

LA ECONOMIA POLITICA DE LAS REFORMAS ECONOMICAS
EN LA ARGENTINAJULIANA BAMBACI*
TAMARA SARONT*
MARIANO TOMMASI*

ABSTRACT

In 1989, Argentina entered a process of sweeping transformations of its economic institutions, which have provided for the recovery of economic growth and the taming of inflation. The Argentine experience with market oriented reforms has been regarded by the literature as a salient case of radical and 'unconstrained' reform. Yet, a closer scrutiny of the process and of its outcomes portrays that the building and maintenance of a pro-reform coalition determined the pace, depth and characteristics of the 'new economic institutions'. The idiosyncrasies of Argentina's political institutions in turn conditioned this coalition-building strategy.

The argument we present in this paper is twofold. On the one hand, we contend that the 1989 economic crisis provided the incentives that led President Carlos Menem to initiate the reforms, and triggered a series of "delegation" patterns conducive to the adoption of a reformist agenda. On the other hand, we assert that the political and institutional process of implementing these reforms has left a heavy imprint on the outcomes. Even in the framework of a favorable partisan composition of the institutional structure, and with high concentration of political power, the coalition that combined economic interest groups with the electoral support of the peronist party set limits to the reforms. These limits

* Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) Fundación Gobierno y Sociedad, Argentina.

Key words: Political economy, economic reforms, Argentina, vote buying

JEL Classification: H1, P11, P16.

were translated in concessions of design and sequencing, as well as in the use of signaling, exchanges and compensations that fostered the adoption and implementation of the agenda. Though many of the features associated with a state-led development model were dismantled, some 'illiberal enclaves', such as the heavily regulated labor market, and provincial economies, survived. More so, we contend that it was through its the maintenance that the core of the reforms –privatization, liberalization and convertibility–, were made viable politically.

The paper speculates on other issues related to the political economy of reforms. Firstly, the fact that the outcomes of public policy reform should be approached from a more micro-analytic perspective than has been the case in the economic literature. Second, it suggests a "vote buying theory", which might facilitate the analysis of the specific characteristics of economic reform processes in different countries. Third, it propounds that the sustainability of the new economic institutions is subject to institutional reforms of the political governance structure.

1. INTRODUCCIÓN

En la última década del siglo XX la Argentina realizó un profundo proceso de reforma en sus instituciones económicas, logrando recuperar el crecimiento económico y controlar la inflación. La literatura describe a la experiencia argentina como un caso excepcional de reformas radicales. Sin embargo, un análisis más minucioso del proceso y sus resultados revela que la marcha, profundidad y características de la adopción de las "nuevas instituciones económicas" fueron determinadas por la necesidad de construir y mantener una "coalición" pro reformas¹. Esta estrategia de formación de coaliciones fue condicionada por las características de las instituciones políticas argentinas.

El argumento que presentamos en este artículo es doble. Por un lado, argumentamos que la crisis económica de 1989 (hiperinflación) generó los incentivos que llevaron a Carlos Menem a iniciar las reformas, a la vez que impulsó un conjunto de patrones de delegación que favorecieron la adopción de una agenda reformista. Por otro lado, afirmamos que el proceso político e institucional de implementación de las reformas ha dejado una fuerte marca en los resultados del

1 Utilizamos el término "coalición" como abreviatura para mantener continuidad con una terminología común. Sin embargo, utilizamos términos como "coaliciones", "disciplina partidaria" y "fragmentación" de una manera un poco diferente a su uso en la ciencia política. Tratamos de articular muchos de estos conceptos con la noción de "compra de votos" que enfatiza los diferentes horizontes temporales (spot/intertemporales) y los "precios" implícitos en las transacciones políticas.

proceso. Incluso en el marco de una composición partidaria favorable de la estructura institucional, y una alta concentración del poder en el Ejecutivo durante la administración Menem, la coalición pro reforma que reunió al poder económico con el apoyo electoral del partido peronista impuso límites a las reformas. Estos límites se hacen evidentes en las concesiones en diseño y secuenciamiento, así como también en el uso de señales, intercambios y compensaciones, que favorecieron la adopción e implementación de la agenda. Si bien se dismantelaron muchas de las instituciones asociadas al modelo de desarrollo estado céntrico, ha sobrevivido un conjunto de enclaves no liberales, como la fuerte regulación en el mercado laboral y las economías provinciales. Además, argumentamos que fue a través del mantenimiento de estos enclaves no liberales que las reformas fundamentales, privatizaciones, liberalización y convertibilidad, se hicieron políticamente viables.

El artículo se organiza en cinco secciones. En la primera, presentamos un *racconto* general del proceso de reformas económicas y los resultados asociados a las mismas. En la segunda sección, estudiamos el proceso político institucional detrás de las reformas económicas en la Argentina. En la tercera sección, ilustramos nuestro argumento a través de ejemplos de las huellas que dejó la estrategia coalicional reformista en el proceso. En la cuarta sección, presentamos las principales conclusiones del estudio del caso argentino, y especulamos acerca de algunas preguntas generales sobre la economía política de las reformas. En la última sección, presentamos en forma de apéndice, un marco tentativo de una “teoría de compra de votos”.

2. LAS REFORMAS

Definimos como reformas a aquellas políticas que consagran al mercado como principal mecanismo de asignación de recursos y, consecuentemente, dismantelan regulaciones estatales que establecen privilegios especiales, protección de la competencia internacional o subsidios a sectores particulares. Más específicamente, y de acuerdo a la sabiduría convencional, nos referimos a las políticas que surgen de las recomendaciones del Consenso de Washington (véase Williamson 1994). A lo largo del artículo, consideramos que el Consenso de Washington es tanto la "agenda del reformador" como el parámetro con respecto al cual medimos el grado de éxito en la implementación de las reformas².

La Argentina es, en términos generales, un caso exitoso de reformas económicas radicales. Sin embargo, la comparación de los resultados del proceso área

² Esto es, por supuesto, una simplificación que hacemos por motivos operativos. Como bien ha señalado Moises Naím (2000), dicho “consenso” nunca lo fue del todo. Aun hace falta un análisis más exhaustivo sobre los componentes de información asimétrica y sobre los comportamientos estratégicos de distintos actores internacionales y locales que confluyeron a la cristalización y utilización de esa simplificación.

por área, con respecto a una versión maximalista del Consenso de Washington, nos lleva a matizar esta afirmación. El índice de reformas estructurales de Lora³ (1997) claramente ilustra este punto. Mientras que, en promedio, el índice para la Argentina ha aumentado dramáticamente, en especial para el período 1988-1993 y en comparación con el resto de países de América Latina (Gráfico 1), los índices correspondientes a las diferentes áreas de política presentan grandes variaciones (Gráfico 2).

³ Lora (1997) construye un índice para medir el grado de neutralidad de la política económica, basado en indicadores de política comercial, fiscal, financiera y laboral y privatizaciones. El índice toma valores entre cero (política no neutral) y uno (política neutral) para cada área de política. El índice general es un promedio simple de los anteriores. Este índice muestra el grado en el que han sido implementadas las reformas estructurales.

CUADRO 1
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS

Año	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Inflación (var % IPC dic/vs dic) (2)	7,48	16,67	25,64	50,75	101,61	18,90	16,43	30,67	23,83	18,11	38,20	29,94	27,35	9,56
PBI real (en pesos de 1996) (1)	88.089	90.537	95.227	101.039	94.513	101.957	110.275	109.594	108.051	120.357	132.683	134.857	139.793	147.238
Inversiones (en pesos de 1996) (1)	14.439	13.600	15.306	16.776	14.883	21.916	24.623	23.205	19.500	25.173	27.667	26.314	28.179	31.944
Evolución del PBI real		2,78%	5,18%	6,10%	-6,46%	7,88%	8,16%	-0,62%	-1,41%	11,39%	10,24%	1,64%	3,66%	5,33%
Evolución de las inversiones		-5,81%	12,54%	9,60%	-11,28%	47,26%	12,35%	-5,76%	-15,97%	29,09%	9,91%	-4,89%	7,09%	13,36%
Déficit de cuenta corriente														
Resultados fiscales sector público (% PBI) (1)				-8,08	-5,52	-2,27	-3,96	-6,79	-6,13	-5,82	-3,59	-4,19	-1,76	-1,83
Composición recursos fiscales														
Ingresos fiscales como % del PBI														
Exportaciones (en pesos de 1996) (1)	7.857	9.014	9.528	9.810	10.257	10.319	9.533	12.896	13.152	12.301	13.513	14.828	14.642	14.425
Importaciones (en pesos de 1996)														
Ratio exportaciones-PBI	0,09	0,10	0,10	0,10	0,11	0,10	0,09	0,12	0,12	0,10	0,10	0,11	0,10	0,10

CUADRO 1 (Continuación)
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS

Año	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Inflación (var % IPC dic/vs dic) (2)	6,98	21,62	38,89	64,00	43,90	40,17	334,82	347,58	160,43	169,84	139,74	87,63	131,27	209,73
PBI real (en pesos de 1996) (1)	161.388	171.755	179.912	185.201	193.480	206.522	207.758	208.835	224.339	218.915	235.903	240.003	226.217	219.095
Inversiones (en pesos de 1996) (1)	39.755	43.737	49.649	51.065	49.983									
Evolución del PBI real	9,61%	6,42%	4,75%	2,94%	4,47%	6,74%	0,60%	0,52%	7,42%	-2,42%	7,76%	1,74%	-5,74%	-3,15%
Evolución de las inversiones	24,45%	10,02%	13,52%	2,85%	-2,12%									
Déficit de cuenta corriente														
Resultados fiscales sector público (% PBI) (1)	-1,43	-1,47	-3,44	-4,42	-5,87	-6,52	-12,43	-9,42	-3,70	-4,90	-4,84	-5,51	-9,71	-10,21
Composición recursos fiscales														
Ingresos fiscales como % del PBI														
Exportaciones (en pesos de 1996) (1)	16.714	17.907	16.138	16.384	18.288	18.367	16.404	21.664	27.048	29.147	28.484	25.013	26.315	27.353
Importaciones (en pesos de 1996)														
Ratio exportaciones-PBI	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,10	0,12	0,13	0,12	0,10	0,12	0,12

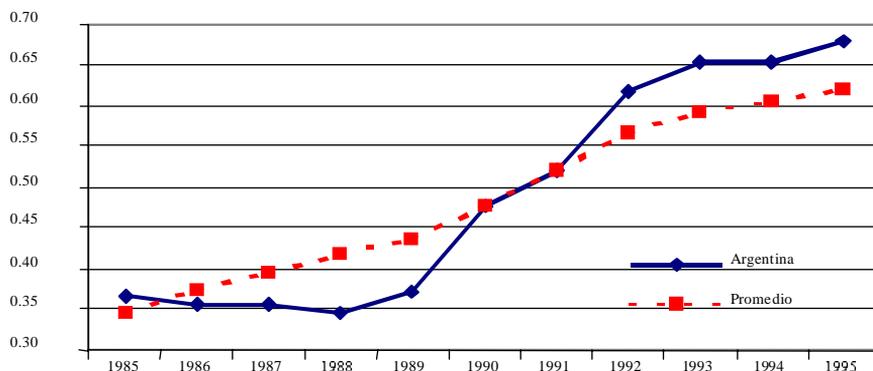
CUADRO 1 (Continuación)
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS

Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Inflación (var % IPC dic/vs dic) (2)	433,70	688,00	385,40	81,90	174,80	386,90	4923,60	1343,00	84,10	17,50	7,40	3,90	1,60	0,10	0,30	0,70
PBI real (en pesos de 1996) (1)	227.274	231.430	216.124	231.939	237.926	234.146	218.935	219.076	238.581	259.226	275.430	298.908	285.235	297.359		
Inversiones (en pesos de 1996) (1)																
Evolución del PBI real	3,73%	1,83%	-6,61%	7,32%	2,58%	-1,59%	-6,50%	0,06%	8,90%	8,65%	6,25%	8,52%	-4,57%	4,25%		
Evolución de las inversiones																
Déficit de cuenta corriente																
Resultados fiscales sector público (% PBI) (1)	-9,45	-7,96	-4,49	-3,52	-4,99	-6,05	-3,79	-2,79	-0,90	-0,06	0,32	-0,78	-1,59	-1,98		
Composición recursos fiscales																
Ingresos fiscales como % del PBI																
Exportaciones (en pesos de 1996) (1)	28.059	27.332	31.584	28.212	27.253	32.255	34.277	40.751	37.386	37.597	38.949	44.617	54.757	58.304		
Importaciones (en pesos de 1996)																
Ratio exportaciones-PBI	0,12	0,12	0,15	0,12	0,11	0,14	0,16	0,19	0,16	0,15	0,14	0,15	0,19	0,20		

Fuentes: (1) Llach y Gerchunoff (1998).

(2) Indec.

GRAFICO 1
INDICE GENERAL DE REFORMAS ESTRUCTURALES, 1985-1995



En esta sección presentamos sintéticamente las reformas económicas fundamentales implementadas en cada área de política y los resultados asociados a dicho proceso. El proceso de reformas económicas en la Argentina se puede descomponer en tres etapas: 1989-1991, 1991-1995 y desde 1995 en adelante.

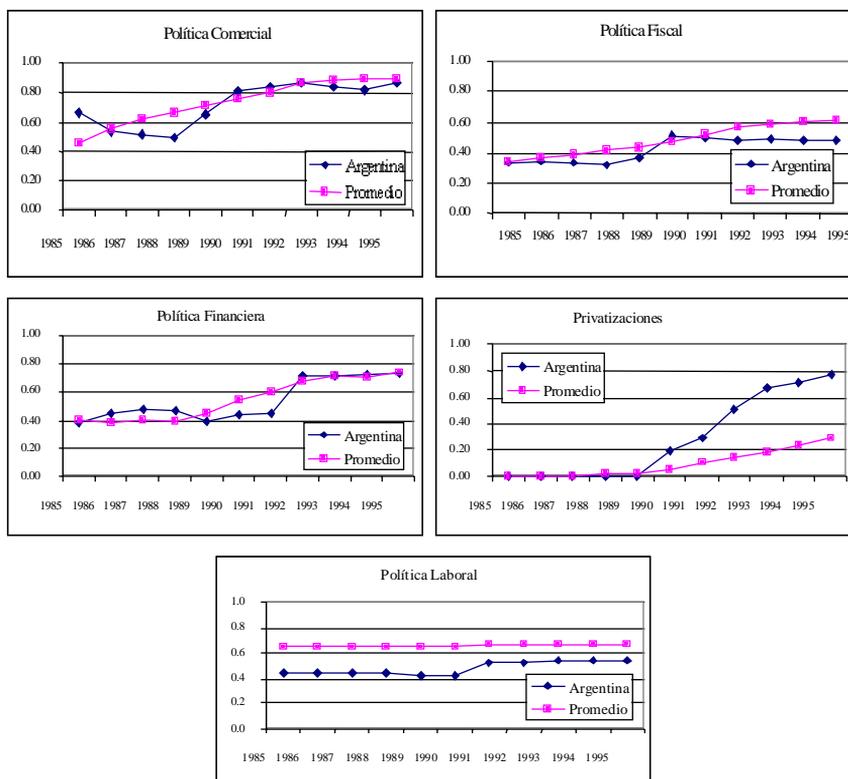
Durante el primer período, el gobierno inició el proceso de reformas a través de la privatización de empresas estatales⁴, reformas fiscales y liberación comercial. Las políticas implementadas durante este período fueron influidas por dos factores. Por un lado, las reformas estructurales fueron agregadas (*bundled*) con las políticas de estabilización. Las reformas fueron, en esencia, concebidas como un medio para enfrentar las urgencias fiscales de corto plazo. Por otro lado, tanto las reformas como la velocidad con la que fueron implementadas y la forma en la que fueron agregadas respondieron a la necesidad del gobierno de enviar claras señales de compromiso con el curso reformista⁵, especialmente a la luz de la tradición

⁴ La Ley de Reforma del Estado, sancionada por el Congreso durante este período, definió la privatización de gran parte de las empresas estatales. A través de esta ley, el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo la definición de los detalles de estas políticas, manteniendo solamente ciertas facultades formales de 'control' en la *Comisión Bicameral de Control de las Privatizaciones* (cuyas decisiones no eran vinculantes).

⁵ Las privatizaciones son un ejemplo claro del múltiple rol (económico/político) de algunas de las reformas. Las privatizaciones fueron fundamentales en la recomposición de las arcas fiscales de un Estado cuyas capacidades de generar recursos (ya sea a través de la recaudación de impuestos como a través de préstamos) eran limitadas. Por otra parte, su temprana y rápida instrumentación en algunos de los más grandes y simbólicos sectores (aerolíneas y teléfonos) ayudaron a enviar claras señales de compromiso acerca de la orientación de las políticas del gobierno. Ver Tommasi y Velasco (1996) y las referencias allí citadas para un tratamiento más general acerca de las estrategias de enviar señales a lo largo del proceso de reformas. Abdala y Spiller (2000) sugieren que estas privatizaciones tempranas *rankean* entre la más pobres en términos de la fortaleza del marco regulatorio emergente.

del partido peronista. En general, esto resultó en deficiencias en el diseño de las reformas, falta de transparencia, sobreactuación a fin de generar señales creíbles y la priorización de la estabilización y consideraciones fiscales de corto plazo. Sin embargo, no se logró estabilizar la economía durante este período, y todo desencadenó en un nuevo episodio hiperinflacionario en 1990 y la renuncia de dos Ministros de Economía.

GRAFICO 2
INDICE DE REFORMA ESTRUCTURAL SEGUN AREA DE POLITICA, 1985-1995



El Plan de Convertibilidad de 1991 da inicio al segundo período, durante el cual se instrumentó gran parte de las reformas. Este período se desarrolló en el marco de la estabilidad y la expansión económica asociada a la convertibilidad. La expansión de la demanda agregada y el *boom* de consumo, generado por la estabilización del tipo de cambio y el flujo de capital extranjero, configuraron un escenario favorable, que impulsó el apoyo al curso reformista (ver Cuadro 1).

Una de las características más llamativas de este período fue el aumento en las capacidades administrativas del Estado en lo que refiere a las políticas económicas. La llegada de Domingo Cavallo⁶ al Ministerio de Economía con un equipo de técnicos de un prestigioso centro de investigación le dieron a las políticas de reforma una unidad y coherencia que no tenían anteriormente.

Las principales reformas fueron realizadas durante este período: política monetaria (Ley de Convertibilidad e Independencia del Banco Central), reforma fiscal (simplificación del sistema impositivo y fortalecimiento de la agencia recaudadora de impuestos), liberalización de mercados internos y externos, y más privatizaciones.

Paralelamente a la recuperación de la situación económica, comenzó a reaparecer la tradicional manipulación de fondos públicos con fines electorales, lo cual debilitó la situación fiscal. Esta fragilidad se hizo aparente con el arribo, en 1994, del Efecto Tequila. Esta renovada sensación de crisis impulsó un último conjunto de reformas, entre las que se encuentran la reforma previsional, la flexibilización laboral y la privatización de algunos bancos provinciales⁷. Es importante señalar que los temores al regreso de la inestabilidad económica tras el *shock* del Tequila ayudaron a la reelección de Menem, generando la idea de que el Presidente y su equipo económico eran los mejores pilotos en aguas económicas tormentosas.

En 1994-95 ingresamos al tercer período de reformas, a lo largo del cual, si bien se mantuvo el curso reformista, ha habido escasos avances. Este hecho requiere retomar la cuestión de los incentivos del Ejecutivo para tratar de implementar las reformas, especialmente dada la posibilidad de generar antagonismos en sus propias bases de apoyo⁸.

Existe una brecha entre la agenda de reformas —como es concebida por el Consenso de Washington— y las reformas efectivamente instrumentadas. En líneas generales, el caso argentino presenta importantes transformaciones en los incentivos que componen el sistema económico junto con la persistencia de enclaves no liberales, como la fuerte regulación de su mercado laboral y los escasos

⁶ Sobre Domingo Cavallo como reformista, tanto en lo que refiere a sus cualidades técnicas como políticas, véase Corrales (1997). El autor argumenta que fueron las cualidades políticas —más que técnicas— del Ministro Cavallo las que aseguraron el éxito del Plan de Convertibilidad. Desde nuestro punto de vista, la posterior transformación de Cavallo en un candidato político también influyó en algunas características del proceso de reformas.

⁷ Es interesante notar que las dos últimas reformas son avances (si bien parciales) en los frentes que, como argumentaremos más adelante, fueron dejados al margen de la primera ronda de grandes reformas, precisamente debido a la "política coalicional".

⁸ La desaceleración del curso reformista puede ser vista como un signo de debilidad en las intenciones reformistas del presidente, así como también como un gradual proceso de estabilización y una tendencia hacia una forma más inclusiva de conducir las políticas públicas, lo cual puede llevar a resultados menos espectaculares pero más sostenibles. Esta última visión es desarrollada por Palermo (1998).

avances en las reformas de las economías provinciales, así como la presencia remanente de protección a algunos sectores en el marco de una amplia liberalización económica.

CUADRO 2
AVANCES EN LA AGENDA DE REFORMAS

Tema	Total (1)	Parcial
<i>Consenso de Washington</i>		
(a) Disciplina fiscal	X	
(b) Reorientación del gasto público hacia el capital humano y la infraestructura		X
(c) Reforma fiscal (ampliar la base y eliminar tasas marginales)	X	
(d) Liberalización financiera (terminar con los controles a las tasa de interés, etc.)	X	
(e) Tipo de cambio (único y competitivo)	X	
(f) Liberalización comercial (reducción de tarifas y eliminación de las barreras no arancelarias)	X	Autos? Hierro y Acero? Papel? Azúcar? Textiles? Neumáticos? Calzado?
(g) Promover inversiones extranjeras directas	X	
(h) Privatizaciones	X	Regulación?
(i) Desregulación (salvo por razones ambientales o de seguridad o prudencia bancaria)	X	Mercado Laboral? Gobiernos Provinciales?
(j) Asegurar derechos de propiedad	?	

(1) El lector debe considerar que los temas seleccionados para esta columna están lejos de formar parte del mundo ideal del economista, particularmente en lo que refiere a lo fiscal; sin embargo, decidimos colocarlos en esta categoría a fin de capturar los importantes avances que se han realizado en estas áreas.

La economía argentina después de las reformas

El plan de estabilización junto con el programa de reforma del Estado y la liberalización de los mercados domésticos y externos transformaron exitosamente la economía. Sin embargo, los resultados no han sido parejos en todos los sectores. Los principales logros fueron alcanzados en los *fundamentals* macroeconómicos. Argentina recuperó el crecimiento en los niveles de PBI e inversiones (ver Cuadro 1). Desde 1991 la economía creció en promedio a una tasa anual de 6,8%, lo que implica un crecimiento de 55% entre 1991 y 1998.

El Plan de Convertibilidad logró controlar la tasa de inflación. Fijar por ley el tipo de cambio al dólar generó un *shock* positivo de confianza entre los inversionistas domésticos e internacionales, ya que eliminó la capacidad de devaluación del Poder Ejecutivo y respaldó la moneda local con una moneda confiable. Al final del primer año el aumento en los precios al consumidor cayó por debajo del 20% anual, más tarde—como se puede ver en el Cuadro 1— la tasa anual de inflación bajó hasta el actual nivel de 0,7%. Las tasas de interés internacionales decrecieron, así como también el riesgo país, lo cual generó un *boom* en las inversiones.

Las características intrínsecas del Plan de Convertibilidad requieren de una disciplina fiscal estricta a fin de generar las reservas internacionales necesarias. La fuerte caída de la inflación, combinada con el crecimiento del consumo, produjeron casi automáticamente un aumento en la recaudación fiscal (a través del efecto Olivera-Tanzi). La simplificación del sistema impositivo y la mayor importancia del ente recaudador de impuestos ayudaron a recomponer la recaudación fiscal (ver Cuadro 1).

El Gobierno instrumentó un agresivo programa de privatizaciones abarcando diferentes sectores: telefonía, energía, provisión de agua, petroquímicos, acero y transporte aéreo. Este programa incluyó la concesión de otros servicios como trenes, puertos y carreteras. El gobierno recaudó \$ 37.000 billones entre 1990 y 1998: \$ 12.210 billones en efectivo, \$ 21.090 billones en bonos, compró deuda externa, y \$ 3.700 billones en transferencia de pasivos al sector privado.

La liberalización de los mercados domésticos y externos implicó la eliminación de un gran número de barreras internas e impuestos a las exportaciones, así como también la reducción de tarifas. Hubo también una fuerte rebaja en la volatilidad y varianza de las tarifas. Todas estas reformas produjeron un importante flujo de bienes al país (ver Cuadro 1). Las importaciones reaccionaron casi inmediatamente a la reducción en las tarifas y cuando la instrumentación del paquete de reformas redujo los costos de producción, las exportaciones aumentaron rápidamente al nivel de US\$ 25.000 billones. Como se ve en el Cuadro 1, entre 1990 y 1994 las exportaciones se encontraban entre US\$ 10.000 y US\$ 15.000 billones. Finalmente, en 1995 se dio el primer gran salto a partir del cual éstas superaron el umbral de US\$ 20.000 billones.

3. EL PROCESO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS⁹

La literatura ha enfatizado el hecho de que la reforma institucional es un resultado difícil de explicar. Diferentes autores han hecho referencia a los problemas de acción colectiva, y los conflictos distributivos de esperar frente a un inten-

⁹ Esta sección se basa parcialmente en trabajos de Juan Carlos Torre. Véase Torre (1998) y Gerchunoff y Torre (1996).

to de reformas. Además, han dudado de la posibilidad de que los líderes políticos elijan embarcarse en un proceso de este tipo¹⁰.

Una reforma exitosa requiere la presencia de ciertas condiciones que produzcan los incentivos para el surgimiento de un actor gubernamental pro reformas, y que permitan generar los mecanismos para neutralizar la oposición (a fin de superar conflictos distributivos) y movilizar apoyos (resolviendo problemas de acción colectiva). Además, las reformas en general, y las reformas económicas en particular, son el resultado de un proceso político e institucional. Por lo tanto, contienen la lógica del marco político institucional y de las circunstancias históricas específicas en las que fueron adoptadas.

Esta sección presenta algunas ideas sobre las principales características del proceso político institucional de las reformas económicas realizadas por el gobierno de Carlos Menem. Nos centramos principalmente en tres cuestiones. En primer lugar, ¿por qué un político electo se embarca en un proceso de reformas? En segundo lugar, ¿cuán capaz es ese político de liderar un proceso de reformas? Por último, ¿cómo puede darle viabilidad política a la reforma? Antes de intentar responder a estas preguntas, presentaremos una breve síntesis de las principales características de la estructura institucional argentina.

¹⁰ Los argumentos típicos son los siguientes. Los *problemas de acción colectiva* surgen del hecho de que las reformas económicas tienen las características de los bienes públicos y, por lo tanto, si los actores tuvieran que encontrar una solución por su cuenta, no existiría una transición políticamente viable hacia un nuevo equilibrio de política (Haggard, Lafay y Morrison, 1995; Geddes, 1994). Los *conflictos distributivos* que surgen de las reformas responden al hecho de que las nuevas políticas van a beneficiar a algunos grupos a expensas de otros. Estos conflictos se resuelven a través de un balance de poder entre los "ganadores" y "perdedores" de las nuevas políticas, pero la probabilidad de que los "perdedores" prevalezcan (especialmente si no existen mecanismos compensatorios) son más altas (Fernández y Rodrik, 1991; Rodrik, 1996; Tommasi y Velasco, 1996; Martinelli y Tommasi, 1997). Estas posibilidades aumentan por el hecho de que mientras que los costos de las reformas están concentrados, sus beneficios, en general, son difusos. Al momento de iniciar las reformas, los "perdedores" ya están organizados como grupo. Por otra parte, es muy probable que los problemas de acción colectiva que enfrentan los ganadores potenciales aumenten, porque los resultados de las reformas son inciertos y los arreglos institucionales vigentes amplifican el poder de veto de los "perdedores". El argumento es que los intereses creados en el Estado entorpecen las posibilidades de realizar transformaciones dramáticas que implican una alteración en la distribución de poder (Haggard y Kaufman, 1995). Desde la perspectiva del *public choice*, el argumento ha sido que los políticos no enfrentan incentivos para iniciar reformas de mercado. Dado que el interés primario de los políticos es ganar elecciones (o ser reelectos), no impondrán costos a sus electores (Przeworski, 1991). Además, ciertos factores políticos e institucionales (como lazos a ciertas bases electorales y la corta permanencia en el cargo) pueden llevar a los políticos a descontar fuertemente las ganancias a futuro (Alesina, 1988).

*Argentina: Marco Institucional*¹¹

La Constitución argentina establece el principio madisoniano de división de poderes y pesos y contrapesos en diferentes niveles del sistema político. El presidencialismo define una división de poder entre tres ramas independientes con capacidad de control mutuo: los poderes ejecutivo, legislativo (bicameral) y judicial. Una posterior división ocurre entre el gobierno nacional y las veinticuatro jurisdicciones subnacionales¹².

Estas características básicas, junto con las leyes electorales y de partidos políticos que confieren grandes poderes a los líderes partidarios provinciales, contribuyen a la fragmentación del sistema político. Estos se combinan con un conjunto de poderes formales e informales del ejecutivo nacional que confiere características particulares a la economía política argentina. En síntesis: la legislación nacional está muchas veces sujeta a una fuerte dependencia de poderes provinciales (especialmente los gobernadores provinciales), al mismo tiempo que existe una excesiva discreción del gobierno nacional en temas interjurisdiccionales y provinciales (Spiller y Tommasi, 1999-2000; Iaryczower, Saiegh y Tommasi, 1999).

La composición del Senado y las leyes que regulan la elección de diputados confieren características particulares a la naturaleza federal del sistema. Si bien el Senado es esencialmente el cuerpo que representa a las provincias y la Cámara de Diputados el lugar de los representantes "del pueblo", el hecho de que los distritos electorales coinciden en ambos casos con las provincias le confiere una naturaleza federal a ambas Cámaras. El Senado se compone de dos representantes por la mayoría de cada provincia¹³. La Cámara de Diputados se compone de representantes de cada jurisdicción de acuerdo a la densidad poblacional y a las siguientes reglas: ninguna jurisdicción tendrá menos de cinco bancas y ningún distrito tendrá menos cantidad de representantes que los que tenía en el período democrático de 1973-76. La principal característica de ambas Cámaras es la sobre representación de las provincias pobres y bajamente pobladas, lo cual –por supuesto– es más fuerte en el caso del Senado que en Diputados¹⁴. Las provincias

¹¹ Esta breve descripción se basa en Spiller y Tommasi (1999), un estudio más extenso y profundo de la estructura institucional argentina, su evolución y sus efectos en las políticas públicas. Véase también Spiller y Tommasi (2000).

¹² Es decir, las 23 provincias (desde 1990 cuando el Territorio Nacional de Tierra del Fuego adquirió status de provincia) y la Capital Federal, que desde la Reforma Constitucional de 1994 se convirtió en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y recibió autonomía política.

¹³ La reforma constitucional de 1994 aumenta –a partir del 2001– la cantidad de representantes a tres (dos de la mayoría y uno por la minoría).

¹⁴ Con respecto a este punto, el lector debe considerar que la distribución territorial tanto de la población como de la riqueza en la Argentina es dispar. Las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza suman el 78% de la producción industrial nacional y el 70% de la población nacional.

pobres y bajamente pobladas, que abarcan un 20% de la población, tienen 58% de las bancas del Senado y 31% en Diputados.

A lo largo de la historia, la organización provincial del partido nacional ha tenido un rol importante en la selección de candidatos para la legislatura (y, en el caso del Senado, los representantes electos por las legislaturas provinciales). Consecuentemente, los legisladores son menos dependientes de la organización nacional del partido o de los votantes locales, y más dependientes de la organización del partido nacional en el nivel provincial. Esto tiene importantes implicaciones en lo que respecta a la disciplina partidaria y a la centralidad de los gobernadores como actores políticos. Si bien en general se ha considerado que el sistema de partidos argentino tiene relativamente altos niveles de disciplina, el hecho que el federalismo y los mecanismos electorales confieran un rol clave a los líderes partidarios provinciales sugiere que la disciplina partidaria está de hecho descentralizada. Esto puede haber pasado inadvertido como producto de las repetidas interrupciones militares y de la existencia de algunos líderes nacionales extremadamente fuertes y carismáticos (como Perón)¹⁵.

La fragmentación del sistema político argentino plantea serias dificultades en términos de su capacidad para sostener acción colectiva en la generación de bienes públicos. Consecuentemente, *pork* y *logrolling*, han sido productos y subproductos habituales de la política pública nacional. Adicionalmente, algunos poderes discrecionales del Presidente hacen que los acuerdos sean relativamente inestables, dificultando la implementación de acuerdos intertemporales y aumentando el "precio spot" en términos de *pork* y *logrolling*. (Véase Spiller y Tommasi, 1999-2000; Iaryczower, Saiegh y Tommasi, 1999, así como el apéndice de este trabajo).

a. ¿Por qué reformar? (y ¿quién reforma?)

Una de las cuestiones más interesantes en la economía política de las reformas surge de la aparente inconsistencia entre los regímenes democráticos y las reformas económicas. Esta inconsistencia se relaciona con la necesidad del político de responder a los intereses de su base electoral a fin de asegurar su permanencia en el poder. Las políticas de austeridad económica ofrecen costos posiblemente altos y beneficios que son, o bien de muy largo plazo, o inciertos. Muchos autores han identificado a éste como uno de los principales obstáculos al surgi-

¹⁵ Dos partidos han dominado la arena política nacional argentina durante buena parte del siglo XX: el Partido Peronista (PJ) y el Partido Radical (UCR). Este dominio ha sido atemperado por la presencia de un tercer partido: la UCeDe entre 1983 y 1990 –absorbida por el peronismo a partir de la conversión de Menem al "neoliberalismo"– y el Frepaso desde 1991. La arena política se completa con un conjunto de pequeños partidos, algunos limitados al ámbito provincial, y otros de una naturaleza más personalista.

El Partido Radical y el Frepaso juntaron fuerzas en la "Alianza por el Progreso y la Justicia" (Alianza) para las elecciones legislativas de 1997 y permanecen unidos, actualmente en el gobierno.

miento de un político democrático comprometido con la reforma económica. Sin embargo, la exitosa implementación de reformas económicas en muchos países durante los últimos veinte años indica que los gobiernos reformistas no son incompatibles con los regímenes democráticos.

El caso argentino es particularmente interesante, dado que el gobierno reformista no sólo es democrático, sino que también tiene su base en un partido populista, asociado con las políticas estatistas y mercado internistas. De acuerdo a Rodrik, *"it is ironic that these reforms were instituted under a Peronist president, Carlos Menem, since Peronism has been virtually synonymous with populism and protectionism. Within a year reforms had already gone further than those adopted over a period of decades in the outward-oriented East Asian countries which long served as the example of choice for countries like Argentina"*¹⁶ (1993, p. 356).

En esta sección mostramos los incentivos que llevaron a Menem al camino de la reforma. Nuestro argumento es que la crisis sufrida por la Argentina a fines de los 80 forzó al Ejecutivo nacional a embarcarse en acciones tendientes a lograr la estabilización, un bien colectivo cuyo valor aumentó en este contexto. Es importantes señalar que, como único actor político electo por una base electoral nacional, el Ejecutivo nacional es el actor institucional con intereses más abarcativos y, por lo tanto, el único capaz de iniciar estas reformas. ¿Por qué Carlos Menem se embarcó en un proceso de reformas al inicio de su mandato?

Carlos Menem asumió la Presidencia en 1989 en medio de una crisis. Fue la crisis económica, que explotó en un brote hiperinflacionario de junio a julio 1989, sumada a la crisis política y social asociadas a la misma, lo que forzó a Menem a embarcarse en las reformas. Desde esta perspectiva, aparece una importante excepción al argumento según el cual un político electo democráticamente no abogaría por un programa de reformas que, dado los costos que impone a su base electoral, pone en riesgo su carrera política. Entre otros, Geddes (1994) y Torre (1998) reconocen que el principal interés del político es la supervivencia de la estructura de la cual deriva poder. Consecuentemente, una crisis de tal magnitud genera los incentivos para embarcarse en acciones tendientes a asegurar la supervivencia de esta estructura, aunque esto implique costos para su base electoral. Este es nuestro argumento para el caso argentino¹⁷. Asimismo, a la hora de iniciar

¹⁶ Traducción (propia): "es irónico que estas reformas hayan sido realizadas bajo un presidente peronista, Carlos Menem, dado que el peronismo ha sido virtualmente sinónimo del populismo y el proteccionismo. Al cabo de un año, las reformas ya habían ido más lejos que aquellas implementadas a lo largo de varias décadas en los países del este asiático, que por mucho tiempo fueron ejemplo para países como la Argentina".

¹⁷ Consecuentemente, uno esperaría que el logro de la estabilidad tenga efectos sobre estas preferencias, probablemente, permitiendo una atención más relajada a los objetivos "políticos". Esto es, en cierto sentido, consistente con la noción de Rodrik (1994) según la cual la posibilidad de que se realicen las reformas es función de la ratio de la ganancia social neta a la reasignación (redistribución) neta necesaria. En tiempos tales como los de Argentina de los inicios del año 1990, las ganancias de eficiencia de frenar la hiperinflación eran lo suficientemente grandes como para descartar muchas de las consideraciones distributivas (véase también Mondino, Sturzenegger y Tommasi, 1996).

las reformas, la población tenía una tolerancia mayor para experimentar alternativas que en otros momentos. Por otra parte, como sostenemos más adelante, la urgencia de la situación llevó a un conjunto de patrones de delegación formales que también aumentaron las chances y, por lo tanto, los pagos políticos esperados, de implementar grandes cambios en la orientación de las políticas.

Si este razonamiento es correcto, existe entonces una ventana de oportunidad para cambios de políticas. El "contenido" de este giro de políticas fue determinado por un conjunto de ideas que reunieron a académicos, hacedores de políticas y la comunidad internacional. Tras la Crisis de la Deuda de 1982, emergió un nuevo consenso acerca de las crisis recurrentes y posibles soluciones para las economías latinoamericanas: el llamado Consenso de Washington.

La agenda reformista fue adoptada en la Argentina como consecuencia del oportunismo de un actor político: el Poder Ejecutivo. Además, existieron otros factores contextuales que favorecieron a Menem—iniciar las reformas durante la “luna de miel,” permitiéndole culpar a la administración anterior Unión Cívica Radical (UCR) por la crisis, contexto internacional favorable— así como también otros factores políticos e institucionales sobre los cuales nos concentraremos en la próxima sección. La conjunción de estos factores fue bastante particular y ayuda a comprender por qué este esfuerzo reformista, a diferencia de otros anteriores, tuvo éxito.

b. Los recursos político-institucionales para la reforma

Las preferencias de política de los actores rara vez se ven directamente reflejadas en los resultados de políticas. Las políticas públicas en un sistema democrático son el resultado de un proceso en el que influyen muchos actores¹⁸. En el caso argentino, la distribución partidaria del poder institucional, la delegación de facultades legislativas del Congreso al Ejecutivo y el control sobre la Corte Suprema, así como también ciertos recursos de dudosa constitucionalidad, permitieron al Ejecutivo concentrar el poder. En esta sección nos ocupamos de la distribución del poder institucional durante la primera (1989-1995) y segunda (1995-1999) administración Menem y los mecanismos de delegación presentes al principio de su primer mandato.

La distribución del poder institucional

Los resultados electorales a lo largo de la administración Menem han sido favorables para el partido en el gobierno (Cuadro 2). Las elecciones le confirieron al Presidente Menem un amplio mandato al inicio de su primera administración, y las sucesivas contiendas electorales no hicieron más que dar más vigor al curso reformista.

¹⁸ El alcance de la influencia de cada actor está determinada por las reglas formales e informales que gobiernan los procesos de toma de decisiones en cada polis.

CUADRO 5
COMPOSICION PARTIDARIA DE LA CAMARA DE SENADORES, 1986-1998

Partido Político	Periodos (1)			
	1986-1989	1989-1992 (2)	1992-1995	1995-1998
	%	%	%	%
Partido Justicialista	45.6	54.4/54.2	62.5	55.6
Unión Cívica Radical	39.1	30.4/29.2	22.9	29.2
Partidos provinciales de centro derecha	15.2	15.2/16.7	14.6	13.9
Frepaso				1.4
TOTAL	99	100	100	100
	46 bancas	46/48 bancas	48 bancas	72 bancas (3)

- (1) Comienzan el 10 de diciembre y terminan el 9 de diciembre cada 3 años.
 (2) En 1990 el territorio nacional de Tierra del Fuego adquirió status provincial. Esta provincia eligió dos senadores en 1992.
 (3) El número de senadores debería ser 72 (3 para cada provincia y 3 para la Ciudad de Buenos Aires) la diferencia surge de que hay bancas correspondientes a Catamarca que se encuentran vacantes.

Fuente: Jones (1998).

CUADRO 6
COMPOSICION PARTIDARIA DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES, 1987-1999

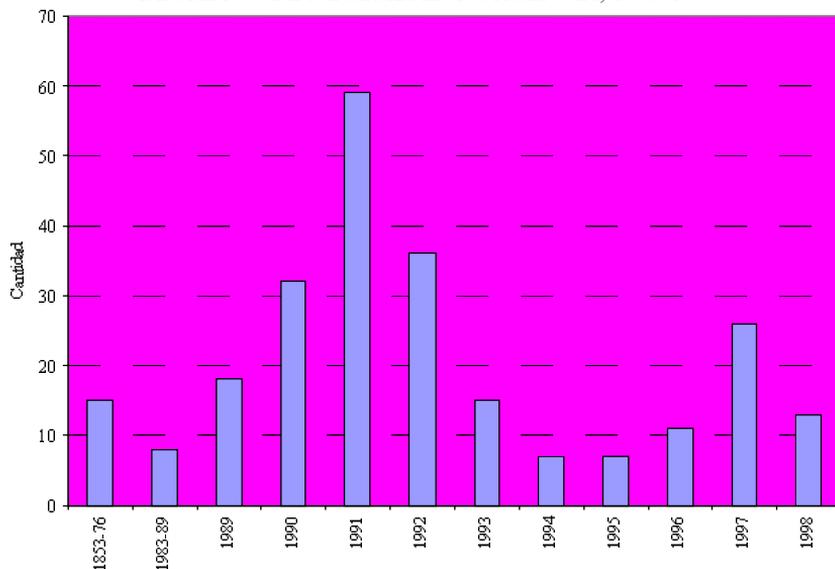
Partido	1987-1991	1991-1995	1995-1999
Partido Justicialista	17 77.30%	14 60.90%	14 60.90%
Unión Cívica Radical	2 9.10%	4 17.40%	5 21.70%
Partidos provinciales	3 13.60%	5 21.70%	4 17.40%
Total	22 100%	23 100%	23 100%

Fuente: Anuario Clarín, 96/97.

Además, Menem recurrió frecuentemente al uso de dos tipos de instrumentos legislativos de dudosa constitucionalidad —especialmente hasta la reforma constitucional de 1994¹⁹—: los decretos de necesidad y urgencia y el veto parcial (Cuadro 7). El uso de decretos de necesidad y urgencia durante la presidencia de Menem exceden por mucho la tendencia histórica (Gráfico 3).

¹⁹ La reforma constitucional reconoce y regula estos instrumentos legislativos.

GRAFICO 3
DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA, 1853-1998



CUADRO 7
VETOS PRESIDENCIALES, 1983-1997

Presidente	Período	Vetos		Total Vetos
		Totales	Parciales	
Alfonsín	1983-1989	37	12	49
Menem I	1989-1995	47	61	108
Menem II	1995-1997	32	23	55

Fuente: Molinelli, Palanza and Sin (1999).

De esta manera, los resultados electorales le confirieron al partido en el gobierno el manejo de amplios recursos institucionales. La favorable composición de los puntos de veto institucional fue fomentada por una ley que aumentó el número de jueces de la Corte Suprema de 5 a 9. A través de este instrumento Menem pudo nombrar (con acuerdo del Senado) a cuatro jueces. Cuando uno de los Ministros de la Corte renunció en protesta, Menem pudo realizar un quinto nombramiento²⁰.

²⁰ La interferencia de la política en la composición de la Corte Suprema parece ser una constante en la historia institucional argentina. Desde 1946, la permanencia promedio de los jueces de la Corte Suprema en la Argentina no excedía los cuatro años. Contrariamente, hasta esta fecha, la permanencia promedio era de 12 años. También desde 1946, debido a las interrupciones militares y subsecuentes procesos de redemocratización muchos presidentes pudieron nombrar todos los miembros que compusieron la Corte durante su mandato. (Spiller y Tommasi, 1999).

Esta composición restringió los procesos de negociación institucional a los actores políticos del partido.

Mecanismos de Delegación

La crisis económica también impulsó un conjunto de mecanismos de delegación. En particular, identificamos el acuerdo político que anticipó la sucesión presidencial, y dos leyes a través de las cuales se otorgó al Ejecutivo un amplio margen para la definición de los detalles de las políticas de reforma²¹.

La crisis ayudó a forjar un acuerdo político entre los dos partidos principales: la UCR (la administración saliente) y el PJ. Fue en virtud de este acuerdo que se adelantó la sucesión presidencial para hacer más manejable la crisis económica. En este marco, el Presidente Alfonsín (1983-1989) presentó su renuncia, mientras que Menem aceptó asumir la presidencia cinco meses por adelantado, y la UCR se comprometió a darle apoyo legislativo a la nueva administración²².

Además, durante los primeros meses de su administración, el Congreso delegó en el Ejecutivo amplios poderes legislativos a través de la Ley 23.696 de *Emergencia Económica* y de la Ley 23.679 de *Reforma del Estado*. La primera de estas leyes desmanteló las principales instituciones relacionadas con el modelo de desarrollo estado-céntrico y mercado-internista: subsidios y regímenes de promoción industrial entre otros. La segunda ley confirió importantes facultades al Eje-

21 La relación entre la crisis y las reformas puede verse en la siguiente metáfora. Imagínense una ciudad incendiada, la gente corriendo de sus casas hacia los márgenes de un río al lado de la ciudad. La gente está reunida justo frente a un puente —que probablemente también se prenderá fuego— y un colectivo (bus). Quien maneja el colectivo llama a la gente dentro del colectivo, y proclama que los salvará llevándolos al otro lado del puente, un lugar —dice, pero nadie sabe con seguridad— donde no hay fuego y todo es mucho mejor. Subir al colectivo es peligroso, el puente podría romperse, el conductor podría ser un loco, no saber manejar y, además, nadie sabe cómo son las cosas del otro lado del río. Además, subir al colectivo implica dejar atrás todas las pertenencias (aunque, tarde o temprano, todas esas pertenencias se iban a quemar). A pesar de la cantidad de argumentos que uno podría dar para no subirse al colectivo, la gente acepta la propuesta del conductor. En la Argentina, la situación económica, política y social era tan terrible, que la gente (i.e. el Congreso y la población) decidió confiar en las promesas de Menem y embarcarse en acciones que, en un contexto normal, difícilmente hubieran aceptado.

22 Dado que la asunción de Menem no fue acompañada por la renovación de las Cámaras, y en ese momento la UCR contaba con mayoría en la Cámara de Diputados, la UCR debió comprometer apoyo legislativo al ejecutivo en la forma de *quorum*. El artículo 64 de la Constitución Nacional establece que, a fin de poder iniciar una sesión legislativa, debe estar presente una mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Sin embargo, las reglas internas del Congreso establecen que las sesiones pueden ser iniciadas estando presente un 50% + 1 de sus miembros. Esta regulación provee al Congreso de un elemento para bloquear el tratamiento de ciertas leyes, que es frecuentemente utilizado tanto por miembros del partido oficialista como por la oposición. En el acuerdo por el cual se definió la sucesión presidencial en 1989, la UCR se comprometió justamente a dar *quorum*, para permitir el tratamiento de los proyectos enviados por el Ejecutivo.

cutivo para definir los detalles de las políticas de reforma, incluyendo la privatización de las empresas estatales²³.

En suma, la distribución partidaria del poder institucional, sumada a los mecanismos de delegación presentes al inicio de su mandato, permitieron una alta concentración del poder del partido en el gobierno en instituciones claves. Sin embargo, esto no evitó la participación de los actores políticos e institucionales, quienes recuperaron su voz, especialmente en el marco de la estabilidad.

c. La administración político-institucional de las reformas

Contradiendo gran parte de la literatura sobre la economía política de las reformas económicas en la Argentina²⁴, nosotros argumentamos que el proceso de reformas económicas no fue realizado por un Poder Ejecutivo aislado de los demás actores sociales, políticos e institucionales. Más específicamente, afirmamos que las reformas fueron el producto de un conjunto de transacciones entre el Poder Ejecutivo y otros actores clave (principalmente de la coalición de gobierno) en cada paso del proceso.

En el apéndice esquematizamos los principios de un modelo que puede dar cuenta de las características de la implementación política de las reformas. En esta sección presentamos a los actores políticos y sociales con relevancia a lo largo del proceso. Es decir, intentamos dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿a quién tuvo que "comprar" el Ejecutivo para avanzar en el curso reformista?

El Partido

El primer actor que analizamos es el partido de gobierno. Esto se basa en dos razones principales. La primera, que aun un Ejecutivo reformista está preocupado por su suerte electoral, que está profundamente ligada a cuestiones relacionadas con la estructura del partido. La segunda, que la distribución partidaria del poder institucional durante la administración Menem confirió al PJ una amplia influencia en el proceso legislativo.

En el contexto de una distribución del poder institucional favorable, el partido se constituye en uno de los actores de veto fundamentales a la hora de implementar las reformas²⁵. Es en la relación entre el partido en el gobierno y el

²³ Consecuentemente, el Congreso estuvo al margen de la definición de los detalles de cada privatización en particular.

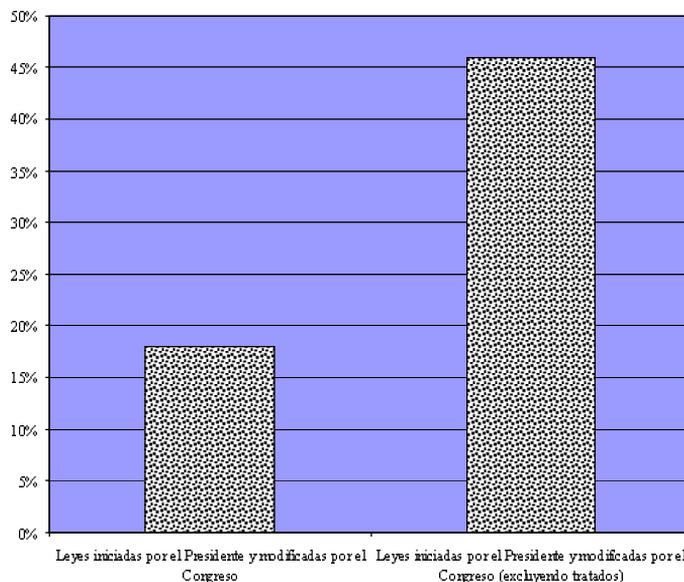
²⁴ Gran parte de la literatura sobre la economía política de las reformas económicas en la Argentina asocia el éxito en la implementación de las reformas con la presencia de un Ejecutivo todopoderoso que actúa aislado de los demás intereses políticos y sociales. Una importante idea relacionada es la noción de "democracia delegativa" de O'Donnell (1994).

²⁵ Es importante señalar que Menem llega a la presidencia con una alta autonomía de la estructura del partido dado que fue electo candidato del PJ en internas abiertas en 1988, realizadas por primera vez en la historia del peronismo.

gobierno, que se generaron las condiciones para la reforma y se definió el contenido de las reformas (Corrales, 1999). En este punto, las credenciales políticas de Menem (i.e. el hecho de que era peronista) tuvo un efecto doble. Por un lado, generó una ruptura, en tanto que las políticas que propuso constituyen un claro quiebre con la orientación tradicional del peronismo. Este quiebre generó resistencia y críticas por parte del partido; sin embargo, tanto los esfuerzos intelectuales destinados a la 'refundación' de la identidad peronista, como la 'compra' de apoyos ayudó a moderar esta tensión. Por otra parte, fue en virtud de las credenciales políticas de Menem que éste fue capaz de generar la aquiescencia y forzar el apoyo de los sectores populares ligados al peronismo. La literatura se refiere a esto como efecto de "Nixon en China"²⁶. A fin de neutralizar esta resistencia y generar el apoyo del partido, el gobierno debió realizar una serie de concesiones.

Las discrepancias entre el gobierno y los legisladores peronistas ilustran claramente los efectos de la conversión de Menem a las llamadas políticas neoliberales. El bloque peronista en la Cámara de Diputados sufrió dos rupturas: el *Grupo de los Ocho* y *Afirmación Peronista*²⁷. Además, y contrariando la visión del Ejecutivo aislado, entre 1992 y 1994 el Congreso modificó alrededor de 46% de las iniciativas legislativas del Ejecutivo (Gráfico 4).

GRAFICO 4
MODIFICACIONES A LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS PRESIDENCIALES, 1992-1994



²⁶

Sobre el efecto "Nixon en China" véase Cukierman y Tommasi (1998a) y (1998b).

²⁷

El *Grupo de los Ocho* es el formado por ocho diputados peronistas que, en desacuerdo con las políticas de reforma, formaron un bloque separado del PJ. Entre ellos se encuentran algunos políticos reconocidos, como Carlos "Chacho" Alvarez, quien se convirtió en uno de los líderes del Frepaso. *Afirmación Peronista* estaba compuesto por tres diputados.

El Ejecutivo logró sobreponerse a estas discrepancias a través de tres estrategias. La primera fue el uso frecuente de Decretos de Necesidad y Urgencia y vetos sobre las leyes aprobadas por el Congreso. Esta estrategia, consecuencia directa de una alta concentración del poder en el Ejecutivo le ahorró a Menem el costo de negociar apoyo en la legislatura²⁸. La segunda fue a través de las transacciones políticas con partidos provinciales y pequeños. La tercera, como se puede observar en el Gráfico 4, consistió en realizar concesiones en el diseño de las políticas.

Al referirse al Partido Peronista como actor político fundamental estamos básicamente pensando en las dos grandes bases electorales que lo componen: las provincias y los sindicatos.

Las Provincias

La maquinaria peronista en las provincias es uno de los pilares electorales fundamentales del peronismo. Además, el federalismo argentino les confiere un alto grado de poder político e institucional, incluso como actor en la arena nacional²⁹. En este sentido, es posible trazar a lo largo del período de reformas un fuerte ímpetu reformista por parte del nivel nacional que contrasta con los escasos avances en el nivel provincial.

Gibson y Calvo (1997) prueban que la organización territorial de la coalición electoral es un aspecto fundamental relacionado con la implementación exitosa de las reformas a punto tal, que el tratamiento especial de los intereses de las provincias pobres y bajamente pobladas generaron el apoyo necesario para sostener el impulso reformista. Históricamente, el peronismo reunió dos coaliciones regionales diferentes. Una coalición “metropolitana”, que dio apoyo a las estrategias de desarrollo del partido, y una coalición “periférica”, que cargó con el peso de generar las mayorías electorales. La coalición metropolitana es muy importante económicamente –dadas las amplias asimetrías entre las economías regionales–, pero tiene menor peso relativo en el Congreso dada la notable sobrerrepresentación. Por lo tanto, Menem decidió que la coalición metropolitana cargaría con buena parte del costo del ajuste, aliviando el costo sobre la coalición periférica a través de varias concesiones en la forma de beneficios impositivos (Eaton, 1996) y permitiendo la subsistencia de enclaves populistas e intervencionistas.

28 Es importante señalar que si bien el Decreto de Necesidad y Urgencia le ahorra al Ejecutivo el costo de negociación en la legislatura, esto no implica que el Decreto en sí es ajeno a la negociación. El uso del Decreto de Necesidad y Urgencia puede implicar negociaciones en una arena diferente –y, por lo tanto, con reglas de juego distintas, menos formales– a la del Congreso (el Poder Legislativo) y con actores diferentes (principalmente grupos de interés o gobernadores provinciales).

29 Durante los diez años de la presidencia de Menem, ha sido bastante usual que se discutan los proyectos de las principales leyes y políticas entre el Ejecutivo y los gobiernos provinciales, antes de enviarlos al Congreso. Véase Spiller y Tommasi (1999) y (2000) para más detalles sobre el rol de los gobernadores provinciales en la política nacional.

Los Sindicatos

El movimiento sindical ha sido y es uno de los bastiones fundamentales del movimiento peronista. Durante su gestión como Secretario de Trabajo en 1944, Perón forjó el apoyo político de los trabajadores otorgándoles beneficios sociales e introduciendo regulaciones que favorecían la organización y crecimiento de los sindicatos. De esta manera, y bajo los auspicios de un acceso privilegiado al poder público, el movimiento de trabajadores se desarrolló hasta convertirse en un actor social de gran relevancia. Más tarde, Perón dio expresión política al sindicalismo —uno de los pilares sobre los que articuló su carrera política— a la vez que profundizó la oferta de favores estatales a esta base electoral. A la fecha, los sindicatos siguen constituyendo una de las fuentes fundamentales de las mayorías electorales del peronismo³⁰.

La reestructuración de la coalición populista metropolitana implicó elegir ganadores y perdedores tanto en la comunidad empresaria (ver la siguiente sección) así como también en el movimiento sindical. En parte, el éxito del proceso de reformas implicó la división del movimiento sindical y la cooptación de ciertos sectores a los efectos de romper con una posible oposición unificada por parte del sector sindical. Las credenciales de Menem fueron de suma utilidad en la implementación de esta estrategia.

Menem fomentó las divisiones al interior de los sindicatos, precipitando una fractura en 1989 que disminuyó su poder de negociación. La estrategia consistió en la administración de “premios y castigos”. Los sindicatos que apoyaban el curso reformista recibieron concesiones, mientras que los sindicatos opositores fueron castigados³¹. Paralelamente, Menem propició la incorporación de los sindicatos en una elite reformista a través de la generación de “nuevos negocios económicos”, y premiando a algunos de sus líderes con cargos en el gobierno (Murillo, 1997).

El apoyo de los sindicatos a las reformas se hace evidente al observar la disminución en su activismo desde los niveles alcanzados durante la administración Alfonsín. El gobierno logró este apoyo a través de concesiones en la forma de protección de los recursos del poder institucional de los sindicatos: la regulación de la negociación colectiva y obras sociales, a pesar de la constante caída en la representación de los sindicatos en la legislatura. El Cuadro 8 muestra que, entre 1983 y la actualidad, ha habido una importante reducción en la cantidad de Diputados sindicales³². El Gráfico 5 muestra la disminución en la cantidad de paros

³⁰ Sobre la relación entre el peronismo y los sindicatos, véase Collier y Collier (1979), Torre (1990) y Torre (1995).

³¹ Un ejemplo de la dureza de Menem hacia los sindicatos es el Decreto que firmó el 17 de octubre (fecha simbólica para el peronismo) en el cual limitó el derecho a la huelga. También, Menem no vaciló en retener los fondos de los sindicatos para disciplinarlos.

³² Aunque una mayor concentración de éstos en la Comisión de Legislación Laboral (Etchemendy y Palermo, 1997; Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2000).

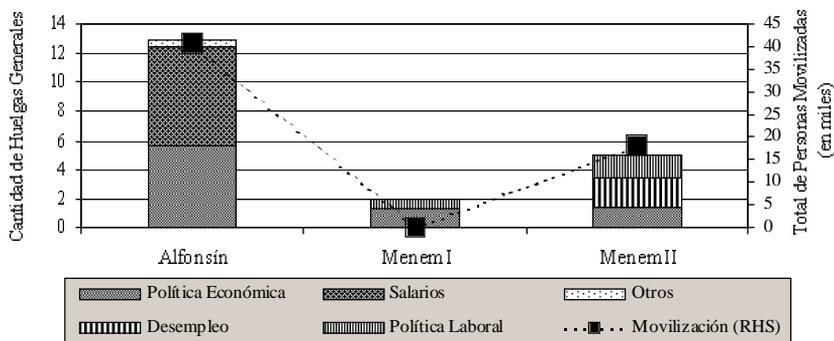
generales durante la administración Menem, especialmente en comparación con la administración Alfonsín³³. Además, hay una disminución en la cantidad promedio de personas que participaron de cada paro, así como también una diferencia en los temas y objetivos de cada uno. Durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989) las protestas estaban principalmente relacionadas con los niveles salariales, mientras que durante la presidencia de Menem estaban principalmente relacionadas con la política laboral y el desempleo.

CUADRO 8
DIPUTADOS 'SINDICALES' 1983-1999

	1983-85	1985-87	1987-89	1989-91	1991-93	1993-95	1995-97	1997-99
Diputados sindicales	35	28	26	23	18	10	16	14
% en la Cámara de Diputados	13.80%	11.00%	10.20%	9.00%	7.10%	3.90%	6.20%	5.40%

Fuente: Centro de Estudios de Unión para la Nueva Mayoría.

GRAFICO 5
PAROS GENERALES, 1983-1998



33

El Gráfico 5 muestra una caracterización de los paros generales entre 1983 y 1997 de acuerdo la cantidad de paros en cada período presidencial, objetivos del paro y grado de movilización. En lo que refiere a los objetivos de los mismos, debe notarse que ha habido más de un objetivo en cada uno, y, por lo tanto, la cantidad de "temas" es mayor que el número de ellos. Las figuras muestran la cantidad de veces que se ha mencionado cada tema. Los datos sobre movilización muestran la cantidad total de personas movilizadas.

Grupos Económicos

La crisis económica en la que Menem asumió su mandato confirió a los grupos económicos nacionales un alto grado de influencia sobre el gobierno. En una situación fiscal frágil, las respuestas de los líderes económicos a las políticas del gobierno pueden determinar su éxito o su fracaso. Las credenciales políticas de Menem, de importancia fundamental para forzar el apoyo de su partido, generaron desconfianza en ciertos actores económicos, tanto a nivel nacional como internacional. Esto llevó a la administración Menem a la "sobreactuación" como forma de emitir señales de credibilidad sobre sus intenciones reformistas³⁴. Además de la Ley de Convertibilidad, se transmitieron otras señales de compromiso a través de la rápida privatización de símbolos nacionales, como las empresas de aerolíneas y teléfonos, la invitación a uno de los grupos económicos más poderosos —históricamente opuestos al peronismo— a formar parte del gobierno, y el alineamiento de la política exterior a los intereses de los Estados Unidos.

Menem incluyó en su coalición de gobierno un grupo selecto y poderoso del sector empresarial. También definió su relación con estos grupos no a través de las organizaciones del sector —como lo había hecho Alfonsín con poco éxito—, estableciendo una relación cercana con un grupo en particular: Bunge & Born³⁵, quien se convirtió en el interlocutor del gobierno con el sector. Como señala Acuña (1995), esta estrategia desorientó a los "capitanes de la industria"³⁶ como un actor colectivo organizado.

La administración Menem enfrentó un doble dilema en su relación con los grupos de empresarios. Por un lado, era de esperar que el sector industrial fuera reticente a apoyar la liberalización comercial, dado que esto implicaría enfrentar la competencia de productos internacionales. Por otro lado, las políticas de privatización significaron un costo a muchas de las empresas que eran proveedoras del Estado. Mientras que las primeras no tenían la capacidad de organizar la acción colectiva contra las políticas del gobierno, especialmente porque las decisiones sobre las barreras comerciales permanecieron en la órbita política³⁷, éste colocó fuertes incentivos para que cada grupo negociara soluciones particulares para cada sector en particular (Viguera, 1999). Las reacciones potenciales de los últimos, amenazados de perder los contratos con el Estado, fueron neutralizadas al

34 Sobre las señales como estrategia para mostrar compromiso con las reformas económicas, véanse Rodrik (1989) y Tommasi y Velasco (1996).

35 Bunge & Born era, en el imaginario peronista, símbolo de la opresión de los trabajadores.

36 Capitanes de la Industria es el nombre por el que se conoce a los grupos económicos que se desarrollaron al abrigo de sus contratos como proveedores del Estado.

37 Viguera (1999) señala que, a diferencia de lo ocurrido con la política monetaria y el Banco Central, el gobierno no aisló a la política comercial de las presiones políticas. Las decisiones en este ámbito quedaron en el marco del Ministerio de Economía con quien cada sector, en una forma no cooperativa, presionaba para tratamientos especiales.

propiciar su participación en las privatizaciones de las empresas públicas. A pesar de que no todos los proveedores del Estado se beneficiaron del proceso de privatizaciones, aquellos a los que se dejó afuera no constituyeron un grupo lo suficientemente fuerte como para obstruir el curso reformista. El Cuadro 9 muestra los beneficiarios de las privatizaciones.

En suma, el apoyo de los principales pilares electorales del Partido Peronista (que aseguraron tanto que prevaleciera gran parte de sus iniciativas, así como también su apoyo electoral) hicieron posibles las reformas económicas. No obstante, este apoyo tuvo costos. Fueron estos los actores que impusieron limitaciones e imprimieron el curso reformista. Como señalamos antes, el Ejecutivo ha tenido que negociar este apoyo constantemente. Esto, sumado al hecho que la coalición política de apoyo abarcaba intereses divergentes hicieron del proceso de reformas una compleja combinación de señales y concesiones a muchos de estos actores. Miremos las implicancias de esta coalición sobre los resultados del proceso de reformas.

4. RESULTADOS

Hemos argumentado que los factores políticos e institucionales asociados a la formación y mantenimiento de la coalición reformista han dejado una fuerte huella sobre los resultados del proceso de reformas económicas. Más específicamente, y a la luz de nuestra 'teoría de compra de votos' (esbozada en el apéndice), el proceso de negociación, que permitió la implementación efectiva del paquete de reformas, determinó tanto la velocidad como la profundidad de las reformas en cada área, así como también la persistencia de enclaves no liberales. Argumentamos que esta influencia puede rastrearse en el *timing*, secuenciamiento y diseño de las reformas.

En la sección anterior nos referimos a la influencia del Partido Peronista y los actores económicos sobre el proceso de reformas. En esta sección presentamos alguna evidencia que ilustra las principales características de la negociación política de las reformas económicas en la Argentina³⁸.

De esta manera, mientras que la privatización, la reforma fiscal y la liberalización de gran parte de los mercados internos y externos fueron logradas de un modo relativamente rápido y exitoso, los avances en otras áreas, como la reforma del mercado laboral y de las economías provinciales, ha sido menos significativa. Asimismo, los esfuerzos reformistas en estas direcciones han sido frenados durante los dos primeros períodos del proceso. Mientras que la administración Menem inició reformas de *shock* en política monetaria, liberalización comercial y

³⁸ La evidencia presentada en esta sección está lejos de ser un estudio sistemático del tema, no obstante lo cual ilustra la hipótesis y argumentos que presentamos en este artículo.

CUADRO 9
BENEFICIARIOS DE LAS PRIVATIZACIONES

Grupos Económicos Domésticos	Participación en las Privatizaciones
Pérez Companc	Zona norte de ENTEL (consorcio de Telecom como Cía. Nav. Pérez Companc) Zona sur de ENTEL (consorcio de Telefónica a través de Inversora Catalinas y Banco Río) YPF: áreas centrales Puesto Hernández y Santa Cruz II 40,5% de Edesur Concesión de rutas nacionales YPF: 10 áreas marginales 12,5% de central Costanera de la ex Segba Destilería Campo Durán (40% del consorcio ganador) Transportadora de Gas del Sur Distribuidora de Gas Metropolitana (25% del consorcio ganador) Oleoducto Allen-Puerto Rosales
Techint	Ramal Rosario-Bahía Blanca (integrado Ferrexpresso Pampeano S.A.) Área central El Tordillo de YPF 10 áreas marginales de YPF Concesión de rutas nacionales (100% de Caminos del Oeste) Zona sur de ENTEL (participa en el consorcio de Telefónica de Argentina) 80% de Somisa (ahora Aceros Paraná S.A.) Empresa de Electricidad de La Plata (Edelap) Área central de Arargüe (45,5% del consorcio ganador) Transportadora de Gas del Norte Oleoducto Allen-Puerto Rosales
Pescarmona	Austral (vendió su participación) Aerolíneas (vendió su participación) Ferrocarriles de Carga Urquiza y San Martín
Bridas	Área central de YPF Tierra del Fuego Área marginal de YPF Estación Fernández Oro Área marginal de YPF Cerro Vagón Dos contratos con YPF para la exploración de las áreas Pampa del Infierno Oleoducto Allen-Puerto Rosales
Bunge & Born	Petroquímica Río III (parte del paquete accionario) Atanor (parte del paquete accionario) Distribuidora de Gas Pampeana Distribuidora de Gas del Sur
Loma Negra Acindar	Ferrocarril Roca (65% del consorcio Ferrosur) Ferrocarril Roca (10% consorcio Ferrosur) Segba: Central Pedro de Mendoza Distribuidora de Gas Metropolitana (a través de Invertrad)
Benito Roggio	Concesión de Rutas Nacionales: Convisur Concesión de Rutas Nacionales: red vial centro FF.CC. metropolitanos Mitre Concesión Acceso Oeste
ASTRA	Zona norte de Segba (40% del consorcio Edenor) YPF: áreas La Ventana, Central Vizcacheras, Santa Cruz II y Río Turbio Destilería Campo Durán (15% del consorcio ganador) Oleoducto Allen-Puerto Rosales
Comercial del Plata	Telefé (14%) Central Térmica Güemes (25% consorcio Powerco) Ramal Ferroviario Rosario-Bahía Blanca (29% del consorcio Ferrexpresso Pampeano) y ramal ferroviario Delta Borges YPF: Cuenca Austral Santa Cruz I (34%) ENTEL: Telefónica Argentina (5%) Puerto Madero (87%) Área Central Palmar Largo (25,5% consorcio ganador) Transportadora Gas del Norte Obras Sanitarias de la Nación (23% del consorcio ganador) Distribuidora de Gas Buenos Aires Norte Destilería Doc Sud
CITI	ENTEL: Telefónica de Argentina (12,1%) Altos Hornos Zapla Frigorífico Santa Elena Hotel Llao-Llao (44%) Transportadora de Gas del Sur
SOCMA	Concesión de rutas nacionales Obras Sanitarias de Corrientes Distribuidora de Gas del Centro (a través de Sideco) Distribuidora de Gas de Cuyana (a través de Sideco) Concesión del Acceso Norte

Fuente: Gerchunoff y Cánovas (1994) citado en Acuña (1995).

privatización de las empresas estatales, los esfuerzos en reforma del mercado laboral³⁹ y reformas a nivel provincial⁴⁰ fueron abordados de una manera más gradualista y negociada. En 1995 el Ministro de Trabajo afirmó que entre 1989 y 1995 se logró sólo un 30% de la liberalización del mercado laboral (Etchemendy y Palermo, 1997) y el ímpetu del gobierno nacional en reformas provinciales fue prácticamente nulo hasta el Pacto Fiscal de 1993. Asimismo, ni las reformas del mercado laboral ni de las provincias fueron incluidas como parte del programa de estabilización.

Durante la administración Menem, la reforma laboral fue ambigua. La legislación en esta área de política durante el período no sólo no fue suficiente para dismantlar el sistema proteccionista del pasado, sino que también revela un curso errático⁴¹. Mientras que algunas de estas leyes constituyen avances hacia un sistema más liberalizado, otras parecen reforzar el sentido intervencionista de las regulaciones de este mercado. En general, los mayores avances en esta área de política fueron realizados durante el período 1994-1995 en el marco del *Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social* en el que el gobierno, los sindicatos y las empresas acordaron –de forma corporatista– las líneas generales de las leyes a ser aprobadas en el Congreso⁴² (Etchemendy y Palermo, 1997). Asimismo, la limitada liberalización de las regulaciones relacionadas con las relaciones laborales ha permitido la persistencia de las instituciones de las cuales los sindicatos derivan poder económico y político: la negociación colectiva y las obras sociales.^{43 - 44}

39 En lo que refiere a la reforma del mercado laboral, debe señalarse que la Ley de Emergencia Económica –de relevancia fundamental para el proceso de reformas en general– incluye un artículo por el cual se aumenta el máximo de pago por indemnización. De esta forma, esta ley que cristaliza gran parte del ímpetu reformista del gobierno está teñida de la protección de regulaciones laborales que son contrarias a la agenda del Consenso de Washington.

40 Podría hacerse un argumento sobre el uso de las señales en esta área de la política, como parte de la estrategia del Ejecutivo para mantener unida una coalición política relativamente inestable.

41 Sobre la reforma laboral, véanse Etchemendy y Palermo (1997), Acuña y Tuozzo (1998), Torre y Gerchunoff (1998) y Palermo (1998).

42 Como parte de este acuerdo, los sindicatos consiguieron \$ 21.000.000 para cubrir la caída en ingresos producida por la reducción en las contribuciones patronales desde 1994, un acuerdo especial para cancelar gradualmente las deudas de las obras sociales con la agencia recaudadora, así como también la creación de una comisión especial compuesta por miembros del Ministerio de Trabajo y Economía, y representantes de la CGT facultados para negociar reformas en esta área.

43 Para un *racconto* del proceso de reformas de obras sociales véase Montoya y Colina (1998).

44 Algunos meses antes de terminar su mandato, Menem inició negociaciones con los sindicatos y “existen rumores de que se aprobará un decreto por el cual se aumentaría la influencia de los sindicatos en la administración de la redistribución de los fondos de las obras sociales”. (*La Nación*, 17/10/1999).

En lo que respecta a las reformas provinciales, especialmente durante la fase inicial del proceso reformista, no se impusieron grandes costos a las provincias periféricas, permitiendo al gobierno mantener el apoyo a la vez que le imponía el costo de las reformas a las jurisdicciones más urbanas. La estabilización de 1991 implicó un aumento en las transferencias recibidas por las provincias de acuerdo a los coeficientes fijos de distribución determinados en la Coparticipación Federal de Impuestos. Esto no sólo redujo los incentivos para la reforma por parte de los gobiernos provinciales, sino que también contrarrestó el efecto de que la independencia del Banco Central eliminó la posibilidad de que el gobierno central monetizara las deudas de los gobiernos provinciales. Las concesiones fueron evidentes en la reforma fiscal, donde muchos de los privilegios especiales regionales fueron mantenidos (las negociaciones son analizadas en Eaton, 1996). En 1992, fue creado un Fondo Fiduciario (con ayuda financiera del FMI) para financiar las deudas de los bancos provinciales a fin de promover su privatización. Más adelante en el proceso, ha habido algunos esfuerzos parciales de reforma fiscal y privatización en las provincias, a través de “Pactos Fiscales” que incluyeron concesiones del gobierno nacional, como la absorción de varias cajas de jubilaciones provinciales y sus pasivos. El Efecto Tequila dio ímpetu a la privatización de los bancos provinciales. En general, el progreso de las reformas en el nivel provincial ha sido lento, dispar e incompleto (véanse Nicolini *et al.*, 1999; Remmer y Wibbels, 1998, y Banco Mundial, 1996).

Más generalmente, el diseño de las políticas a través de las cuales se realizaron las reformas exitosas revela un tratamiento especial de los intereses de aquellos grupos cuyo apoyo fue fundamental para la administración de turno. El proceso de privatizaciones⁴⁵ incluyó Programas de Propiedad Participada (PPP), que consistieron en la distribución de acciones a los trabajadores, así como también generosos programas de retiro voluntario. Además, los sindicatos fueron autorizados a participar en los procesos de privatizaciones, que les abrieron nuevas posibilidades (Murillo, 1997). Por otra parte, los gobiernos provinciales fueron autorizados a participar en las privatizaciones de aquellas empresas que afectan el funcionamiento de sus economías. Además, en la privatización de YPF el Ejecutivo fue forzado a comprometerse para transferir la propiedad de los hidrocarburos a las provincias, así como también a cancelar una deuda de larga data que la Nación tenía con las provincias en concepto de las regalías de gas y petróleo (Llanos, 1998). El diseño de las privatizaciones, así como también la regulación de los servicios públicos, reportaron importantes beneficios para los nuevos dueños de esos servicios, como rentas monopólicas o precios bajos. Esto ayudó a forjar el apoyo de los grupos económicos para el primer período del proceso de reformas. La liberalización comercial⁴⁶ contiene excepciones que no se condicen con un

45 Sobre el proceso de privatizaciones en la Argentina, véanse Abdala (1998), Llanos (1998), Murillo (1999), y Abdala y Spiller (2000).

46 Sobre el proceso de liberalización comercial iniciado durante la administración Alfonsín en la Argentina, véase Viguera (1999).

patrón estricto y uniforme que se impuso al inicio de la gestión de Cavallo en el Ministerio de Economía. Estas concesiones, como en el caso de automóviles⁴⁷ y productos de papel, están asociadas con los lazos que cada sector pudo desarrollar con el gobierno.

Los “intercambios” que describimos en esta sección ayudan a ilustrar el argumento principal de este artículo: el apoyo político de las reformas tiene un costo, que se expresa o bien en concesiones en el diseño de las políticas, secuenciamiento y *timing*, pero también resulta en la persistencia de ciertos enclaves no liberales. Esto tiene implicancias tanto sobre la economía política de las reformas en general como sobre el caso argentino en particular. Analizamos estas implicancias en la siguiente sección.

5. CONCLUSIONES

La principal conclusión de este artículo es que la política y las instituciones políticas afectan los resultados de la reforma económica. Esta afirmación no es totalmente novedosa, pero se diferencia de los abordajes de las reformas más típicos en la literatura económica (como se refleja, por ejemplo, en la colección de Sturzenegger y Tommasi, 1998) y comparte su espíritu con enfoques más microanalíticos sobre la naturaleza de los intercambios, semejantes al enfoque de Transaction Cost Economics⁴⁸.

A los efectos de comprender mejor los resultados de las políticas de reforma económica en cada país, es necesario mirar los detalles del sistema político. Menem fue capaz de llevar a cabo semejante transformación no sólo por las consabidas fórmulas de “liderazgo visionario”, “toma de decisiones sin restricciones” y “equipo económico coherente” (Williamson y Haggard, 1994), sino que también a través de una serie de concesiones en contenido, *timing*, secuenciamiento y sobreactuaciones. La naturaleza de estos intercambios políticos fue profundamente condicionada por la distribución del poder institucional del momento, así como también por las reglas generales del juego político en la Argentina. No es sólo la política, sino también las instituciones políticas las que importan. El Congreso fue, contrariamente a lo que indica la sabiduría convencional, un actor institucional importante modelando el proceso de reforma. Además, las acciones de los congresistas fueron afectadas por un conjunto de incentivos y recursos políticos. Por lo tanto, las determinantes de aquellos incentivos y recursos, como el sistema electoral y el grado de sobre representación geográfico, son variables importantes en la explicación del “éxito” general de la agenda de reformas, así

47 Para un análisis más detallado de las reformas realizadas en el sector automotriz y de la persistencia de “enclaves no liberales” en dicho sector, véase Etchemendy (1999).

48 Véanse Williamson (1985) para las aplicaciones pioneras en organización industrial, y Spiller y Tommasi (2000) para una metodología para extender al análisis de políticas públicas.

como también de los detalles de la implementación o no implementación de las reformas en cada área de política específica.

Para los economistas interesados en entender lo que sucede, y en abogar por reformas adicionales que incrementen el bienestar y la sustentabilidad de las ya realizadas, es crucial hurgar en los detalles del juego político.

APENDICE
UN MARCO TENTATIVO:
UNA TEORÍA DE COMPRA DE VOTOS

Las reglas que gobiernan el proceso de toma de decisiones en un sistema político establecen distintos requisitos para la definición de las políticas públicas en diferentes temas. Por ejemplo, algunas decisiones son totalmente delegadas al Poder Ejecutivo, otras requieren aprobación legislativa por mayoría simple de ambas cámaras, otras requieren mayorías especiales, otras ratificación de legislaturas provinciales, etc. Muchas de las reformas aquí analizadas requieren aprobación del Congreso. Esto genera, para el Ejecutivo reformista, un desafío dinámico de forjar mayorías legislativas en distintos momentos del tiempo.

La división del poder institucional en democracias presidencialistas genera diferentes incentivos para los poderes ejecutivos y legislativos⁴⁹, los cuales pueden ser conflictivos. Este conflicto se resuelve a través de la negociación política (asociada al *logrolling* y *pork barreling*). Por lo tanto, la producción de mayorías legislativas está sujeta a la negociación para cada una de las iniciativas legislativas del Presidente⁵⁰.

La literatura de la ciencia política ha visto al sistema de partidos como una característica que exacerba o atenúa los niveles de conflicto entre estos dos poderes. Según el argumento más común, los niveles de conflicto deberían disminuir en los casos de gobierno unificado cuando hay una baja fragmentación del sistema de partidos (i.e. pocos partidos) y altos niveles de disciplina partidaria. Esta conceptualización relativamente general puede ser precisada utilizando cierto instrumental "económico".

Nosotros sugerimos abordar la cuestión de la formación de mayorías legislativas a partir de una teoría de compra de votos. Si bien en estas páginas hacemos referencia solamente al caso argentino, creemos que estas ideas se podrían generalizar a través de una teorización más formal.

El argumento básico es que en un sistema institucional basado en la división de poderes, el apoyo legislativo a las iniciativas del Ejecutivo debe ser "comprado" en cada paso (i.e., para cada ley que el Ejecutivo quiere aprobar). Consecuentemente, cada una de las leyes para las que el Ejecutivo logra forjar apoyo legislativo está asociada con un precio, incluso en los casos en los que la compo-

⁴⁹ Sobre esto influyen tanto la organización territorial del sistema político como las atribuciones de las distintas ramas del gobierno y las leyes electorales y de partidos.

⁵⁰ Subyaciendo a esta afirmación está el reconocimiento de que cada área de política contiene su propio conflicto distributivo (y, por lo tanto, cada actor político tiene una preferencia de política particular en cada área de política). Aunque este conflicto distributivo puede ser similar en diferentes áreas de política, no se puede asumir que es común a todas ellas. Asimismo, es necesario ver esto como un proceso dinámico a lo largo del cual el contexto también influye sobre las preferencias de políticas de los actores en diferentes momentos del tiempo.

sición partidaria del Congreso es favorable al Presidente. Asimismo, proponemos una estimación más formal del concepto "disciplina partidaria", de acuerdo a la cual la composición del precio pagado por el apoyo de los legisladores varía entre legisladores del partido en el gobierno y aquellos en la oposición. En esencia, el argumento indica que cuando los legisladores que el Ejecutivo intenta comprar son de su propio partido el precio incluye tanto un componente *spot* como uno intertemporal. Este último consiste en beneficios futuros en términos de carrera política en el partido.

Abordar el proceso de reformas argentino desde esta perspectiva nos permite identificar las concesiones que el gobierno reformista ha debido realizar a fin de asegurar la adopción exitosa de sus iniciativas. Argumentamos que son estas concesiones las que dan origen a un conjunto de enclaves no liberales que persisten en el curso reformista, cuya protección fue fundamental para la implementación exitosa de reformas en otras áreas de la política. Por lo tanto, podemos identificar a lo largo del proceso de reformas un conjunto de "intercambios" que representan y contienen las negociaciones que llevaron a la adopción de reformas radicales en varias áreas. Miremos más detalladamente el argumento sobre la compra de votos.

Compra de Votos

Abordar las relaciones Ejecutivo-Legislativo a lo largo del proceso de reformas desde la perspectiva de la compra de votos tiene como resultado que el precio al que se compra el apoyo legislativo es una cuestión fundamental.

Son tres las variables que afectan esta relación. La primera: las mayorías requeridas para aprobar legislación. La segunda los medios a través de los cuales el Ejecutivo puede pagar por el apoyo en la legislatura. La tercera, y muy relacionada con la segunda, es la composición partidaria de la Cámara. Estas variables afectan tanto el precio que cada legislador cobra al Ejecutivo así como también el precio que éste está dispuesto a pagar.

En primer lugar, las mayorías requeridas determinan la cantidad de apoyo necesaria y, por lo tanto, la cantidad de legisladores a comprar (típicamente $50\% + 1$, pero puede variar en diferentes casos). Por lo tanto, estamos interesados solamente en los legisladores más baratos, más que en el Congreso en su conjunto.

En segundo lugar, existen varias formas en las que el Ejecutivo puede pagar por votos en el Congreso:

- Políticas: el Ejecutivo puede aceptar modificaciones a su proyecto original, apoyar otra ley u ofrecer concesiones en las regulaciones definidas en su órbita, i.e. transferencias discrecionales a las provincias, etc.
- Carrera política: beneficios futuros en la estructura interna del partido si el legislador pertenece a él o nombramientos en el gobierno federal si el legislador no pertenece.
- Corrupción u otra clase de favores individuales con rendimiento instantáneo.

En lo que refiere a la economía política de las reformas, es necesario trazar una distinción entre aquellas transacciones que imponen variaciones en el curso

de la política a realizar y aquellas que no. Cuando las negociaciones con la legislatura incluyen concesiones en el diseño de las políticas, es de esperar que se altere la agenda de reformas. Consecuentemente, la probabilidad de que las negociaciones alteren el curso reformista disminuye cuando éstas se realizan con miembros del propio partido, en tanto que el Ejecutivo dispone de mayor cantidad de medios (como, por ejemplo, carrera política) para realizar los pagos. Otra cuestión interesante es que desde 1991 la política monetaria y cambiaria ha impuesto serias restricciones sobre los gastos del gobierno. Estos reduce aún más los instrumentos con los cuales el Ejecutivo puede forjar apoyo en la legislatura (Spiller, 1999).

En tercer lugar, la composición partidaria de la Cámara determina tanto la composición y el nivel del precio que el legislador va a cobrar, así como también la influencia de los distintos partidos en el proceso de negociaciones. Asumimos que el precio para los legisladores del partido en el gobierno es el único que puede componerse de un precio *spot* y uno "estructural" (carrera política)⁵¹. Asimismo, existen dos cuestiones que –en principio– harían más fácil, o más barato, comprar el apoyo de los legisladores del partido. En primer lugar, la intuición sugiere que las preferencias de políticas de los miembros del partido son más cercanas a las del Ejecutivo, y que es menos costoso hacer creíble el compromiso dado que pertenecen al mismo partido (confianza), al mismo tiempo que existen *governance structures* dentro del partido para facilitar estos intercambios. En segundo lugar, la intuición sugiere que comprar a miembros de los otros partidos es más costoso, en tanto que el precio que cobra el legislador debe incluir el costo de oportunidad (en términos de carrera) en su partido. Por otra parte, para comprar apoyo de legisladores de los demás partidos el Ejecutivo debe pagar un precio *spot*. Obviamente, es necesario realizar algunas calificaciones a este argumento general en base al tamaño y a la organización interna del partido (más específicamente relacionada con quienes son los actores que afectan la carrera futura de los legisladores, etc.).

El Modelo

Desde esta perspectiva, la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se ubica en un continuo entre el punto 'A', en el cual 50% + 1 de los legisladores está de acuerdo con la política que el Ejecutivo quiere aprobar (este punto representa costo cero para éste) y un punto 'B', en el que al menos 50% de los legisladores no está de acuerdo con la legislación a cualquier precio posible y, por lo tanto, la legislación no será aprobada⁵². Entre los puntos 'A' y 'B' yacen diferentes posibles combinaciones de distribuciones de precios que cada legislador está dispuesto a aceptar a cambio de su voto. Si el Ejecutivo puede pagar el precio que

51 Esto está sujeto a una restricción: que el Ejecutivo que tenga suficiente influencia en la estructura del partido como para poder afectar la carrera política del legislador.

52 El precio sería infinito o bien el Ejecutivo carece de los instrumentos a través de los cuales pagar.

el 50% + 1 de los legisladores cobra para cada voto, entonces la legislación será aprobada.

La compra de votos en la Argentina: reformas económicas entre 1989 y 1998

Durante la administración Menem, el Congreso estaba conformado por los dos partidos mayoritarios de la Argentina: el PJ y la UCR, y un conjunto de pequeños partidos nacionales y provinciales. Los peronistas contaron con una mayoría simple en ambas Cámaras a lo largo del período. En el Senado tuvieron más que mayoría simple, mientras que en la Cámara de Diputados estuvieron cerca de la mayoría simple a lo largo de casi todo el período, excepto entre 1995 y 1997, cuando lograron dicha mayoría. La UCR era el segundo partido más grande en el Congreso, seguido por un conjunto de pequeños partidos, cada uno de los cuales controlaba pocas bancas.

La divergencia entre los incentivos que operan en el Poder Ejecutivo y el Legislativo genera diferentes preferencias de políticas entre las dos ramas del gobierno, especialmente dado que, por las reglas que determinan la composición del Poder Legislativo, gran parte de la política pública nacional no genera beneficios para los legisladores. Este es el caso de la agenda de reformas adoptada por Menem. La combinación entre el federalismo argentino y las leyes electorales y de partidos confieren gran influencia a los líderes del partido nacional en el nivel provincial sobre la carrera política de los legisladores nacionales (Spiller y Tommasi, 1999). Consecuentemente, el líder provincial del partido nacional se convierte en un mediador necesario en las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en la política pública nacional. Esto también tiene implicaciones en la composición del precio que el Ejecutivo debe pagar para generar apoyo en la legislatura. Dado que la carrera política del legislador está menos sujeta al líder del partido nacional (el Ejecutivo) que al líder provincial del partido nacional, el precio tendrá un componente *spot* más alto. Asimismo, es de esperar que el precio pagado sea negociado con el líder partidario provincial (i.e., en una arena que no es el Congreso) y, por lo tanto, reportarle beneficios a su provincia⁵³.

El hecho de que la agenda reformista adoptada por Menem se encuentra en franco contrapunto con las tradicionales preferencias de política del peronismo, y que algunos de los ítemes de esta agenda impusieron fuertes costos en la base electoral peronista, generaron mayores divergencias entre las dos ramas del gobierno. Esto resultó en un aumento en el precio tal, que hasta los legisladores del propio partido del gobierno cobraron por sus votos, pero fue contrarrestado por el

53

El tamaño del distrito electoral (provincia) puede afectar el precio del voto. Por un conjunto de razones sobre las que especulamos en Spiller y Tommasi (1999), es más probable que los legisladores de un distrito electoral más grande "emigren" en el futuro hacia otros o nuevos partidos, lo cual debilita el valor de una relación intertemporal y aumenta el precio *spot*. Es interesante que siete de los miembros del *Grupo de los Ocho* fueron diputados de la Capital Federal o la Provincia de Buenos Aires, los dos distritos más grandes.

hecho de que las preferencias de políticas de algunos partidos provinciales (de centroderecha) así como también de algunos partidos nacionales pequeños (específicamente la UceDe) estaban más cercanas a una agenda reformista y, por lo tanto, el precio de estos legisladores era menor.

Por último, debe señalarse que, mientras que los pequeños partidos en la legislatura tienen fuertes incentivos para negociar con la administración de turno, el principal partido de oposición es más reticente a cooperar (supuestamente debido a las diferencias en preferencias de políticas entre partidos, pero también para diferenciarse de la administración de turno).

La mayoría legislativa que apoyó gran parte de las iniciativas de Menem en la legislatura se compuso de miembros del Partido Peronista, así como también de miembros de partidos provinciales y pequeños. (Véase Palanza y Sin 1997 para el detalle del comportamiento de los partidos provinciales durante el proceso reformista).

En suma, la negociación política en la forma de "compra de votos" puede diluir u obstaculizar el proceso de reformas, y tener mayor o menor impacto en el proceso dependiendo de la manera en la que el Ejecutivo paga por el apoyo. Además, el carácter dinámico de este proceso constituye un instrumento importante en manos del Ejecutivo reformista: el *timing* y secuenciamiento de las reformas de acuerdo a las posibilidades de forjar apoyo legislativo para sus iniciativas.

Como se señala a lo largo del trabajo, el apoyo de ciertos grupos de interés (especialmente sindicatos y empresarios) fue fundamental a la viabilidad política de las reformas económicas. Si bien el marco teórico esbozado en este apéndice se concentra fundamentalmente en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el proceso de reformas, no ignoramos que las negociaciones realizadas en el ámbito del Poder Ejecutivo, entre el gobierno y estos grupos, constituye un tema relevante de la agenda de la economía política de las reformas económicas. De esta manera, y sugiriendo que la lógica de nuestra "teoría de compra de votos" puede ser extendida y adaptada a este tipo de negociación, quisiéramos dejar planteada esta cuestión para futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFIA

- Abdala, M. (1998), "Instituciones, Contratos y Regulación de Infraestructura en Argentina", Documento de Trabajo N° 15, CEDI, Buenos Aires.
- Abdala, M. y P. Spiller (2000), *Instituciones, Contratos y Regulación en Argentina*. Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, Editorial Temas.
- Acuña, C.H. (1995), "La Burguesía Industrial como Actor Político", Tesis Doctoral, Universidad de Chicago.
- Acuña, C.H. y M. Tommasi (1999), "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", Documento de Trabajo, CEDI, Buenos Aires.
- Acuña, C.H. y F. Tuozzo (1998), "El Impacto de los Bancos Multilaterales de Desarrollo sobre la Participación de Actores Sociales en las Reformas Sectoriales de Argentina: Un análisis del Proceso de Reformas en los Sectores Salud y Trabajo", en Tussie, D. *La Sociedad Civil, el BID y el Banco Mundial: Luces y Sombras en la Construcción de una Nueva Relación*, Buenos Aires, (en imprenta, a publicarse en 2000).
- Alesina, A. (1988), "Macroeconomics and Politics", *NBER Macroeconomic Annual*, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Collier, R. y D. Collier (1979), *Shaping the Political Arena*, Princeton University Press, Princeton.
- Corrales, J. (1999), "Presidents, Ruling Parties, and Party Rules. A Theory on the Politics of Economic Reform in Latin America", Mimeo.
- Corrales, J. (1997), "Why Argentines followed Cavallo: A Technopol Between Democracy and Economic Reform", en Domínguez, J. (ed.) *Technopols. Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990's*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Cukierman, A. y M. Tommasi (1998a), "What Does it Take a Nixon to Go to China?", en *American Economic Review* (March).
- Cukierman, A. y M. Tommasi (1998b), "Credibility of Policymakers and Economic Reforms", en Sturzenegger y Tommasi (comps.) *The Political Economy of Economic Reforms*, MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Eaton, K. (1996), "Party, Province, and Coparticipation: Tax Reform in Argentina" Universidad de Yale, preparado para la Reunión Anual de 1996 de la American Political Science Association.
- Etchemendy, S. (1999), "Constructing Reform Coalitions: The Politics of Compensations in the Argentine Path to Economic Liberalization", prepared for delivery at the XXII meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16-18, 2000.
- Etchemendy, S. y V. Palermo (1997), "Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem", Universidad Torcuato Di Tella, Documento de Trabajo N° 41, Buenos Aires.
- Fernández, R. y D. Rodrik (1991), "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", en *American Economic Review*, 81.
- Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, California.
- Gerchunoff, P. y Cánovas (1994), "Las Privatizaciones en Argentina: Impactos Micro y Macroeconómicos", en *Serie Reformas en Política Pública*, N° 21, CEPAL, Santiago de Chile.

- Gerchunoff, P. y J.C. Torre (1996), “La Política de Liberalización Económica en la Administración Menem”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 143, octubre-diciembre.
- Gibson, E. y E. Calvo (1997), “Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentine”, Trabajo presentado en el seminario *Democracia, Reformas Económicas y Diseño Institucional*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton.
- Haggard, S., Lafay, J-D. y Morrison, C. (1995), *The Political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*, OECD, Paris.
- Iaryczower, M., S. Saiegh y M. Tommasi (1999), “Coming together: the Industrial Organization of Federalism”, Documento de Trabajo, CEDI, Buenos Aires.
- Jones, M. (1998), “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, Documento de Trabajo N° 14, CEDI, Buenos Aires.
- Jones, M. (1997), “Evaluating Argentine’s Presidential Democracy”, en Mainwaring, S. y Schugart, M (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York.
- Jones, M., S. Saiegh, P. Spiller y M. Tommasi (2000), “Professional Politicians—Amateur Legislators: The Argentine Congress in the XXth Century”, Mimeo, CEDI, Buenos Aires.
- Llach, L. y P. Gerchunoff (1998), *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto. Un Siglo de Políticas Económicas Argentinas*, Ariel, Buenos Aires.
- Llanos, M. (1998), “El Presidente, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151.
- Lora, E. (1997), “Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, IDB, Documento de Trabajo 348.
- Martinelli y Tommasi (1997), “Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints”, en *Economics and Politics*, 9, 2, (July).
- Molinelli, G., V. Palanza y G. Sin (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, CEDI, Temas, en imprenta.
- Mondino, G., F. Sturzenegger y M. Tommasi (1996), “Recurrent High Inflation and Stabilization: A Dynamic Game”, en Sturzenegger, F. y M. Tommasi (eds.) (1998) *The Political Economy of Reform*, MIT Press, Massachusetts.
- Montoya, S. y J. Colina (1998), “La Reforma de Obras Sociales en Argentina: Avances y Desafíos Pendientes”, Mimeo.
- Murillo, M.V. (1999), “From Public to Private: the Politics of Public Utility Privatizations in Argentine”, presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Atlanta, septiembre 2-5, 1999.
- Murillo, M.V. (1997), “From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market-oriented Reforms in Argentine, Mexico and Venezuela”, Tesis Doctoral, Departamento de Gobierno, Universidad de Harvard, Massachusetts.
- Naim, Moisés (2000), “Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?” *IMF Conference on Second Generation Reforms, Washington, D.C.*
- Nicolini, J., J. Posadas, J. Sanguinetti, P. Sanguinetti y M. Tommasi (2000), “Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentine” Mimeo, Inter-American Development Bank.

- Novaro, M. y V. Palermo (1996), *Política y Poder en el Gobierno de Menem*, Norma editorial, Buenos Aires.
- O'Donnell (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, N° 5, enero.
- Palanza, V. y G. Sin (1997), "Partidos Provinciales y Gobierno Nacional en el Congreso (1983-1995)", *Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 3 (5).
- Palermo, V. (1998), "Mares agitados: Interpretaciones sobre los Procesos Políticos Latinoamericanos. Brasil y Argentina en Perspectiva Comparada", Mimeo.
- Przeworski, A. (1991), *Democracia y Mercado: Reformas Políticas y Económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodrik, D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", en *Journal of Economic Literature*, 34 (marzo).
- Rodrik, D. (1994), "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will It Last?", en Sturzenegger, F. y M. Tommasi (eds.) (1998) *The Political Economy of Reform*, MIT Press, Massachusetts.
- Rodrik, D. (1993), "The Positive Economics of Market Reform", en *American Economic Review*, 83.
- Rodrik, D. (1989), "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signaling", en Sturzenegger, F. y M. Tommasi (eds.) (1998), *The Political Economy of Reform*, MIT Press, Massachusetts.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1998a), *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1998b), "Federal Fiscal Institutions in Argentine. A Case Study in the Transaction Cost Theory of Politics", Mimeo, PNUD.
- Saiegh, S. y M. Tommasi (1999), "Why is Argentine's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth", *Journal of Applied Economics*, 2, 1.
- Spiller P. y M. Tommasi (1999), *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional*, PNUD/Fundación Gobierno y Sociedad, en imprenta, Editorial de la Universidad de Buenos Aires.
- Spiller P. y M. Tommasi (2000), "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Applications to Argentine", mimeo, CEDI.
- Sturzenegger, F. y M. Tommasi (eds.) (1998), *The Political Economy of Reform*, MIT Press, Massachusetts.
- Tommasi, M. y A. Velasco (1996), "Where Are We in the Political Economy of Economy of Reform?", en *Journal of Policy Reform*, Vol. 1.
- Torre, J.C. (1998), *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- Torre, J.C. (comp.) (1995), *El 17 de Octubre de 1945*, Ariel, Buenos Aires.
- Torre, J.C. (1990), *La Vieja Guardia Sindical y Perón. Sobre los Orígenes del Peronismo*, Editorial Sudamericana/Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Torre, J.C. y P. Gerchunoff (1998), "La Economía Política de las Reformas Institucionales en la Argentina. Los Casos de la Política de Privatización de Entel, la Reforma de la Seguridad Social y la Reforma Laboral", Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Mimeo.
- Viguera, A. (1999), "La Política de la Apertura Comercial en la Argentina: 1987-1996", Mimeo.
- Williamson, J. (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington.
- Williamson, J. y S. Haggard (1994), "The Political Conditions for Economic Reform", en Williamson, J. (ed.) *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington.

Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracts*, Free Press, New York.