

Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores

Buenos Aires, 29 - 30 de septiembre del 2005

Propuesta temática N° 2: Poder, dominación, fuerza, violencia.

“La participación del saber científico en los debates políticos: la Convertibilidad”¹

María Laura Anzorena y Pamela Sosa²

“todo esto es un panorama de maravillas y siempre obliga a la misma pregunta: ¿Cómo no se les ocurrió a otros antes?”

(Ámbito Financiero, 21/03/91, Pág. 1.)

I. Introducción

Entre fines de los 80' y principios de los 90' se llevaron a cabo en la Argentina transformaciones radicales en materia de política macroeconómica. Medidas como las privatizaciones de empresas públicas, reforma tributaria, apertura de mercados, desregulación de la economía, reducción del Estado y paridad cambiaria por ley, fueron tomadas en medio de una profunda crisis social cuyo principal rasgo era los niveles inflacionarios inéditos en la historia del país.

El control de la inflación se había convertido en un elemento clave de cualquier estrategia de poder político. Basta recordar que el mandato presidencial del Dr. Raúl Alfonsín había concluido anticipadamente por una disparada de precios que culminó en estallido social, luego de reiterados fracasos de los programas estabilizadores. Las gravísimas consecuencias que generó la hiperinflación al mantenerse en el tiempo, como el deterioro de los salarios reales, la desmonetarización de la economía, el desabastecimiento, la desarticulación de todo intento de cálculo económico a mediano plazo, la estimulación del agio y la especulación, posicionaron la desvalorización de la moneda ya no como “un”

¹ Nuestros agradecimientos a Mariana Heredia quien nos acercó a la investigación por sus comentarios y correcciones. A Pedro Blois, Clara Pintos y Gabriel Obradovich por compartir este camino con nosotras.

² Estudiantes avanzadas de la Carrera de Sociología de la UBA y participantes del Ubacyt “El rol de la democracia corporativa en la implantación del modelo hegemónico neoliberal. Argentina 1989-2001”,

problema económico sino como “el” problema del orden social. La parálisis política frente a este fenómeno desplazó la solución de este problema desde el ámbito de la responsabilidad política hacia el ámbito del saber técnico. En este contexto la figura del experto, en tanto portador único de un saber técnico específico, cobró una importancia central en los mecanismos decisionales del Estado. En nuestro trabajo nos propusimos analizar la dinámica político parlamentaria que posibilitó la promulgación de la Ley de Convertibilidad.

En este marco, nos preguntamos en qué medida el diagnóstico del problema de la inflación que proponía la Convertibilidad se presentó como políticamente aséptico; cómo se construyó la relación de los actores políticos con la figura del “experto” y en especial con el Ministro de Economía Domingo Cavallo; de que manera fue resignificada esta medida económica por los actores políticos de la época; y, por último, qué impactos tuvieron en la dinámica interna de los partidos más importantes los debates en torno de esta ley

Con este fin, trabajamos sobre dos tipos de fuentes: material periodístico de la época y debates parlamentarios del periodo. Fueron consultados los diarios Clarín, La Nación y Ámbito Financiero para los meses de marzo y abril de 1991, así como los diarios de sesiones parlamentarias de la Cámara de Senadores (para 14 de febrero, 21, 22 y 23 de Marzo de 1991) y de la Cámara de Diputados (para el 26 y 27 de marzo).

II. El marco histórico de aplicación de la Convertibilidad

La hiperinflación que caracterizó el último período del gobierno de Alfonsín precipitó el traspaso anticipado del mando. En este marco el peronismo, liderado por el entonces candidato a la presidencia, negoció con el partido radical la salida prematura a cambio del apoyo necesario en el parlamento para la aprobación de las leyes que propondría el nuevo gobierno.

Los cambios en política económica buscaban modificar el modelo puesto en marcha en el año 1930. Este período de posguerra se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la economía a través de políticas proteccionistas, que alentaron el desarrollo del mercado

interno y con él la industrialización y la expansión del empleo. Para la época, este modelo se encontraba en crisis, y se reconocía en la inflación su mayor expresión.

Observando retrospectivamente, las medidas implementadas por el gobierno de Menem parecen exentas de contradicciones, sin embargo en la antesala de la convertibilidad tanto el gobierno como la sociedad en general estaban sumergidos en un contexto de desconcierto. La incertidumbre generada por la inestabilidad y el futuro económico potenciaban la imagen de dificultad para gobernar de las autoridades, factor que además alentaba el proceso inflacionario.

Los cambios que marcaron el periodo estuvieron en clara sintonía con los que se denominó “el Consenso de Washington”.³ El contexto internacional propiciaba la aplicación de las medidas implicadas en dicho documento. En ese período existían facilidades para acceder al mercado internacional de capitales ya que habían caído las tasas de interés en los países capitalistas occidentales. Frente a la disponibilidad de capitales privados en busca de nuevas economías emergentes, bajo inversiones directas o de portafolio, las políticas privatizadoras en Argentina, constituían una buena estrategia de atracción de capitales. Esta abundancia de liquidez, brindó luego ciertas condiciones necesarias para la aplicación de la convertibilidad.

En términos generales, el inicio de la estrategia transformadora del gobierno menemista estuvo marcada por la búsqueda de prerrogativas de los sectores económicos. Como primera medida nombró como ministro de economía a Miguel Roig, representante del grupo Bunge y Born. Esta gestión puso el acento en medidas anti-inflacionarias clásicas, generó un sinceramiento de precios nominales, aumentó las tarifas de los servicios públicos, devaluó el austral y restableció las tasas y retenciones tradicionales sobre las exportaciones, acompañada por la estabilización administrada de precios y salarios.

Luego de la temprana muerte de Roig, asumió la segunda gestión Rapanelli, también perteneciente al grupo BB. En esta etapa, se creó el marco jurídico de las dos leyes de emergencia económica que se orientaron a cambiar en profundidad y rápidamente la lógica en que se desenvolvía el régimen de acumulación y sus formas institucionales precedentes.

³ Este programa fue presentado como un receta de medidas a implementar con un perfil técnico que tuvo origen en el gobierno norteamericano y los organismos financieros internacionales. Lanzado a principios del 90` englobaba a los países latinoamericanos e implicaba una alternativa para los deudores y acreedores de deuda externa.

En pocas palabras, la ley de emergencia económica y social (N° 23 696) implicó la igualación en derechos y obligaciones del capital nacional y el capital financiero, y la ley de reforma del Estado (N° 23 697) implicó la privatización y reforma de las empresas públicas a partir de la capitalización de la deuda externa.

Sin embargo, fue en la tercera gestión de la cartera económica, entre el 90' y el 91' con Erman Gonzáles, que se pusieron en práctica y ejecutaron las dos leyes de emergencia económica que implicaban el quiebre en la forma de organizar la economía. El nuevo ministro, avanzó sobre las privatizaciones de Entel, Aerolíneas Argentinas, y elaboró las concesiones en materia de peajes en las rutas. Comenzó el proceso de reducción del gasto en la administración pública, eliminó los controles de los precios de bienes y servicios y el mercado de cambio, también redujo los aranceles aduaneros para productos importados. Incrementó el tipo de cambio real para las exportaciones, abarató los costos indirectos, desreguló los transportes y suprimió las corporaciones y juntas reguladoras de la producción agroindustrial.

Su estrategia para combatir la inflación se reflejó en el plan Bonex. A través de éste, buscó hacer frente a la deuda interna y frenar la suba de precios por medio de la reducción de la liquidez, inmovilizando de facto en las instituciones financieras todos los depósitos a plazo fijo.

Sobre el final de la gestión Gonzáles, se evidenció que el mero dismantelamiento del Estado y la redefinición de sus relaciones con el mercado, eran estrategias insuficientes para controlar la inflación. Las constantes alzas del dólar, evidenciaban la imposibilidad del gobierno para controlar la situación, disminuyendo así su credibilidad. Frente al hostigamiento de los sectores que demandaban la completa liberalización, sumado a las presiones de los sindicatos por los bajos salarios, se sumergió el periodo Gonzáles en un descontrol que derivó en diciembre de 1990 en lo que se denominó la segunda hiperinflación, acompañada por la renuncia del ministro. Su expulsión prematura, evidenció la insuficiencia de las medidas anti-inflacionarias y las reformas estructurales implementadas para lograr la estabilidad de precios con un consecuente equilibrio económico y político.

En este marco de inestabilidad y escasa legitimidad del gobierno, asume en enero de 1991 Domingo Cavallo como ministro de economía.

III. El Contexto y los lineamientos de la administración Cavallo

El proyecto de Convertibilidad por ley fue anunciado por el ministro de economía el 20 de marzo 1991. Aprobada por ley a través de la cámara de senadores el 22 y 23 de marzo y en diputados el 26 y 27 del mismo mes, la medida fue implementada el 1º de abril.

En lo inmediato, el contexto de la convertibilidad, estuvo signado por una débil legitimidad del gobierno. Mientras se multiplicaban las medidas económicas anunciadas por el ministro, el gobierno sostenía frentes de negociación con distintos actores sociales.

El congelamiento salarial y la resistencia de algunos gremios frente a las privatizaciones tomó cuerpo en una fuerte oleada de paros. Para el 18 de marzo, dos días antes del anuncio de la convertibilidad, los ferroviarios llevaban 34 días de paro, los docentes implementaban huelgas en diferentes puntos del país, la UOM anunciaba paros por tiempo indeterminado para abril, los bancos oficiales y textiles hacían paros de tiempos parciales y Luz y Fuerza estaba en negociaciones.

En relación a los sectores vinculados con el campo a principios de marzo, en el marco del denominado pacto fiscal, se anunció la eliminación de las retenciones a las exportaciones a los sectores agropecuarios. El pacto, implicaba la eliminación del impuesto y otras concesiones al sector, a cambio de un compromiso en materia fiscal: los productores rurales cumplirían con el pago del IVA y el impuesto a los activos.

Para los industriales el anuncio fue la eliminación casi total de los aranceles a la importación. A partir de esta medida se establecieron impuestos a los productos importados por un valor de 22% para productos terminados; un 11% para bienes intermedios; y un 0 % para los bienes de capital no producidos localmente, este régimen entraría en vigencia el 1º de abril, simultáneamente con la convertibilidad. Como compensación, lo único que recibieron fue una baja en las tarifas de luz y la promesa de una ley de flexibilización laboral que terminara con los clásicos convenios colectivos.

En materia de relaciones internacionales la Argentina se encontraba en negociaciones con el Club de París y el FMI. Este acuerdo era una etapa previa para la consagración del plan Brady, una solución a largo plazo de la deuda externa, que favorecería el equilibrio de las

cuentas públicas, condición sine quanon para el esquema de convertibilidad e implicaba el apoyo político de los EE.UU al rumbo económico argentino.

En esta coyuntura, la inflación ya había comenzado a ceder, en febrero fue de un 27% y en marzo del 12%. La herramienta para combatirla fue el incremento de los encajes bancarios, que reduciendo el dinero en circulación, intentaba combatir el aumento de precios.

Los anuncios del ministro estaban orientados a profundizar las medidas implementadas hasta el momento, como la venta de inmuebles del Estado y otros activos a través de la capitalización de deuda, reducción de las plantas de personal, medidas orientadas a cumplir con las metas fiscales, etc.

En cuanto al tipo de cambio de la administración Cavallo, el precio del dólar era controlado por un sistema de bandas de flotación cambiaria, es decir, un sistema por el cual el precio del dólar fluctuaba libremente entre una franja que imponía un valor mínimo y un valor máximo. Cuando el valor de la divisa norteamericana subía del valor estipulado, el Banco Central debía intervenir en el mercado de divisas como vendedor, por el contrario, si el valor del dólar bajaba, intervenía como comprador. A este sistema, que comienza con un piso de 8.000 australes y un techo de 10.000, se le iba aplicando un sistema de minidevaluaciones (“crawling peg”) por el cual se subía periódicamente el piso de la banda. Así, al momento de anunciarse el proyecto de convertibilidad, el valor del dólar podía fluctuar entre 9750 y 10000 australes, este sistema concretaba prácticamente de hecho un esquema de convertibilidad.

En síntesis, la promulgación de la ley en cuestión se dio en un marco frenético de propagación de reformas que redefinían las relaciones internacionales del país, la relación estado- mercado y fundamentalmente la relación capital nacional y financiero que había definido históricamente a la Argentina.

IV. Los partidos políticos en general y frente a la ley de convertibilidad

Estas profundas transformaciones en materia económica y particularmente la definición del problema inflacionario, atravesaban la dinámica interna de los partidos políticos. Si el radicalismo debió abandonar el gobierno por un estallido inflacionario, el justicialismo

entendía que sólo con un programa exitoso de estabilización podría mantener su poder en el tiempo.

.El partido Justicialista

Ante el perfil de las medidas económicas implementadas, el Justicialismo pasaba por una suerte de resignificación de las bases doctrinarias que habían definido la identidad política de este partido a lo largo de las 5 décadas precedentes. Algunos ejemplos de las tensiones que esto suscitó, son el temprano quiebre de su bloque de legisladores con la partida del “grupo de los 8”, el conflicto a voces entre el gobernador de la Provincia de Mendoza José Octavio Bordón y el Ministro de Economía Domingo Cavallo por la privatización del área petrolífera las Vizcacheras⁴ o las críticas de algunos dirigentes de la CGT (que mas tarde conformarán la CTA), históricamente peronista, a las políticas de privatización y congelamiento salarial.

Así, el 16 de marzo de 1991, pocos días antes de la presentación al Congreso del proyecto de ley de Convertibilidad, el justicialismo celebraba en el Teatro Cervantes un Congreso de Actualización Doctrinaria de la agrupación, donde el entonces Presidente Carlos Menem, en su carácter de titular del Partido Justicialista, formulaba una defensa de la “Economía Popular de Mercado” y del realineamiento internacional de la Argentina. El conflicto que atraviesa el PJ se cristaliza en este evento a través de las invitaciones selectivas, (Bordón, por ejemplo, no es invitado), las ausencias sin aviso y las críticas abiertas. El Intendente de San Martín, por ejemplo, explica su ausencia en el Congreso diciendo que *“la actualización doctrinaria no es creíble en estas condiciones y no debe ser el fruto de ningún trabajo tecnocrático”*⁵

Frente a este minoritario grupo crítico, el justicialismo más allegado al Presidente estructura alianzas con distintos grupos y partidos históricamente antiperonistas (la UceDé es el ejemplo por excelencia) dando pleno apoyo a las medidas económicas del Ministro Cavallo y alineados tras el discurso de la modernización y la incorporación de Argentina al mercado Mundial. Así, en una conferencia en la que participan Alsogaray y Grosso, el primero afirma que *“el gobierno nacional está aplicando ideas liberales (...) y los traspiés*

4 El enfrentamiento entre Bordón y Cavallo comienza a partir de que el gobierno nacional acepta la propuesta del consorcio integrado por Astra y Repsol para la explotación del área petrolífera Las Vizcacheras, en la provincia de Mendoza. Bordón reivindicaba el derecho de la provincia a la propiedad de estos recursos. Clarín, 4/4/1991, p.8 *“Armisticio entre Cavallo y Bordón”*.

*y errores que se han cometido no deben ser atribuidos a la reforma, sino a los planes”, mientras que el entonces Intendente de la Ciudad de Buenos Aires explicaba que “En América hay un mariscal, que es Estados Unidos, y un Estado Mayor que integran Canadá, México y Brasil”, en el mismo sentido afirmaba que “falta saber si la Argentina se suma a ese estado mayor o si sigue siendo tropa de ración fría”*⁶.

Estos dos ejemplos dejan de manifiesto que el *aggiornamento* doctrinario incluía no sólo al viraje en la definición de la política económica del país sino también el alineamiento internacional con Estados Unidos. En este sentido, “modernización” e “integración de Argentina al mundo” se presentaba como una asociación indisoluble para los actores.

Por otro lado, en el interior del PJ, la figura de Cavallo fue cobrando centralidad. Mientras la imagen del gobierno nacional caía estrepitosamente⁷ a causa de los casos de corrupción en los que se veían inmiscuidos funcionarios y políticos (Yoma gate, caso Maria Soledad, Swift Gate), la imagen del extrapartidario Ministro de Economía ascendía⁸ a la par que sus medidas controlaban el precio del dólar y la inflación.

Especialmente a partir del 2 de marzo de 1991, cuando el Banco Central logra frenar una fuerte corrida contra el dólar⁹, la prensa comienza a caracterizar a Cavallo como un hombre “pedagógico” y “técnico” que mantiene “feroces luchas”, “está dispuesto a jugar fuerte” con “decisión”, “audacia”, “voluntad”, e incluso “magia” y las imágenes de los diarios principales del país lo presentan como torero, jugador de fútbol americano, mago, domador de caballos, practicando esgrima o conduciendo un tanque de guerra¹⁰. Audacia, saber y decisión se entrelazan en la figura del Ministro que se erige mediáticamente como el hombre fuerte en la lucha contra el mal endémico del país: la inflación.

En este escenario en el que la política era asociada a la corrupción y la demagogia y el saber técnico a la resolución de los problemas sociales más acuciantes, la promesa de éxito

5 La Nación, 16/3/1991. P.16 “*El eronismo debatirá su actualización doctrinaria*”

6 La Nación, 11/3/1991. P.9: “*Sorman debatió con Alzogaray si Menem es liberal*”

7 Clarín, 6/4/1991, p.7: “*El Plan Cavallo durará de por vida, afirmó Menem*”

8 La Nación, 14/4/1991, p.4: “*Cavallo es el ministro que tiene mejor imagen, según una encuesta*”

9 El 2 de marzo de 1991 el Banco central vende 251,8 millones de dólares para mantener el precio del dólar dentro de la banda de flotación (9.300 y 10.000 australes) en una corrida contra la moneda norteamericana en el marco de una jornada que Cavallo denunció como un “intento de golpe económico”. Durante la semana que siguió, mediante la suba de 5 puntos de los encajes bancarios, logra la restricción liquidez haciendo caer el precio del dólar por debajo de la franja de flotación y el BCRA recompra los dólares que vendió, ganando una diferencia de U\$S 17 millones. Clarín y La Nación 6/4/91.

¹⁰ Clarín y La Nación, ediciones de marzo y abril de 1991.

de la Convertibilidad se instituye, de cara a los comicios de septiembre, como principal y único caballo de batalla del oficialismo.

El PJ emprende una estrategia de capitalización político-electoral de un plan que, paradójicamente, propone discursivamente la negación de los políticos como partícipes legítimos en la elaboración de políticas económicas. Recordemos que, al centrar la explicación de la inflación en el déficit fiscal, la fijación del tipo de cambio por ley encierra de alguna manera la premisa de que los políticos son naturalmente permeables a los intereses corporativistas, irresponsables y dispendiosos. En última instancia, son ellos la principal causa del caos social que sufre Argentina.

Así, en su discurso, Cavallo a la par que insistía en desligar de objetivos políticos la medida, invitaba a la ciudadanía a tomar en consideración los resultados de la gestión económica del gobierno a la hora de emitir el voto. Al tiempo que sostenía que el programa de convertibilidad “no tiene fines electoralistas” y que no pensaba en “medidas demagógicas”, apelaba a la *“madurez del pueblo argentino [para que] premie con su voto todos los esfuerzos que hagamos para organizar bien la economía”*¹¹

Otro indicador de la preeminencia político electoral que el Partido Justicialista le otorgó al Plan de Convertibilidad es el debate que se abre, casi simultáneamente al anuncio del mismo, en torno de cambiar o no la fecha de los comicios de septiembre. Por un lado, estaban aquellos que proponían adelantar las elecciones ya que, evaluando la posibilidad de que el plan fracasase, consideraban que había que cosechar lo antes posible los beneficios de la estabilidad en la opinión pública. La otra posición, la de aquellos que apostaban al cumplimiento de los objetivos más a mediano plazo, proponía mantener las elecciones en septiembre, ya que en ese mes se notarían no sólo los efectos de la estabilidad sino los de la reactivación económica¹². Sin embargo, de esta última posición no necesariamente se desprende que existiera plena confianza en el éxito del plan para contener la inflación a largo plazo. En este sentido la experiencia del Plan Austral era un antecedente concreto. Este plan de shock aplicado en junio de 1985 había logrado estabilizar los precios (bajando en pocos meses los niveles inflacionarios de 40 a 2% mensual), aumentar los salarios reales y activar el crédito al consumo, valiéndole al radicalismo la victoria en las elecciones

¹¹ *La Nación*, 24/3/1991, p.1 y 11 “Cavallo aseguró que, al lanzar el nuevo plan, no pensó en las elecciones”

¹² *Ámbito Financiero*, 22/3/1991, p.11 “Eufórico, Menem cree en el efecto Cavallo”

legislativas de octubre de ese mismo año, sin que la estabilización de precios tuviera resultados perdurables¹³.

La potencia de la estabilización como herramienta para conquistar los votos del electorado era tal que el nombre de Domingo Cavallo, un técnico extrapartidario con menos de cuatro meses al frente de la cartera económica, empezó a trascender como posible candidato a presidente en las elecciones de 1995.¹⁴

.La Unión Cívica Radical

En las discusiones internas de la Unión Cívica Radical, principal partido opositor, no se vieron críticas profundas al proyecto de ley. Más allá de algunas “objeciones técnicas” respecto a la capacidad del Estado de cumplir la metas de superávit fiscal¹⁵ y una propuesta alternativa de una convertibilidad atada, en lugar de al dólar, a una canasta de monedas¹⁶, los debates internos se ciñeron, casi por completo, a una evaluación del costo político que implicaría el hecho de ceder o no ante la urgencia del oficialismo por promulgar la ley.

Esto queda ejemplificado en los debates internos de la UCR con respecto a dar o no quórum en la Cámara de Diputados el 26 de marzo, fecha propuesta por el PJ. En este sentido, se observaron dos posiciones: la primera encabezada por Dante Caputo y Federico Storani y la segunda por César Jaroslavski, entonces a cargo de las negociaciones con el bloque justicialista. Por una parte, Caputo y Storani proponían no dar quórum para poder evaluar más en profundidad el proyecto, señalando en particular los peligros que implicaba atar una política monetaria al poder legislativo. En este sentido Caputo resaltaba *“fijense que Cavallo dijo que había decidido encadenarse a las columnas del Congreso. Cuando su plan se derrumbe, junto a él pretende arrastrar también al Congreso”*¹⁷. El grupo de Jaroslavski, por el contrario, bregaba por dar quórum el mismo 26 evaluando los costos políticos que supondría obstruir la promulgación de una ley que tenía el consenso de la opinión pública, idea reflejada en

13 Heredia, Mariana (2004): *“La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”*, En prensa.

14 *Ámbito Financiero*, por ejemplo, interpreta la disputa entre Bordón Cavallo por el área petrolíferas Las Vizcacheras en esta clave. Bordón era el candidato natural a la presidencia en las elecciones de 1995 *“pero este promisorio futuro del gobernador mendocino aparece opacado hoy por Domingo Cavallo quién si tiene un mediano éxito con su gestión económica, podrá catapultarse como postulante natural del peronismo.”* *Ámbito Financiero* 11/3/1991. p.1 “Mejoró Cavallo”

15 *Clarín*, 22/3/1991, p3 “El radicalismo no obstaculizará la sanción del Plan Cavallo”

16 *Clarín*, 22/3/1991, p3 “Alfonsín: no haremos destruccinismo”

17 *Clarín*, 27/3/1991, p14 “El vía libre radical”

frases como *“por ahí la ley de convertibilidad resulta un éxito a media vuelta de las elecciones de septiembre”*¹⁸.

Las declaraciones de Alfonsín, incluían las dos perspectivas. Por una parte, expresaba la preocupación por definir por ley la política monetaria del país sosteniendo que *“el Congreso puede verse desprestigiado... ¿Qué pasaría si el Plan no funciona y hay una corrida para comprar dólares? Convocar al Congreso llevaría días, sería entonces necesario un decreto de emergencia que desprestigiara al Congreso... El gobierno se ata las manos y eso es muy peligroso”*¹⁹. Sin embargo, esta argumentación cedía frente al costo político que suponía oponerse a un programa de estabilización con posibilidades de éxito y, en este sentido, expresaba que el radicalismo no tomaría una actitud “destruccionista”.

Finalmente el bloque de diputados de la UCR decide acompañar la urgencia del oficialismo y dar quórum el 26 de marzo pero votar en contra. En definitiva, prestando quórum, garantizaban que si el plan tenía éxito ellos no aparecerían “dándole la espalda al pueblo”²⁰ y votando en contra se eximían de las responsabilidades de un eventual fracaso del plan. Así, el diario Clarín publica que en una reunión interna, Alfonsín habría dado la siguiente instrucción a sus operadores de campo en el parlamento: *“Nosotros no haremos destruccionismo porque no somos peronistas”, “El Plan es un instrumento. Menem lo tendrá. Nosotros marcaremos nuestras discrepancias y si explota será responsabilidad del peronismo”*²¹

Ahora bien, que el gran problema de la oposición haya sido la evaluación de los riesgos políticos de “obstruir” da cuenta de la parálisis del discurso político frente al discurso del saber técnico. El radicalismo no se opone al programa de convertibilidad por no comulgar con la definición del problema de la inflación, de la economía, en fin, de la sociedad en su conjunto que este proyecto presupone. Tampoco oponen una visión alternativa. Entendemos que el fracaso para dar respuesta efectiva al problema económico que socialmente era percibido como el más acuciante durante el gobierno radical, profundizaba la pérdida de legitimidad de su participación en la elaboración de políticas económicas. Sólo les quedaba optar entre “obstruir” o “dar vía libre”.

. La Unión de Centro Democrático

¹⁸ *Ídem*

¹⁹ Clarín, 28/3/1991, p. 15: “Alfonsín admite que puede haber dispersión de votos”

²⁰ Clarín, 27/3/1991, p.14: “El vía libre radical”

²¹ Clarín, 22/3/1991, p.3: “Alfonsín: no haremos destruccionismo”

En la Unión de Centro Democrático, la discusión interna que suscitó el proyecto de ley de Convertibilidad terminó por quebrar el bloque. Las aguas quedaron divididas en dos grupos, uno liderado por Alzogaray y otro por Clérici.

Por una parte, Alsogaray defendía la paridad cambiaria por ley como parte de *“un plan global de aplicación simultánea de medidas”* en lugar de una política gradualista, aunque advertía que el plan tendría éxito, siempre y cuando *“no haya déficit presupuestario y no haya emisión espuria de moneda”*²².

Los motivos del voto por la negativa se centraron en el argumento de que la ley no garantizaba terminar con la emisión espuria en tanto admitía títulos de deuda como respaldo de la Convertibilidad. José María Ibarbia, integrante del grupo opositor, sostenía que esto permitiría al gobierno *“volver a recaudar el impuesto inflacionario sin que el público advierta que la convertibilidad se hace imposible”*, al tiempo que denunciaba que *“el Gobierno ha encontrado la única forma de cerrar las cuentas y yo una poderosa razón para votar en contra de esta estafa”*²³.

Vemos que las características de los motivos de oposición para el caso de la UCR y la UCD cambian sustancialmente. Mientras que uno de los motivos del radicalismo para oponerse a la ley era la rigidez que ésta imponía a la política monetaria, la UCD expresaba que la misma no terminaba de cercenar la intervención política en estas cuestiones. En palabras de los actores, mientras Alfonsín advertía sobre los riesgos de *“atarse las manos”*, Ibarbia sostenía, en relación al Gobierno, que *“si bien quería creer en su solemne promesa de ponerle un cinturón de castidad a la República, también sabía que con su plan de convertibilidad se estaban dejando algunas llaves olvidadas por ahí”*²⁴.

Como proyecto alternativo, este Diputado proponía *“permitir la circulación legal de toda moneda extranjera eliminando el monopolio del curso legal por parte de la moneda nacional, curso forzoso que es la piedra angular de la inflación”*²⁵

V. Los debates parlamentarios en torno a la ley

La conformación de las cámaras estaba dada de la siguiente manera: En la cámara de senadores el PJ contaba con 25 bancas contra 14 de la UCR, sobre un total de 46. Mientras

²² *La Nación*, 11/4/1991, p.9: “Sorman debatió con Alzogaray si Menem es liberal”

²³ José María Ibarbia, “Convertibilidad ma non troppo”, en *La Nación*, 30/3/1991, p.1 y 5

²⁴ *Ídem*.

²⁵ *Ídem*.

que en la cámara de diputados, sobre 254 bancas el oficialismo tenía 120 bancas y 90 la oposición. En el primer caso, con algunos votos de los partidos provinciales el PJ podía sesionar con quórum propio²⁶, a diferencia de la cámara baja en la que resultaban claves las 11 bancas que poseía la Ucedé. La ley tuvo origen en un proyecto del ejecutivo y contó con el apoyo de los legisladores oficialistas, mientras que la oposición al plan la lideró la segunda mayoría representada por la UCR en ambas cámaras. Las discusiones que tuvieron lugar en el congreso, estuvieron atravesadas por un clima de urgencia: entre el 22 y el 27 de marzo de 1991 el proyecto ya había sido aprobado sin modificaciones en las dos cámaras.

.Cámara de Senadores

El esquema presentado por el oficialismo era prácticamente irrefutable. Los excesos de gasto del Estado producían un déficit fiscal que lo obligaba a emitir moneda, el aumento de la misma impactaba directamente en el circuito inflacionario. La solución que se planteaba a partir de esta interpretación, era la convertibilidad fija por ley. Vetándole al gobierno la posibilidad de emitir se generaba una espontánea estabilidad, forjando automáticamente previsibilidad en las reglas de juego para los inversores. En este movimiento, se desplazaría el dinero de la especulación financiera al sector productivo, por lo tanto el subsiguiente aumento de crédito con tasas de interés favorables y, en consecuencia, el aumento de la productividad, desembocarían en la esperada reactivación económica. De esta manera, no sólo se eliminaba la inflación sino que se culminaba con la recesión de la economía argentina.

Este era el denominado esquema de la economía popular de mercado, al que hacía alusión Cavallo dos días antes de la sesión extraordinaria en la cámara de senadores. La responsabilidad de la clase política y del Estado frente a la crisis inflacionaria era reafirmada por el ministro y utilizada en defensa de la seguidilla de ministros de economía y sus respectivos planes. En este sentido Cavallo afirmaba:

“Creo que hay una mala interpretación acerca de quien le mete la mano en los bolsillos a los argentinos y cuando se devenga la metida de manos de los gobiernos en los bolsillos de los argentinos. (...) Cuando se debió adoptar este tipo de decisiones fue por que no existía otra alternativa. El problema argentino es que antes de que esos ministros de economía y presidentes del Banco Central hubieran tenido que decidir esas

²⁶ De hecho, en esta cámara, el día que se votó la convertibilidad los senadores iniciaron la sesión sin la presencia de los radicales. Estos llegaron cuando ya había comenzado el debate.

exacciones del bolsillo de la gente, con deterioro del salario real, alguien había decidido gastar más que los recursos existentes”²⁷

Este discurso refleja cómo se erigió a la clase política como responsable directa del problema inflacionario y la exención de culpas que lograron los expertos que formaron parte de las diferentes carteras económicas. A partir de esta acusación de fuerte contenido político, que contó con el respaldo de la opinión pública, se abre paso la técnica como una herramienta que tiene como objetivo vetar a la clase política de su propiedad de gobernar la economía, erradicando de esta manera el malestar acuciante de la inflación.

A simple vista el diseño económico se presentaba con una lógica técnica difícil de refutar, si las reservas eran suficientes y el equilibrio fiscal era prácticamente un hecho, las condiciones estaban dadas. De hecho, la única sospecha que compartieron ambos bandos de la cámara alta, en relación a la medida, fue el futuro del equilibrio fiscal.

El esquema aparecía tan técnicamente transparente, que en la *cámara de senadores*, la oposición tuvo serias dificultades para brindar refutaciones consistentes. Evidencia de este problema fue que orientó su crítica principal a medidas que no formaban parte de la convertibilidad específicamente, se refirió primordialmente al impacto de la apertura en los sectores productivos que se implementaría el 1 de abril. La distancia con las argumentaciones técnicas era tal, que ni siquiera el apoyo de los partidos provinciales minoritarios gozó de argumentaciones consistentes para emitir su voto, alegaron que el carácter positivo de la ley estaba dado en su similitud con la Caja de conversión implementada por Carlos Pellegrini en 1890, o con el plan económico de la segunda presidencia de Roca. El oficialismo retomaba los paralelos históricos, en busca de aprobación, identificando la medida con las políticas de la primera presidencia de Perón. En este sentido un senador oficialista afirmaba que el plan “*no respondía a ideologías partidarias*”²⁸. Apelar a ciertas experiencias del pasado, permitió a estos partidos significar la medida con un sentido político. La simpatía hacia la convertibilidad, en este caso, rememora momentos de auge partidario vinculados a periodos históricos que se corresponden con etapas de oro del país. En otras palabras, cierta tradición del pasado, reflejada en la cosmovisión de los integrantes de estos partidos, coincide en algunos rasgos con la medida económica propuesta, permitiendo al oficialismo contar con su apoyo.

²⁷ Cavallo, Domingo, *Diario de Sesiones de la cámara de Senadores*, 21/03/91, pp.5485-5486.

En un marco dónde se situaba a la emisión de moneda como la causa del problema económico argentino, la propuesta de comprometer al gobierno a partir de una ley a no emitir, se presentaba incluso atractiva para la oposición. En el caso de la UCR, un diputado reflejaba en su discurso la perplejidad ante la propuesta:

*“Decía que me hubiera gustado apoyar este proyecto de ley, por que creo que es una iniciativa que tendría que estar planteando la oposición más que el oficialismo. Decía el otro día en mi bloque, cuando cambiábamos ideas quizás superficiales sobre el tema, que si viniera el gobierno a anunciar un tipo de cambio fijado en 10.000 australes por decreto para varios meses; tendríamos que contestarle: “Póngalo en una ley, a ver si se anima”. Del mismo modo, si viniera el gobierno a asegurarnos que no va a haber emisión monetaria para financiar el déficit fiscal operativo, le contestaríamos como oposición: “pónganlo en una ley, a ver si se animan”.*²⁹

Por otro lado, las argumentaciones técnico- económicas de la medida y el rigor lógico de sus fundamentos, excluían del debate a los representantes políticos. En la visita de Cavallo a la cámara alta, frente a las explicaciones poco comprensibles para el público lego sobre el funcionamiento del sistema de bandas cambiarias anterior a la convertibilidad, una senadora preguntó:

“Sra. Malharro de Torres. ¿Puedo formular una pregunta señor presidente?

Sr presidente:- Sí señora senadora.

Sra. Malharro de Torres: Para mí es una osadía hacerle una pregunta al señor ministro.

Deseo saber, como mujer política, si lo que usted ha dicho –que yo no podría repetir- es bueno o malo para el país.

Sr. ministro de economía: ¿A que se refiere señora senadora?

Sra. Malharro de Torres: A lo que acaba de señalar con respecto al dólar.

*Sr. Trilla (otro senador) es la pregunta de treinta millones de argentinos.*³⁰

Este diálogo evidencia las distancias del lenguaje técnico y político. Estas diferencias dificultan pensar los apoyos a la Convertibilidad como parte de un entendimiento producto de una deliberación plena. Nos preguntamos si es posible hablar de consenso entre actores que responden a lenguajes desiguales. En otras palabras, en este caso se visualizan los efectos de la del avance de la técnica en un espacio con reglas de juego, discursos y formas que responden al campo de la política.

.Cámara de Diputados

En contraposición a la cámara de Senadores, en *Diputados* el debate fue de mayor intensidad, conflicto y pluralidad en los posicionamientos. El discurso del oficialismo y los

²⁸ Romero Feris, José, *Diario de Sesiones de la cámara de Senadores*, 22-23/03/91, p. 5810.

²⁹ Lafferriere, Ricardo, *Diario de Sesiones de la cámara de Senadores*, 22-23/03/91, p. 5831/5832.

sectores que acompañaron, se centró básicamente en el problema del financiamiento del Estado y subsidiariamente se debatió la función del plan para palear la crisis. En sintonía con el diagnóstico inflacionario sostenido también en la cámara de senadores, los diputados presentaban determinadas causas al problema del financiamiento. Criticaban los métodos utilizados por el Estado para sostener sus gastos, como el impuesto inflacionario y la emisión, a los que adjudicaban la erosión de la moneda. Asociaban esta pérdida de valor al modelo que denominaban intervencionista o estatista, a partir del cual se iniciaban los excesos del Banco Central, a partir del 40' o el 46'. Haciendo otros recortes históricos, situaban el origen de la crisis con el sistema monetario de 1935 cuando el Estado empezó a participar vis a vis con el sector privado manipulando y acaparando el crédito. Otros situaban el inicio del problema en el fin del modelo de acumulación a partir de la crisis del petróleo, en este caso la financiación de empresas obsoletas y la crisis de la deuda, eran causas del quebrajamiento del Estado y su financiamiento. Estas interpretaciones dan cuenta del nivel de importancia que implicaba para los actores la convertibilidad, esta evidenciaba un cambio en la estructura económica y una nueva etapa fundacional de la historia argentina en la que ellos aparecían como protagonistas.

Como alternativa a este pasado de crisis se presentaban los lineamientos de la economía popular del mercado: reducción del gasto y achicamiento del Estado, equilibrio fiscal y de la economía, fin de inflación, aumento de crédito, y reactivación.

Para los partidos provinciales que apoyaron la ley, la emisión en manos de voluntades políticas había demostrado su fracaso y la ley aparecía como la garantía al cumplimiento del compromiso de no emitir. Se interpretaba que el compromiso no era del que votaba, sino del gobierno, el único implicado en el cumplimiento de la ley. Como afirmaba el vocero del bloque partido Federal:

“En los anteriores ajustes el costo lo pagaba la gente, en otros el estado y ahora es diferente, el único comprometido en no emitir es el gobierno”³¹.

La postura de la oposición en la cámara de diputados fue más contundente. Constituida por la UCR y los partidos de izquierda, se centró, en primer lugar, en el rechazo a asumir una responsabilidad política sobre una medida de perfil económico. Nuevamente en esta cámara

30 Malharro de Torres, Margarita y Trilla Juan, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 21/03/04, p. 5494.

la oposición no estuvo centrada en una crítica a los fundamentos o a la naturaleza del plan en un sentido técnico-económico, sino que el debate tuvo un fuerte contenido político. Los diputados alegaban que se estaba responsabilizando al Congreso de decisiones que provenían del ejecutivo, buscando cierta complicidad en los legisladores. Manifestaban que para otras medidas de perfil económico no habían sido consultados e intuían que se los estaba comprometiendo en una potencial devaluación y sus posteriores costos políticos. Denunciaban atarse a las audacias y errores del ministro, declaraban que “no presentaba números reales”, “ni explicaba cómo resolvería las situaciones”, “trasladando el apoyo del plan a una cuestión de fe”. En cierta medida se identificaba el apoyo a la ley como un acto de hipotecar la decisión política frente a una propuesta que presentaba ciertas facultades “mágicas”. Un diputado radical, afirmaba:

¿Qué es esto que estamos discutiendo? ¿Es una ley, es un plan, es un plan nuevo, es un plan que está en vigencia desde hace muchos meses? ¿Es un proyecto, un proyecto político, o económico? ¿Es una salida desesperada para seguir tirando? ¿Es una simple ley de convertibilidad de la moneda? ¿Es la fijación por ley del tipo de cambio?, ¿es un desagio parcial?³²

El segundo argumento más utilizado para refutar los lineamientos del plan, fue que este implicaba una pérdida de soberanía y un intento de dolarizar la economía. En consonancia con los intereses de los EE.UU, el plan también restaba al Estado la capacidad de regular la economía. El diputado bloque radical afirmaba:

“Debemos dejar de endiosar los instrumentos de política económica, que no son nada más que eso: instrumentos. De lo contrario estamos definitivamente liquidados. La convertibilidad no puede transformar lo que son las metas del poder administrador, los objetivos a conseguir, como la estabilidad, las reglas del equilibrio fiscal, la deflación, en normas inviolables, por un mero hecho mágico.”³³

Si bien esta crítica era formulada por todos los legisladores opositores, existían posturas más radicales, el Movimiento al Socialismo, afirmaba,

*“(…) Hablo del apoyo de Bush al plan, enmarcado en una iniciativa de este mismo denominada “iniciativa para las Américas” que entre cosas implica un dólar bajo. Con el objetivo de capitalizar deuda, ya que Estados Unidos tiene recesión (...)”*³⁴

Dentro de esta crítica también se asociaba al plan con la línea de ajustes inaugurada por los sucesivos ministros desde el gobierno militar, en este sentido un integrante de la democracia popular afirmó:

³¹ Fescina, Andrés, *Diario de sesiones de la cámara de diputados*, 26-27/03/91, p. 5357

³² Álvarez, Guerrero, *Diario de sesiones de la cámara de diputados*, 26-27/03/91, p. 5373

³³ Baglini, Raúl, *Diario de sesiones de la cámara de diputado*, 26-27/03/91 p. 5321.

³⁴ Zamora, Luis, *Diario de sesiones de la cámara de diputado*, 26-27/03/91 p. 5367.

“sacrificaron sectores populares y sus derechos, socavaron el poder del estado regulador, subordinaron los derechos humanos, la democracia y la justicia distributiva a los intereses de los grandes propietarios y a la lógica de mercado”³⁵

Por último y no como argumento central, se resaltaba el carácter recesivo del plan. En este caso se lo enmarcaba en el resto de medidas que se estaban implementando. El aumento de las importaciones y el atraso cambiario, afirmaban, atentaría contra la industria local disminuyendo la producción y aumentando la desocupación destacando los efectos negativos que esto implicaría para los sectores populares.

VI. Las críticas a los economistas

En los debates parlamentarios de la cámara baja los políticos opositores criticaron fuertemente a los economistas. Algunas denuncias iban orientadas al carácter no neutral del saber experto, al que se le adjudicaba representar ciertos intereses particulares. Cavallo era asociado “con las líneas de ajuste y de ministros de economía Vasena, Aleman, Alsogaray, etc”, “Representante de la derecha y el mercado”, “aliado del poder de facto, verdugo de los sectores populares”, “participante del cernáculo restringido y tecnocrático de la Fundación mediterránea madre del plan económico”, eran algunos de los adjetivos con los que calificaban al ministro. También eran acusados de encubrir con su lenguaje architécnico ciertos movimientos de dinero. En otras palabras, denunciaban que los economistas velaban con el discurso de la neutralidad técnica la defensa de los intereses de los grandes grupos económicos.

En segundo lugar, las críticas más reiteradas estuvieron orientadas a las diferencias de naturaleza entre técnicos y políticos. Los legisladores criticaban a los economistas “manejarse a través de argumentaciones técnicas”, de “no tener apertura al diálogo”, de presentar sus ideas como “mágicas”, “no debatir y solo tratar de vender sus soluciones”. En contraposición a este carácter “frío” de la técnica, lo político era definido como “la preocupación de que la gente tenga bienestar”, ya que “hablaba directamente de las necesidades de la gente”, y de las académicas exposiciones de los expertos, “estaban ausentes las necesidades básicas insatisfechas”.

³⁵Alberto Aramouni, *Diario de sesiones de la cámara de diputado*, 26-27/03/91p. 5280.

Lo interesante de estos argumentos es la reacción de defensa de los políticos. Los legisladores defienden el diálogo y el debate político como la forma adecuada para la toma de decisiones, delimitando así el ámbito de la política como el lugar dónde se discuten los intereses de la sociedad. Podemos interpretar esta actitud como una reivindicación del monopolio de la representación del interés general. De esta manera, se denuncia la invasión de la técnica a una institución de carácter eminentemente político, el Congreso.

Sin embargo, la crítica al saber técnico se diluía ante la ausencia de propuestas alternativas por parte de los políticos opositores. En este contexto tomaba fuerza la idea de que “no aprobar la ley era hacerse cargo de la continuidad de la crisis”.

En síntesis, estas críticas a los expertos evidencian la puja por la representación de la sociedad entre los actores políticos y los expertos. Mientras se reclama y defiende una determinada forma de representación de las personas y sus necesidades para la política, se acusa a la técnica no sólo de no contemplar las verdaderas demandas de la sociedad, sino también de representar a ciertos intereses particulares contrarios al interés general.³⁶

VII. Conclusión

La urgencia del oficialismo impuso los tiempos del debate político parlamentario, sólo 10 días mediaron entre el anuncio de Convertibilidad y su puesta en marcha el 1 de abril de 1991. Esta medida tendría vigencia durante los diez años posteriores.

La sanción de la ley de Convertibilidad se inscribió en una relación, por cierto no exenta de conflictos, entre dos campos que se debatían por imponer sus representaciones simbólicas acerca de la vida social y delimitar sus espacios de incumbencia: el saber técnico y la clase política.

³⁶ Esta reacción de los políticos, también puede ser leída a través de las categorías de Pierre Bourdieu (1990, pp.137-138) de ortodoxos y heterodoxos. Estos opositores reaccionan defendiendo su función de representantes de la sociedad en la puja política defendiendo las formas e instituciones clásicas que definen las reglas del campo político. La función de heterodoxia, la cumplieron aquellos que permitieron la apertura del campo político a la influencia de los técnicos, delegando decisiones en productores de políticas económicas y de representaciones sociales. Por otro lado, la prohibición a la emisión implicada en la ley significaba renunciar a implementar políticas monetarias y por lo tanto el retroceso de la política sobre la economía. Los que apoyaron la medida fueron también en este sentido herejes por que renunciaron a ciertas facultades intrínsecas al campo político en este caso centradas en la regulación de la economía. En relación a esto los diputados opositores actuaron como ortodoxos, ya que la segunda crítica más fuerte a los economistas se centró en la pérdida de capacidades del Estado para intervenir en la economía.

En este avance de los expertos sobre espacios decisionales del Estado, el discurso técnico que se autoproclama políticamente neutral, invitaba al parlamento, piedra angular de la democracia moderna, a autoinculparse y autocercenarse.

En este sentido, subyacía al proyecto un diagnóstico técnico según el cual la causa de la inflación era la debilidad de una clase política de conjunto, que, al frente del aparato estatal, históricamente había cedido frente a los intereses sectoriales generando déficit fiscal, emisión espuria y, consecuentemente, inflación. Esta interpretación de la realidad social distaba de ser neutral. Producto de luchas simbólicas anteriores, expresaba determinado estado de las relaciones de fuerza simbólicas³⁷ y formaba parte del imaginario social.

Por otra parte, una mirada retrospectiva nos invita a preguntarnos por el grado de conciencia de los actores políticos con respecto al impacto a largo plazo que tendría, en la estructura económica del país, la aplicación de esta ley. Salvo Menem, que no se cansaba de declamar que la paridad cambiaria duraría *de por vida*, no podemos sostener que hubiera plena confianza acerca del éxito y la perdurabilidad del plan de estabilización.

Con todo, tanto en los medios de comunicación como en las sesiones parlamentarias, reinaba un clima de evocación permanente al pasado del país dejando entrever cierta conciencia de que la ley marcaría un punto de inflexión en la historia económica de la Argentina. Sin embargo, advertimos la ausencia de mayores reflexiones con respecto a los resultados que, a futuro, conllevaría la aplicación de esta ley, en cuanto a crecimiento, empleo, distribución del ingreso, endeudamiento externo.

De cara a los comicios de septiembre, los partidos políticos circunscribieron casi por completo su discusión a debates estratégicos cortoplacistas sobre los potenciales réditos y consecuencias electorales de sus posiciones frente a la ley.

. Bibliografía:

- . Aronskin, Ricardo (2001): “¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas de los 90’”. Buenos Aires. Libros del Rojas.
- . Bourdieu, Pierre (1990): *Sociología y Cultura*, México, Los noventa, pp.287-288.
- . Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996): “Política y poder en el gobierno de Menem”. Buenos Aires. Grupo Editorial Norma.
- . Sidicaro, Ricardo (2002): “Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/ 1989-99”. Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina.

³⁷ Bourdieu, Pierre (1990): “Espacio social y génesis de las clases”, *Sociología y Cultura*, México, Los noventa, pp.287-288.

. Fuentes:

Diarios *Clarín*, *La Nación* y *Ámbito Financiero*.
Diarios de Sesiones del Congreso.