

Aníbal Viguera, *La trama política de la apertura económica (1987-1996)*. La Plata, Ediciones Al Margen, UNLP, FLACSO, 2000, 230 páginas.

*Luis Alberto Romero*

*Universidad de Buenos Aires. CONICET.*

En este libro, producto de una tesis doctoral realizada en FLACSO-México, Aníbal Viguera estudia las políticas de liberalización del comercio exterior entre 1987 y 1996, en el contexto de políticas más generales de “ajuste” y “reforma”, de éxito disímil. Sobre estas políticas generales han aparecido recientemente trabajos de nota, de Juan Carlos Torre, Vicente Palermo y Pablo Gerchunoff, entre otros, así como numerosas monografías sobre cuestiones específicas, pero nadie se ha ocupado en particular de estas políticas de apertura comercial.

Éstas son centrales en la formulación discursiva del proyecto de reformas, aunque en las políticas concretas, dominadas por el ajuste, finalmente tuvieron un papel secundario e instrumental. Inclusive nunca llegó a definirse con precisión cuál de sus diversos objetivos era prioritario: mejorar la competitividad y estimular la exportación, reducir la inflación importando artículos producidos más eficientemente en el exterior, o satisfacer las demandas más genéricas, como las que suelen plantear el Banco Mundial y otras instituciones.

Esa amplia zona de indeterminación, que no se encuentra, por ejemplo, en la cuestión cambiaria o fiscal, le permite a Viguera estudiar en detalle el juego entre las políticas económicas (*policies*) y la práctica política cotidiana (*politics*).

En la Introducción se plantean los elementos que estarán en juego en el análisis. Por una parte, la evolución general de las empresas industriales (o de las empresas en general) y el complejo proceso de reestructuración de la propiedad, sobre todo a partir de 1976, y en particular la constitución de los así llamados grupos económicos. Subraya Viguera que el desmantelamiento del Estado dirigista, acaecido desde 1976, no ha disminuido –y a veces ha aumentado– el interés de estos actores por las políticas estatales. Luego, traza un mapa de la representación gremial de los intereses empresarios, en el que se advierte su diversidad y complejidad, y la frecuente superposición de pertenencias. En este mapa se apoya una de las hipótesis del trabajo: la fuerte fragmentación de sus intereses y la dificultad para que se integren en uno general compartido.

Cada uno de los tres capítulos siguientes está dedicado a uno de los tramos de la historia reciente; el pasaje de Alfonsín a Menem, y la llegada de Cavallo a Economía son los hitos de las etapas, en las que se analiza la política económica global y el papel que en ella cumple la política comercial; las respuestas empresarias y los cambiantes alineamientos, y finalmente la forma de la interacción entre Estado y empresarios.

El punto de partida es la adopción en 1987 por Alfonsín y Sourrouille del programa de reformas estructurales, que incluyó la apertura económica. Esta fue defendida por razones de

índole general, sin precisar ni tiempos o ritmos, ni tampoco la prioridad entre los objetivos antes apuntados. Por otra parte, la toma de un crédito del Banco Mundial para instrumentar la apertura, con metas y desembolsos parciales, parece haber sido el principal motor de las iniciativas, que culminaron en octubre de 1988 con una fuerte reducción de los ítems de importación prohibida o restringida. La política de apertura fue bien recibida en general, de acuerdo con el credo liberal dominante en el mundo empresario, pero fue fuertemente resistida en lo particular por los empresarios industriales, que se dividieron tratando de salvar cada uno su posición particular. El gobierno, que progresivamente dispuso de menos fuerza política, avanzó poco –las metas del Banco Mundial eran bastante genéricas– aunque ese fue el terreno donde más cosas hizo.

El gobierno de Menem dispuso de toda la fuerza política que le faltó a Alfonsín, en buena medida por el espectro de la crisis. Dentro de la famosa “cirugía mayor sin anestesia” se incluyó la eliminación de todo tipo de subsidios –una de las claves del mercado cerrado– y se avanzó en una apertura gradual, aunque el tema distaba de ser prioritario. Tampoco lo era para los empresarios, pues a los efectos de la protección importaba mucho más el tipo de cambio, altamente inestable. Durante su primer año Menem gobernó con los empresarios dentro del gobierno, de modo que todas las presiones y negociaciones sectoriales, hechas en el mismo gabinete, oscurecían el propósito general de la política económica. En el período de Erman González, la conducción política se distanció de los empresarios y asumió como prioridad la estabilización mediante un ajuste

recesivo. Las políticas incluían, como uno más de sus instrumentos, la apertura importadora para bajar los precios locales; el rechazo que suscitó se atenuó por el alto valor del dólar, pero bastó para marcar claros conflictos de intereses entre los empresarios exportadores –industrias alimenticias– y los orientados al mercado interno.

Con la llegada de Cavallo y la ley de Convertibilidad se alcanzó la estabilidad y el Estado logró un margen de independencia suficiente para imponer reglas a los actores económicos, con la seguridad de poder capear los “golpes de mercado” con los que habitualmente éstos presionan. Cavallo retomó las políticas de apertura, convertidas en un instrumento –de importancia no menor– de la política antiinflacionaria, y más en general de disciplinamiento de los empresarios. Se simplificaron los aranceles y se benefició a las actividades que producían más valor agregado, liberándose la importación de los bienes de capital no fabricados localmente. Cavallo presionó fuertemente a los empresarios para que bajaran sus precios –ésta y otras medidas permitieron reducir al mínimo la inflación– y combatió lo que él llamaba comportamientos monopólicos. Se trataba de objetivos de corto plazo, que no incluían una definición sobre el perfil productivo esperado, ni políticas compensatorias en los casos de fuerte competencia externa.

A esta competencia se sumó gradualmente el atraso cambiario, por lo que muchos empresarios se vieron fuertemente afectados. Sobre esta base, Cavallo ofreció beneficios compensatorios a quienes hubieran rebajado sus precios y respaldaran en general el “modelo”: reintegros a la exportación, políticas anti dumping y otras formas de

promoción tomadas del antiguo recetario, que se adjudicaban caso por caso, casi personalmente (se hablaba por ejemplo de un “decreto Arcor” de protección al chocolate). Esto tenía un costo para el Estado, y obligaba a compatibilizar estas medidas con la política fiscal; a la vez, las mismas exigencias fiscales llevaban a veces a elevar los impuestos a la importación. Pero en ningún caso se discutieron los parámetros generales de la Convertibilidad, de modo que las demandas empresarias, más allá de la búsqueda individual de una solución, apuntaron a la flexibilización laboral y a la reducción del déficit fiscal, es decir a la llamada “profundización del modelo”. En sus conclusiones, Viguera señala el papel no central de la apertura económica dentro del proyecto de ajuste y reforma, la falta de un interés compartido de los empresarios frente a ella y, en consecuencia, el amplísimo campo de negociación, casi casuística, que se dio a lo largo de esos años.

Además de enseñarnos mucho sobre la política económica de esos años, el trabajo de Viguera ayuda a reflexionar sobre problemas más generales de la investigación y la escritura histórica. Viguera analiza inicialmente las teorías más comunes para explicar las relaciones entre intereses económicos y políticas estatales, que agrupa en “sociocéntricas” y “estadocéntricas”, para concluir que todas son útiles, la verdad no se agota en ninguna de ellas, y lo que hay que hacer es tomarlas en cuenta e investigar. Pero luego, a lo largo de su libro va cobrando forma una manera de mirar la cuestión que responde a una de esas preguntas teóricas que siempre atrapan al historiador: la constitución de los actores sociales y su forma de expresión política.

Empieza por subrayar la complejidad y diversidad de los intereses del campo de los empresarios industriales, todas las líneas internas de conflicto, y por otra parte la diversidad de la representación corporativa, donde los nucleamientos específica-mente gremiales –malamente articulados en la Unión Industrial– se suman a grupos de índole ideológica, o simplemente clubes de lobbistas. De ese modo, el interés colectivo de los empresarios industriales, que los análisis más clásicos solían presentar como un hecho, simplemente derivado de la existencia del sector industrial y de su relación con otras fracciones empresarias o con los obreros (en rigor, “la clase obrera”), aparece para Viguera como algo que debe ser investigado y explicado: como una construcción que eventualmente puede darse, pero que en otras ocasiones no se produce. Ello remite a la entidad del “otro” contra quien se construye la identidad, a las tradiciones, a los ámbitos de interacción, a las creencias y discursos circulantes, a la práctica de dirigentes, promotores y activistas. No es difícil establecer un paralelismo entre esta manera de pensar a los empresarios y aquella que Edward P. Thompson desarrolló para explicar la formación de la clase obrera inglesa.

Igualmente significativas son las reflexiones sobre el actor estatal. Se subrayan los eventuales intereses o perspectivas propios de las elites estatales y su autonomía, mayor o menor según las circunstancias: lo paradójico de la década del noventa fue que el desmantelamiento del estado dirigista, sumado a la crisis de la hiperinflación robusteció considerablemente esa autonomía que suele concederse a los “pilotos de tormenta”. ¿Cómo encarar la relación entre las políticas y sus impulsores sociales? Viguera descarta el fácil *qui bono*, según el

cual el beneficiario ha de ser el impulsor, no sólo porque los gobernantes encaran muchas series de problemas simultáneamente, de modo que sus respuestas implican un compuesto de beneficiarios, sino porque cabe el razonamiento inverso: la acción estatal puede constituir el interés, que sin ella no existiría.

Pero Viguera no abandona la idea más clásica –madre de estas reflexiones– de que en algún punto los intereses dominantes en la sociedad tienen algo que decir sobre la política. Lo hace –repito aquí la conocida formulación de Raymond Williams sobre la determinación– en términos de incitación y límite: impulso a actuar en un sentido, como el del Banco Mundial colocando su receta aperturista, planteada en términos muy generales, a través de los créditos para realizarla; restricción de los grandes actores sobre la orientación general –muy general– de las políticas públicas a través de su acción sobre los aspectos coyunturales, es decir los llamados, en su forma extrema, “golpes de mercado”.

Ni una cosa ni la otra dicen mucho sobre la política concreta, coyuntural y diaria, que estudia con mucha prolijidad Viguera. Por una parte, contraponen la adhesión ideológica general de los empresarios a algún tipo de apertura (con los matices de “gradual”, “inteligente”, “exportadora”, según los casos y las conveniencias) con la obstinada resistencia a abandonar, en el caso particular de cada uno, los beneficios y prebendas concedidos. Liberalismo para todos, pero prebendas para mí; o como decía aquel campesino comunista, “cuando venga el comunismo, entre lo que ya tengo y lo que me toque, estaré bien”.

Se trata pues de una reacción casi cerril,

imposible de articular en un interés general, pero que puede poner eficientemente piedras en la política de apertura, sobre todo aprovechando la debilidad de los gobiernos. Cuando encuentra un interlocutor fuerte, que suma una política definida con un claro triunfo discursivo –tal el caso de Cavallo– la resistencia disminuye, y se entra en el territorio que Viguera ilumina: la negociación caso a caso. Ese terreno fue abierto por el propio Cavallo (su famoso pragmatismo), presto a buscar un acuerdo siempre que se aceptara el modelo en general: en los años prósperos de la convertibilidad se distribuyó, de manera cuidadosamente selectiva –al punto de llegar a la prebenda personal y el favor político– toda una serie de incentivos y asistencias. Viguera cita un delicioso texto de Miguel Angel Broda, revelador de esta suma de ambigüedades; quien suele presentarse como el custodio de la ortodoxia, dice: “hay que ser prácticos y a mis clientes les digo que hagan lobby, porque da resultado en la Argentina [...] el modelo es, a mi juicio, permanente, (pero) yo veo que esta es una administración que no es invulnerable a las presiones”.

El trabajo culmina con una interesante reflexión sobre “el círculo virtuoso de la política reformista” (al que el autor, en su único desliz de subjetividad, llama alternativamente “vicioso”): dada la rigidez de los parámetros de la Convertibilidad, y lo acotado de lo que se puede obtener en términos de prebendas, las demandas de los empresarios apuntan a las llamadas “reformas de segunda generación” –la flexibilidad laboral, la reforma previsional o la reducción del déficit fiscal en las provincias. Es posible que se pueda argumentar aquí sobre la constitución de un interés general de los empresarios, pero ello requiere un escenario más



amplio que el planteado en el texto: deben aparecer los sindicatos, los gobiernos provinciales y el peronismo político, que también son interlocutores en la definición de políticas. Igualmente, se extraña un mayor desarrollo de la dimensión ideológica y discursiva, pues finalmente la apertura comercial se sustenta fuertemente en un prejuicio ideológico (en el sentido de que sus bondades son predicadas antes de cualquier experiencia), y la Convertibilidad y el modelo terminan siendo ellos mismos artefactos discursivos. Creo que esta deliberada reducción del campo coloca a este trabajo en el terreno de las monografías.

En ese terreno, se advierte que está hecha por un historiador (al respecto, recuerdo haberle preguntado hace muchos años a un distinguido y excelente científico social sobre su modo de trabajar; “primero pienso cómo me parece que fueron las cosas —me dijo—, y después busco la información”). Como el mismo Viguera dice, su trabajo consiste en investigar y no en deducir; en partir de preguntas y no de respuestas. Creo haber señalado que ello no significa ignorar los modelos teóricos, sino tomarlos como estímulo y no como receta, y a la vez adecuarlos a los resultados de la investigación.

Por otra parte, su capacidad analítica es destacable: sigue su problema día a día, recorre las distintas variaciones, explora las alternativas a su explicación, pero nunca pierde de vista el dibujo del conjunto ni el lugar al que quiere llegar. Finalmente, la calidad de la escritura es óptima, por la precisión y por la disciplina que se impone: es difícil encontrar en las doscientas páginas una ambigüedad, o siquiera una frase de más. Diría que se trata del trabajo de un historiador que maneja sus herramientas con seguridad y pericia.