad. Las alternativas disponibles se inscriben en determinados discursos -que pueden tener carácter ideológico, religioso o incluso científico(39)- ofrecidos ante la opinión pública a través de los medios de comunicación. Ellas nos indican qué se puede hacer y qué no en políticas públicas. La detección de las alternativas y su posterior ubicación como derivadas de determinados discursos nos posibilitan analizar el "clima de opinión" de un país en un momento dado. Si se compara el clima de opinión en 1983 con el clima de opinión en 1989, se verá claramente que la reducción del Estado ocupaba un rol marginal en el 83 y que, paulatinamente, fue creciendo en importancia y se introdujo, incluso, en el discurso de los partidos mayoritarios, en especial en el de la Unión Cívica Radical de Angeloz. No obstante, esto no debe confundirse con la permeabilidad ideológica, que procura detectar el grado de internalización de premisas aisladas pertenecientes a una ideología determi-

nada. Por cierto, debe admitirse que un cambio en el clima de opinión, en el cual se da prioridad a un determinado discurso ideológico, seguramente conducirá, luego de un intervalo temporal, a un aumento en la permeabilidad ideológica del mismo discurso. Un cambio en el clima de opinión se asocia necesariamente a un cambio en la permeabilidad ideológica de la clase dominante, y naturalmente no surge en forma aleatoria, sino que deben conformarse variados procesos en lo político y lo económico para que pueda tener lugar.

A pesar de que el tema de la privatización fue tomando más fuerza en los años previos a 1989, la orientación liberal estuvo lejos de prevalecer. Manuel Tanoira(1989:66), uno de los primeros funcionarios designados por el gobierno radical para colaborar en la reestructuración estatal, admite que "las posibilidades de privatización en Argentina y en la mayoría de los países en vías de desarrollo son condicionadas severamente por sus climas mercantilistas"; una afirmación que seguramente suscribiría Howard Wiarda. Por otra parte, el gobierno de Alfonsín, que contó con algunas privatizaciones en su haber (Austral, Sol Jet, Telefonía Móvil, etc.), adoptó un giro sumamente pragmático en este sentido(40) y encaró la transferencia parcial de Entel y Aerolíneas Argentinas al sector privado, pero no pudo concretarlas por la oposición, que hoy puede parecer sorprendente, del Partido Justicialista en el Congreso Nacional. De este modo, se vieron frustradas dos operaciones interesantes, en nombre de ideas tales como "la legitimidad del proceso" ó "la pérdida de soberanía".

Las elecciones presidenciales de 1989 , realizadas en el marco de una situación económica catastrófica y ante un clima de opinión con marcada notoriedad para las prescripciones del discurso liberal-conservador, constitu-

yen un punto central en la verificación de la permeabilidad ideológica en la sociedad argentina. El debate en torno al rol del Estado constituyó un tema excluyente de la agenda en dichos comicios (Fainstein,1989). El radicalismo se presentó con una propuesta de modernización que incluía una drástica reforma estatal. Su plataforma tenía un carácter marcadamente liberal, con el cual el candidato Angeloz procuró diferenciarse de Raúl Alfonsín; no obstante lo cual, el fracaso del gobierno se proyectó sobre él (Catterberg y Braun,1989). La propuesta justicialista fue articulada de un modo poco claro e incluso contradictorio. Menem apeló a elementos afectivos presentes en el electorado. Desplegó un discurso distinto para cada grupo al cual iba dirigido. En ningún momento el candidato dio indicios ciertos de que aplicaría una política de ajuste ortodoxo, sino que procuró basar su elección en el sentimiento peronista, que invariablemente conlleva una asociación con el Estado intervencionista y distribucionista. Esta postura remite a una presentación ideológica difusa y a una expresión programática poco importante, clásica del peronismo, tal como sostiene Dix (1985). Por ello, debe concluirse que el electorado que llevó al poder al partido justicialista no podía votar un plan neoliberal que desconocía, y sí entregar un sufragio con una orientación afectiva, por un movimiento que tradicionalmente tenía una clara imagen corporativista (Floria,1987). Además, el grueso del caudal del voto justicialista pertenece a los estratos de menores ingresos, que son quienes presentan una mayor adhesión al protagonismo estatal (Catterberg,1989)(41).

El indicador de permeabilidad ideológica adoptado (veáse Cuadro IV) muestra un modesto 13,5% (incluye votos de U.C.D. y Confederación Federalista Independiente). Podría argumentarse que no refleja adecuadamente la magnitud

CUADRO IV

Resultado de Elecciones Nacionales en la  
República Argentina (en porcentajes)

Año	Partidos U.C.D. y P.D.P.	Partido Radical	Partido Justicialista	Izquierda	C.F.I.	Otros
1983 Pres.	0,37	51,82	40,16	2,95	-	4,70
1983 Dip.	1,61	48,09	38,41	4,82	-	7,07
1985 Dip.	4,50	43,00	34,00	8,00	-	10,50
1987 Dip.	7,00	37,30	41,50	6,41	-	7,79
1989 Pres.	6,57	32,48	47,39	3,91	4,50	5,15
1989 Dip.	9,80	28,90	44,70	6,00	3,70	6,90

Año	Permeabilidad Ideológica
1983	1,61 (x)
1985	4,50
1987	7,00
1989	13,50 (xx)

(x) en elecciones de diputados

(xx) incluye votos de C.F.I. y Alianza **U.C.D.** en elecciones de diputados

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de  
La Nación: 5-11-85, 8-7-87 y 16-5-89  
La Prensa: 2-11-83 y 17-5-89

tud del consenso liberal-conservador, pues excluye los votos de algunos partidos conservadores del interior -de poca significatividad- y no considera que la plataforma radical de Angeloz tenía grandes semejanzas con la de la Alianza de Centro. Esto último es indudable, pero he optado por tomar el porcentaje de votos para diputados nacionales, a los efectos de escapar al fenómeno de la polarización en la elección presidencial, y me baso en el supuesto de que una parte más que sustantiva del electorado de la U.C.R., que obtuvo el 28,9% del total de votos, apoya una concepción social-demócrata más afín a figuras como el diputado Dante Caputo que al candidato a presidente Eduardo Angeloz o el líder ucedeísta Alvaro Alsogaray. Desafortunadamente, la metodología adoptada impide discriminar qué parte de ese porcentaje votó la propuesta angelocista (lista completa) y adhiere a las premisas básicas del discurso liberal-conservador. En cualquier caso, el indicador utilizado para medir la permeabilidad ideológica proporciona una cota mínima de "convencidos" (42). Independientemente de esto, se observa claramente en el Cuadro IV que la permeabilidad ideológica ostenta una continua tendencia creciente a partir de 1983. Sin embargo, y aún considerando que los valores no reflejen en su total dimensión el debilitamiento del consenso estatista, no ha sido suficiente para llevar al poder a un partido de ese signo ideológico (nadie podía imaginar al Menem de mayo de 1989 como un ferviente defensor del libremercado), lo cual no hace sino convalidar la hipótesis inicial de esta sección.

Ya en el poder, el presidente Menem inició una política de ajuste que sorprendió a muchos. Con total acierto, Waisman (1990:97) la califica como "la media vuelta política más dramática que vio la Argentina en este siglo". Su propuesta involucra un planteo de modernización, que obedece

a una línea filosófica de corte liberal-conservador, constituyéndose en una especie de remedo del Nuevo Federalismo de Reagan o del capitalismo popular thatcheriano, con las diferencias del caso (43). La asociación con esta vertiente de pensamiento, naturalmente, no fue explicitada por el propio Menem, quien prefiere hacer referencia a la "muerte de las ideologías", "la modernización necesaria", etc., que remiten a una suerte de "discurso de lo inevitable". Un análisis muy rápido de algunas declaraciones del presidente permite revelar que la orientación ideológica subyacente responde, sin ningún tipo de duda, a una filosofía política liberal (44). Para Menem, por ejemplo, la corrupción que invade el aparato estatal se corrige privatizando empresas públicas (45). Esta afirmación es perfectamente compatible con un planteo efectuado por Nozick (1974), quien habla del uso ilegítimo del Estado para lograr el enriquecimiento particular de algunos en detrimento de otros, lo cual incluye no sólo casos de corrupción sino también actos de prebendalismo; si se reduce el Estado, razona Nozick, se eliminarán o restringirán dramáticamente las irregularidades y los motivos para procurar influencia política con fines personales.

El cambio impulsado por Menem no fue apoyado enteramente por la élite partidaria (46), sino que se produjeron algunas disidencias menores como la del Grupo de los Ocho y un cisma en la C.G.T. ¿Es posible hablar de permeabilidad ideológica en la conducción del justicialismo? Si la respuesta ha de basarse en los comportamientos efectivamente verificados, creo que es válido. El peronismo en su "nueva versión" podría incluso llegar a inducir una fuerte modificación en las preferencias del electorado, es decir lograr un incremento sustancial de las actitudes pro-privatistas en estratos sociales inicialmente reacios a las mismas. Sin embargo, el mayor apoyo al

gobierno proviene de sectores afines a la línea conservadora del partido U.C.D. o a la propuesta angelocista. The Economist(1989) publicó una sarcástica nota sobre esta situación, en la cual se hace referencia a los "menemistas de repente" (sudden menemists), que son justamente quienes menos esperaban de él antes de las elecciones.

El alcance del plan de redimensionamiento estatal del Dr. Menem no será discutido en detalle (47). Sólo diré que se ha dado en forma simultánea con otros procesos similares en América Latina y, en cierto sentido, se coloca a la cabeza de los mismos. Representa, al menos entre determinados sectores de la clase política, la iniciación de un nuevo consenso, que se ve reforzado no sólo por las tendencias liberales de los países desarrollados, sino por la crisis de los países del Este (Fischlow,1990), traducida por algunos analistas (Brzezinski,1989) como la demostración práctica de la inviabilidad de los experimentos socialistas, a partir de la ingeniería social utópica asociada a los mismos (48). El desafío que ahora deben enfrentar las privatizaciones consiste en la construcción de legitimidad popular. Tal como recomienda Hanke (1989), antes de considerar la elaboración de un plan de privatizaciones hay que crear un clima favorable. La elección de Menem en 1989 no significó, como intenté demostrar precedentemente, un reclamo popular por un desmantelamiento estatal, pero el tema ya se había instalado con fuerza en el clima de opinión. El presidente se mostró adelantado respecto a su propio partido, procurando romper con la nostalgia decadente de un pasado en ruinas(49). El éxito de su proyecto, que ha cambiado severamente el perfil ideológico del partido justicialista, depende entre otras cosas de un incremento en la permeabilidad ideológica del electorado, básicamente del apuntalamiento de una tendencia creciente

que ya existía en la sociedad argentina. Esto no es un escollo difícil, mejor aún, puede resultar muy sencillo de lograr (50).

El diagnóstico de la crisis procura presentar al Estado como una institución que, habiendo sido objeto de manipulaciones ineficaces, ha alcanzado un crecimiento insostenible y multiplicado sus esferas de acción, con lo cual trastorna la sociedad como un todo. Los momentos hiperinflacionarios parecen ser la prueba empírica de la validez de este razonamiento (51). Para evitar esta consecuencia no deseada, es preciso atacar la causa misma del problema: el Estado. Cualquier intento de análisis que pretenda dilucidar otro tipo de determinantes últimos de la crisis debe ser dejado de lado; quizás a causa de un presunto trasfondo "ideologizante". La oportunidad para incrementar la permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador no puede ser mejor: la escalada inflacionaria a niveles intolerables erosionó el populismo (Fischlow, 1990), estrechamente asociado al consenso estatista. La problematización del Estado como principal culpable de la decadencia argentina puede ser entendida como un "constructo ideológico", en el sentido de Edelman (1988)(52). El clima de opinión favorable al privatismo es parte del "espectáculo político", que se inserta en este panorama y coadyuva a que esta concepción permee con mayor fuerza en el público general, aportando la cuota necesaria de legitimidad para cualquier proceso de cambio estructural. La presión por el cambio, no obstante, no ha venido por el lado de la permeabilidad ideológica, sino que obedece a razones de índole económica que serán consideradas en el capítulo siguiente.

#### 4. DETERMINANTES ECONOMICOS DEL PROYECTO MENEMISTA

##### 4.1 Esbozo de un Modelo Explicativo

En el capítulo primero, argumenté que la emergencia del movimiento privatista mundial estaba indisolublemente ligado a las modificaciones producidas en el orden económico mundial y podía concebirse una relación de determinación por parte de éstas. En las páginas que siguen, procuraré explicar la propuesta menemista de reforma del Estado y de la economía argentina, a partir de factores económicos. En nuestro país el redimensionamiento del Estado no obedece a la lógica esbozada en el primer capítulo, sino que responde básicamente a características internas. Con esto no pretendo sostener que las modificaciones acaecidas en el sistema económico internacional

sean ajenas o irrelevantes a la instauración del proyecto menemista. La economía mundial actuó como determinante mediato de la reestructuración del Estado, a partir de la imposición de una "restricción externa" permanente en el balance de pagos, debido al problema de la deuda externa. Si bien el énfasis analítico estará centrado en los determinantes internos, tampoco debe olvidarse que uno de ellos: el imperativo de acumulación, que marca la imposibilidad de seguir manteniendo el carácter semicerrado de la economía argentina, está en estrecha relación con las modificaciones ocurridas en el orden económico internacional.

Considero que la evolución de la economía argentina hacia previsible la implementación de un modelo económico de corte similar al que actualmente se viene desarrollando, como respuesta a la grave crisis iniciada en la década del ochenta, que llevó al país al borde mismo de la disgregación social durante el momento hiperinflacionario de 1989. Esto no implica ningún compromiso determinista por mi parte, en el sentido de postular una única salida a la crisis. Por el contrario, mi propósito es enumerar una serie de factores, a los que conceptualizo como determinantes económicos del fenómeno y corresponden tanto a tendencias estructurales de la economía argentina como a comportamientos microeconómicos de los agentes, que marca la necesidad de una reforma económica profunda y contribuye a inclinar la balanza en favor de un proyecto particular entre varios posibles (53). Estos determinantes económicos se encuentran inextricablemente ligados, admitiendo mutuas interrelaciones, pero serán expuestos separadamente a efectos analíticos. El primero de ellos es la crisis fiscal del Estado, que ha derivado en un imperativo por equilibrar las finanzas públicas. En segundo lugar, y sin que ello implique un orden de prelación, debo mencionar el

imperativo de acumulación, que señala la progresiva decadencia del modelo de acumulación "mercadointernista", hasta llegar a la inexistencia virtual de un modelo coherente y con algún tipo de proyección en el tiempo. Esta crisis de acumulación constituye un escenario dentro del cual debe efectuarse la lectura del problema fiscal y determina una impostergable necesidad de ordenar la economía nacional. Por último, se deberá considerar el comportamiento microeconómico del empresariado ante la situación de crisis, que ha coadyuvado a lo que puede denominarse "efecto magnificador" de los desajustes fiscales.

Previamente al tratamiento particular de los factores mencionados, efectuaré una caracterización global del proyecto del presidente Menem, del cual las privatizaciones y la desregulación constituyen elementos "fundacionales". Por cierto, se debe distinguir entre el proyecto como una suerte de marco metapolítico, que incluye la delineación de dos escenarios: uno actual y uno futuro al que se pretende acceder e implica una posición axiológica ante el panorama socioeconómico que se vive, y los planes económicos a partir de los cuales se procura instrumentarlo. Básicamente, el proyecto puede visualizarse como el más serio intento por materializar en la República Argentina lo que Edelstein y Chilcote (1987) denominan "modelo difusionista del desarrollo capitalista". Esto supone la creación de una serie de condiciones políticas y económicas para la recepción de valores culturales e inversiones desde los países centrales. Necesariamente, deben ser revisadas las bases del pensamiento peronista tradicional, pues resultan en la actualidad antitéticas respecto al logro de este propósito. Por otra parte, el nuevo rol del Estado y su relación con la sociedad civil deben ser explicitados con claridad; es prioritario que no existan dudas

con referencia a futuros cambios en tales aspectos. Concretamente, las reglas del juego deben establecerse con un carácter serio y previsible. El modelo difusionista del desarrollo capitalista, en el momento actual del orden económico internacional, puede identificarse con una economía abierta, lo que obliga a modificar marcadas características de la economía argentina. Esto implica adoptar un perfil, que en la terminología de Ruggie(1983b) es denominado "outward-looking"(54). A tal efecto, deberán combatirse las rémoras aislacionistas y estatistas de ciertas facciones del espectro político argentino. Dentro de este marco conceptual, resulta perfectamente clara la idea de que el privatismo propugnado por el presidente Menem tiene un carácter que va más allá de lo instrumental, para entrar en el terreno de lo simbólico, procurando dar nítidas señales a la comunidad internacional respecto a la adopción del nuevo modelo. Ciertamente, media aún alguna distancia entre lo efectivamente verificado en el terreno de los hechos, al momento de redacción del presente trabajo, y los lineamientos globales del proyecto, pero es indubitable el sentido del cambio y la orientación que se pretende materializar(55).

El proyecto que procuré caracterizar someramente se ha procurado plasmar a partir de planes económicos de diversa índole, que se están acercando al objetivo, al parecer, mediante aproximaciones sucesivas. El llamado plan Bunge y Born, que constituyó el primero de la serie, resultó fallido y culminó en un segundo brote hiperinflacionario. No obstante, brindó una importante pauta respecto a que existía en la administración Menem la firme voluntad política de efectuar un cambio estructural profundo en la economía argentina, a través de una inesperada alianza, que con absoluta certeza Waisman (1990) califica como "paradójica", para establecer un nuevo proyecto

de modernización (56). Pese a los signos inicialmente favorables, las medidas económicas que se pusieron en práctica constituyeron una reedición de otros planes de emergencia económica, sin significativas diferencias con paquetes coyunturales como el Plan Primavera del gobierno radical. El resultado fue una crisis de expectativas, a pesar del auspicioso comienzo, y un nuevo incremento en los índices inflacionarios. Desde una perspectiva actual, no resulta difícil descubrir una grave inconsistencia entre dicho plan, con resabios intervencionistas, y el modelo liberal-conservador que marca el rumbo general. Los planes económicos, que se sucedieron desde fines de 1989 y comienzos de 1991, revelan mayor compatibilidad con las pautas del proyecto, y constituyen intentos que representan con mayor certeza un compromiso con el modelo difusionista. El Ministro de Economía Erman González adoptó una visión más acorde con el neoliberalismo, que domina la gestión del presidente Menem, y ejercitó una fuerte retórica sobre la opinión pública en favor de las privatizaciones, la desregulación y la reducción del aparato estatal, al tiempo que importantes medidas en tal sentido se llevaron por primera vez a la práctica en el país(57). Empero, y no voy a extenderme sobre el particular, la política monetaria y cambiaria distó mucho de acercarse al ideal. Se introdujeron graves distorsiones de precios relativos y subsistían serias dudas entre los economistas profesionales respecto al cumplimiento de los objetivos esperados, en materia de racionalización estatal. Finalmente, ante un nuevo desequilibrio fiscal -de cuantía más moderada que en épocas anteriores- y una nueva corrida cambiaria, se produjo un reemplazo en el ministerio de Economía. El nuevo ministro, Domingo Cavallo, implementó una serie de medidas aisladas, que no constituyen un plan económico, debido al apresuramiento con que debió

hacerse cargo de su cartera, y cuyo objetivo apuntó fundamentalmente a solucionar el problema fiscal. El presidente Menem, en oportunidad de explicar a la ciudadanía las razones que motivaron el cambio ministerial y el conjunto de respuestas gubernamentales a la difícil situación, no dudó en calificar el inicio de la etapa Cavallo como una profundización de las políticas económicas, en dirección al rumbo original trazado desde el comienzo de su mandato. En este sentido, no puede objetarse la claridad de dicha dirección y el gobierno parece conducirse en forma consistente con el modelo adoptado, que no sólo guía las políticas en lo económico, sino en lo social e, incluso, en los aspectos vinculados a las relaciones exteriores.

El análisis de los determinantes económicos mencionados al inicio de esta sección procura develar las causas que posibilitaron que la salida a la grave crisis económica, que aún subsiste en nuestro país, se intentase hallar en base a este particular modelo de modernización.

#### 4.2 El Imperativo de Acumulación

La economía argentina alcanzó tasas razonables de crecimiento anual del P.B.I. y un nivel moderado de inversión bruta fija hasta principios de la década del ochenta (veáse Cuadro V). El modelo de acumulación entonces vigente originó una estructura económica semicerrada, con una característica orientación mercadointernista. La estrategia de la sustitución de importaciones no resultó capaz de evitar crisis periódicas recurrentes, no obstante lo cual el modelo tuvo proyección durante algunas décadas.

Diamand(1986) desarrolla un lúcido análisis de los ciclos sucesivos de stop and go, que impidieron un desarrollo económico sostenido en nuestro

CUADRO V

Evolución del Producto Bruto Industrial y la Inversión  
Bruta Fija en la República Argentina (1961-1989)

Año	Tasa de Crecimiento Anual del P.B.I. (en porcentaje)	Inversión Bruta Fija con porcentaje del P.B.I.
1961	7,1	22,0
1962	-1,6	20,6
1963	-2,4	17,3
1964	10,3	19,7
1965	9,2	19,4
1966	0,6	17,4
1967	2,6	18,2
1968	4,4	19,3
1969	8,5	21,6
1970	5,4	21,2
1971	4,8	22,1
1972	3,1	21,9
1973	6,1	19,6
1974	5,7	19,3
1975	-0,5	19,5
1976	-0,5	21,5
1977	6,3	24,4
1978	-3,3	22,0
1979	6,5	22,0
1980	1,0	22,8
1981	-6,4	20,1
1982	-5,2	15,3
1983	3,3	14,1
1984	2,4	12,5
1985	-4,5	11,6
1986	5,6	11,8
1987	2,2	13,2
1988	-2,7	11,4
1989	-4,4	8,8

Fuente: B.C.R.A.

país. El autor centra su atención en las políticas económicas que fijan la línea directriz del proceso de acumulación en períodos de expansión económica y de recesión, asociados estos últimos a crisis en la balanza de pagos. Durante los primeros, políticas "populistas" de redistribución de ingresos provocan un aumento en el déficit fiscal. Esto acelera el nivel de inflación, se generan así presiones conducentes a un alza de salarios, con posterioridad se produce escasez de divisas y, finalmente, una crisis en el balance de pagos. Así, el ciclo expansivo lleva inexorablemente a la aplicación de políticas ortodoxas para hacer frente a la situación. Diamand aclara que las mismas han sido llevadas generalmente a cabo por gobiernos autoritarios. La receta aplicada incluye una devaluación de la moneda local y una caída del salario real, inducida por la recesión económica. Luego de un ajuste inicial, se consigue el efecto deseado y aumenta paulatinamente el nivel de actividad económica, lo cual conlleva posteriormente un recupero progresivo del salario. Por último, se vuelve al punto de partida: la aplicación de políticas de corte populista, que a la postre se enfrentan con la restricción externa.

Diamand sostiene que este problema no es exclusivamente argentino, sino que se verifica también en otros países latinoamericanos. Considera que la raíz del mismo radica en que "en el proceso de industrialización, con elevado proteccionismo, éstos han creado un nuevo modelo económico"(Diamand, 1986:134). Sin entrar en el detalle de su posición al respecto, es importante señalar que dicho modelo, que ha operado hasta principios de la década del ochenta, es actualmente inviable. La crisis de la deuda externa marca el fin de los ciclos de stop and go e impone un "stop permanente" en la economía. Un análisis retrospectivo del caso argentino permite apreciar

que la ortodoxia puesta en práctica por el gobierno militar, en el período 1976-81, produjo efectos seriamente negativos. La abundancia de dinero en el mercado internacional posibilitó la canalización de un importante flujo de divisas, que generó un monto de deuda externa incompatible con la capacidad de repago de la economía nacional. El péndulo, en términos de Diamand, ha sufrido una detención. No existen divisas para el populismo en la actualidad, ni crédito de fácil accesibilidad.

Del mismo modo en que calificué como razonable al nivel de incremento del P.B.I. y la inversión bruta (los indicadores más globales para evaluar el crecimiento económico de un país), pese a la ocurrencia de ciclos económicos que impiden la cristalización del crecimiento continuo, la lectura de dichos indicadores para la década del ochenta brinda un panorama más desalentador. La disminución de la inversión bruta como porcentaje del P.B.I. es significativa al respecto. Indudablemente, se está en presencia de un modelo de acumulación en crisis. Podría incluso hablarse de la inexistencia de modelo, pues la acumulación de capital se desarrolla de una manera anárquica, fundamentalmente en sectores ligados al capital trasnacional, y para mayor gravedad, la reinversión de las utilidades del proceso productivo no se realiza en su totalidad en la República Argentina. El nivel de inversión es preocupante, lo cual lleva a pensar que ni siquiera se invierte en proporción suficiente para cubrir la amortización del stock de capital global, con lo cual se deduce que estamos en presencia de un verdadero patrón de desacumulación. Este fenómeno ocurre desde 1984 a la fecha, con excepción del año 1987. En 1989, la descapitalización alcanzó niveles superlativos pues la inversión fue del orden del 8,8% del P.B.I., mientras que lo necesario para amortizar el stock de capitales ascendió al 13,6% del

P.B.I. La desacumulación verificada entre 1984 y 1989 totaliza 6.200 millones de dólares (58). En estrecha asociación a este problema, se halla el preocupante nivel de evasión de divisas. De hecho, el porcentaje de fuga de capitales sobre deuda externa alcanza a 61,3% para el período 1973-87. Esto impone un serio costo para el crecimiento, erosiona la base tributaria y tiene efectos perniciosos sobre la distribución de riqueza (Pastor, 1990).

El modelo de acumulación originado en la década del treinta, consolidado en los años cuarenta y cincuenta (Nun, 1987), y que empieza a sufrir el problema de la sucesión de ciclos de stop and go, a partir de la década del sesenta, entra en un progresivo declive y en su faz terminal en los años ochenta. Si este panorama es correcto, es posible sostener que el modelo gozó de cierto consenso entre los actores sociales hasta principios de la década del sesenta, en la cual comienzan a surgir algunas dificultades. Respecto a la desaparición de este consenso, es pertinente una apreciación de O'Donnell (1986), quien en su análisis sobre el trabajo de Diamand considera que los principales actores, en una suerte de "perverso aprendizaje colectivo", ajustan sus expectativas sobre la hipótesis de que alguno de los dos tipos opuestos de políticas económicas, que se pueden identificar con los ciclos de stop and go, van necesariamente a fallar. Así, encontramos una desconfianza de ciertos sectores respecto a las políticas más adecuadas para el modelo. De alguna manera, O'Donnell admite con Diamand que en dicha época, "la micro-racionalidad de los actores económicos no es capaz de evitar el péndulo destructivo entre políticas populistas y liberales" (O'Donnell, 1986:157). Esto agrava las posibilidades del crecimiento sostenido, pero el golpe final, en el cual existe una fundamental relación con

la economía mundial, lo constituye la crisis de la deuda. A partir de entonces, la alternancia de estas políticas carece de sentido y se impone la necesidad de buscar nuevas soluciones para recomponer el proceso de acumulación de capital.

La crisis estalla casi simultáneamente con la redemocratización de la sociedad argentina. Esto mueve a algunos autores -el propio Diamond entre ellos- a concebir una solución de la misma a partir de un nuevo consenso social, que no sólo consolide la democracia misma sino que cimente las bases para el desarrollo económico. O'Donnell y Schmitter (1988) destacan que el hecho de lograr el acuerdo e instrumentación de un "contrato social" tendrá repercusiones plenamente favorables en el rendimiento de la economía, en aquellos países cuyo régimen político democrático está en vías de consolidación.

No es esto, precisamente, lo que ha ocurrido. La necesidad de un nuevo modelo de acumulación, alrededor del cual debía existir un consenso, que permitiese suponer la inalterabilidad en el tiempo de los lineamientos básicos que lo sustenten, se hacía cada vez más acuciante. Es justamente en este sentido que me refiero al imperativo de acumulación como determinante de una tensión creciente, que tenía que resolverse de alguna forma.

Una lectura retrospectiva nos permite apreciar que el nuevo consenso tuvo finalmente lugar y se manifestó en torno al modelo difusionista del desarrollo capitalista (59). Esto no es sorprendente, pues entre las prescripciones en competencia por establecer una salida a los problemas económicos de los países latinoamericanos era el que gozaba de mayor difusión y predicamento. La coyuntura económica internacional era también sensiblemente favorable al mismo. Baste recordar al respecto que el orden económico internacio-

nal posibilidad, e incluso indujo, un cambio hacia políticas económicas de corte neoliberal en los países centrales.

En un estudio sobre las dificultades que atraviesan las economías latinoamericanas, Balassa et.al.(1986) coinciden en señalar los principales escollos para el crecimiento: la orientación hacia adentro de sus economías, la continuación de políticas proteccionistas, la falta de incentivos para el ahorro y la inversión, las tendencias a sobrevaluar las monedas locales y "el excesivo, e incluso sofocante, papel del Estado en la economía (comprendidas las empresas estatales) y la concomitante debilidad del sector privado" (Balassa et.al..1986:20). Este es un claro ejemplo del tipo de diagnósticos que comenzaba a cobrar importancia. Las recomendaciones respectivas medidas a ser adoptadas se deducen lógicamente del mismo: creación de condiciones para atraer la inversión extranjera, reducción del Estado y liberalización económica. Esto configura un perfil económico de tipo outward-looking, acorde con la línea dominante en el pensamiento económico contemporáneo. El proyecto menemista apunta a materializar este modelo en la República Argentina. Puede resultar sorprendente que sea un gobierno justicialista el encargado de llevarlo a cabo, pero, como intento argumentar en este capítulo, existen razones para que el futuro económico de nuestro país se desarrolle conforme a las pautas estructurales, que impone la adopción del modelo expuesto.

Al hablar del imperativo de acumulación, pretendo referirme a la necesidad de encontrar una salida capitalista a la grave crisis planteada en la economía argentina. La presión por la instauración del modelo difusionista proviene no sólo de la propia lógica del sistema, sino de la acción y prédica de los organismos multilaterales de crédito, que no son, por otra

parte, ajenos a dicha lógica. El proyecto de gobierno que el presidente Menem hizo suyo no era el único que podía -al menos en teoría- oponerse como respuesta a la caótica situación de la economía de nuestro país, pero dentro del marco de varias propuestas posibles, resultó ser el que contaba con mayores posibilidades de ser finalmente implementado. En especial, tras el fracaso de la administración radical, quedó demostrado que una estrategia menos ortodoxa había resultado fallida. El hecho de que en las elecciones presidenciales de mayo de 1989, el electorado no adhirió presumiblemente a un modelo liberal-conservador, si es que el análisis de la permeabilidad ideológica en el capítulo anterior puede considerarse conclusivo al respecto, tiene poco que ver con la efectiva adopción del mismo. El imperativo de acumulación trasciende la decisión mayoritaria de la ciudadanía, pues remite a una lógica económica estructural. Respetándola, el presidente Menem puede proclamar que se conduce como un "estadista" y no como un mero político.

#### 4.3 El Imperativo Fiscal

Por imperativo fiscal entiendo la presión generada por reestructurar el Estado argentino, debido a un nivel de déficit fiscal y cuasi-fiscal de elevada magnitud y cuyo financiamiento se ha tornado un problema gravísimo en la economía de la República. Las fuentes tradicionales de financiamiento, a las cuales se recurrió ante el desbalance de las cuentas públicas y que se fueron agotando en forma sucesiva, han sido: la apropiación de la renta de la tierra (impuestos al comercio exterior), el superávit inicial del sistema de seguridad social, un aumento en los impuestos directos e indirectos, el impuesto inflacionario ("ilusión monetaria"), y el crédito externo e

interno. Estas etapas marcan el pasaje de un modelo de holgura fiscal a un modelo de crisis, según Gerchunoff y Guadagni(1987), ya que actualmente existe una seria restricción para el acceso al crédito, tanto externo como interno. El resultado de la crisis es la finalización de la financiación consensual del modelo: la desarticulación del pacto fiscal, en términos de Vicens y Gerchunoff(1989), y la imposibilidad por parte del Estado de asumir un papel preponderante en el proceso de acumulación de capital. En definitiva, el problema fiscal constituye otra de las aristas del momento terminal de un modelo en el cual, de acuerdo a Gerchunoff y Guadagni(1987:255), "el estímulo a la inversión no estaba dado tanto por la ganancia normal competitiva como por la obtención de una cuasi-renta en mercados reservados".

Tal como señalé al inicio de este capítulo, los determinantes propuestos como condiciones posibilitantes de la implementación del modelo difusionista del desarrollo capitalista, encarnado en el proyecto menemista, están estrechamente interrelacionados. La crisis fiscal inédita atravesada por nuestro país, a partir de los últimos años, está acompañada por -y para algunos podría ser considerada como un output directo de- la inexistencia de un modelo de acumulación de capital. No obstante, la separación analítica es conveniente, pues no toda crisis fiscal grave deviene como resultado del agotamiento de tal modelo. En cualquier caso, una crisis fiscal de índole profunda suscita inmediatamente la necesidad de replantear aspectos tales como el rol y dimensión del aparato estatal. Tal necesidad asume un carácter especialmente importante en nuestro país, debido a lo que Matellanes et.al.(1988) no dudan en calificar como "fragilidad congénita de la intervención del Estado". No es la intervención misma del Estado lo que

debe ser objeto de crítica, antes bien es "la manera en que éste ha permitido la expansión cuantitativa del capital público y privado, con total desconsideración de los niveles de eficiencia a ella asociados, lo que hoy explica la necesidad de una reconsideración crítica de ese proceso" (Matalanes et.al.,1988:2). Esto es actualmente casi impostergable, ya que el propio Estado es incapaz de resolver su problema de financiamiento, lo cual acentúa su progresiva incapacidad para dar respuesta a la multiplicidad de tensiones que sobre él convergen.

La preocupación por el déficit público motivó que el gobierno radical pusiese en práctica diversas estrategias, para modernizar el aparato estatal y aumentar su capacidad para solucionar las demandas de la sociedad civil. Las políticas adoptadas, que atravesaron algunas restricciones de diversa índole para su ideal implementación, tuvieron un corte gradualista, y la evolución del déficit revela que no resultaron acordes con las expectativas previstas. La señal más grave y lamentable de la crisis, que la administración del presidente Alfonsín no logró abortar, estuvo dada por la hiperinflación de 1989. Posteriormente, surgió un rebrote hiperinflacionario durante el gobierno justicialista, una vez que el proyecto de corte liberal-conservador ya había sido anunciado. Ello se debió, como previamente señalé, a que no hubo medidas concretas que se diferenciases de los intentos de la anterior administración, y no se produjeron avances en materia de reducción del déficit. De hecho, el déficit cuasi-fiscal creció a niveles insostenibles, y esto obligó a una profundización en el rumbo elegido, mediante medidas más consistentes con el proyecto menemista y otras quizás contrarias a una lógica liberal, como la "confiscación" de los depósitos bancarios de los particulares. El paquete económico que las puso en vigor

Incluyó retóricos anuncios respecto a la rapidez con la cual avanzaba el proceso privatizador y desregulador en la economía, presumiblemente para inducir "calma" en los mercados.

Las dificultades financieras del Estado se exteriorizan ante la sociedad civil mediante formas concretas: una menor calidad de los servicios públicos y un aumento del nivel inflacionario. Ello hace aparecer al Estado culpable frente a la opinión pública y las presiones en favor de su redimensionamiento no se hacen esperar. En realidad, aún economistas que ven en el problema fiscal el origen mediato de todos los problemas económicos del país, admiten que la magnitud del déficit fiscal no es el inconveniente principal. A este respecto, es elocuente la opinión de Graziano (1990:214) quien explica que "aunque el déficit de caja del Tesoro no ha sido claramente alto en la Argentina en los últimos años, menor a 5% del P.B.I. en 1988 y menor a 3% en 1989, es imprescindible contar con superávit fiscal si se quiere estabilizar. La causa es simple: no importa cuán grande es el déficit sino cuán financiable es. Y hoy en Argentina, el déficit, aunque no sea de la magnitud de los niveles en la primera parte de la década del setenta, es completamente infinanciable y, por lo tanto, inflacionario". El foco de los especialistas apunta a la reducción del déficit, aún cuando puedan reconocer que su nivel no ofrece un desvío significativo con referencia a las cifras de países desarrollados (60), y no tanto a analizar las causas por las cuales la sociedad argentina no consiente en financiar un nivel que, aunque puede optimizarse, continúa en parámetros normales. Independientemente de esta apreciación, debe coincidir que el imperativo fiscal obliga a una reestructuración del Estado, pero esto no debería significar un cuasi-desmantelamiento. Nuevamente, en teoría, las propuestas alternativas

para hacer frente a la situación son varias, pero una de ellas en particular gozaba de mayor predicamento entre los sectores más poderosos de la sociedad argentina. No es de extrañar que finalmente se la pusiese en práctica, o al menos se iniciase un intento en tal sentido.

En el tratamiento del imperativo fiscal, resulta especialmente digno de atención el tema de las empresas públicas, que contribuyen a una parte muy sustancial del déficit, al tiempo que conforman uno de los puntos centrales del ataque frontal del diagnóstico liberal-conservador. Al respecto, debe destacarse que, si bien las empresas públicas no pueden ser consideradas como intrínsecamente ineficientes, existen evidencias empíricas que demuestran que la performance de las firmas controladas por el Estado en países latinoamericanos -y la República Argentina no constituye ninguna excepción inferior a la de sus contrapartes en otras latitudes. "No es sorpresa - afirma Sheahan(1987:174)- que funcionen de peor manera en Argentina que en Japón o en Noruega". El problema no es tanto de incompetencia como del uso político de que son objeto(Sheahan,1987). Un análisis de Harberger(1987) revela que la tasa de retorno de las empresas públicas en Argentina es negativa e inferior a la de otros países. García (1989:49) afirma sobre el particular que "la ineficiencia de las empresas públicas no deviene de su propia naturaleza, sino que es función de la política global del Estado". En consecuencia, para solucionar el problema no es inequívocamente necesario embarcarse en una política de liquidación del patrimonio estatal, sino que es factible arbitrarlos medios para la racionalización de la gestión organizacional del sector público empresarial. El "nuevo modelo institucional" propuesto por Olivera(1987) es un ejemplo de teorización en tal sentido. De hecho, define el camino que se intentó desarrollar durante la administración

radical, pero una serie de factores, que no corresponde aquí detallar en profundidad (la racionalidad propia de los estratos burocráticos y su consecuente resistencia al cambio, el entorpecimiento de las iniciativas de privatización de la gerencia por parte del justicialismo, etc.), conspiró contra la obtención de los resultados necesarios para la prosecución del proyecto.

En síntesis, los intentos gradualistas de modernizar el Estado y reducir el déficit fiscal a niveles aceptables para la sociedad argentina no llegaron a buen puerto. Ante una situación de hiperinflación, que marcó la emergencia del colapso financiero estatal, se puso dramáticamente de manifiesto la necesidad profunda de un cambio en la estructura del sector público. Entre los principales modelos que podían aportar una respuesta, es posible reconocer tres proyectos distintos, dentro de los cuales se advierten variantes menores. En primer término, el modelo difusionista del desarrollo capitalista, que procuraba atraer inversiones y recomponer la economía y las finanzas públicas, a través de las políticas neoliberales que privilegian la privatización y la desregulación. En segundo lugar, un modelo de corte socialdemócrata, que buscaba ante todo modernizar el aparato estatal a partir de su racionalización. Dentro de esta perspectiva la privatización no era descartada en absoluto, sino que constituía una política más a los efectos de mejorar el erario público y la calidad de los servicios. Por último, un modelo intervencionista, que propugnaba reconstruir el poder del Estado, en base a una mayor ingerencia del mismo en la economía. Este enfoque presentaba alternativas significativas: era propiciado tanto por sectores de extrema izquierda como por los más nacionalistas (61).

El tercer proyecto contaba con escaso apoyo electoral, era netamente contrario a las preferencias de los sectores dominantes de la economía argentina, e iba en detrimento del clima de opinión favorable a la reducción del Estado; sus posibilidades de materialización eran, en consecuencia, escasas. El modelo socialdemócrata había sido, de alguna manera, puesto en práctica por la administración radical y ante los resultados obtenidos, no cabía gran expectativa respecto a un nuevo intento. Esto contribuyó a cimentar la posición del modelo difusionista, que contaba en su favor con la anuencia del empresariado y, ante la difusión de la ideología y las políticas neoconservadoras en los países desarrollados y la crisis del llamado socialismo real, era el que gozaba de las mayores perspectivas. Efectivamente, los hechos confirman estas apreciaciones, pues el propio presidente Menem, proveniente de un partido cuya tradición resultaba antitética al modelo en cuestión, terminó por hacerlo suyo.

#### 4.4 Los Comportamientos Microeconómicos y el Efecto Magnificador

Hasta aquí se ha propuesto que el momento hiperinflacionario, considerado por muchos economistas como la manifestación de una crisis fiscal terminal, marcó un hito a partir del cual se ha elevado el consenso en torno a la necesidad de edificar un nuevo modelo de acumulación basado en una drástica reducción del Estado. No obstante, cabe plantearse si la magnitud del déficit fiscal era absolutamente insostenible y no podía habers obviado de algún modo la tremenda escalada del nivel de precios. Concretamente, ¿la hiperinflación obedeció a un problema estrictamente fiscal o es posible explicar su emergencia a partir de un análisis comportamental de

los agentes económicos? Esta sección apunta precisamente en este último sentido.

El énfasis que otorgaré a los aspectos comportamentales revela mi propio escepticismo respecto a la capacidad predictiva de la teoría económica. Con esto no pretendo negar poder de predicción a tal disciplina, por el contrario, considero que lo posee, pero sólo a un nivel limitado, meramente genérico (Rosenberg, 1989). En el caso que nos ocupa, por ejemplo, es factible hablar de tendencias generales como ser la decadencia de un modelo de acumulación, el hecho de que el déficit fiscal en Argentina provoca inflación vía emisión monetaria, etc. En el estado actual de la disciplina, no es posible pretender predicciones cuantitativas con un alto nivel de probabilidad. Frente a supuestos "sucesos predictivos de la economía", el metodólogo Alan Nelson (1990) considera que no se trata sino de reconstrucciones post-facto, a partir de datos agregados, u observaciones fácilmente accesibles a la gente común. Justamente, son reconstrucciones post-facto aquellas que explican los desajustes inflacionarios del país exclusivamente en base al desequilibrio de las finanzas públicas. Por cierto, mi argumentación no procura negar el efecto negativo del problema fiscal, especialmente en el marco de lo que Vicens y Gerchunoff (1989) califican como desequilibrio estructural de las finanzas públicas. Es necesario enmarcar la crisis fiscal dentro de un panorama más amplio, que considere la existencia de una situación de verdadera heteronomía fiscal, en un país con un modelo de acumulación agotado, en el cual se ha producido una verdadera licuación de poder del Estado. Por otra parte, para brindar una explicación más adecuada del estallido hiperinflacionario, que trascienda una mera crítica de la gestión monetaria y fiscal del gobierno de turno, corresponde prestar aten-

ción al comportamiento de los agentes económicos, que no está en absoluto divorciado de la sociedad de la cual forman parte.

No voy a reseñar aquí las principales teorías que dan cuenta de los determinantes del fenómeno inflacionario(62). No obstante, admitiré que los desajustes fiscales tienen un papel relevante. Asimismo, cabe destacar que dichos desequilibrios no actúan sólo como causa del fenómeno, sino que al estallar una crisis hiperinflacionaria, se produce una severa erosión de los recursos tributarios, que acentúa aún más los problemas de orden fiscal en un circuito que se retroalimenta. De tal suerte, la distinción entre causa y efecto se torna difusa.

El enfoque que presentaré invita a repasar algunas formulaciones que no gozan de gran difusión, pero que a mi juicio permiten considerar el tema de la inflación desde una óptica distinta. En primer lugar, Michel Aglietta y André Orléan (1981) han elaborado un análisis conceptual, a partir del cual es posible tratar a la hiperinflación no como el síntoma de un Estado mal administrado, que genera un malestar colectivo, sino como una conmoción del orden social, un signo de que la sociedad misma, a través de un serio debilitamiento de su principio aglutinador, es quien está enferma. En lo esencial concuerdo con esta manera de abordar el problema, pero la propuesta de estos autores, que conlleva además una aguda crítica al individualismo metodológico y al mecanicismo propios del paradigma económico dominante, contiene una serie de presupuestos de antropología filosófica, que ameritan una consideración más profunda para su aceptación, por lo cual no voy a proseguir aquí con el desarrollo de su línea argumental para adaptarla al caso argentino(63). En cambio, resulta revelador el trabajo de David Slawson (1981). Muchos de los conceptos de su obra "La Nueva Infla-

ción" son aplicables a la realidad argentina. En particular, la idea de "mercado inflacionario". Para el autor, recibe tal denominación aquél en el cual "la competencia de precios es generalmente no rentable, mientras que los aumentos de precios son generalmente rentables" (Slawson, 1981:47). En un mercado inflacionario existe, en diversos grados, lo que Slawson define como "poder monopolístico"; esto es la capacidad del oferente de aumentar o disminuir los precios sin que ello afecte sustancialmente a las ventas (64). Además, en este tipo de mercado se da al menos una de las siguientes características: 1º) los compradores no perciben diferencias significativas entre los bienes, 2º) los compradores no pueden asignar diferencias en valor monetario a los distintos bienes, y 3º) los compradores generalmente tienden a considerar las diferencias entre bienes como más importantes que pequeñas diferencias de precio entre los mismos. Si estos supuestos comportamentales, o al menos alguno de ellos, son válidos, resulta posible en tal contexto que los vendedores aumenten sus precios ligeramente, sin que esto tenga un correlato en sus ventas, o que disminuyan o alteren levemente la calidad de los bienes, reduciendo costos, sin que los clientes disminuyan sus compras.

Los mercados inflacionarios no sólo permiten la inflación, sino que la favorecen. La descripción que presenta Slawson es, básicamente, la de un comprador "permisivo" y un vendedor "astuto". Obviamente, el autor puntualiza que sus supuestos son aplicables a ligeras modificaciones de precios-aunque en sociedades como la argentina, en mi opinión, la cuantía de los incrementos no tiene especial relevancia-y en determinados segmentos o rangos de un mercado. Ningún vendedor aumentará apreciablemente sus precios si otros no lo hacen, pero si todos los oferentes de un mercado

particular, argumenta el autor, proceden a subir sus precios, ante cualquier causa especulativa o con la sola intención de mejorar su margen de ganancia, "en pequeñas cantidades y en forma continua, teniendo la precaución de no establecer perceptibles diferencias de precio, no habrá límite para el aumento progresivo de los precios" (Slawson, 1981:49). De esta forma, introduce la "inflación progresiva", que procede por saltos pequeños y termina abarcando toda la economía. Cuando hay inflación global, el aumento de precios es fácil para cualquiera por diversas razones. Este panorama representa a la "inflación consuetudinaria" que se verifica en la República Argentina en períodos normales, de supuesta "estabilidad", en los cuales los oferentes incrementan sus precios ante una diversidad de factores, que no necesariamente guardan proporcionalidad con los aumentos de los costos de producción, y frente a tal situación, no se produce una reacción apreciable de los consumidores, socializados en este tipo de prácticas. En un mercado inflacionario -y peor aún en una "cultura inflacionaria", como podría caracterizarse a la Argentina- cualquier motivo es bueno y justificable para una suba de precios.

La inflación contemporánea ha traído consigo, de acuerdo a Slawson, una nueva forma de competencia: la "competencia inflacionaria" (65). Los grupos sociales, sostiene el autor, presionan organizadamente para que se aumente el nivel de ingresos de sus miembros. La inflación, de este modo, se generaliza. Por otra parte, esto despierta en la gente expectativas inflacionarias. A mayores expectativas, mayor probabilidad de que la inflación aumente. El surgimiento de los mercados inflacionarios impone al economista la necesidad de repensar seriamente la utilización del universo walrasiano del análisis neoclásico como referente empírico -o incluso ideal- de sus

teorizaciones. Los cambios producidos en la sociedad contemporánea, argumenta Slawson, son en cierto sentido irreversibles y las formas de competencia entre oferentes han variado. Estos no ejercitan la competencia de precios, como ocurría en el pasado. Ello posibilita la aparición de "formas inflacionarias de competencia". La inflación, entonces, adopta el carácter de fenómeno social, que no se puede detener reduciendo el déficit fiscal, sino que requiere otro tipo de medidas.

Si el aumento en el nivel de precios se mantiene a un nivel "modesto", no existirán mayores problemas. Sin embargo, en determinadas sociedades, como la argentina, el fenómeno inflacionario adquiere un carácter dramático, especialmente si se pueden presentar múltiples eventos pasibles de incrementar en forma importante las expectativas, lo que provoca una huida generalizada de la moneda local, posibilitando la exacerbación de tendencias sociales que pueden calificarse como autodestructivas. La presentación teórica de Slawson nos brinda una nueva forma de apreciar la persistencia de la inflación en la sociedad contemporánea. En la República Argentina, tenemos un ejemplo elocuente de la presencia de mercados inflacionarios, en proporción muy superior a los de competencia normal. Ante el peligro de una corrida cambiaria o un momento político delicado, el alza de precios puede asumir niveles peligrosos. Es pertinente, en consecuencia, repasar los lamentables acontecimientos producidos en el estallido de las hiperinflaciones de 1989-1990, para verificar si el peso de la determinación le correspondió al Estado, o si se trató de un problema más amplio.

Lo esencial resulta el aislamiento del evento que dispara las expectativas inflacionarias, que luego desequilibran totalmente las alicaídas finanzas del Tesoro Nacional, dando así comienzo a un proceso que se retroalimen-

ta. En primer lugar, cabe señalar que el inicio de estos fenómenos tuvo relación con una escalada cambiaria. Por otra parte, sabemos que ello no ocurre por la acción de los pequeños inversionistas -el llamado "chiquitaje" en la jerga financiera- sino que es provocado por el comportamiento de los agentes más poderosos de la economía, que deciden -a veces con notable coordinación, que no obstante es difícil calificar como deliberada- cambiar sus posiciones, lo que en otros términos significa el abandono al respaldo otorgado a la conducción económica de turno.

Es indudable que los grandes movimientos del mercado de divisas se debe a la acción de los grandes grupos exportadores y los bancos de primera línea, en particular los de capital extranjero. Fue precisamente la especulación de estos sectores la que precipitó el derrumbe del Plan Primavera, que no obstante admitía algunas deficiencias y sólo apuntaba a ser un paliativo temporal de la situación económica. Los comportamientos microeconómicos de los sectores en cuestión no pueden conceptualizarse únicamente como un intento por consolidar su propia posición financiera, sino que ha tenido el efecto de constituir un "veto" a la continuidad de un determinado plan económico. La salida anticipada de Raúl Alfonsín de la presidencia obedece a un recalentamiento de la actividad especulativa, y a un intento por parte de los sectores dominantes de la economía de restarle apoyo a su gestión. En el contexto de una economía caracterizada por los mercados inflacionarios, las maniobras que inicialmente perseguían tal fin no tardaron en desatar un caos socioeconómico, induciendo una crisis de expectativas, que no tiene bases estrictamente racionales, pudiendo entenderse mejor sólo si la enmarcamos en una sociedad con una "cultura inflacionaria" previa. Finalmente, al ascender el nivel inflacionario a instancias verdaderamente

inéditas en el país, se verificó una ausencia total y absoluta de gobernabilidad, cuya solución era previsiblemente el reemplazo del gobierno en forma anticipada.

En el caso de la hiperinflación iniciada en diciembre de 1989, que marcó el fin del llamado plan B.B. y de los primeros intentos del ministro Erman González, ocurrió algo parecido. La gestión económica puso en práctica medidas que no diferían en lo esencial de las llevadas a cabo por la administración radical, únicamente el contexto político era más favorable. Pese a esto último, también se generó una corrida cambiaria, que implicó la falta de legitimación para la política económica. Nuevamente, el "veto" de los sectores privilegiados de la economía se tradujo en una acción generalizada de toma de posiciones en dólares, indicando la desconfianza imperante. Sólo el plan BONEX, que eliminó el déficit cuasifiscal y explicitó un compromiso con la profundización de los lineamientos del proyecto liberal-conservador, logró restaurar el apoyo de los sectores más poderosos.

Las decisiones de los grupos empresarios y financieros más importantes producen un efecto magnificador sobre la inestable situación fiscal, y resulta fundamental el consenso de los mismos para que la política económica pueda desarrollarse sin sobresaltos (66). Debido a que las recetas económicas que gozan de mayor predicamento entre estos sectores son las neoliberales, y ante la progresiva pérdida de autonomía del Estado, es lógico sostener que las medidas que resultan más consistentes con el modelo difusionista del desarrollo capitalista serán respaldadas con mayor vigor, por parte de los sectores económicos más influyentes, lo cual constituye una condición necesaria -pero de ninguna manera suficiente- para la proyección de un programa económico. Retrospectivamente, es posible apreciar que las crisis

inflacionarias se precipitan a partir de un cierto "voto castigo" a la política económica por parte de dichos sectores, que se exterioriza mediante la inducción de una corrida cambiaria. El efecto de tales comportamientos adquiere manifestaciones muy graves, pues se desarrollan en una "sociedad inflacionaria", en la cual las repercusiones en cadena del alza de precios y la huida de la moneda no se demoran en lo más mínimo. No es sorprendente que la evolución de la política económica del presidente Menem no constituya sino sucesivas profundizaciones -o mejor aún acercamientos- respecto a un modelo definido, que sin lugar a dudas cuenta con el beneplácito de los grandes grupos económicos y financieros.

La importancia capital del comportamiento microeconómico de los sectores dominantes del capital local y extranjero, para el éxito de cualquier proyecto económico, tiene estrecha relación con el hecho de que el escenario global de la economía de la República Argentina presenta un serio problema fiscal y muestra el agotamiento de un modelo de acumulación, al tiempo que en la sociedad argentina se verifica un inusitado nivel de "competencia inflacionaria", en el sentido de Slawson, lo cual contribuye a la efectividad del "efecto magnificador" de la crisis económica.

## 5. Reflexiones Prospectivas

Se ha procurado mostrar, a lo largo de este estudio, que el proyecto privatista de la Administración Menem responde fundamentalmente a determinantes económicos de diversa índole y que la significatividad de la variable permeabilidad ideológica, tal como fue conceptualizada en el capítulo segundo no ha sido relevante para impulsar la implementación del modelo. Ante el escenario que se ha planteado en los capítulos anteriores, estimo pertinente cerrar el presente trabajo con algunas consideraciones de corte prospectivo referentes a la viabilidad y proyección del modelo adoptado, advirtiendo a priori las limitaciones que puede presentar la validez de un análisis prospectivo cuyo objeto sea la situación política y económica de la República

Argentina.

En el aspecto específico de las privatizaciones, las medidas en estudio abarcan amplios sectores. A título ejemplificativo, es posible enunciar: la concesión de 5000 km. de red caminera por el sistema de peaje (67), la concesión de 10000 km. en ramales ferroviarios (excepto el ya adjudicado normal Rosario-Bahía Blanca), la comercialización de la red de distribución de gas, la concesión integral de la comercialización y distribución de la energía eléctrica de SEGBA, la concesión de los servicios de agua y cloacas de C.S.N., la privatización parcial de Yacimientos Carboníferos Fiscales, la ampliación del régimen de concesión de los servicios telepostales, la privatización de silos y elevadores terminales de granos, la concesión de obras y servicios en diversos puertos (incluidos los de Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca), nuevas concesiones de áreas petroleras y la asociación con capitales privados para explotar áreas centrales, etc. Estas y otras iniciativas están llamadas a integrar la segunda etapa del plan de privatizaciones. Pese a la voluntad política, subsisten por el momento algunos tropiezos e inconvenientes en lo atinente a los esquemas a utilizarse en ciertos casos específicos de esta segunda etapa. El plan de reestructuración de la empresa YPF, elaborado por la consultora norteamericana Mc. Kinsey, fue objetado por funcionarios del Banco Mundial(68)y, más recientemente, el nuevo Secretario de Planeamiento, Vittorio Orsi, estaría analizando la posibilidad de revisar los mecanismos y naturaleza de la privatización de Gas del Estado, y la postergación de la venta de áreas petroleras, en busca de una metodología más transparente, que asegure al mismo tiempo un mayor beneficio para el erario público(69). En principio, un estudio más elaborado por parte del gobierno, junto a la colaboración de consultores

extranjeros, constituye un índice positivo que revela un aprendizaje y lleva a suponer que la improvisación y el apuro, que en cierta medida estuvieron presentes en las primeras privatizaciones, van a desaparecer o disminuir sustancialmente. No obstante, es preciso destacar que el destino de esta nueva etapa está ligado al éxito o fracaso de las medidas económicas tendientes al logro de la estabilidad y, posteriormente, el crecimiento en la economía argentina. En este sentido, como bien señala Fischlow(1990), las privatizaciones no son la panacea; el único remedio posible estaría dado por el éxito de un programa económico global. De hecho, considero que la propia subsistencia y proyección de las iniciativas de privatización y desregulación dependen del acierto de las primeras medidas que apuntan a la estabilización. Concretamente, las posibilidades de viabilidad del modelo a mediano y largo plazo están subordinadas a los resultados de los paquetes económicos de corto plazo, debido a los reiterados fracasos anteriores y a la percepción de los mismos por parte de la sociedad argentina.

La cuestión fundamental resulta, entonces, el grado de posibilidad de consolidación del proyecto liberal-conservador. Obviamente, no es posible brindar una respuesta segura en tal sentido. Cabe, no obstante, plantearse dos interrogantes para orientar la reflexión al respecto. En primer lugar, ¿representan la versión más acabada del modelo las políticas económicas que puedan desarrollarse desde el justicialismo?. Además, luego de los intentos sucesivos del ministro Erman González, ¿podría tolerar la sociedad argentina otra frustración, y consentir una nueva profundización en el rumbo elegido por el presidente? Conjeturalmente, me atrevo a afirmar que el próximo fracaso bien podría ser el último y culminar quizás en un nuevo rebrote hiperinflacionario. Respecto a la primera pregunta, creo que existe en la

actualidad una asociación entre el proyecto del presidente Menem y el discurso liberal-conservador en la mente del público en general. Consecuentemente, si los programas económicos desarrollados no llegan a buen término, podría descartarse al partido conservador U.C.D. como posible reemplazo del justicialismo y disminuiría marcadamente el nivel de la permeabilidad ideológica en el electorado, de forma tal que una versión más "acabada" o fiel del modelo resultaría impracticable. Naturalmente, si el fracaso conlleva el resurgimiento de la hiperinflación, las perspectivas respecto al futuro de la democracia aparecen sombrías.

El éxito del conjunto de medidas económicas iniciales del ministro Domingo Cavallo está supeditado a la disminución del déficit fiscal, por un lado, y a la reducción del nivel inflacionario, por el otro(70). Con referencia al déficit, es preciso señalar que muchos partidarios del modelo liberal continúan insistiendo en que la clave del problema es la reducción del gasto, algo que todavía no se ha intentado con la suficiente energía, según la opinión de Frischknecht(1991). Por mi parte, opino que no es demasiado lo que se puede avanzar en la materia, al menos en lo inmediato, pues es problemática la tolerancia con que los sectores más desprotegidos de la sociedad puedan recibir una política agresiva en tal sentido, especialmente en un año electoral. Todo apunta, entonces, a una estrategia de aumento en los recursos tributarios. Sin embargo, tampoco es posible ser muy optimistas a ese respecto, ya que las prácticas desarrolladas por los contribuyentes para perfeccionar la evasión impositiva y un contexto económico recesivo constituyen serios obstáculos para lograr un incremento en la recaudación. Además, el organismo de contralor (Dirección General Impositiva) no cuenta con una adecuada capacidad de gestión -en materia de informatización y

cuadros de auditoría fiscal- para hacer frente, en el corto plazo, a la conducta generalizada de incumplimiento, que caracteriza al universo de responsables de obligaciones tributarias(71). A pesar de estas consideraciones, que pueden inducir al escepticismo con referencia al éxito del nuevo programa, es factible que una estrategia imaginativa pueda lograr poner en orden por un tiempo prudente las alicaídas finanzas públicas, tal vez con un mínimo de financiamiento externo. Subsiste, empero, el problema de la subvaluación del dólar, que no pudo solucionarse por completo con la corrida cambiaria de principios de 1991, y que podría causar en el futuro algunos inconvenientes para una incipiente estabilización.

Si en el corto plazo se logra una evolución favorable de los indicadores económicos, en particular manteniendo la inflación a niveles razonables para nuestro país, el futuro del modelo se subordina a la consecución de un objetivo básico, sin la cual difícilmente tenga proyección alguna. Me refiero a la necesidad de que se produzcan inversiones en la economía argentina. De hecho, la lógica del modelo difusionista del desarrollo apunta a ello. Para que aumente la inversión, en especial la inversión extranjera y eventualmente la repatriación de capitales, es menester reducir el "riesgo país"; de lo contrario, los capitales que se instalen -si es que alguno lo hace- demandarán una tasa de retorno de elevada magnitud(72), lo que a larga aumentará los aspectos negativos del modelo. La posibilidad de que arriben capitales de riesgo a la República Argentina no sólo depende de las modificaciones estructurales de la economía nacional, sino del contexto económico internacional, razón por la cual resulta muy arriesgado asegurar el éxito del proyecto menemista, aún cuando se consiguiese la estabilidad en el corto plazo.

Debe señalarse que si se alcanza el objetivo de mantener el índice inflacionario dentro de parámetros moderados, y se produce una incipiente reactivación económica, es muy posible que ello provea una significativa dosis de legitimidad política para el modelo, a pesar del sesgo excluyente que lo caracteriza(73). Ciertamente, es difícil pensar en una estabilización duradera en una sociedad en la cual predominan los "mercados inflacionarios". En realidad, sería suficiente que desaparezca en forma definitiva la amenaza de la hiperinflación del ánimo de los agentes económicos. El aumento de la legitimidad política, que acompañaría a los resultados positivos enunciados, estaría en estrecha vinculación a un futuro incremento en la permeabilidad ideológica, siendo absolutamente válido identificar al justicialismo como un partido que ha pasado a defender el discurso liberal-conservador, con algunas concesiones para hacerlo más atractivo a su base electoral tradicional. De alguna manera, una evolución de los acontecimientos similar a la que propongo podría asimilarse al "efecto túnel", problematizado por Hirschman(1978). Dicho autor se refiere con tal concepto a la "tolerancia hacia las desigualdades", que se produce durante una fase de desarrollo, por parte de aquéllos que se quedan a la zaga en la distribución de la riqueza, en la creencia de que su suerte algún día habrá de mejorar con el progreso económico. Este concepto difiere del efecto de aumento de legitimidad política para el proyecto menemista, pero en cierto sentido presenta un innegable paralelismo con él. Es posible esperar algún apoyo desde los sectores excluidos si se perciben algunos indicadores favorables, aunque no se refieran al desarrollo económico sino al más modesto objetivo de la estabilización y la reactivación, con la esperanza de que las promesas de bienestar futuro, que el modelo difusionista procura inducir, sean realidad

algún día, especialmente con el partido "peronista" en el poder.

En síntesis, subsisten aún posibilidades de éxito para el proyecto menemista, aunque los sucesivos fracasos deterioren el optimismo en la sociedad argentina y conciten una cierta dosis de "desesperanza" y descreimiento.

## CONCLUSION

El objeto principal del presente trabajo ha sido la consideración del rol de la permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador en el proceso de privatizaciones iniciado por el presidente Menem y el análisis de los determinantes económicos del mismo. Además, con carácter informativo adicional, se han expuesto algunas hipótesis respecto a la naturaleza de la determinación del privatismo en los países desarrollados, en los cuales se inicia precisamente la retirada del Estado de ciertas actividades que ya habían adquirido una condición casi tradicional. Finalmente, me pareció pertinente la inclusión de una nota prospectiva, que procurase dar cuenta de ciertas condiciones de viabilidad -ya que anteriormente había señalado

las condiciones de emergencia- del modelo liberal-conservador en nuestro país.

Las conclusiones respecto al movimiento privatista en los países desarrollados sugieren que éste obedece a una determinación fundamental de índole económica. El nuevo rol del Estado se relaciona con las modificaciones en el orden económico internacional, que apuntan hacia una creciente interrelación de la economía mundial, la cual entre otras cosas ha significado el ocaso de una forma de intervencionismo y la decadencia del keynesianismo como poder epistémico, en el sentido de Ruggie(1983a). En este contexto, la permeabilidad ideológica, tal como ha sido oportunamente definida, ocupa un rol secundario respecto a la iniciación de los procesos de privatización, pero se ha demostrado que existe una relación directamente proporcional entre dicha variable y la profundización de tales procesos. Todo ello sin desmerecer la consideración de otro tipo de variables intervinientes, que ayudarían a explicar las particularidades de cada caso nacional.

En el análisis del redimensionamiento del Estado en países subdesarrollados se planteó la no aplicabilidad del anterior esquema explicativo. La permeabilidad ideológica juega un papel marginal en los procesos de ajuste y reducción del sector público, que se han producido en algunos países latinoamericanos. El tratamiento particular del caso argentino conduce a similares conclusiones: si bien el clima de opinión fue evolucionando en forma favorable al discurso de retirada del Estado, la permeabilidad ideológica que se registra en las elecciones previas al momento de adopción del proyecto menemista no refleja un valor demasiado significativo. La determinación fundamental de la adopción del citado proyecto, al que identifiqué con el modelo difusionista del desarrollo capitalista, es de naturaleza económica.

En los aspectos específicos de lo que he considerado bajo la denominación de determinantes económicos, figuran el imperativo de acumulación, que involucra la noción de una presión conducente a la generación de un nuevo modelo de acumulación de capital en la República Argentina; el imperativo fiscal, que procura la reducción del déficit del Tesoro Nacional, cuyo financiamiento genuino se había tornado imposible, llevando al país a dos "brotes hiperinflacionarios"; y, en último término, el comportamiento microeconómico de los agentes económicos, quienes no asumieron un rol neutro respecto a la situación de crisis, sino que contribuyeron a la precipitación del agravamiento del problema económico. Se ha puesto de manifiesto que las corridas cambiarias iniciadas por los sectores económicos dominantes, han derivado finalmente en un alza generalizada de precios, ante ciertos rasgos característicos de la sociedad argentina y la omnipresencia de lo que Slawson(1981) ha dado en llamar "mercados inflacionarios". En síntesis, estos tres factores, que por cierto admiten mutuas interrelaciones han impulsado la elección del modelo difusionista entre distintas opciones concebibles.

Lejos de agotar el tema, las conclusiones a las que he arribado constituyen líneas de argumentación abiertas a la problematización. Cada una de ellas puede dar lugar a investigaciones particulares, que refuten, confirmen o aclaren su contenido. Por otra parte, son varias las cuestiones que es necesario elucidar para un acabado conocimiento de la génesis y perspectivas futuras del fenómeno del privatismo. A este respecto, y solamente con referencia al caso argentino, me atrevo a sugerir un estudio detallado que se ocupe de establecer las razones por las cuales un modelo de racionalización del Estado, más afín al pensamiento socialdemócrata, ha sido rechazado.

por la sociedad argentina, intentando ahondar en la mentalidad del ciudadano medio respecto a su percepción con referencia a una iniciativa política de esa naturaleza. He hablado de "cultura inflacionaria" y de comportamientos sociales autodestructivos. Es importante prestar la debida atención a estos aspectos. Graziano(1990)menciona al pasar, en un trabajo sobre la hiperinflación en nuestro país, "la alta racionalidad de las expectativas de los actores económicos". Sin entrar en la polémica respecto a expectativas adaptativas versus expectativas racionales, me parece que esa "hiperracionalidad", ampliamente difundida en diversos sectores de la sociedad argentina, amerita un análisis más detallado, y está en estrecha relación con los comportamientos que acabo de referenciar, pudiendo constituirse en el detonante de una nueva crisis hiperinflacionaria. Si algo ocurriese, no podría menos que asumir un carácter paradójal el hecho de que la exacerbación propia de ciertos agentes económicos culmine desatando otra crisis, que ahogue la consolidación de un modelo al que previsiblemente deberían apoyar. Tal escenario es una prospección a la que asigno un bajo nivel de probabilidad, pero que ilustra mis prevenciones respecto a los comportamientos microeconómicos que desde hace un tiempo se verifican en el país. Vale la pena, insisto, una indagación en tal sentido. Por otra parte, el transcurso del tiempo permitirá apreciar el fortalecimiento o deterioro del proyecto en marcha y la evolución del clima de opinión y la permeabilidad ideológica, ante los próximos resultados de la política económica y la segunda etapa del plan de privatizaciones, posibilitando un interesante material de análisis para nuevos estudios sobre el tema.

Resulta procedente, para finalizar, recordar una reflexión de O'Donnell, quien problematizó con singular certeza que la transformación del Estado,

ante una crisis de la cual es parte y consecuencia, "aparece como un problema no resuelto, pero que por diversas razones-que pueden ser mitológicas o no-está en el centro de la escena y en él se centran gran parte de las dificultades para entrar en un futuro mejor" (O'Donnell et.al.,1987:42). La modesta contribución de este trabajo apunta a interpretar, a partir de un recorte quizás demasiado centrado en lo económico, las razones de un cambio que marca un punto sin retorno en la evolución socioeconómica del país. Cabe preguntarse si el porvenir traerá consigo el tan postergado bienestar o, por el contrario, nos deparará una nueva sucesión de desencuentros.



Ernesto R. Gantman

Buenos Aires, 5 de marzo de 1991.

## NOTAS

- (1) Para Bossert (1987), la convergencia teórica abarca no sólo la antigua división entre científicos sociales que utilizan exclusivamente datos cuantitativos y supuestos positivistas, y aquéllos que consideran a las ciencias sociales como demasiado complejas para ser fácilmente objeto de cuantificación y verificación científica, sino que también existe creciente convergencia entre teóricos marxistas y no marxistas, en procura de refinar análisis referidos a aspectos tales como el rol de la ideología, la relación del Estado y la sociedad civil en el marco de una economía en transformación, etc.
- (2) La denominación de liberal-conservador puede resultar antipática o incluso contradictoria para algunos. No debe olvidarse que filósofos sociales de la talla de F.A. Hayek no se autodefinen como conservadores sino como liberales; no obstante lo cual, no han faltado referencias al "conservadorismo social" de dicho autor, por parte de quienes aceptan la calificación de neoconservadores (Kristol, 1986). Sin pretender ningún rigor terminológico en este sentido, mi intención es hacer referencia a una línea de pensamiento, que admite diversos matices, respecto a la naturaleza de las relaciones sociales y al rol que le cabe al Estado en la organización de las mismas. En este último aspecto, debe destacarse que el neoconservadorismo, una de las variantes de dicha tradición de pensamiento, ha encontrado razón y estímulo en las fallas del Estado de Bienestar (Harrington, 1974).
- (3) Alber (1988), en su periodización de la evolución del Estado de Bienestar, introduce una etapa de "desaceleración" a partir de 1975, tras la culminación de una de "profundización" (1960-74). Heilbroner (1985) menciona la existencia de una "crisis de intervención", desde fines de los años setenta, utilizando el término para referirse no sólo a los problemas del sistema capitalista por el carácter mixto que adopta el Estado Benefactor, sino "a las restricciones impuestas a la intervención estatal como medio de resolver esos problemas" (Heilbroner, 1985: 1).
- (4) Laux y Molot (1988) utilizan el vocablo inglés "streamlining", que me parece muy adecuado para referir los cambios en el perfil del Estado.
- (5) En este sentido, admito adoptar un enfoque cuasi-wallersteniano.
- (6) Los economistas argentinos López y Díaz Pérez (1990) llegan a idéntica conclusión, utilizando el marco teórico de la escuela francesa de la regulación, y se refieren a una crisis del sistema económico capitalista que determina la aparición de un "círculo vicioso" de internacionalización-austeridad, en el cual se enmarcan las políticas neoconservadoras ante la dificultad de aplicar medidas de corte intervencionista por los motivos que se postulan en este trabajo.
- (7) Pese a ello, coincido plenamente con Gordon y Katznelson (1988: 447), respecto a que no debe minimizarse "el éxito manifiesto que ha tenido el conservadorismo en gran parte de Europa Occidental y los Estados Unidos en su asalto a las políticas y partidos social-demócratas, y en mover el discurso público hacia la derecha". El resurgimiento de esta ideología ha sido apoyado por una coyuntura económica favorable, que permitió una decisiva inflexión en la participación del Estado en la economía al menos de acuerdo al estilo tradicional del Welfare Interventionist

State.

- (8) También destaca la presencia de otros factores, que a mi entender admiten obvios componentes ideológicos.
- (9) La distinción entre ideología y pragmatismo como tipos ideales opuestos de un continuo está desarrollada en Lipjhardt(1981). Dicho continuo, a su vez, es susceptible de dividirse en varios segmentos, debido a la dificultad práctica de describir la realidad en términos polares absolutos. Así, en cualquier proceso de privatización conviven tendencias pragmáticas e ideológicas. De hecho, el "imperativo ideológico" está indisolublemente asociado a las necesidades de acumulación del sistema.
- (10) Cabe aclarar que mi referencia a un discurso de "lo inevitable" no guarda ningún tipo de asociación con la dimensión de "inevitabilidad" enunciada por Therborn(1989) como una de las formas de dominación ideológica. En última instancia, tendría cierta relación con el sentido de "resignación" problematizado por dicho autor.
- (11) La privatización, para algunos autores, no está considerada "libre de pecado". Puede limitar el acceso a ciertos bienes y servicios por parte de los sectores más desprotegidos(Starr,1987) y, como advierte Sulliv (1988:466), "privatización y protección de las libertades civiles pueden resultar objetivos mutuamente excluyentes".
- (12) Tal como señala Tufte(1978:117): "los aspectos regulares y rutinarios de la vida política -las creencias de los políticos sobre el electorado, el timing de las elecciones, las ideologías y plataformas de los partidos políticos y la ubicación de los partidos políticos que controla el gobierno en el espectro izquierda-derecha -son determinantes significativos de casi todos los aspectos importantes de la política y performance macroeconómicas".
- (13) Durupty(1988:29) sostiene que "los programas de privatización puestos en práctica en un gran número de países corresponden no sólo a la voluntad de sus gobernantes de reducir el déficit público, sino también a una crisis de confianza de los dirigentes respecto a la eficacia de la empresa pública".
- (14) Respecto a esto, basta repasar algunas de las controversias para demarcar lo científico de lo ideológico. Bhaskar(1990), reelaborando algunos conceptos de Marx, califica al positivismo lógico como un discurso ideológico. Los filósofos de la ciencia que respondían a tal concepción, por su parte, excluían del ámbito de la ciencia al marxismo.
- (15) El criterio de adecuación empírica se refiere al carácter de contrastabilidad y no contradicción con la realidad de una afirmación. No debe confundirse, de ninguna manera, con el criterio empírico del significado utilizado por los neopositivistas para distinguir entre lo científico y lo que no lo es.
- (16) De acuerdo a Donahue(1989), en determinadas condiciones la presunción de la superioridad de la eficiencia privada resulta cierta, pero también hay que reconocer que "medio sistema de mercado-fines de lucro sin especificaciones significativas o disciplina competitiva-puede ser peor que nada"(Donahue,1989:78).
- (17) La elección de este indicador exige la aceptación de una serie de hipótesis ad-hoc respecto al comportamiento electoral. Deberá asumirse que un individuo que vota a un partido de centro-derecha adhiere a la concepción de un Estado reducido, lo cual es perfectamente admisible.

- induciendo una reducción en el crecimiento económico (Fiebele, 1988). Si bien el discurso neoliberal empezó a ganar difusión entre la opinión pública, a partir de la necesidad de racionalizar las finanzas públicas, la realización sistemática de planes de privatización y de regulación no caracterizó esta primera etapa del ajuste.
- (30) Hamilton (1988) considera que, por este y otros motivos, las políticas de liberalización económica tendrán resultados distintos a los verificados en países centrales, y resultarán eventualmente perjudiciales para el desarrollo del Tercer Mundo.
- (31) O'Donnell (1979) utiliza esta categoría para referirse a los regímenes burocrático-autoritarios, pero creo que es pertinente hacer la extensión a los regímenes patrimonialistas propios de algunos países africanos y del Caribe.
- (32) El programa de privatizaciones chileno fue sumamente ambicioso y se llevó a cabo en cuatro etapas distintivas. Véase al respecto el trabajo de Labbe y Lleyenés (1987).
- (33) Si bien se produjeron algunas privatizaciones -especialmente periféricas- durante el gobierno del Proceso, también se nacionalizaron varias empresas: Italo, Austral, Soljet, los bancos Oddone y Los Andes, etc. Incluso se crearon nuevas empresas públicas: Optar, Buenos Aires Catering (BAC), Combustible Nuclear Argentino, etc. (Schvarzer, 1981).
- (34) La permeabilidad ideológica, por ejemplo, fue poco relevante en las elecciones presidenciales de Perú en 1990. La experiencia cuasi-liberal de Belaúnde Terry, mencionada en el artículo de Conaghan et al. (1990), fue seguida por el gobierno de Alan García, cuyo planteo económico resultó inefectivo para paliar la crisis. Cuando el electorado tuvo que optar, en la sucesión de García, entre el candidato liberal Vargas Llosa, cuya propuesta era sumamente explícita, y un candidato sin pasado político, Alberto Fujimori, que presentó deliberadamente una plataforma difusa, eligió a este último. De ello puede concluirse que la permeabilidad ideológica del discurso liberal-conservador fue insuficiente. Naturalmente, esto no impidió que Fujimori, al ocupar la presidencia, pusiese en práctica un plan de ajuste ortodoxo.
- (35) Kapstein (1988:145), en su análisis sobre los proyectos de privatización en Brasil, hace referencia a una "sostenida hostilidad política sustancial hacia la privatización", que determinó que la misma no tuviese perspectivas muy favorables. Con la llegada de Collor de Melo parece que se quebrará definitivamente dicha tendencia. Entre el caso argentino y el brasileño existen interesantes paralelismos, pero por razones de espacio no serán tratados aquí.
- (36) Fischlow (1990) señala que el presidente Menem profesa un liberalismo manchesteriano.
- (37) Los autores advierten la existencia de otras orientaciones, como por ejemplo la extrema izquierda, pero no les dan mayor importancia por considerarlas marginales.
- (38) Prácticamente los "absorbió", ya que de un 20% que representan, según Mora y Araujo et al., sólo un porcentaje mínimo votó a los partidos que presentaban propuestas de ese signo. En 1985, sólo el 4,5% del electorado votó para diputados a candidatos del llamado centro (U.C.D. y P.D.P.). Esto nos indica que la estimación de Mora y Araujo et al. incluye individuos que no son perfectamente consistentes con sus actitudes políticas en el momento de mayor importancia: el del voto. El na

do bipartidismo del sistema político en la Argentina puede influir en ello.

- (39) El keynesianismo, por ejemplo, se inscribe dentro del discurso científico, pero ha servido para cimentar un Estado Intervencionista. Ante un campo académico particular y sirvió para dar un basamento "positivo", en el sentido de Friedman(1968), al nivel "normativo", es decir lo que debe hacerse en materia de políticas macroeconómicas. El éxito de las medidas basadas en el keynesianismo, a su vez, modificó el clima general de la opinión pública, en el cual el Estado pasó a ser decisivamente "bueno" y "necesario", al menos hasta principios de la década del setenta.
- (40) Este giro tuvo que ver con la "presión disciplinaria" sobre los países deudores. La segunda etapa del Plan Austral incluyó planes para privatizar industrias del área siderúrgica y petroquímica (Burink, 1987), no obstante fue poco lo que se concretó luego.
- (41) La relación inversamente proporcional entre nivel socioeconómico y actitud favorable hacia la intervención estatal ha sido también verificada para los Estados Unidos por Lipset y Schneider(1983).
- (42) Cabe realizar dos acotaciones al respecto de la "subvaluación" que podría tener la permeabilidad ideológica en 1989. En primer lugar, los partidos de signo ideológico distinto (U.C.R. y Alianza de Centro) exhibieron propuestas aparentemente iguales. El propio titular de la U.C.D., Alvaro Alsogaray, pidió al electorado que "no comprase imitaciones", en obvia alusión al candidato radical. Esta similitud de formas, que marca desde ya un clima de opinión muy favorable al privatismo, no se encuentra dentro de las condiciones de aplicabilidad del indicador seleccionado, luego puede debilitar su valor. Se hace difícil detectar qué porcentaje del apoyo a la U.C.R. en diputados es, en realidad, proveniente de individuos que aceptan las premisas del discurso liberal-conservador. Se supone, a los efectos de este trabajo, que el mismo no es importante.

Por otra parte, un 13,5% parece muy modesto ante un clima de opinión tan favorable a las privatizaciones. Debo aclarar que lo que se pretende medir no es una actitud del tipo: "privatizaciones, ¿a favor o en contra?". Frente a una pregunta como ésta, podría haber distintos tipos de respuestas positivas, por ejemplo: 1º) un activista de la U.C.D. 2º) un ciudadano medio que, a partir de la prédica constante a favor del pensamiento liberal-conservador, efectuada en programas que contribuyen a formar opinión pública, comienza a ver con más simpatía la propuesta liberal de Alsogaray y a asumirla como una opción seria, consistente y sólida; 3º) un individuo que considera a la privatización desde un aspecto pragmático, como una de tantas políticas públicas que podrían aplicarse para reformar un Estado que no opera adecuadamente; y 4º) un simple ciudadano que, ajeno al debate teórico, únicamente expresa una actitud negativa ante un estado de cosas deplorable, en cuanto al funcionamiento de los servicios públicos. Todos ellos están en pro de la privatización, pero ello no hace que pueda predicarse permeabilidad ideológica en la totalidad de los casos; sólo en los dos primeros sería válido hablar de la misma. De este modo, creo que queda suficientemente claro que permeabilidad ideológica y actitud favorable a la privatización no son, en modo alguno sinónimos. El primer concepto es mucho más restrictivo.

- (43) Las diferencias del caso son importantes. La viabilidad de un plan de modernización de corte neoconservador tiene restricciones de muy diversa índole, según se trate de un país subdesarrollado o una potencia mundial. No obstante, algunas coincidencias son significativas. Jessel et al. (1984) denominan al modelo Thatcher "autoritarismo popular", mientras que Dix (1985), en un estudio sobre el populismo en América Latina no vacila en categorizar al peronismo como "populismo autoritario". Si al "viejo" peronismo le sumamos la "economía popular de mercado", propuesta por Menem, podremos estar seguros que las similitudes entre ambos van más allá de la mera simetría terminológica.
- (44) El juicio del Dr. Menem sobre su predecesor en la presidencia es también un claro indicador al respecto. No dudó en calificar a Alfonsín como "de izquierda subida". (Clarín, 30-8-90, pag. 3).
- (45) Véase "Página Doce", 18-11-90, pags. 2-3.
- (46) No podía ser de otra manera. Catterberg (1973:180), en un estudio sobre las actitudes de la clase dominante en Argentina, señala que "la élite properonista favorece fuertemente la intervención del Estado en la economía". Residuos de esta tendencia no pueden haber sido totalmente eliminados en el partido gobernante.
- (47) Un plan de gobierno consistente con las directrices trazadas respecto al "marco metapolítico" -en el sentido de Dror (1983) o, más precisamente, el indicado por Johnson y Heilman (1988)- es desarrollado en la Municipalidad de Buenos Aires por el Intendente Grosso.
- (48) Esto es incluso admitido por socialistas como Heilbroner (1990), que habla de la "victoria" de la posición de Hayek frente a Lange, respecto al fracaso de la planificación económica centralizada.
- (49) El economista Guido Di Tella manifestó en un programa periodístico que Menem, a través de las políticas implementadas, no hizo sino traducir a hechos lo que le pedía "a gritos" la totalidad de la opinión pública. Si su electorado es, efectivamente, parte de la opinión pública, esta afirmación de Di Tella no se corresponde estrictamente con la realidad.
- (50) En una Encuesta del Centro de Estudios sobre Opinión Pública de junio de 1990, el 25% de los encuestados opinaba que el mayor acierto del gobierno eran las privatizaciones (Clarín, 8-7-90, pag. 10). Otra encuesta similar realizada en diciembre de 1990 mostraba que dicha cifra ascendía al 28% (Clarín, 23-12-90).
- (51) Se trata de la vieja falacia lógica de afirmación del consecuente.
- (52) Para Edelman (1988:10), "alternativamente condiciones aceptadas como inevitables o no problemáticas pueden pasar a ser vistas como problemas, y condiciones perjudiciales pueden no ser definidas como temas políticos". El caso del tamaño del Estado en 1983 y 1989 es un claro ejemplo de ello. A este respecto, es pertinente la siguiente definición de Edelman (1988:12): "los problemas entran en el discurso y, consecuentemente, en existencia como refuerzo de ideologías, no simplemente porque estén allí o porque sean importantes para el bienestar. Especifican quién es virtuoso y útil, y quién inútil o peligroso, qué acciones pueden recompensarse y cuáles deben ser penalizadas. Constituyen a las personas en sujetos con tipos particulares de aspiraciones, autoconcepto y miedos. Son críticos para determinar quién ejerce la autoridad y quién la acepta. Constituyen áreas de inmunidad de preocupación, pues las mismas no son consideradas como problemas".
- (53) El modelo menemista cuenta con planteos alternativos, independientemente

te de su viabilidad y el consenso que ellos despierten. Un ejemplo al respecto es la propuesta de Claudio Lozano(1989), un sindicalista de filiación partidaria justicialista, que criticó la política actual de su partido y propugna una reforma estatal de "sentido inverso" a la del presidente Menem, procurando organizar el "consenso real del 14 de Mayo".

- (54) Ciertamente, debe notarse que la única alternativa para lograr una economía abierta con un marcado sesgo integracionista con el resto del mundo no es el Estado Mínimo. En tal sentido, Ruggie(1983b:18) afirma que "cualquier identidad presumible entre una estrategia de desarrollo orientada hacia afuera y el laissez-faire es ficticia, o quizás más exactamente, ideológica". Baste recordar el caso coreano, en el cual uno de los pilares con que se logró cimentar el modelo fue una combinación de un Estado fuertemente regulador (Westphal,1990;Haggard y Chung-In-Moon,1983), que promovía determinadas exportaciones, y un mercado libre para la asignación de recursos. No obstante, en el momento actual del sistema capitalista mundial, el modelo difusionista del desarrollo requiere de un Estado más reducido para que se logre la atracción de inversiones extranjeras.
- (55) La lectura de los principales discursos del presidente Menem(1990) no da indicios ciertos de su proyecto y la asimilación con el modelo difusionista. No obstante, es interesante destacar que Menem y Dromi (1990), en una obra que pretende delinear la metapolítica del proyecto de la administración justicialista, hacen referencia al papel del Estado como "orientador" de la actividad económica. Esto parece más una concesión a la tradición estatista argentina, que un rasgo constitutivo de la política económica. A este respecto, no cabe duda que las medidas implementadas tienden a disminuir el poder estatal como árbitro de las relaciones económicas, para transferirlo a las fuerzas del mercado.
- (56) En efecto, no puede calificarse de otra manera la alianza con que el Dr. Carlos Menem inicia su gobierno. El justicialismo, que instauró en la década del cuarenta un modelo de acumulación, que hoy se encuentra en absoluta decadencia, eligió gobernar con la ayuda de su tradicional "enemigo": la oligarquía agro-exportadora, con los fines de reinstalar el crecimiento económico en la República Argentina.
- (57) No es la primera vez que se transfiere patrimonio del Estado a la explotación del sector privado, pero sí que se generaliza una política de esa naturaleza. Al tiempo que se inician los primeros experimentos, importantes dificultades, se asiste al anuncio de planes ambiciosos. Más allá de la incertidumbre respecto a la materialización de los mismos, debe reconocerse al gobierno justicialista el haber sido el primero que implementa sistemáticamente privatizaciones en la República Argentina, incluso a nivel municipal.
- (58) Véase "Clarín" (Suplemento Económico, 22-7-90, pag.5)
- (59) Al referirme a un nuevo consenso, no le otorgo el carácter totalizado implícito en el esquema de O'Donnell y Schmitter(1988). Se trata más bien de un consenso reducido, que abarca ciertos estratos de la clase política y sindical, vinculados al partido gobernante, y a amplios sectores de la burguesía local y extranjera, de forma tal que facciones que tradicionalmente admitían cierto nivel de confrontación coinciden en un determinado modelo. Al momento de redacción de este trabajo, n

puedo dejar de calificar este nuevo consenso como precario, pues subsiste aún cierta incertidumbre respecto a la futura proyección del mismo.

- (60) Al respecto, baste señalar que el déficit del sector público como porcentaje del P.B.I. ascendió al 6% durante el año 1982, en países como Japón y el Reino Unido (Balassa et.al., 1986).
- (61) Durante el alzamiento militar de diciembre de 1990 circuló un plan económico cuyas características, exclusivamente en lo referido a los poderes regulatorios del Estado, obedecían a los lineamientos global del modelo de referencia.
- (62) A tal fin, puede consultarse un artículo de Heymann (1986), que brinda un panorama general de los enfoques monetarista, estructuralista y de puja distributiva. Una exposición más técnica es desarrollada por Frisch (1983).
- (63) Me refiero a la violencia como fundadora del orden social. Aglietta y Orléan (1981:21) utilizan el pensamiento de René Girard, trabajando en base a "ciertas similitudes aclaratorias entre el orden mercantil y el orden sacrificial".
- (64) Esto supone cierta inelasticidad de la demanda. Por lo demás, cabe notar que la formulación de "poder monopólico" de Slawson no se vincula a la visión tradicional de monopolio en la teoría económica.
- (65) Esta presentación admite cierto "parecido de familia" con algunas versiones de la teoría estructuralista y de la de puja distributiva de la inflación, pero el propio Slawson procura diferenciarse explícitamente de tales perspectivas. En tal sentido, pone énfasis en señalar que lo que denomina inflación competitiva "difiere en muchos aspectos de lo que otros han llamado "espiral de precios y salarios", inflación de costos o inflación de salarios" (Slawson, 1981:14).
- (66) Tal como Conaghan et.al. (1990) verifican para otros países latinoamericanos, es posible sostener que ha ido creciendo en el empresariado local y extranjero en Argentina un progresivo "consenso antiestatista". La exteriorización del mismo a través del retiro del apoyo a las políticas económicas, en las cuales el Estado "no hace los deberes", significa un movimiento alcista de precios, que según el cariz de las circunstancias puede culminar o no en hiperinflación.
- (67) Este último aspecto ha sido objeto de cuestionamiento por parte del ministro Cavallo. Posiblemente se adopte un sistema alternativo.
- (68) Clarín, 30-12-90, pag. 20.
- (69) Clarín, 14-2-91, pag. 18.
- (70) El hecho de que la reducción del déficit y el logro de la estabilización estén estrechamente asociados no debe confundir y llevar a una falsa identidad entre ambos.
- (71) La economía informal ascendería al 40% del P.B.I., según datos suministrados en Clarín (2-12-90, Sup. Económico, pag. 4-5). Si esto es correcto existen amplias razones para creerlo, las cifras de las cuentas nacionales no se corresponderían con la realidad y el diagnóstico sobre el peso del Estado, que se basa en ellas, debería replantearse, ya que el déficit del sector público como porcentaje del P.B.I. sería inferior, así como la presión tributaria.
- (72) Algo que ha sucedido en los años más recientes.
- (73) Este fenómeno inicial siguió a la superación del momento hiperinflacionario durante la gestión del ministro Erman González, pese a que se

estaba en presencia de un período netamente recesivo. El efecto, naturalmente, no fue duradero y se desvaneció rápidamente ante la escalada cambiaria de principios de 1991.

-000-

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aglietta Michel y Orléan André  
1981 La Violence de la monnaie, P.U.F., París.
- Aharoni Yair  
1988 "The United Kingdom: Transforming Attitudes", en Raymond Vernon (ed.) The Promise of Privatization, Council on Foreign Relations, New York.
- Alber Jens  
1988 "Continuities and Changes in the Idea of the Welfare State", en Politics and Society 16:451-468.
- Babai Don  
1988 "The World Bank and the IMF: Rolling Back the State or Backing Its Role", en Raymond Vernon (ed.), The Promise of Privatization, Council on Foreign Relations, New York.
- Balassa Bela, Bueno Gerardo, Kuczynski Pedro y Simonsen Mario  
1986 Hacia una Renovación del Crecimiento en América Latina, Instituto for International Economics, El Colegio de México y Fundação Getúlio Vargas, Washington.
- Bendick Mark  
1989 "Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to Be Taken Seriously", en Sheila Kamerman y Alfred Kahn (eds.), Privatization and the Welfare State, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Bennet James y Di Lorenzo Thomas  
1987 "The Role of Tax-Funded Politics", en Steve H. Hanke (ed.), Prospects for Privatization, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 36 nº3, New York.
- Betancourt Roger y Kiguel Miguel  
1989 "Neoconservative Economics Experiments in the Southern Cone", en Latin American Research Review XXIV: 224-240.
- Bhaskar Roy  
1990 La Ilusión Positivista. Esquema de una Ideología Política en Acción, Ficha de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Dto. de Doctorado, Buenos Aires,
- Boneo Horacio  
1985 "Privatización. Teoría y Práctica", en Horacio Boneo (ed.), Privatización. Del Dicho al Hecho, Ed. El Cronista Comercial, Buenos Aires

- Bossert Thomas J.  
1987 "The Promise of Theory", en Thomas Bossert y Peter Klarén(eds.), The Promise of Development. Theories of Change in Latin America, Westview Press, Boulder.
- Bozeman Barry  
1988 "Exploring the Limits of Public and Private Sectors: Beyond the Marginot Line", en Public Administration Review 47:672-674.
- Brewster-Smith M.  
1973 "Political Attitudes", en Jeanne Knutson(ed.), Handbook of Political Psychology, Jossey Bass, San Francisco.
- Brodkin Evelyn y Young Dennis  
1989 "Making Sense of Privatization: What can we learn of economic and political analysis", en Sheila Kamerman y Alfred Kahn(eds.), Privatization and the Welfare State, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Brzezinski Zbigniew  
1989 El Gran Fracaso. El Nacimiento y la Muerte del Comunismo en el siglo XX, Lasser Press, Mexico.
- Burink Franke  
1987 "Privatization in Europe", en Calvin Kent(ed.), Entrepreneurship and the privatizing of Government, Quorum Books, New York.
- Butler Stuart y Kondratas Anna  
1987 Out of the Poverty Trap. A Conservative Strategy for Welfare Reform, Free Press, New York.
- Catterberg Edgardo  
1973 Political Attitudes, Social Background and Consensus among Argentine Elites, Ph.D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- 1989 Los Argentinos Frente a la Política, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- Catterberg Edgardo y Braun María  
1989 "Las Elecciones Presidenciales Argentinas del 14 de Mayo de 1989: la Ruta a la Normalidad", en Desarrollo Económico XXIX: 361-374.
- Central Office of Information  
1987 Britain's Privatisation Policy, London.
- Conagahn Catherine, Abugattas Luis y Malloy James  
1990 "Business and "the Boys": The Politics of Neoliberalism in the Central Andes", en Latin American Research Review XXV: 3-30.
- Derthick Martha y Quick Paul  
1985 The Politics of Deregulation, The Brookings Institute, Washington

- Diamond Marcelo  
1986 "Overcoming Argentina's Stop and Go Economic Cycles", en Jonathan Hartlyn y Samuel Morley(eds.), Latin American Political Economy Financial Crisis and Political Change, Westview Press, Boulder.
- Dix Robert  
1985 "Populism:Authoritarian and Democratic", en Latin American Research Review XX:29-52.
- Donahue John D.  
1989 The Privatization Decision.Public Ends,Private Means, Basic Books, New York.
- Dror Yeheztkel  
1983 Public Policymaking Reexamined, Transaction Books, New Brunswick (Second Edition).
- Dunlop Gordon  
1987 "La Privatización de British Airways", en ADEBA, Desregulación y Crecimiento, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Durupty Michel  
1988 Les Privatisations en France, La Documentation Française, Notes études documentaires n° 4857.
- Economist The  
1989 "Pinch Me,I must Be Dreaming",9-9-89:45-46.
- Edelstein Joel y Chilcote Ronald  
1986 Latin America.Capitalist and Socialist Perspectives of Development and Underdevelopment, Westview Press, Boulder.
- Edelman Murray  
1988 Constructing the Political Spectacle, The University of Chicago Press, Chicago.
- Ellis Larry  
1987 "The Privatization of Money:A Survey of the Issues", en Calvin Kent(ed.),Entrepreneurship and the Privatizing of Government, Quorum Books, New York.
- Fainstein Salomón  
1989 "Estado y Opinión Pública", en Realidad Económica 87:28-26.
- Federbusch Serge  
1988 "Les Privatisations dans l'impasse", en Revue d'Economie Industrielle 44:48-60.
- Fiebele Norman  
1988 The International Economy Under Stress, Ballinger, Boston.

- Fischlow Albert  
1990 "the Latin American State", en Journal of Economic Perspectives IV:61-74.
- Fitzgerald Randall  
1988 When Government Goes Private. Successful Alternatives to Public Service, Universe Books, New York.
- Floria Carlos  
1987 "Democracy in Argentina", en Enrique Baloyra(ed.), Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone, Westview Press, Boulder.
- Fontana Andrés  
1985 "Fuerzas Armadas e Ideología Neoconservadora: El Redimensionamiento del Estado en la Argentina (1976-1981)", en Horacio Boneo(ed.), Privatización. Del Dicho al Hecho, Ed. El Cronista Comercial, Buenos Aires.
- Friedman Milton  
1968 "The Methodology of Positive Economics", en M. Brodbeck(ed.), Readings in the Philosophy of the Social Sciences, Macmillan, New York.
- Frisch Helmut  
1983 Theories of Inflation, Cambridge University Press, Cambridge.
- Frischknecht Federico  
1991 "Tras treinta y cinco fracasos otra vez lo mismo", en Ambito Financiero, 15-2-91, pag. 14.
- García Aníbal  
1989 "Ineficiencia, Deuda Externa y Privatización", en Realidad Económica 89:34-51.
- Gerchunoff Pablo y Guadagni Alieto  
1987 "Elementos para un Programa de Reformulación Económica del Estado en ADEBA, Desregulación y Crecimiento, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Gilpin Robert  
1987 The Political Economy of International Relations, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Goodman John C.  
1987a "Privatizing Medicare", en Calvin Kent(ed.), Entrepreneurship and Privatizing of Government, Quorum Books, New York.  
1987b "Privatizing the Welfare State", en Steve Hanke(ed.), Prospects for Privatization, Proceedings of the Academy of Political Science Vol 36 nº 3, New York.
- Gordon David y Katznelson Ira  
1988 "Reflections on the Welfare State: Introduction", en Politics and Society 16:447-450.

- Graziano Walter  
1990 Historia de Dos Hiperinflaciones. De Sourrouille a Erman González. Fundación Gabriel y Darío Ramos, Buenos Aires.
- Haggard Stephan y Chung-In-Moon  
1983 "The South Korean State in the International Economy: Liberal, Dependent or Mercantile?", en John Gerald Ruggie(ed.), The Antinomies of Interdependence. National Welfare and the International Division of Labor, Columbia University Press, New York.
- Hamilton Clive  
1989 "The Irrelevance of Economic Liberalization in the Third World" en World Development 17:1523-1530.
- Hanke Steve H.  
1987 "Privatization versus Nationalization", en Steve Hanke(ed.), Prospects for Privatization, Proceedings of the Academy of Political Science Vol.36 nº3, New York.
- 1989 "Hacia un Capitalismo Popular", en Steve Hanke(ed.), Privatización y Desarrollo, Trillas, México.
- Harberger Arnold  
1987 "Crecimiento del Sector Público en Nuestros Tiempos", en ADEBA, Desregulación y Crecimiento, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Harrington Michael  
1974 "The Welfare State and Its Neoconservative Critics", en Lewis Core and Irving Howe(eds), The New Conservatives. A Critique from the Left, Quadrangle, New York.
- Hartlyn Jonathan y Morley Samuel  
1986 "Political Regimes and Economic Performance in Latin America", en Jonathan Hartlyn y Samuel Morley(eds.), Latin American Political Economy. Financial Crisis and Political Change, Westview Press, Boulder.
- Heald David y Steel David  
1985 "Privatización de la Empresa Pública: la Trayectoria del Gobierno Conservador Británico(1979-1983)", en Horacio Boneo(ed.), Privatización. Del Dicho al Hecho, Ed. El Cronista Comercial, Buenos Aires.
- Heilbroner Robert  
1985 The Nature and Logic of Capitalism, Norton, New York.
- 1990 "Analysis and Vision in the History of Modern Economics", en Journal of Economic Literature XXVIII: 1097-1114.
- Henig Jeffrey  
1989 "Privatization in the United States: Theory and Practice", en Political Science Quarterly 104:649-670.

- Heymann Daniel  
1986 Tres Ensayos sobre Inflación y Políticas de Estabilización, CEPA, Buenos Aires.
- Hirschman Albert  
1978 "The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for its Economic Determinants", en David Collier(ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Holloway Harry y George John  
1979 Public Opinion. Coalitions, Elites and Masses, St. Martin's Press, New York.
- Hyman Herbert  
1973 "Surveys in the Study of Political Psychology", en Jeanne Knutson(ed.), Handbook of Political Psychology, Jossey Bass, San Francisco.
- Jessop Bob et.al.  
1984 "Authoritarian Populism: Two Nations and Thatcherism", en New Left Review 147:32-60, citado por Jeanne Laux y Maureen Appel Molot, State Capitalism. Public Enterprise in Canada, Cornell University Press, Ithaca, 1988.
- Johnson Gerald y Heilman John  
1988 "Metapolicy, Transition and Policy Implementation", en Public Administration Review 47:468-478.
- Kamerman Sheila y Kahn Alfred  
1989 "Continuing the Discussion and Taking a Stand" en Sheila Kamerman y Alfred Kahn(eds.), Privatization and the Welfare State, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Kapstein Ethan B.  
1988 "Brazil: Continued State Dominance" en Raymond Vernon(ed.), The Promise of Privatization, Council on Foreign Relations, New York.
- Kay John, Meyer Colin y Thompson David  
1986 "Introduction", en John Kay, Colin Meyer y David Thompson(eds.), Privatisation and Regulation: the United Kingdom Experience, Clarendon Press, Oxford.
- Killick Tony y Commander Simon  
1988 "State Divestiture as a Policy Instrument in Developing Countries" en World Development 16:1465-1479.
- Kristol Irving  
1986 Reflexiones de un Neoconservador, GEL, Buenos Aires.
- Labbe Francisco y Lleyenés Marcelo  
1987 Evolución del Proceso Privatizador Chileno(1973-1987), Centro de Estudios Públicos, Mimeo.

- Lane Robert E.  
1973 "Patterns of Political Belief" en Jeanne Knutson(ed.), Handbook of Political Psychology, Jossey Bass, San Francisco.
- Laux Jeanne K. y Molot Maureen Appel  
1988 State Capitalism. Public Enterprise in Canada, Cornell University Press, Ithaca.
- Leeds Roger  
1988 "Turkey: Rhetoric and Reality", en Raymond Vernon(ed.), The Promise of Privatization, Council on Foreign Relations, New York.
- Levy Brian  
1988 "The State-Owned Enterprise as an Entrepreneurial Substitute in Developing Countries: the Case of Nitrogen Fertilizer", en World Development 16:1199-1221.
- Lima Fredy y Peña Alfredo  
1989 "Las Privatizaciones en Europa (Reino Unido, Alemania Federal, España, Francia)", en Realidad Económica 88:30-49.
- Linowes David F. (Chairman)  
1988 Towards More Effective Government, A Report of the President's Commission on Privatization, Washington.
- Lipjhardt Arend  
1981 "Political Parties: Ideologies and Programs", en Howard Penniman y Austin Ramney(eds.), Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Lipset Seymour Martin  
1987 "Values, Education and Entrepreneurship", en Peter Klarén y Thomas Bossert(eds.), The Promise of Development. Theories of Change in Latin America, Westview Press, Boulder.
- Lipset Seymour Martin y Schneider William  
1983 The Confidence Gap. Business, Labor and Government in the Public Mind, The Free Press, New York.
- Lozano Claudio  
1989 "Revolución Productiva, Cultura del Trabajo y Justicia Social", en Realidad Económica 91:38-53.
- López Andrés y Díaz Pérez José Luis  
1990 "Tristeza y Melancolía del Capitalismo. Las Transformaciones en la Economía Mundial y los Países en Desarrollo", en Realidad Económica 92-93:103-155.
- Markus Gregory y Converse Philip  
1984 "A Dynamic Simultaneous Model of Electoral Choice", en Richard Niemi y Herbert Weisberg(eds.), Controversies in Voting Behavior, CQ Press, Washington.

- Matellanes Marcelo, Basco Carlos, Gaggero Jorge y Gerchunoff Pablo  
1988 Un Marco de Análisis Nacional para la Reforma del Sector de las Empresas Públicas. Notas Preliminares, Mar del Plata, Mimeo.
- Mc. Cormick Janice  
1985 "Apprenticeship for Governing: An Assessment of French Socialism in Power", en Howard Machin y Vincent Wright (eds.), Economic Policy and Policy-Making Under the Mitterrand Presidency (1981-84), Pind London.
- Menem Carlos  
1990 La Esperanza y La Acción, Emecé, Buenos Aires.
- Menem Carlos y Dromi Roberto  
1990 La Reforma del Estado, Ed. Ciencias de la Administración, Buenos Aires.
- Millward Robert  
1986 "The Comparative Performance of Public and Private Ownership", en John Kay, Colin Meyer y David Thompson (eds.), Privatisation and Regulation: the United Kingdom Experience, Clarendon Press, Oxford.
- Moore John  
1986 "The Success of Privatisation", en John Kay, Colin Meyer y David Thompson (eds.), Privatisation and Regulation: the United Kingdom Experience, Clarendon Press, Oxford.
- Mora y Araujo Manuel  
1985 "La Naturaleza de la Coalición Alfonsinista", en Natalio Botana y Otros, La Argentina Electoral, Sudamericana, Buenos Aires.
- Mora y Araujo Manuel, Aftalión Enrique y Noguera Felipe  
1985 ¿Qué nos Pasa a los Argentinos?, Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.
- Morgan David y England Robert  
1989 "The Two Faces of Privatization", en Public Administration Review 48:979-987.
- Nelson Alan  
1990 "Are Economic Kinds Natural?", en W. Savage (ed.), Scientific Theory, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Niemi Richard y Weisberg Herbert  
1984a "What Determines the Vote?", en Richard Niemi y H. Weisberg (eds.), Controversies in Voting Behavior, CQ Press, Washington.
- 1984b "Is Party Identification Meaningful?", en Richard Niemi y Herbert Weisberg (eds.), Controversies in Voting Behavior, CQ Press, Washington.
- 1984c "Do Voters Think Ideologically?", en Richard Niemi y H. Weisberg (eds.), Controversies in Voting Behavior, CQ Press, Washington.

- Nozick Robert  
1974 Anarchy, State and Utopia, Basic Books, New York.
- Nun José  
1987 "Vaivenes de un Régimen Social de Acumulación en Decadencia", en Carlos Portantiero y José Nun (comps.), Ensayos sobre la Transición Democrática en la Argentina, Puntosur, Buenos Aires.
- O'Donnell Guillermo  
1979 "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Quest for Democracy", en David Collier (ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- 1986 "Comment on Chapter 6/Marcelo Diamand", en Jonathan Hartlyn y Samuel Morley (eds.), Latin American Political Economy. Financial Crisis and Political Change, Westview Press, Boulder.
- O'Donnell Guillermo y Nun José (Coordinadores)  
1987 Capitalismo y Democracia en América Latina, CLADE, Documento de Trabajo nº 2, Buenos Aires.
- O'Donnell Guillermo y Schmitter Philippe  
1988 Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Vol. 4: Conclusiones Tentativas sobre Democracias Inciertas, Paidós, Buenos Aires.
- Offe Claus  
1975 "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", en Leon Lindberg (ed.), Stress and Contradictions in Modern Capitalism, Heath, Lexington, citado por Jeanne Kirk y Maurice Appel Molot, State Capitalism. Public Enterprise in Canada, Cornell University Press, Ithaca, 1988.
- O'Higgins Michael  
1989 "Social Welfare and Privatization: the British Experience", en Sheila Kamerman y Alfred Kahn (eds.), Privatization and the Welfare State, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Olivera Enrique  
1987 "La Situación Actual y las Perspectivas de Desregulación y Privatización en Argentina", en ADEBA, Desregulación y Crecimiento, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Pastor Manuel  
1990 "Capital Flight from Latin America", en World Development 18:1-16
- Pirie Madsen y Young Peter  
1989 "El Desarrollo como Ayuda", en Steve Hanke (ed.), Privatización y Desarrollo, Trillas, México.
- Poole Robert  
1989 "Los Obstáculos Políticos a la Privatización", en Steve Hanke (ed.), Privatización y Desarrollo, Trillas, México.

- Pepper Karl  
1967 El Desarrollo del Conocimiento Científico. Conjeturas y Refutaciones, Paidós, Buenos Aires.
- Pryke Richard  
1986 "The Comparative Performance of Public and Private Enterprise", en John Kay, Colin Meyer y David Thompson (eds.), Privatisation and Regulation: the United Kingdom Experience, Clarendon Press, Oxford.
- Robinson John y Holm John  
1980 "Ideological Voting is Alive and Well", en Public Opinion vol 3. n 52-58.
- Rosenberg Alexander  
1989 "Are Generic Predictions Enough?", en Erkenntnis 30:43-68.
- Ross Randy L.  
1988 Government and the Private Sector. Who Should Do What?, Crane, Russak & Co., New York.
- Ruggie John Gerald  
1983a "Political Structure and Change in the International Economic Order: the North-South Dimension", en John Gerald Ruggie (ed.), The Antinomies of Interdependence. National Welfare and the International Division of Labor, Columbia University Press, New York.
- 1983b "Interdependence and National Welfare", en John Gerald Ruggie (ed.) The Antinomies of Interdependence. National Welfare and the International Division of Labor, Columbia University Press, New York.
- Salama Pierre  
1989 "La Intervención del Estado y la Legitimación de la Crisis Financiera: el Caso de los Países Latinoamericanos Semi-industrializados en Revista Latinoamericana de Economía XX:45-78.
- Savas E.S.  
1982 Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government, Chatham House, Chatham, New Jersey.
- 1989 Privatización. La Clave para un Gobierno Mejor, Gernika, México.
- Schienenbaum Kim Ezra  
1984 Beyond the Electoral Connection. A Reassessment of the Role of Voting in Contemporary American Politics, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Schmitter Philippe  
1988 "Five Reflections on the Future of the Welfare State", en Politics and Society 16:503-516.

- Schvarzer Jorge  
 1981 Expansión Económica del Estado Subsidiario(1976-1981), CISEA, Buenos Aires.
- 1990 Un Modelo sin Retorno. Dificultades y Perspectivas de la Economía Argentina, CISEA, Buenos Aires.
- Seliktar Ofira  
 1986 "Identifying a Society's Belief System", en Margaret Hermann(ed.), Political Psychology, Jossey Bass, San Francisco.
- Sheahan John  
 1987 Patterns of Development in Latin America. Poverty, Repression and Economic Strategy, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Slawson W. David  
 1981 The New Inflation. The Collapse of Free Markets, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Sniderman Paul y Tetlock Philip  
 1986 "Interrelationship of Political Ideology and Public Opinion", en Margaret Hermann(ed.), Political Psychology, Jossey Bass, San Francisco.
- Solchaga Catalán Carlos  
 1987 "Desregulación y Privatización en España", en ADEBA, Desregulación y Crecimiento, Ed. Tesis, Buenos Aires.
- Sopeña Germán  
 1989 "Las Ideologías no han Muerto: Cambió el Signo Dominante", en Ideas sobre la Libertad 53:15-18
- Spann Robert  
 1977 "Public versus Private Provision of Government Services", en Thomas Borcherding(ed.), Budget and Bureaucrats. The Sources of Government Growth, Duke University Press, Durham.
- Starr Paul  
 1987 "The Limits of Privatization", en Steve Hanke(ed.), Prospects for Privatization, Proceedings of the Academy of Political Science Vol. 36 n°3, New York.
- 1989 "The Concept of Privatization", en Sheila Kamerman y Alfred Kahn (eds.), Privatization and the Welfare State, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Sullivan Harold  
 1988 "Privatization of Public Services: A Growing Threat to Constitutional Rights", en Public Administration Review 47:461-467.

- Tanoira Manuel  
1989 "La Privatización como Política", en Steve Hanke(ed.), Privatización y Desarrollo, Ed. Trillas, México.
- Therborn Göran  
1989 La Ideología del Poder y el Poder de la Ideología, Siglo XXI, México.
- Thompson Robert  
1990 Book Review of "The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism" by Andrew Gamble, en Journal of Politics 52 700-703.
- Tufte Edward  
1978 Political Control of the Economy, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Vernon Raymond  
1988 "Introduction: The Promise and the Challenge", en Raymond Vernon(The Promise of Privatization, Council on Foreign Relations, New York.
- Vicens Mario y Gerchunoff Pablo  
1989 Gasto Público, Recursos Públicos y Financiamiento en una Economía en Crisis. El Caso Argentino, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Waisman Carlos  
1990 "The Argentine Paradox", en Journal of Democracy I:91-102.
- Westphal Larry  
1990 "Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from the South Korea's Experience", en Journal of Economic Perspectives 4:41-59.
- Wiarda Howard  
1985 "Economic and Political Statism in Latin America", en Michael Novak y Michael Jackson(eds.), Latin America: Dependency or Interdependence?, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Wiarda Howard y Kline Harvey  
1985 "The Latin American Tradition and Process of Development" en Howard Wiarda y Harvey Kline(eds.), Latin American Politics and Development(Second Edition), Westview Press, Boulder.
- Young Peter  
1987 "Privatization Around the World", en Steve Hanke(ed.), Prospects for Privatization, Proceedings of the Academy of Political Science Vol. 36 nº 3, New York.