

EL IMPACTO DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA SOBRE LOS LIDERAZGOS PRESIDENCIALES. EL CASO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)

Andrés Alberto Masi Rius¹.

¹ Universidad Católica de Cuyo, Argentina

E-mail: masiandres@yahoo.com.ar

Recibido: 12 Enero 2013 / Revisado: 13 Febrero 2013 / Aceptado: 7 Marzo 2013 / Publicación Online: 15 Junio 2013

Resumen: Este trabajo aborda el impacto de la dimensión económica sobre el liderazgo presidencial de Raúl Alfonsín. Las particularidades de dicho impacto han sido insuficientemente trabajadas, no obstante su incidencia en la transición y las etapas siguientes del desarrollo democrático. Los esfuerzos investigativos se han focalizado en la relación presidente-actores partidarios y corporativos, pero no han aportado marcos que exploren el derrumbe de su liderazgo a causa de la dinámica económica. Este trabajo de investigación aborda la incidencia de la dimensión económico-financiera sobre el LP de Alfonsín y los recursos presidenciales ante tal fenómeno, perspectiva que permite un abordaje innovador: las condiciones y habilidades presidenciales ante dicha dimensión y para el ejercicio de la función pública.

Palabras-clave: Raúl Alfonsín, liderazgo presidencial, crisis económica, factor externo .

1. Liderazgo presidencial (LP), recursos y dimensión económica.

El análisis de la construcción, consolidación y derrumbe de los liderazgos compone un eje de estudio relevante para la Ciencia Política, situación reflejada en la cuantiosa producción bibliográfica sobre la materia. La naturaleza de quien ejerce liderazgo constituye una inquietud para la teoría política, debido al

carácter multidimensional del fenómeno. Si bien no existe un paradigma único, gran parte de los autores interpreta por líder a un sujeto investido de un poder de decisión mientras que, con la noción de liderazgo, hace referencia a la naturaleza de la acción realizada por aquel sujeto. Si el líder es un actor individualmente considerado, su liderazgo es una relación que se activa para la resolución de una cuestión determinada. Por tanto, el liderazgo no sólo alude a la interacción líder-ciudadanía, sino también a una relación que se desarrolla en un contexto institucional y en determinada situación histórica (Greenstein, 1997, 7-15; Lindholm, 1997, 5-8; Cavalli, 1999, 10-20; Fabbrini, 1999, 10).

Este artículo aborda el LP de Alfonsín según los fundamentos teóricos ofrecidos por Ollier (2008, 77), quien interpreta a tal liderazgo como “la actividad que entraña la forma de gobernar de un presidente, la cual significa la existencia de lazos que el jefe de Estado efectúa con los actores políticos, con los otros poderes estatales y con la sociedad en su conjunto”.¹ Esos nexos puestos en marcha a través de diferentes mecanismos encierran, entre sus objetivos centrales, que el presidente genere resultados favorables para la sociedad en un contexto y en un período de gobierno. La perspectiva focaliza en los recursos objetivos y subjetivos que un presidente posee o es capaz de generar. Los recursos objetivos se despliegan en el marco político-institucional en el cual se encuentra: el

partido o coalición de gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los actores e instituciones sobre los que posee control. Los recursos subjetivos se definen a partir del uso que el presidente hace de los recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos. En tanto, los recursos presidenciales se desenvuelven en un contexto socio-económico caracterizado por ciertos problemas que el jefe de Estado debe resolver y se encuentran impactados por el mismo. Ese contexto se denomina “factor externo a la dinámica política” (Ollier, 2008, 77).

Este artículo da cuenta de la imposibilidad presidencial para afrontar una dimensión económico-social adversa frente al avance los agentes económicos y las entidades internacionales de crédito, que constituyen recursos objetivos que operan en contra de su liderazgo. En segunda instancia, explora las dificultades presidenciales para desarrollar una política capaz de direccionar el rumbo de la economía. La investigación apunta a corroborar que la construcción y consolidación del LP de Alfonsín se encuentran asociadas a un recurso clave: el apoyo de la ciudadanía. Una dimensión económica adversa concluye debilitando su liderazgo, motoriza el agotamiento del apoyo ciudadano y deviene clave en su salida anticipada del poder.

2. Un LP condicionado por la deuda externa.

En 1983 el liderazgo de Alfonsín encuentra un serio obstáculo. El primero de ellos consiste en la gravedad de la situación socio-económica, singularizada por la pauperización de la estructura estatal, el derrumbe del poder adquisitivo, elevados niveles de desempleo y subempleo y la presión de una deuda externa orientada hacia la especulación financiera. A las dificultades de la economía interna se suma la adversidad de una región sumida en la crisis de la deuda, caracterizada por altas tasas de interés y escasez en el flujo de capitales extranjeros, a lo cual se añadirá el descenso en los precios de los productos agrícolas (Palacio, 2009).

En la década del ‘70 América Latina se transforma en una significativa demandante de fondos, en un contexto de fuertes modificaciones en el funcionamiento de las relaciones económicas internacionales: a) el inicio de la tendencia hacia una lenta evolución de la actividad económica; b) la profundización de los niveles de competencia para la colocación

de capitales que la crisis torna excedentarios, y c) la presencia de un endeudamiento global del sistema, generalizado a través de diversos mecanismos de expansión crediticia.

En ese período la deuda externa total de América Latina se multiplica, constituyendo Argentina uno de los ejemplos más relevantes.² En esa dirección, “El caso argentino fue uno de los más graves. Todos los demás países involucrados utilizaron aquellos créditos para hacer inversiones que apuntaban al crecimiento de sus economías. Venezuela quiso montar su siderurgia, Brasil hizo uso de esos dólares para ampliar su parque industrial. Sin entrar a juzgar sus decisiones de inversión y sus prioridades, lo cierto es que todos ellos, bien o mal, se capitalizaron. Nosotros (Argentina) no nos capitalizamos. Mientras absorbíamos crédito y acumulábamos deuda externa, dábamos internamente los pasos necesarios para desplazarnos de una economía de producción a una economía de especulación. En esos términos puede resumirse la actividad desarrollada en el campo económico por el régimen autoritario (1976-1983). Y es así como, al instaurarse orden institucional democrático en diciembre de 1983, nos encontramos con una monstruosa deuda externa sin ninguno de los beneficios que cualquier otro país habría extraído de ella” (Alfonsín, en Giussani, 1988, 180-181).

En 1982 y luego de haber cumplido con los servicios de la deuda en el primer semestre del año, México no se encuentra en condiciones de continuar los desembolsos y decreta una suspensión en los pagos. Si bien habían existido renegociaciones con países de América Latina, los montos involucrados en el caso mexicano superan ampliamente a cualquiera de ellas y suponen para la banca los riesgos asociados a un posible fracaso de las negociaciones.

La crisis regional obedece a cuatro factores: a) un descenso en las cotizaciones de los principales productos de exportación desde 1981. En efecto, los productos primarios de los países descienden un 40,00 % durante la recesión de 1980-1982 (Avramovic, 1987, 73-75); b) un incremento de las tasas de interés de la deuda, que asciende al triple de su valor de 1977; c) la apreciación del dólar (respecto de las principales monedas) y d) que las naciones latinoamericanas habían tomado empréstitos a niveles superiores de los que sus economías podían admitir, reflejados en los fuertes desequilibrios de sus cuentas públicas.³

La crisis genera una retirada masiva de capitales de América Latina y una contracción de los créditos otorgados a la región. En este marco, gran parte de los LP latinoamericanos responden a la crisis con fórmulas recesivas a fin de generar excedentes para asumir los servicios de sus deudas. El resultado de la transferencia neta negativa de capitales se reflejan en una disminución de la productividad, desempleo, reducción de los salarios y una merma en los ingresos tributarios fiscales (Ffrench- Davis, 1999).

En consecuencia, la crisis de la deuda condiciona fuertemente el LP de Alfonsín. La salida de capitales obliga al nuevo presidente a asumir en un marco recesivo y con un sector industrial cuyo producto se encuentra en descenso. Su liderazgo debe enfrentar “el feroz impacto de la deuda, que coincidió con la democracia. En vez de aportar fondos a la sociedad, el Estado pasó a succionar fondos para pagar servicios de la deuda: dejó de ser un Estado subsidiador para transformarse en un Estado succionador” (Cavarozzi, 2007). La obligación de respetar las abultadas deudas externas, sin acceso a nuevos préstamos internacionales, ejerce una fuerte incidencia sobre el nuevo orden constitucional, a punto tal que” estará tan inhibido para actuar que, virtualmente, estará condenado al fracaso”.⁴

A causa del escenario internacional, Alfonsín ejercerá su liderazgo en un contexto de estancamiento del PBI, disminución de la inversión, déficit de la balanza de pagos, disminución del empleo y del salario real y la generalización de la inflación. En ese contexto se inscribe su política económica:

“La situación de la economía a finales de 1983 era crítica. Se había producido en el país un proceso largo y casi continuo de inflación cuyos primeros pasos se dieron en 1948 y tuvieron un salto significativo en 1975, para reiterar una nueva eclosión en 1981 en la gestión del gobierno militar. En este último período, al alto gasto público y el déficit fiscal, que fue su consecuencia, se debió agregar la estatización de la deuda externa privada en 1982. Estos dos fenómenos llevaron a un crecimiento de la deuda pública externa, que adquirió dimensiones alarmantes y produjo una alta inestabilidad económica. Debe sumarse una situación, no menos significativa, producto de la crisis de la deuda mexicana en ese mismo año, que dio lugar a la caída de los flujos financieros y la

inversión, al deterioro del aparato productivo, a la impredecibilidad, y a una especulación financiera exacerbada que impregnó a toda la sociedad” (Alfonsín, 2004, 328).

La etapa inicial de la política económica de Alfonsín se encuentra signada por la voluntad de atenuar las consecuencias macroeconómicas heredadas del Proceso de Reorganización Nacional (PRN) y atenuar las consecuencias de la crisis. La gravedad de los problemas internos se encuentra asociada al crecimiento de la deuda, el aumento de la tasa de interés internacional y el fuerte descenso en la cotización de los *commodities* nacionales. En ese marco, aborda cuatro cuestiones: a) las negociaciones sobre la refinanciación de la deuda; b) la necesidad de reactivar la producción nacional; c) la recuperación de los bajos niveles salariales y d) la disminución de la inflación.

Alfonsín apela a un estilo confrontativo con los organismos de crédito y decide evaluar la legitimidad de la deuda y honrar los compromisos considerados legítimos. Atento a que el endeudamiento configura un factor condicionante no sólo para su liderazgo sino para toda una región, impulsa la idea de crear un *pool* de países deudores para encontrar una solución multilateral a la presión ejercida por los organismos acreedores, con el objeto de lograr modificaciones en la política financiera internacional. En ese orden, el Grupo de Cartagena enfatiza en el carácter político de la deuda, en la necesidad de abandonar su abordaje técnico-financiero y en la corresponsabilidad acreedores-deudores.⁵ Empero, Alfonsín debe lidiar con los factores condicionantes para éxito de los objetivos del Grupo: la heterogeneidad de intereses de los Estados participantes y el predominio de perspectivas orientadas a privilegiar mecanismos ortodoxos para solucionar el problema de la deuda.⁶

El abordaje de la deuda posiciona al LP de Alfonsín frente a una disyuntiva: abordar su licitud y dilapidar el respaldo de las entidades crediticias o acordar con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y aplicar instrumentos ortodoxos para sanear los indicadores internos y allanar el camino para obtener financiamiento externo. El presidente opta por una ecuación intermedia que permita una adecuada relación con los organismos de crédito sin enajenar los respaldos internos. En esa dirección, atenúa sus críticas al gobierno norteamericano en dos frentes: deuda externa y crisis centroamericana,

estrategia orientada a obtener el aval de Washington en las negociaciones con la banca. En 1984 presenta al FMI un memorándum de entendimiento y un programa consensuado: devaluación de la moneda, aumento de tarifas y restricción monetaria. El paquete provoca una aceleración de la inflación, caída de los salarios reales, fuertes presiones sectoriales, descontrol de las variables económicas y una nueva contracción de la actividad económica (Damill, Fanelli y Frenkel, 1989). El fracaso de las medidas permite efectuar tres interpretaciones: a) en primer lugar, las limitaciones presidenciales para instrumentar mecanismos capaces de direccionar el rumbo del factor externo. La conformación de un gabinete económico (recurso subjetivo) compuesto por hombres de la gestión de Arturo Illia pone en evidencia su error de apreciación en torno a las estrategias económico-financieras; b) en segundo lugar, el primer fracaso del sistema democrático para promover movilidad a una población esperanzada en encontrar ciudadanía social en el nuevo régimen, y c) en tercer lugar, los efectos negativos de la economía sobre su LP. El descenso en la valoración positiva de su gestión obedece a su imposibilidad para resolver el problema central de un diseño basado en una estrategia gradualista de sesgo keynesiano.

Alfonsín no desconoce que la instrumentación de un programa afronta dos obstáculos: que las expectativas ciudadanas se encuentran limitadas por los niveles de inflación y por el fracaso de los programas instrumentados en el pasado. En esa dirección, debe disponer de instrumentos que lo distinguan de experiencias previas y, en consecuencia, el enfoque ortodoxo dirigido a la reducción del déficit fiscal deberá estar combinado con mecanismos heterodoxos (Erkhe, 1988). Su LP se consolida con la instrumentación del Plan Austral, caracterizado por: a) congelamiento de precios de bienes, servicios y tarifas de las empresas públicas; b) congelamiento de los salarios; c) en el mercado financiero se fijarán tasas de interés nominales para el mercado regulado; d) regulación de la expansión del crédito, limitando la cantidad que las instituciones pueden prestar a tasa regulada; e) vigencia de un nuevo signo monetario: el austral, cuya cotización queda asociada al dólar a través de una paridad equivalente a 1,25 de la divisa estadounidense; g) la circulación monetaria aumentará en forma proporcional a las reservas internacionales y h) el establecimiento de un mecanismo de conversión

entre australes y pesos para la cancelación futura de los contratos (desagio).

El Plan Austral constituye para Alfonsín un instrumento que le permite superar exitosamente su primera prueba electoral: las elecciones legislativas de 1985. Su popularidad resulta favorecida por el recorrido favorable de la economía, especialmente por la disminución temporal de la inflación.⁷ La economía impacta positivamente en sus recursos para gobernar y el programa de estabilización se configura en la única instancia de la gestión en que la dimensión económica opera en dirección favorable a su LP.

No obstante, el presidente no logra controlar los indicadores macroeconómicos. En ese contexto, Alfonsín efectúa ajustes al plan: a) congelamiento de precios; b) aumento salarial y posterior congelamiento por 90 días y c) tipo de cambio fijo. En consecuencia, de la misma forma en que los éxitos del Plan Austral devinieron clave para la consolidación de su LP, su fracaso a partir de 1986 configura un componente relevante para su derrota política en 1987. Sus limitaciones para controlar la economía y su sobreestimación acerca de las posibilidades del programa de estabilización para solucionar los problemas estructurales de la economía, resultan fundamental para el deterioro de su liderazgo.

En cuanto a la deuda, Alfonsín asume los compromisos con las entidades internacionales hasta 1987. A causa de la disminución del superávit de la balanza comercial, los servicios de la deuda resultan viables sólo con el uso de reservas, que sufren un acentuado descenso respecto de 1986. El insuficiente nivel de estas últimas, sumado a las dificultades en las negociaciones con el FMI, generan incertidumbre respecto del pago de servicios que Argentina debe afrontar en 1988.⁸ Ante la falta de financiamiento para el segundo trimestre de ese año, Alfonsín toma la decisión de dejar de cumplir con la banca acreedora, moratoria “no declarada en forma abierta, sino que se convirtió en una moratoria de hecho” y las negociaciones con los organismos multilaterales sufren una interrupción (Machinea y Sommer, 1990, 19).

En 1988 y luego del fracaso del Plan Austral, Alfonsín instrumenta un nuevo programa de estabilización: el Plan Primavera. Las medidas incluyen un ajuste del nivel de precios y posterior congelamiento y la aplicación de tres tipos de cambio: 1) dólar comercial aplicable a

las exportaciones tradicionales; 2) dólar financiero aplicable a las exportaciones restantes, y 3) un dólar *mix* aplicable a las importaciones. El presidente apela nuevamente a una táctica de consenso al construir una red de relaciones que le permitan cierto margen de maniobra hasta las elecciones presidenciales de 1989. En primer lugar y en el orden internacional, concreta un acuerdo con el Banco Mundial (BM), entidad crediticia que entiende que “Argentina se encuentra implementando un programa que podrá resultar beneficioso para la gente” y, en segunda instancia, con gobierno norteamericano.⁹ En el orden interno, conviene un pacto antiinflacionario con empresas líderes asociadas a la UIA y CAC. La táctica presidencial contempla la formulación de un convenio con el movimiento obrero y un mecanismo de tarifas públicas preanunciadas, de forma que sea posible determinar con previsibilidad el comportamiento inflacionario.

El acuerdo con el BM de setiembre de 1988 incluye un préstamo por un monto inusual para la tradición acreedora: U\$S 1250 millones para el último trimestre, distribuidos en un préstamo de ajuste sectorial y un préstamo de inversión para viviendas económicas e infraestructura eléctrica. A cambio, el BM demanda a Alfonsín una disminución del déficit fiscal, entrega del presupuesto de 1989 en tiempo y forma, promoción de una reforma fiscal, disminución de los aranceles a las importaciones, limitación de la promoción industrial, mantenimiento del nivel de tarifas e incremento de las exportaciones en 1989 (Garfunkel, 1990).

El acuerdo no se concreta debido a que el FMI insiste en que los objetivos del Plan Primavera pueden obtenerse con estrategias más rigurosas en el orden fiscal. En ese marco, Alfonsín afronta una disyuntiva: a) no recomponer su relación con el FMI, apelando a una estrategia de confrontación, o b) modificar los instrumentos económicos aplicados en 1988. Presume que la primera opción tendrá un costo inferior a la modificación de la política económica y, atento a ello, decide postergar sus relaciones con el FMI.

La banca interpreta la determinación presidencial en clave de confrontación. La situación se agrava cuando el BM informa que, a causa del incumplimiento de las exigencias macroeconómicas, suspende el desembolso de U\$S 350 millones previstos para febrero de 1989. La decisión evidencia el error de lectura

de Alfonsín en torno la reacción de los organismos de crédito, genera incertidumbre en la sociedad y una sensación de crisis generalizada en los mercados.

3. La economía y la relación presidente-oposición.

Luego de la instrumentación del Plan Primavera, Alfonsín enfrenta una dinámica económica signada por el descenso de la actividad real, una aceleración en el ritmo inflacionario y un aumento en la balanza comercial. Afronta un escenario paradójico, a causa de que el contexto se deteriora apresuradamente en tanto que el sector externo se mueve en sentido opuesto.

Los desequilibrios externo y fiscal son abordados con una devaluación y un incremento de las tarifas públicas, que al inducir cambios en los precios relativos, contribuyen a una aceleración inflacionaria (Damill, Fanelli y Frenkel, 1989). Esto no se traduce en un atenuante de la situación de pagos: si bien aumentan las reservas en el transcurso de 1988, el financiamiento del déficit en cuenta corriente se realiza a través de un aumento de los atrasos.

El año 1989 se inicia con grandes cuestionamientos de los Estados subnacionales. Los 17 gobernadores peronistas ejercen presión respecto de la coparticipación y de la necesidad de sanear las economías. Ante la crisis de las economías provinciales, Alfonsín envía al Congreso un nuevo proyecto de coparticipación. En esta oportunidad, el presidente no cuenta con el aval ciudadano, recurso que en otras oportunidades lo había autonomizado de los condicionantes peronistas.¹⁰ Sin márgenes de maniobra, promueve una nueva Ley de Coparticipación Federal, que asigna a la Nación un 42,34 % de la masa coparticipable, el restante 56,66 % a los Estados subnacionales y un 1,00 % para el Fondo de Anticipos del Tesoro Nacional (ATN). En consecuencia, este configura un conflicto clave entre el presidente y los gobernadores peronistas: la distribución de fondos entre la Nación y las provincias, que constituye uno de ámbitos que marcan la dinámica presidente-oposición peronista.

Alfonsín estima que una mejora en la coparticipación neutralizará la presión federal del PJ. La nueva modalidad de coparticipación y la emisión de un Bono para el Saneamiento Provincial (BSP) suponen un fortalecimiento de los gobernadores debido a que Alfonsín pierde la discrecionalidad con la que cuenta para

transferir los fondos nacionales. La maniobra presidencial se orienta a disminuir la falta de financiamiento y evitar estallidos sociales en el interior del país. Su LP enfrenta un conflicto clave: disminuir el descontento social enviando fondos a las provincias supone mejorar el posicionamiento político de los jefes de Estados subnacionales, mayoritariamente peronistas.

En segundo lugar, Alfonsín debe pugnar contra la arremetida de las corporaciones económicas, que profundizan su perfil confrontativo. El atraso cambiario y la apertura constituyen el eje central de la dinámica de la confrontación presidente-agentes económicos. Las entidades agrarias profundizan su presión para lograr la unificación del tipo de cambio y demandan una devaluación como consecuencia “del fuerte rezago de la paridad entre el austral y el dólar”, a lo cual se añade la perspectiva crítica de la Confederación Rural Argentina (CRA) que fustiga al presidente a causa del “atraso cambiario [...] que había provocado una caída en la producción de siete millones de toneladas”.¹¹ Con igual criterio, los industriales carecen de expectativas hacia 1989 debido a que de “nada vale la reforma arancelaria si no contamos con un dólar adecuado” y como consecuencia de “los efectos de las políticas de estabilización, las altas tasas de interés y el atraso cambiario”.¹² El sector evidencia la ausencia de un criterio único: a) expresa su apoyo a los programas de estabilización aunque reconoce que sus “posibilidades distributivas están agotadas”¹³; b) critican la actitud de la Confederación General del Trabajo (CGT) de reclamar ajustes salariales en el marco de la Concertación Económica y Social (CES), aunque concluyen pactando con ella un frente intersectorial, constituyendo al presidente en blanco de sus críticas. En ese orden, la figura de Alfonsín se debilita al tratar con entidades que privilegian sus intereses y focalizan sus esfuerzos en una estrategia común contra su LP, y c) por último, reclama una reducción del déficit fiscal en forma simultánea a su reclamo de protección a la industria nacional y sanción de la promoción industrial.

Alfonsín se reúne con la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara Argentina de Comercio (CAC) en enero de 1989. Apela a una táctica de consenso con los actores económicos y acuerda la prórroga del acuerdo de precios hasta junio, un ajuste del tipo de cambio e incremento de las tarifas públicas, el inicio de una unificación cambiaria gradual y un cronograma para la reforma del Estado. El pacto

supone un aval circunstancial de los industriales al Plan Primavera y se orienta a distender el clima hasta las elecciones presidenciales de mayo.

No obstante, el presidente no logra neutralizar el efecto negativo del factor externo y, en ese contexto, su liderazgo debe afrontar la crisis económico-financiera de 1989. La situación se agrava a fines de enero, cuando se profundiza el incumplimiento en el pago de intereses, las reservas se encuentran en franco descenso, las posibilidades de acordar con el FMI son nulas y uno de los pocos respaldos de Economía, la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, se pierde tras la salida de su titular, James Baker. La negativa del BM de desembolsar los US\$ 350 millones en febrero, producto del incumplimiento oficial, añade incertidumbre en el mercado financiero.

Las maniobras de Alfonsín para estabilizar la cotización del dólar y la suba de la tasa de interés resultan infructuosas. En la primera semana de febrero el dólar comercial asciende a niveles sin precedentes, generando caos en los mercados. En ese sentido, “fue el precio que tuvo que pagar el gobierno radical por la no implementación del plan de FMI [...] y marcó el fin el Plan Primavera y el comienzo del fin del gobierno de Alfonsín” (Tedesco, 1999, 141). Las causas de la impopularidad presidencial radican en su imposibilidad para controlar la dinámica económico-financiera y de la cual resultan víctimas la clase media y los sectores excluidos, principales votantes de la oposición peronista.¹⁴

Alfonsín debe lidiar con una crisis que reconoce cinco causas: a) la proximidad de las elecciones presidenciales y los resultados de los sondeos, que acrecientan la inseguridad y el riesgo de mantener activos domésticos;¹⁵ b) el cambio de portafolio de los agentes (de pesos a dólares); c) la escasa capacidad recaudatoria estatal y d) la falta de respaldo de los organismos internacionales, a causa de la “poca predisposición entre los acreedores extranjeros de Argentina debido al escepticismo generalizado respecto del poder político de Alfonsín para promover las reformas económicas necesarias”,¹⁶ y e) la arremetida del empresariado y el sindicalismo, actores dispuestos a privilegiar sus intereses a la consolidación del nuevo régimen democrático.

En consecuencia, en febrero se inicia una espiral que marca el intensificación de la pugna distributiva hasta alcanzar un punto de no retorno. En esa situación confluyen la banca extranjera y el gobierno de Estados Unidos, que retiran su apoyo financiero a Alfonsín a causa del incumplimiento de las metas de ajuste. A ello se suman las maniobras de los grupos empresariales que, frente a un inminente triunfo opositor en mayo y que, como eventual respuesta a un posible cambio en el modelo de acumulación, proceden a una remarcación masiva de los precios “al tiempo que generan un desabastecimiento del mercado interno” (Canitrot, 1992, 20-40; Thwaites Rey, 2002, 25).¹⁷

En el primer semestre de 1989, la relación del presidente-sector agrario se distiende a causa de que: a) la economía exhibe una recuperación en la producción agropecuaria debido a la mejora del tipo de cambio y b) en la temporada de cosecha no se repiten las desfavorables condiciones climáticas de la campaña anterior. Los niveles de exportación de bienes agropecuarios y manufacturados constituyen el factor principal del aumento en la balanza comercial del primer trimestre.

La situación conduce a que el sector industrial, que ha acompañado a Alfonsín en la consolidación de su liderazgo, tome distancia definitivamente de su LP. La UIA critica la transferencia de riqueza al sector agropecuario, el encarecimiento de los costos y la tendencia declinante de la actividad. Ante el escenario desfavorable, los industriales dan por concluido el acuerdo de precios, bajo el criterio de que “el descontrol de las variables es tan grande que cualquier cosa que se disponga no asegura ninguna previsibilidad en materia económica”.¹⁸

En consecuencia, si los acuerdos internacionales y las alianzas con algunos agentes económicos habían devenido instrumentos clave para los programas de estabilización, la pérdida de los mismos en el primer trimestre de 1989 resulta concluyente para el deterioro del LP de Alfonsín. A la adversidad de la economía, se suma la acusación de casos de corrupción que impactan negativamente en su imagen: el otorgamiento de créditos del Banco Hipotecario Nacional (BHN) a funcionarios públicos y miembros de la dirigencia civil, los ilícitos en la Aduana Nacional y la compra de productos no aptos para consumo humano efectuada por la Secretaría de Comercio (Durruty, 1999).

En consecuencia, una dimensión económico-financiera adversa a su LP, su imposibilidad para resolver la crisis, el estilo confrontativo de los agentes económicos y las acusaciones de hechos de corrupción devienen clave para convertirlo en un líder sin popularidad.

4. La ofensiva final de los actores económicos.

La renuncia de Juan Vital Sourrouille a Economía pone de manifiesto la errónea lectura del presidente en torno a la posibilidad de éxito de sus colaboradores económicos. Entre los recursos subjetivos que hubiese podido generar el presidente, el que se exhibe como una carencia es el recambio del equipo económico en forma oportuna. La estrategia de proteger al gabinete económico se muestra errada cuando queda evidenciado el descrédito de las estrategias aplicadas.¹⁹ Alfonsín debió haber relevado a Economía tras la derrota de 1987 y no dos años después, cuando la crisis deriva en altos niveles de conflictividad.

En ese contexto, Alfonsín apela a una depreciación de la moneda nacional, estableciendo un mercado de cambios en el que cohabitan un dólar libre para las actividades financieras y un dólar oficial para las operatorias de comercio exterior. En igual dirección, modifica los instrumentos de liquidación de las importaciones y exportaciones (50,00 % por el dólar oficial y 50,00 % por el dólar libre), que supone una mejora en el tipo de cambio para los exportadores agropecuarios.

Empero, las liquidaciones por exportación de cereales constituyen un nuevo espacio de discrepancias que marca la dinámica confrontativa entre Alfonsín y las organizaciones agrarias. Los exportadores no liquidan divisas por dos causas: a) en primera instancia, porque se niegan a transferirle al gobierno dólares que en el mercado disponen del doble de valor. La determinación de no liquidar divisas resulta concluyente para un liderazgo sin recursos, debido a que resta al gobierno de U\$S 2500 millones que debieron haber ingresado en el primer semestre del año, y b) en segundo lugar y debido a la tendencia alcista de la divisa norteamericana, disponen de mayores expectativas respecto de la cotización futura.

La situación demuestra la triple debilidad económica de Alfonsín: a) no dispone de respaldo internacional; b) no cuenta con el único aliado de sus programas de estabilización: el

sector industrial, y c) no dispone de financiamiento necesario para el ejercicio de la función.

Luego de la derrota en las elecciones presidenciales, Alfonsín no puede ejercer control sobre la economía. El desenlace de las elecciones presidenciales, en lugar de atenuar el ritmo de los acontecimientos, se configura en factor acelerador de los mismos, debido a que “el franco ingreso a la hiperinflación causó una progresiva desarticulación del aparato productivo” (Cavarozzi y Grossi, 1989, 35). El presidente afronta una nueva arremetida de los agentes económicos, quienes debilitan su liderazgo y comprometen el nuevo orden democrático, aunque no puede “aportar pruebas de que en 1989 se hubiera producido lo que se llama un golpe de mercado”.²⁰ En cambio, Simón Lázara (1997, 301) adjudica la responsabilidad de los actores económico-financieros en la ingobernabilidad del momento, afirmando que existen “dos golpes de mercado (cambiario y de precios), que desestabilizaron totalmente la situación económica, creando el piso imprescindible para la definitiva instalación del clima de tensión e inseguridad, afectando la gobernabilidad”. Desde otra perspectiva, Jesús Rodríguez afirma: “Hubo un conjunto de mensajes muy preocupantes (de los principales referentes de la oposición peronista) que se hacían en un contexto de crisis económica, que lo único que hacía era generar incertidumbre, y ante la incertidumbre, cada actor económico tomaba decisiones que, desde la perspectiva individual eran totalmente racionales, pero que desde la perspectiva colectiva generaban una situación absolutamente conflictiva”.²¹

La derrota deviene clave para la dimisión del gabinete. La nueva conducción ministerial establece un congelamiento del dólar y un control de cambios, aumento de las retenciones a las exportaciones agrarias e industriales e impulsa un paquete impositivo en un esfuerzo por incrementar los ingresos fiscales, entre las que se destacan la suspensión de los beneficios de la promoción industrial, la cancelación de reembolsos y devolución de impuestos con títulos públicos, la indexación de saldos impositivos y la modificación del impuesto sobre las divisas. Las medidas se complementan con el fin de las transferencias del Banco Central de la República Argentina (BCRA) para cubrir el déficit y un aumento orientado al autofinanciamiento de las empresas públicas. A fin de facilitar la competitividad de las

exportaciones se fija un tipo de cambio único y un dispositivo de control contra todo tipo de operaciones marginales (Garfunkel, 1990).

En cuanto a la deuda, Alfonsín insiste en su perspectiva que una agencia institucional con capital mayoritario de los países industrializados adquiera la deuda externa de la región por su cotización en los mercados secundarios y de acuerdo con la capacidad de pago de cada Estado. La propuesta configura una nueva maniobra para resolver el endeudamiento latinoamericano, estimado en U\$S 420000 millones (Escudé y Cisneros, 1998). Esta propuesta se hace pública a horas del anuncio del plan del secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, orientado a la reducción en hasta 30,00 % de la deuda regional. En esa dirección, la estrategia presidencial afronta igual dificultad que en Cartagena: que los principales países deudores de la región prefieren tratar en forma bilateral con los organismos financieros y no en forma consensuada con la región.

La dimensión económica afecta negativamente la popularidad de Alfonsín, debilitando su posicionamiento en el arco partidario. La hiperinflación de 78,40 % en mayo y 114,40 % en junio resulta el disparador del malestar ciudadano, expresado en saqueos y asaltos a supermercados en Rosario, Córdoba y Gran Buenos Aires, situación que fuerza al presidente a aplicar el estado de sitio en todo el territorio nacional. La decisión evidencia su impotencia para articular estrategias conducentes al control de la economía y ocasiona una represión que provoca 19 muertos, 174 heridos y 1852 detenidos (Martínez, 1991; Ortiz y Schorr, 2006, 481).

En 1989 los indicadores demuestran una distribución regresiva del ingreso. La fuerza de trabajo en ese año alcanza los 12203210 trabajadores, de los cuales 1025070 se encuentran desocupados (8,40 %) y 1134899 subocupados (9,30 %).²² De una población de 31766785 habitantes, 10423476 (32,81 %) se encuentran bajo la Línea de Pobreza, equivalente a U\$S 100.²³ El poder de compra de los salarios desciende, el consumo se reduce a niveles de 1980 y el ahorro nacional registra un descenso a 8,40 % del PBI, la cifra más baja en la historia argentina.²⁴ Por otra parte, la distribución del ingreso se torna desigual entre 1987 y 1989. El 10,00 % más rico de la población aumenta su participación en el ingreso

desde 29,80% en 1980 al 34,80% en 1990, a expensas del 40,00 % más pobre, que reduce su participación desde el 18,00 % al 15,00 % en igual período.²⁵

En ese marco de crisis se inscriben las 13 huelgas generales y 2861 medidas de fuerza sectoriales sufridas por su LP entre 1983 y 1989, efectuadas no sólo en defensa de los sectores vulnerables de la sociedad y en reclamo de mejoras para los trabajadores, sino con el objetivo de reposicionar al peronismo luego del revés electoral de 1983.²⁶ Esto demuestra que “la dinámica de la protesta conservó durante todo el gobierno de Alfonsín un carácter fuertemente sectorial, débilmente articulado en torno a algún horizonte que trascendiera la creciente acumulación de conflictos relacionados con una puja distributiva agudizada en un contexto en el que la espiral inflacionaria terminaría por presidir los acontecimientos” (Ramírez y Viguera, 2005, 8). En efecto, la economía devendrá en motivo de confrontación que marcará la dinámica presidente/oposición sindical en todo el transcurso de su mandato.

La lógica hiperinflacionaria limita cualquier iniciativa presidencial. Si para el mandatario “una de las expresiones más claras de la inmoralidad argentina de las últimas décadas fue la adopción de políticas que fomentaron o toleraron la persistente presencia del flagelo inflacionario”, su liderazgo demuestra limitaciones en la formulación de estrategias orientadas a erradicar ese flagelo.²⁷ La situación, traducida en la licuación de los salarios, sumada a una crisis sin precedentes y los siete meses que restan para la conclusión del mandato, sitúa al país al borde de la ingobernabilidad.

En consecuencia, el factor económico se desata sobre un presidente sin recursos e impacta negativamente sobre su LP. El impacto de la crisis de la deuda, su imposibilidad para controlar los indicadores macroeconómicos (especialmente la hiperinflación) y para garantizar una equitativa distribución de la riqueza, hacen de Alfonsín un líder carente de popularidad, situación que deviene clave en su salida anticipada del poder.²⁸

Conclusiones.

En consecuencia, el artículo demostró que la dimensión económica afectó la popularidad de Alfonsín. La investigación corroboró que la construcción y consolidación del LP de Alfonsín

se encontraban asociadas a un recurso clave: el apoyo ciudadano. Una dimensión económica adversa concluyó debilitando su liderazgo, motorizó el agotamiento del apoyo ciudadano y devino clave en su salida anticipada de la presidencia.

En esa dirección, las conclusiones finales giran en torno a tres ejes estrechamente asociados.

En primer lugar, las perspectivas presidenciales en torno a las posibilidades de éxito económico del nuevo orden constitucional. Su convencimiento de que sólo el Estado de Derecho configuraba un instrumento suficiente para promover una modificación estructural de la economía constituyó un enfoque erróneo de su parte. El primer mandatario no logró instrumentar las medidas para construir una alternativa a una matriz económica que había entrado en crisis y no interpretó que el problema argentino se encontraba asociado a la crisis de un modelo de Estado y de gobierno relacionado con el cambio del orden mundial capitalista. La crisis de la deuda, su fracaso en las negociaciones con los organismos de crédito, la arremetida de los agentes económicos y su imposibilidad para controlar la economía devinieron clave para configurarlo en un líder sin popularidad. Alfonsín no pudo exteriorizar ningún logro visible en el orden económico, con excepción de los temporales éxitos del Plan Austral, única instancia donde el factor externo operó a favor de su liderazgo.

En ese sentido, se produjo una paradoja en su LP: en tanto no dispuso de popularidad a nivel interno hacia 1987-1989, en el orden internacional su figura conservó credibilidad a causa de su apelación al consenso regional, los reclamos soberanos en el marco del diálogo, sus movimientos a favor de los derechos humanos y la ruptura de una tradición militarista para dirimir controversias

En segundo lugar, Alfonsín no pudo arbitrar los mecanismos para superar una crisis global iniciada en la década del '70, en cuanto al control de la inflación y a la promoción del crecimiento. Las estrategias económico-financieras impulsadas exteriorizaron sus dificultades para consensuar pautas mínimas con los actores económicos quienes conservaron una gran cohesión orientada a conservar sus privilegios y conseguir medidas gubernamentales que les permitiera sostener una dinámica de acumulación. Estos actores no

asumieron una actitud colaborativa con el nuevo orden constitucional y privilegiaron sus prerrogativas a la defensa del régimen democrático. Si los intereses organizados hubiesen adoptado una actitud colaborativa, el presidente hubiese dispuesto de mayores márgenes de maniobra para operar sobre una economía adversa.

En tercera instancia, Alfonsín pagó un costo político elevado al no arbitrar los medios para superar la contradicción existente entre su acentuada campaña a favor de la democracia como régimen inclusivo (puesta de relieve en su slogan electoral “con la democracia se come, se cura y se educa”) y la pauperización de la ciudadanía hacia finales de su mandato. En consecuencia, la crisis económica se desató sobre un presidente sin recursos, obturando sus posibilidades para encontrar los instrumentos adecuados para afrontar la crisis. En consecuencia, su LP, que había probado su fortaleza para ejercer control civil sobre las fuerzas armadas, sufrió los condicionamientos propios de un factor externo que se tradujo en una fuerte conflictividad y que lo debilitó en su recurso objetivo clave: la ciudadanía.²⁹

Bibliografía.

ALFONSÍN, Raúl Ricardo, Discurso pronunciado por el presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, ante el plenario de delegados al Comité Nacional de la Unión Cívica Radical en Parque Norte (01/12/85). Disponible en www.jrprogre.com.ar/docus/Alfonsin-ParqueNorte.pdf

_____, Alfonsín responde. Buenos Aires, Tiempo de Ideas, 1992.

_____, Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

AVRAMOVIC, Dragoslav, “El endeudamiento de los países en desarrollo a mediados de los ochenta: Teoría y política económicas”, en WIONCZEK, Miguel, La crisis de la deuda externa en América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 259-274.

CANITROt, Adolfo, “La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los ‘80”, Boletín informativo Techint, N° 272, 37-54.

CAVALLi, Luciano, Carisma: la calidad extraordinaria del líder. Buenos Aires, Losada, 1999.

CAVAROZZI, Marcelo, Autoritarismo y democracia (1955 – 1996). Buenos Aires, EUDEBA, 2002.

_____, “La tarea es recomponer los espacios de integración social”, *Página/12*, 07/12/07.

CAVAROZZI, Marcelo y GROSSI, María, De la reinención democrática al reflujo político y la hiperinflación. Buenos Aires, CLACSO/CEDES, 1989.

DAMILL, Mario, FANELLI, José María y FRENKEL, Roberto, Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta. Argentina. Buenos Aires, CEDES, 1989.

DURRUTY, Eduardo, Ellos lo hicieron. Testimonios de una época que los radicales quisieran que nadie recuerde. Buenos Aires, Ediliba, 1999.

ERKHE, Michael, “Consideraciones sobre el Plan Austral”, en Garzón Valdés, Ernesto et al., La nueva democracia argentina. Buenos Aires, Sudamericana, 1988, 113-126.

ESCUDE, Carlos y CISNEROS, Andrés, Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Buenos Aires, GEL, 1998

FABBRINI, Sergio, Il Principe democratico. La leadership nelle democrazie contemporanee. Roma, Laterza, 1999.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo, Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina. Santiago de Chile, McGraw Hill, 1999.

FRAGA, Rosendo, La cuestión militar, 1987-1989. Buenos Aires, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, 1989.

GARFUNKEL, Jorge, 59 semanas y media que conmovieron a la argentina. Buenos Aires, Emecé, 1990.

GIUSSANI, Pablo, El caso argentino. Conversaciones con Raúl Alfonsín. Barcelona, Planeta Internacional, 1988.

GREENSTEIN, Fred, “El impacto de la personalidad en el liderazgo presidencial norteamericano”, *Psicología Política*, N° 15, 7-15.

LÁZARA, Simón, El asalto al poder. Actores e intereses en la crisis argentina del ‘89. Buenos Aires, Tiempo de Ideas, 1997.

LINDHOLM, Charles, Carisma: análisis del fenómeno carismático y su relación con la conducta humana y los cambios sociales. Barcelona, Gedisa, 1997.

MACHINEA, José Luis, Stabilization under Alfonsin’s government frustated attempt. Buenos Aires, CEDES, 1990.

MACHINEA, José Luis y SOMMER, Juan, El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de la balanza de pagos: la moratoria

argentina de 1988-1989. Buenos Aires, CEDES, 1990.

MARTÍNEZ, Oscar, “El escenario: febrero julio de 1989. Terrorismo económico y desestabilización política”, en AAVV, *El menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Buenos Aires, Letra Buena, 1991, 15-46.

MIRANDA, Diego, “Crisis de representación política en Argentina. Desarrollo político e instituciones más allá del ‘Estado de Malestar’”, Paper presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Río Cuarto, 14-17 de noviembre de 2001.

OLLIER, María Matilde, “La institucionalización democrática en el callejón. La inestabilidad presidencial en el cono sur (1992-2003)”, *América Latina Hoy*, Vol. 49, 73-103.

ORTIZ, Ricardo y SCHORr, Martín, “Crisis del estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación”, en: PUCCIARELLi, Alfredo, *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia al poder?* Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2006, 461-510.

PALACIO, Priscila, *Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín*. Buenos Aires. Disponible en www.eumed.net/libros/2009b/565/

QUIROGA, Hugo, *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires, Edhasa, 2005.

RAMÍREZ, Ana Julia y VIGUERA, Aníbal, “La protesta social en la Argentina entre los setenta y los noventa. Actores, repertorios y horizontes”, *Matériaux pour l’histoire de notre temps*, N° 77.

RAPOPORT, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires, Macchi, 2000.

SMITH, William, “Democracy, Distributional Conflicts and Macroeconomic Policymaking in Argentina, 1983-1989”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1-42.

TEDESCO, Laura, *Democracy in Argentina. Hope and disillusion*. London, Frank Cass, 1999.

THWAITES REY, Mabel, *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en Argentina*. Buenos Aires, EUDEBA, 2002.

el primero es definido como el “individuo particular investido por un poder decisonal”, el segundo es interpretado como “la naturaleza de la acción decisonal efectuada por aquel individuo”. Por lo tanto, si un líder es un actor, “el liderazgo es una relación que se activa para resolver determinado problema o para promover un resultado decisonal deseado y que se desarrolla en un contexto y en un tiempo”. Ollier adecua tal noción al caso en que el liderazgo sea ejercido un presidente.

² Entre 1970 y 1982 la deuda externa argentina crece de U\$S 4675 millones a U\$S 43634 millones. Fuente: BCRA y Secretaría de Hacienda.

³ Fuente: CEPAL.

⁴ Declaraciones de Juan Alemann, Secretario de Hacienda del PRN (*Clarín*, 03/03/83).

⁵ En junio de 1984 los países latinoamericanos se reúnen en Cartagena (Colombia), donde los Estados endeudados demandan a los acreedores la concreción de un diálogo destinado a identificar mecanismos que alivien el peso de la deuda. Los países latinoamericanos parte de la noción de que la gravedad del endeudamiento impide su resolución por los instrumentos ortodoxos propuestos por los organismos internacionales.

⁶ La propuesta de Alfonsín se debilitará frente a la idea impulsada desde la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, conducida por James Baker, quien promueve un programa de recuperación de las economías deudoras sustentado en políticas de apertura, libre mercado y ajustes monitoreados por el FMI.

⁷ En agosto de 1985 la popularidad de Alfonsín asciende a 74,00 %. Fuente: Encuesta Socmerc.

⁸ Fuente: BCRA.

⁹ *Latin America Weekly Report*, 29/09/88.

¹⁰ Alfonsín había derrotado al peronismo en 1983 y 1985. Empero, la derrota en las legislativas de 1987 había privado a su LP de su principal recurso objetivo: la mayoría ciudadana.

¹¹ *Ámbito Financiero*, 07/10/88.

¹² *Ámbito Financiero*, 05/10/88.

¹³ *La Nación*, 26/3/89.

¹⁴ Un 36,40 % de la ciudadanía entiende que la causa de la crisis económica es responsabilidad exclusiva del presidente. En 1989 la ciudadanía estima que los problemas de mayor gravedad son: los salarios bajos (34,50 %) y la inflación (13,80 %). Fuente: Fraga (1989).

¹⁵ Según una encuesta publicada en abril, Carlos Menem (justicialismo) obtendrá el 46,10 % de los sufragios y Eduardo Angeloz (Unión Cívica Radical) un 30,09 % de los votos. Fuente: Encuesta de Aresco (Gente N° 1243).

¹⁶ *Journal of Commerce*, 03/09/88.

¹⁷ Las elecciones presidenciales se desarrollan el 14 de mayo de 1989. En ellas, el justicialismo triunfa con el 47,49 % de los sufragios. Fuente:

NOTAS

¹ Ollier parte de la noción de Fabbrini (1999, 10-15), quien distingue al líder del gobierno del liderazgo. Si

Departamento Estadísticas de la Dirección Nacional Electoral.

¹⁸ *La Prensa*, 29/03/89.

¹⁹ En marzo de 1989 un 36,00 % de la ciudadanía considera que la causa de la crisis económica es la política económica presidencial. Fuente: Fraga (1989).

²⁰ Alfonsín (1992, 84)

²¹ Rodríguez (exministro de Economía de Alfonsín), en entrevista con el autor, 22/09/08.

²² Fuente: INDEC y Rapoport (2000, 926).

²³ Fuente INDEC y Smith (1990, 1-42).

²⁴ Fuente: BCRA.

²⁵ Fuente: CEPAL.

²⁶ Fuente: Boletín de la Documentación e Información Laboral (DIL).

²⁷ Alfonsín (1985a, 14).

²⁸ En abril de 1989 el gobierno de Alfonsín dispone de una valoración positiva de 9,00 %. Fuente Catterberg (1991, citado en Miranda, 2001,21). En 1983 y a nivel de recursos objetivos el candidato radical había obtenido 129 diputados nacionales (sobre 254), 18 senadores nacionales (sobre 46) y 7 gobernadores. La debilidad de recursos objetivos presidenciales se profundiza tras la derrota de 1989: 14 senadores nacionales, 90 diputados nacionales y 2 gobernadores radicales.

²⁹ Alfonsín renuncia a la Presidencia en junio de 1989. Su período concluía el 10 de diciembre de ese año.