



Facultad de Ciencias Económicas
Sede Rosario - Campus Roca
Carrera: Contador Público

Trabajo Final de Carrera Título:

Análisis del Déficit Fiscal durante el Gobierno Menemista (1989-1999)
(DT)

Alumno: Florencia A. Ramirez florrcasilda@gmail.com

Tutor de Contenidos: Mg. Alex Padovan

Tutor Metodológico: Mg. Magdalena Carrancio

Agosto 2022

DEDICATORIAS

A mis padres Mirta y Julio por siempre haber confiado en mí, hasta en los momentos donde parecía que iba a rendirme; y me enseñaron que con esfuerzo y dedicación podemos alcanzar aquello que nos proponemos.

A mis amigas, por apoyarme cuando más lo necesitaba, por extender su mano en momentos difíciles y por el amor brindado cada día.

Finalmente, de manera especial, a mis amigas Nati y Flor, que no están físicamente, pero sé que han estado acompañándome en toda la carrera.

AGRADECIMIENTOS

A la Profesora Magdalena Carrancio por transmitir sus conocimientos y experiencia, por su apoyo, sus indicaciones y orientaciones indispensables en el desarrollo de este trabajo. Quisiera destacar la buena actitud que la caracteriza.

Al Director de Carrera, Mg. Alex Padovan, por estar predispuesto en todo momento frente a las inquietudes y por su colaboración en la lectura final de este trabajo.

No quiero dejar pasar mi agradecimiento a todo el claustro docente y no docente de la facultad ya que siempre han estado al lado del alumno y que sin lugar a dudas, sin ellos, no sería posible alcanzar la meta deseada.

RESUMEN

En el presente trabajo se propuso abordar el problema del déficit fiscal, en un momento histórico particular, que es el de los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), con el objetivo de establecer de qué formas fue caracterizado y qué tipos de relaciones se establecieron entre esta cuestión y otras variables políticas y económicas identificadas en el período.

Palabras claves:

Déficit fiscal, Convertibilidad, Menemismo.

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: LA DÉCADA MENEMISTA:	
PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS Y POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL PERÍODO	8
1.1. Inflación, gasto público y mercado de trabajo: las gestiones de Roig, Rapanelli, González y Cavallo.....	8
1.2. Intentos de estabilización de la inflación: las gestiones económicas de Roig, Rapanelli, González y Cavallo	9
1.3. ¿Reducción del gasto público? Las reformas estatales y fiscales.....	11
1.4. Flexibilización laboral	13
CAPÍTULO II:.....	16
ALGUNAS PERSPECTIVAS ACERCA DEL DÉFICIT PÚBLICO EN LAS GESTIONES MENEMISTAS: EL “ACHICAMIENTO” DEL ESTADO	16
2.1. Menemismo: movilidad social, privatización de lo común y polarización social.	18
2.2. Entre el ajuste y la retórica: características de la implementación de la Reforma del Estado.....	20
2.3. Reformas neoliberales y crisis económicas internacionales.....	23
CAPÍTULO III.....	25
DEBATES SOBRE DÉFICIT FISCAL A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA MENEMISTA ..	25
3.1 Déficit fiscal y deuda social	26
3.2. Déficit fiscal y achicamiento del Estado	27
3.3. Déficit fiscal y políticas de empleo	29
3.4. Déficit fiscal: algunas reflexiones	31
CONCLUSIONES.....	32
BIBLIOGRAFÍA	34

INTRODUCCIÓN

El **déficit fiscal**, **déficit presupuestario** o **déficit público** de un Estado describe la situación en la cual los gastos del mismo, superan a los ingresos, medidos en un periodo determinado, generalmente de un año. Si bien obedece a múltiples factores, podemos reconocer que constituye uno de los problemas más acuciantes de la economía argentina.

Por ello, en este trabajo me propongo abordar el problema del déficit fiscal, en un momento histórico particular, que es el de los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), con el objetivo de establecer de qué formas fue caracterizado y qué tipos de relaciones se establecieron entre esta cuestión y otras variables políticas y económicas identificadas en el período. Si bien la cuestión del déficit fiscal es una problemática muy explorada contemporáneamente, me interesa reflexionar acerca de cómo se lo analiza diferencialmente al incluir variables analíticas socio-económicas y políticas que complejizan las posiciones adoptadas en otras definiciones más estrechas, teñidas de cierto reduccionismo económico.

En ese sentido, anclar la discusión a un momento histórico específico, puede tener la ventaja de hacer más evidentes las limitaciones y potencialidades de cada acercamiento conceptual a la problemática propia de los teóricos o analistas de la economía. El presente trabajo adopta la modalidad de Discusión teórica en torno a pensar de qué manera se juegan en este período las distancias y cercanías entre los posicionamientos más ortodoxos que suelen aseverar que los precios se determinan de acuerdo con el crecimiento de la oferta monetaria, es decir, que en última instancia la inflación derivaría del déficit fiscal y aquellas otras posiciones que suelen destacar que la relación inflación-déficit fiscal no se define sólo por variables fiscales.

Me propongo analizar este período de la historia económica argentina porque en él se producen movimientos relevantes para la comprensión del comportamiento del déficit fiscal. Se trata de dos presidencias en las que se produjo un cambio drástico y radical con respecto a la implementación de reformas de mercado que transformaron perdurablemente la matriz económica, social y política de nuestro país: es el tiro de gracia a la formación económica y política que se basaba en la presencia del Estado

como actor central para la intervención en el mercado, la asignación de bienes y servicios para el conjunto de la población y la política industrializadora basada en la sustitución de importaciones.

El objetivo general de este trabajo consiste en analizar el problema del déficit fiscal, durante los dos gobiernos menemistas (1889-1999), definiendo las categorías con las que se vincula y su relación con una coyuntura histórica en la que los esfuerzos por reducirlo adquirieron gran centralidad política y económica, considerando el debate que plantean economistas ortodoxos y heterodoxos al respecto.

Los objetivos específicos consistirán en:

- describir los elementos económicos y políticos más relevantes para la comprensión de la década menemista a través de la exposición de los aportes de algunos autores;
- identificar los distintos abordajes del déficit fiscal que contribuyen al análisis de la etapa y trazar relaciones entre éstas y otras variables presentes;
- interpretar las relaciones entre las variables analizadas y los abordajes del déficit fiscal, estableciendo algunas generalizaciones acerca del modo en que es pensado el problema en ese momento de la economía argentina.

En el primer capítulo describiré el proceso de reformas estructurales llevado a cabo durante los dos gobiernos menemistas (1989-1995), haciendo especial hincapié en cuál fue el comportamiento del déficit fiscal en cada configuración política y económica que tuvo la gestión. En un segundo capítulo haré una revisión de los análisis más destacados sobre esta etapa, tratando de dilucidar cómo se posicionó cada autor respecto del problema del déficit y su relación con otras variables no monetarias. Finalmente, me detendré en un intento por establecer qué categorías empleadas para pensar la cuestión incluyeron variables no monetarias e incluso extraeconómicas y cuáles fueron las ventajas y desventajas para la comprensión de los dos gobiernos menemistas que esas decisiones analíticas reportaron.

Se tratará de un trabajo de enfoque transversal que recorrerá algunos ejes de debate entre reconocidos autores de la teoría económica y del análisis político.

CAPÍTULO I:
LA DÉCADA MENEMISTA:
PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS Y POLÍTICAS
ECONOMICAS DEL PERÍODO

Durante la década de gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999) se produjeron una serie de reformas que impactaron de manera notable en la estructura social y económica de la Argentina. Son reformas que fueron catalogadas, tanto en la agenda mediática y política como en los estudios de índole académica, como neoliberales: la privatización de empresas estatales, la flexibilización económica y laboral, la apertura financiera al capital transnacional y la contracción del gasto público social son algunas de las características que contribuyeron a que sea catalogado de ese modo.

En este Capítulo, quisiera detenerme en describir los elementos económicos y políticos más relevantes para la comprensión de la década menemista a través de la exposición de los aportes de algunos autores que han analizado este proceso desde diferentes perspectivas, deteniéndome en algunas variables claves para poder pensar luego el problema del déficit fiscal en la gestión.

1.1. Inflación, gasto público y mercado de trabajo: las gestiones de Roig, Rapanelli, González y Cavallo.

En este apartado nos ocuparemos de exponer algunos elementos relevantes, según la bibliografía consultada, para la comprensión del período que abordamos. En primer lugar, a través de la descripción de las gestiones de los ministros de economía del gobierno menemista, nos detendremos en marcar el comportamiento de la inflación en relación a las políticas económicas y sociales adoptadas por el Ejecutivo. Luego, señalaremos algunas definiciones adoptadas en el período con respecto al gasto público,

indicando datos y conceptualizaciones que fueron centrales para su abordaje. Finalmente, marcaremos desplazamientos y mutaciones del mercado de trabajo en su relación con la profundización y re-elaboración menemista del modelo neoliberal.

1.2. Intentos de estabilización de la inflación: las gestiones económicas de Roig, Rapanelli, González y Cavallo

América Latina se caracteriza por haber experimentado fuertes crisis inflacionarias durante muchas décadas, Argentina no es la excepción. La etapa que antecedió al gobierno de Carlos Menem, sin embargo, estuvo signada por una hiperinflación inédita en la historia del país, legado de la gestión económica del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989).

Durante el primer año y medio del gobierno menemista, los diferentes ministros de economía (Miguel Ángel Roig, Néstor Rapanelli y Erman González) tratarán infructuosamente de controlar la inflación con impuestos de emergencia, reducciones del gasto público, ajustes en la tasa de cambio y políticas de ingresos negociadas con los empresarios (Gerchunoff y Torre, 1996: 744).

La designación de Roig a cargo de la cartera de economía fue anunciada por Menem el 30 de mayo de 1989. Esa elección respondía a una articulación compleja de intereses empresariales (entre ellos, los de la firma Bunge&Born, de la cual el flamante ministro era vicepresidente) y políticos (la resignación del cargo por parte de Cavallo y su consiguiente nombramiento como canciller). Su plan económico consistía en elevar el valor del dólar y fijarlo en un determinado precio; crear una nueva moneda; autonomizar al Banco Central; refinanciar la deuda interna en títulos y bonos; emitir líneas de crédito blandas y dar favorecer las exportaciones, flexibilizando las barreras a la inversión extranjera y privatizando servicios a cargo del Estado.

En su breve gestión, Roig anunció la suba de salarios (una promesa electoral de Menem, conocida como *salariozo*) y presentó al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Emergencia Económica. Además, se reunió con los grupos empresarios más importantes del país para intentar poner un freno a la inflación, negociando la firma de una tregua de precios. Juró como Ministro de Hacienda el 9 de julio de 1989, y murió trágicamente, el 14 del mismo mes (Valle, 1989).

Fue sucedido en sus funciones por otro vicepresidente de Bunge & Born: Néstor Rapanelli. Menem logró de ese modo eludir las presiones del propio partido (que exigía *peronizar* el ministerio de Economía) y de las advertencias sobre el riesgo político de insistir con hombres vinculados a los grandes grupos empresarios (Valle, 1989). Gran parte de su tiempo a cargo del Ministerio, estuvo marcado por el conflicto entre los defensores del modelo de convertibilidad monetaria (los economistas ortodoxos liderados por Cavallo, Liendo y Llach), y aquellos que rechazaban el proyecto a partir de su defensa del modelo econométrico de Klein (Orlando Ferreres y los empresarios del grupo Bunge&Born). El triunfo (provisorio) fue para estos últimos, que en ese entonces estaban a cargo de la conducción de las políticas económicas del país (Roig, 2007).

La gestión de Néstor Rapanelli derivó en una nueva disparada del dólar, corridas bancarias y otra escalada hiperinflacionaria. Se repetían así las últimas escenas del gobierno alfonsinista, con un creciente desconcierto económico y un clima social crítico, con saqueos en el interior del país. Erman González tomó el cargo en diciembre de 1989. Las políticas liberales ortodoxas ya iniciadas por Rapanelli aceleraron su curso: se produjo la liberalización de la mayoría de las variables (precios, tasas, dólar, entre otras) y se realizaron duros ajustes al gasto público del Estado. Luego de unos meses el tipo de cambio se estabilizó, se logró un superávit externo y también fiscal y se apuntó a tener un estricto control de las cuentas del Estado, mientras que la inflación se redujo considerablemente (Fair, 2010).

Con la no intervención sobre el valor del dólar, este se ubicó en niveles altos que permitieron un superávit externo y dólares en el país, sin embargo, dos efectos negativos se reforzaron entre sí: el ahorro estatal era insuficiente para comprar el excedente de dólares del mercado y la escasa actividad económica empujaba hacia abajo a las importaciones. En ambos casos, se producía un descenso del dólar por falta de demanda, que al apreciarse perjudicaba a las exportaciones. Además, la inflación inercial acumulada alimentaba la creencia de que el dólar subiría para no perder el valor de equilibrio logrado en el sistema de precios relativos, el cual se estaba distorsionando. Por último, también comenzaron a haber esperadas subas de impuestos o reactualización de tarifas de los servicios públicos para sostener el superávit operativo del Estado, cada vez más escaso. Las medidas ortodoxas eran recesivas, aunque cuando intentaban recuperar el pulso de la actividad económica lo hacían al costo de sacrificar los

esfuerzos fiscales que debían ser su piedra de toque, con lo que la gestión económica no encontraba salida ante este círculo (Fair, 2010).

Luego de la asunción de Cavallo como Ministro de Economía, en marzo de 1991, el Congreso sancionó la “Ley de Convertibilidad”, que estableció la paridad cambiaria del peso con el dólar al mismo tiempo que transformó las competencias sobre tasas monetarias y de cambios del Banco Central en una Caja de Compensación. El Banco Central debía mantener reservas internacionales líquidas para cubrir casi el 100% de la base monetaria (pero no agregados monetarios más amplios) y de ese modo no podía expandir la base monetaria excepto cuando las reservas internacionales aumentasen (a través de un excedente comercial o de entrada neta de flujos de capital) (Díaz Bonilla; Díaz Bonilla; Piñeiro y Robinson, 2004). El nuevo ministro tuvo como ejes de su plan económico, por un lado, la profundización de las privatizaciones de empresas estatales –que representaron un ingreso considerable de dólares para el gobierno nacional- y, por otro, la adhesión a ese modelo de cambio fijo, como base de la credibilidad económica y la entrada de capitales.

La convertibilidad produjo un éxito inmediato: la inflación descendió del 4.900% anual en 1989 a menos del 4% anual en 1994, alcanzando el crecimiento económico cercano al 6% anual. Este proceso fue llamado por los principales medios económicos internacionales el “Milagro económico argentino” (Montserrat Llairó, 2008).

1.3. ¿Reducción del gasto público? Las reformas estatales y fiscales

Como indican diversos autores, el comportamiento del gasto público es uno de los principales indicadores que permiten evaluar la configuración económica del estado nacional. Como decíamos más arriba, esta variable apareció, desde 1991, marcadamente afectada por la ley de convertibilidad, que establecía un tipo de cambio 1 a 1 entre el peso argentino y el dólar americano, obligando a reducir el gasto público de acuerdo a los ingresos. Durante los años noventa la situación en el mercado de trabajo estuvo signada por el crecimiento abrupto del desempleo. En mayo de 1995, midió 18,4% mientras que durante la segunda mitad de la década el mínimo fue de 12,4%. Entre los años 1994 y 2004 tuvo lugar un importante deterioro en la distribución del ingreso,

como consecuencia tanto de cambios estructurales específicos del mercado de trabajo como de acontecimientos ocurridos en el nivel del sistema económico en su conjunto.

Sobre la estructura del gasto en el período impactaron las privatizaciones, el proceso de descentralización y la transformación de la estructura del mercado de trabajo. “La privatización se expresa en cambios relativos en el nivel del gasto y la forma de provisión. La descentralización, evidentemente en el grado de descentralización del gasto público y, por último, la transformación del mercado de trabajo generó cambios en la forma de financiamiento y en las problemáticas sociales resultantes, en las cuales el gasto tiende a focalizarse” (Finc, 2008: 21). Los tres fenómenos se enmarcan en un discurso más general –de cuño propiamente neoliberal y de alcance global- que podría sintetizarse en las palabras del entonces presidente:

“... gran parte del cambio que proponemos pasa por asumir con tal convicción y decisión, las banderas de la privatización, la desregulación y la competencia. Tomamos la bandera de la privatización porque estamos a favor de un Estado moderno y eficaz, que no sea refugio de burocracias paralizantes. Tomamos la bandera de la desregulación porque estamos a favor de liberar todas y cada una de las energías nacionales (...) Y tomamos la bandera de la competencia porque creemos en la justicia social y en la igualdad de oportunidades (...) Como ustedes podrán observar nuestra opción por la reforma del estado es una opción estratégica. Es una opción vital. Es una opción por la auténtica soberanía, del genuino desarrollo, de la más trascendente manera de independencia” (Menem, 14 de noviembre de 1989)

En esa línea, el gobierno de Menem dispuso un ajuste fiscal en el orden interno con el objetivo de corregir el déficit estatal, con las leyes 23.696 y 23.669 de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. El mismo año se determinó la suspensión de todos los juicios que se tuvieran por cobro de dinero contra la Administración Pública Nacional, entidades autárquicas, empresas y organismos del Estado. En 1992, en conjunto con la Ley de Convertibilidad se sancionó la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central brindando el instrumento para lograr la independencia de sus autoridades del Poder Ejecutivo.

El Estado pretendía lograr un equilibrio fiscal y de precios, sin embargo, a pesar de estas medidas, la disciplina fiscal no siempre se cumplió. La apertura de la economía y en particular de su cuenta de capital, permitió que los capitales que ingresaran o se fueran del país no estuvieran expuestos a ningún tipo de restricciones. La reforma económica implicó un cambio institucional, debido a que llevó a un permanente monitoreo por parte de los inversores externos sobre los indicadores de la economía argentina y en particular sobre todos aquellos que indicaran una posible modificación en la solvencia del Estado frente al cumplimiento de pagos de sus obligaciones (Sidícaro, 2003).

1.4. Flexibilización laboral

Las intervenciones estatales que mencionamos en los párrafos anteriores redundaron en una flexibilización del mercado de trabajo. Esa flexibilización respondía a una estrategia de reducción de costos para el incremento de la competitividad internacional de los productos argentinos y el sostenimiento de la industria nacional en el mercado doméstico de la competencia con productos extranjeros.

El cambio estructural del empleo en la Argentina se agravó desde el Estado mediante el despido masivo de trabajadores de empresas privatizadas y por la adopción de un modelo económico que fomentaba las actividades de servicios (algunas altamente especulativas y poco orientadas al mercado internacional) y desincentivaba la producción de bienes (Montserrat Llairó, 2008)

Al realizar transformaciones en el mercado de trabajo para incrementar la productividad en una economía que contaba con una moneda sobrevaluada (factor que reducía drásticamente la competencia de los productos nacionales en el exterior) se atentó contra el empleo. Así, se dicta a finales de 1991 la ley nacional de empleo (ley 24013) que incorpora nuevas formas de contratación de empleo: los contratos promovidos. La ley 24013 establece los contratos por tiempo determinado como forma de fomento del empleo los cuales son celebrados entre un empleador y un desocupado inscripto en la Red de Servicios de Empleo. Los empleadores de este tipo se encontraban exentos por dicha ley del 50% de las contribuciones patronales.

La citada ley establece, además, la creación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil el cual tendrá como funciones principales la determinación tanto del salario, mínimo vital y móvil, como de la metodología de cálculo de la canasta básica y proponer y recomendar medidas tendientes a incrementar la producción y la productividad. En los hechos, dicho Consejo Nacional no operó y no se produjeron incrementos en los niveles salariales; en los hechos el incremento de la flexibilización del mercado de trabajo generó una reducción del salario real, un marcado incremento de la inestabilidad laboral y un empeoramiento de las condiciones de trabajo. La ley nacional de empleo funcionó como institucionalización de la desregulación del mercado de trabajo bajo la aparente búsqueda de mecanismos que atiendan a una emergencia productiva y laboral fomentando la creación de empleo. La desregulación formal del mercado de trabajo se llevó a cabo en un contexto de alta apertura y desregulación de todos los mercados (bienes, servicios, empleo) bajo la misma lógica de aplicación según la cual la forma de conseguir mayor bienestar local (desarrollo) solo era posible mediante incrementos en los niveles de crecimiento económico (Montserrat Llairó, 2008)

Para el período 1990-1998, la situación de la relación inflación, salarios y desempleo era la siguiente:

Las tasas de inflación cayeron de modo drástico, de alrededor de 3.100% anual en 1989 y 2.300% en 1990 a cerca de 4,2% en 1994. La tasa de cambio real (TCR) comenzó a sobrevaluarse en 1990 hasta alrededor de 1994, luego comenzó muy lentamente a depreciarse en términos reales comparada con el dólar norteamericano cuando la inflación convergió y luego quedó por debajo de las tasas de inflación internacionales (...) Después de las hiperinflaciones de 1989-90, los salarios reales (deflacionados mediante el índice de precios al consumidor) se recuperaron y se incrementaron desde 1991 a 1993, se estabilizaron en 1994 y cayeron posteriormente. Aunque la economía creció a alrededor de 7% anual entre 1991-94, el empleo aumentó sólo 1,6% durante un período comparable. De hecho, no hubo creación de empleos permanentes durante los 90. Como resultado, el desempleo, que osciló entre un 4-8% durante la mayor parte del período previo al Plan de Convertibilidad, comenzó a aumentar

continuamente desde mediados de los 90, aún en un contexto de crecimiento económico (Díaz Bonilla; Díaz Bonilla; Piñeiro y Robinson, 2004: s/p).

CAPÍTULO II:

ALGUNAS PERSPECTIVAS ACERCA DEL DÉFICIT PÚBLICO EN LAS GESTIONES MENEMISTAS: EL “ACHICAMIENTO” DEL ESTADO

En este apartado me orientaré a realizar una revisión de algunos análisis sobre la etapa, tratando de dilucidar cómo se posicionó cada autor seleccionado respecto del problema del déficit y su relación con otras variables no monetarias. En ese sentido, indagaré en interpretaciones del proyecto menemista que no aparecen exclusivamente ligadas a la puesta en juego de variables clásicas de evaluación de una gestión económica, sino que recurren a otros campos de análisis y reflexión teórica. Es decir, interesa indagar qué rol ejerció el problema del déficit fiscal en la articulación discursiva del menemismo, partiendo de la concepción de que la preocupación por esta cuestión excede su configuración como una simple variable macroeconómica al incluir múltiples políticas que permiten su sostenimiento.

En el caso del gobierno menemista, se trata además de una variable económica que adquirirá centralidad a contramano de las articulaciones discursivas que hicieron posible la emergencia de la candidatura de Menem. Como señalaba en el capítulo anterior, la irrupción de su liderazgo se produjo en un contexto de hiperinflación inédita y bajo la promesa a sus votantes de “Salariozo” y “Revolución Productiva”, consignas ambas más afines a su partido político de procedencia. Sin embargo, con el respaldo del gran empresariado nacional, expresado en la incorporación a su gobierno de directivos de Bunge & Born, y de Álvaro Alsogaray, se asistirá en esos años a una reestructuración económica y social que terminará por consolidar un nuevo modelo de acumulación, ya esbozado desde mediados de la década del setenta (Basualdo, 2006).

Algunos autores sostienen que la clave residió en el contexto de fuerte pérdida de legitimación del gobierno anterior, producto del caos hiperinflacionario, definido como

“consenso de fuga hacia adelante”, el liderazgo menemista habría obtenido el respaldo de una heterogénea coalición social garantizando orden y seguridad (Palermo y Torre, 1992; Palermo y Novaro, 1996). Otros sostienen que el menemismo edificará su liderazgo mediante una “frontera política” antagónica al desorden del gobierno de Alfonsín, como un “discurso hobbesiano de superación del caos” (Aboy Carlés, 2001 y 2003).

El período que trato de abordar es revisitado por decenas de autores desde diversas perspectivas metodológicas y teóricas. Habitualmente, gran parte del interés en este proceso histórico, proviene de la búsqueda de ciertas respuestas acerca de cómo y por qué sectores tan disímiles (en aspectos sociales, económicos y culturales) respaldaron políticas en algunos casos contrarias incluso a los intereses que debieran haberlos aglutinado. Algunos trabajos hicieron hincapié en la "memoria" colectiva de las políticas del peronismo o en el logro de la estabilidad económica (Mora y Araujo, 1991). Además, en el campo de las ciencias sociales, ciertos enfoques explicaron este fenómeno de dos formas predominantes: a través de la teoría del *consenso de fuga hacia adelante* (Palermo y Novaro, 1996) y de la teoría del *discurso hobbesiano de superación del caos* (Aboy Carlés, 2001 y 2003).

Seleccionaré tres autores que analizan este período pensando en exponer cómo interpretan la cuestión del mandato neoliberal de achicamiento del Estado, cuya expresión más saliente es la de la reducción del déficit fiscal como medida de la eficiencia en la gestión de lo público. La primera de las autoras es Maristella Svampa (2001, 2002), que aboga por comprender al menemismo a través de la identificación de ciertas transformaciones en la estructura societal en torno a los ejes de la privatización y la polarización social. En segundo lugar, resumiré algunas de las claves de lectura del período propuestas por López, Corrado y Ouviaña (2005) acerca de las distancias entre el proclamado proyecto de achicamiento del Estado y los derroteros de su aplicación e implementación. Por último, repondré algunas de las herramientas explicativas propuestas por Felder, para reflexionar acerca de la dinámica del ajuste estructural a través del análisis de los procesos históricos y las relaciones de fuerzas que subyacen a los esquemas legales e institucionales. A través de la puesta en juego de los análisis de estos autores apunto a una caracterización del problema del déficit fiscal durante el menemismo que reúna aspectos sociales (a través de la exposición de algunas de sus

consecuencias); aspectos de evaluación de políticas públicas macroeconómicas y análisis de las variables políticas que influyeron en sus límites y posibilidades.

2.1. Menemismo: movilidad social, privatización de lo común y polarización social.

En un reconocido libro acerca de la estructura social argentina y su configuración espacial y urbana *-Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Maristella Svampa (2001) analiza cómo las urbanizaciones cerradas se fueron transformando en un elemento cada vez más presente en el paisaje de las grandes ciudades en el país y en latinoamérica. Sin embargo, nos interesa otra hipótesis de lectura del período que está también presente en este texto clásico: la que establece que se produjo una fractura social, una profunda mutación en la estructura societal.

Según Svampa (2001), la transformación social más relevante que se produce durante el menemismo, a partir de la aplicación de las políticas del consenso de Washington, del Plan de Convertibilidad y de la Reforma del Estado, tiene que ver con la ruptura de una estructura social característica del siglo XX en Argentina, que estaba marcada por una relativa integración social y cultural. Consolidada de manera importante por el peronismo, esta estructura suponía “un modelo de socialización específico, basado en la experiencia de la heterogeneidad social y residencial” (p. 14).

Me interesa rescatar de esta investigación cómo la autora señala que uno de los principales quiebres que se producen se vincula con el paulatino alejamiento de un modelo de socialización tradicional, asociado a la “gran clase media” argentina y basado en un modelo de integración comandado por el Estado, que privilegia la heterogeneidad y cuyos ámbitos privilegiados son el barrio, la plaza y la escuela. Con los años de gobierno menemista como foco del análisis, Svampa postula la consolidación de una tendencia económica y social hacia la privatización y fragmentación de las relaciones sociales:

Con una virulencia nunca vista, el proceso de dualización se manifestó al interior de las clases medias. La profunda brecha que se instaló entre ganadores y perdedores echó por tierra la representación de una clase

media fuerte y culturalmente homogénea, cuya expansión a lo largo del siglo XX confirmaba su armonización con los modelos económicos implementados. Sin embargo, la crisis de los ochenta y los fuertes ajustes de los noventa, terminaron por desmontar el anterior modelo de “integración”, poniendo en tela de juicio las representaciones de progreso y toda pretensión de unidad cultural y social de los sectores medios. La dimensión colectiva que tomó el proceso movilidad social descendente arrojó del lado de los “perdedores” a vastos grupos sociales entre los cuales se incluyen empleados y profesionales del sector público, sobre todo, provincial; anteriormente “protegidos”, ahora empobrecidos, en gran parte como consecuencia de las nuevas reformas encaradas por el estado neoliberal en el ámbito de la salud, de la educación y las empresas públicas. Acompañan a éstos, trabajadores autónomos y comerciantes desconectados de las nuevas estructuras comunicativas e informativas que privilegia el orden global. En el costado de los “ganadores” se sitúan diversos grupos sociales, compuestos por personal altamente calificado, profesionales, gerentes, empresarios, asociados al ámbito privado; en gran parte vinculados a los nuevos servicios, en fin, caracterizados por un feliz acoplamiento con las nuevas modalidades estructurales. Una franja que engloba, por encima de las asimetrías, tanto a los sectores altos, como a los sectores medios consolidados y en ascenso (Svampa, 2001: 14).

En esta nueva estructura societal, la desigualdad es reivindicada como valor, acentuando la importancia constitutiva de la homogeneidad en los sentidos de comunidad y pertenencia. En este proceso intervienen factores de diversa escala; tan importante como la polarización social introducida por la globalización y las reformas económicas, políticas e institucionales resulta la masificación de ciertas pautas de consumo y ocio y estrategias de diferenciación. Las relaciones sociales que se forjan a la par de la implementación del desmantelamiento del Estado están caracterizadas para la autora por la exclusión y la desconfianza que pueden ilustrarse apelando al desarrollo de una estructura psicológica dual, de “libertad hacia dentro” y “miedo hacia afuera”.

Para esta socióloga, el período de gobierno menemista tiene como consecuencias perdurables la imposibilidad de recuperar para las clases medias el potencial integrador

y el papel protagónico que se les ha atribuido en la conformación de una matriz societal integrada. De ahí que gran parte de su apuesta política resida en reposicionar el Estado en una doble dimensión: como ente catalizador de una solidaridad e integración social y como aparato regulador de la esfera económica, de modo de introducir elementos que permitan reconstruir una ciudadanía de mayor integración e igualdad.

2.2. Entre el ajuste y la retórica: características de la implementación de la Reforma del Estado

López, Corrado y Ouviaña (2005) plantean una interpretación de las gestiones menemistas y su proyecto de neoliberalización del Estado que resulta relevante para pensar las distancias entre los objetivos enunciados por sus defensores y las características que tuvo su implementación en nuestro país. Siguiendo a los autores podemos decir que a nivel retórico, los objetivos proclamados fueron los de superar los crecientes desequilibrios macroeconómicos y de adaptar el sector público a las nuevas formas de la economía mundial. Desde esta perspectiva, la crisis de la fórmula "estadocéntrica" se resolvía mediante reformas "estructurales" que respondían a los problemas generados por una intervención pública desmedida e inadecuada para un "Estado mínimo" (López, Corrado y Ouviaña: 2005).

Sin embargo, estas medidas que decían orientarse a reducir los escollos para el desarrollo social interpuestos por un Estado ineficiente y elefantiásico, lejos de resultar beneficiosos para los sectores sociales a los que decían representar, respondieron a los intereses de las elites, preocupadas -más que por las cuestiones de "eficiencia gestionaaria" y por los costos derivados de las funciones específicas del Estado de Bienestar. En la Argentina, las reformas de la administración no escaparon a esta lógica. Así, la estrategia "racionalizadora" destinada a reducir el tamaño y las deficiencias del Estado se sobrepuso a cualquier intento transformador con objetivos de profesionalización de los cuerpos administrativos y preservación de los intereses públicos en el aparato de Estado.

En su lugar, primaron las políticas indiscriminadas de supresión de organismos y de recorte de personal. Lopez, Corrado y Ouviaña señalan que los discursos de reforma del Estado han utilizado en forma abusiva el llamado a la "modernización"

convirtiéndolo en una suerte de “fetiche” para ocultar el objetivo básico de debilitamiento de aquellas áreas del aparato burocrático tradicionalmente canalizadoras de los intereses públicos-colectivos (como salud, educación, ciencia y tecnología, etcétera).

Para los autores, si bien es cierto que el Estado se ha achicado, es llamativo que eso haya ocurrido exclusivamente en aquellas áreas consideradas improductivas en relación a la acumulación del capital mientras que el nivel de intervención creció en aquellos ámbitos que potencian dicho ciclo. López, Corrado y Ouviaña (2005) se preguntan “¿cuál fue el impacto real de la estrategia de racionalización administrativa?”. Pensando en la primera gestión menemista, señalan que a contramano de lo que pudiera pensarse, en el período 1991-1994 el gasto público consolidado constataba un incremento de 27.000 millones de pesos: la recuperación progresiva del gasto fue sin dudas necesaria para legitimar electoralmente al gobierno y para contrarrestar los efectos altamente nocivos de la profunda reforma del sector productivo, en el marco de un modelo que ya había propiciado la eliminación de un elevado número de puestos de trabajo.

En ese sentido, otro punto a tener en cuenta es que la parcial disminución de la planta de personal en ciertas instituciones del Estado nacional tampoco supuso un correlato en la estructura organizativa, que siguió siendo aprovechada por una casta de funcionarios de media y alta remuneración y redes paralelas de consultores financiados en parte por organismos internacionales, expresando así la necesaria concentración de poder, habida cuenta las políticas excluyentes implementadas. Para 1995, las erogaciones de mayor importancia relativa de la Administración Central Nacional correspondían al Ministerio de Defensa, prefigurando una tendencia hacia el fortalecimiento de las funciones represivas, que se afianzará con el incremento del número de agentes en las fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio del Interior.

En cuanto a la segunda gestión menemista, los autores sostienen que en el año 1995, agotadas las privatizaciones más significativas y con el paulatino decaimiento de la reactivación económica, el desequilibrio fiscal se convirtió en la preocupación central del gobierno y el FMI.

El diseño de la Segunda Reforma, que contó con los aportes ideológicos de varias usinas académicas del neoliberalismo -como FIEL y el CEMA-, propugnaba una estrategia de “reingeniería estatal”, encaminada a concretar una “profunda cirugía en términos cualitativos”, para evitar que con el ingreso de nuevos recursos la burocracia pudiera comenzar a incrementar el gasto. Como en la primera etapa, las metas ambiciosas de ajuste -se proponía reducir en 3.500 millones de dólares las asignaciones presupuestarias- tropezaron con las necesidades político-electorales del gobierno, que debía medir sus fuerzas en el territorio de la Capital Federal.

“En términos fiscales, las reducciones de las plantas de personal concretadas significaron un ahorro de alrededor de 250 millones de pesos, lo que representa menos del 5% del déficit del sector público existente al momento de decidirse la Segunda Reforma. Los cargos suprimidos fueron 8.123, de los cuales 3.846 correspondían a vacantes sin ocupación efectiva, y se transfirieron al Fondo 4.277 agentes, todo lo cual implicó u una rebaja de cargos nominales del orden del 3% del total de la Administración Pública. A su vez el ajuste, lejos de ser meritado en función de necesidades operativas previamente discutidas y definidas, reflejó el afianzamiento de las estructuras eminentemente políticas y de seguridad. Así, para el año 1999, luego del Ministerio de Trabajo –cuyas erogaciones principales no se vinculan con su estructura de funcionamiento sino con la absorción de los gastos en seguridad social y las cargas contributivas- el mayor gasto presupuestado por jurisdicción en la administración nacional le correspondía al Ministerio de Defensa, seguido por el Ministerio de Economía, la Presidencia y el Ministerio del Interior” (Lopez, Corrado y Ouviaña, 2005: 37).

Los autores concluyen, a partir del análisis de estos datos económicos y macroeconómicos que las intenciones proclamadas en términos discursivos se redujeron a un mero ajuste impulsado por la situación de crisis fiscal y externa. Estos ajustes transitorios, de deslucido rasgo estructural, se redujeron todavía más a medida que las finanzas públicas mostraron algunas señales de reactivación. Para fines de 1996, señalan, la Segunda Reforma y sus objetivos, ya habían sido totalmente abandonados.

2.3. Reformas neoliberales y crisis económicas internacionales

Feldner analiza cómo un programa que era anunciado como la clave para eliminar las fuentes de la inestabilidad macroeconómica, a través de un diagnóstico que responsabilizaba al estado por su ineficiencia y por su excesiva intervención en la economía, termina por legitimarse convocando a realizar nuevas reformas para superar los desequilibrios que provenían, en buena medida, de las propias reformas, pero también, de la cada vez más reducida capacidad del Estado para gestionar el impacto de las crisis económicas internacionales.

Para la autora, la primera etapa de estabilización y expansión que acompañó a los inicios de la convertibilidad, retomando a Lo Vuolo (1997), se sostiene porque los conflictos fueron administrados a través de un mecanismo ideológico de ‘politización del problema inflacionario’ y ‘despolitización del desempleo’. En ese sentido, al igual que López, Ouviaña y Corrado (2005), señala que el achicamiento del Estado en la primera etapa de la convertibilidad no fue tal en cuanto a las reformas sectoriales y a la modificación de la estructura de la sociedad civil necesarias para el proyecto neoliberal. El debilitamiento del Estado en su capacidad de intervención macroeconómica fue contrarrestado por su creciente influencia en otros aspectos claves para la sociedad argentina.

Con la privatización de activos públicos, el régimen de tipo de cambio fijo de la convertibilidad y la desregulación el estado argentino se privó de un conjunto de herramientas de regulación e intervención en la economía. Pero, a pesar de la imagen de ‘retirada’ a favor del mercado y de debilidad institucional, el estado jugó un rol fundamental en la concreción de un abanico de reformas sectoriales destinadas a multiplicar las oportunidades de negocios y a adaptar el funcionamiento del aparato estatal y la fisonomía de la sociedad civil a las reglas de juego de la economía neoliberal (Feldner, 2007)

La segunda etapa de la convertibilidad, en cambio, mostró la debilidad de ese conjunto de reformas inspiradas en el supuesto de que las claves del desarrollo y la superación de las crisis son la extensión de las oportunidades de negocios y el fortalecimiento institucional del Estado. Las turbulencias financieras

internacionales restringieron los flujos de capital hacia el país, incrementaron el costo del endeudamiento público y dañaron aún más el ya deteriorado desempeño de la economía argentina, “economía que carecía de mecanismos de protección frente a la volatilidad del capital y era altamente dependiente del crédito externo para mantener sus reservas de divisas” (Feldner, 2007).

CAPÍTULO III

DEBATES SOBRE DÉFICIT FISCAL A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA MENEMISTA

En los capítulos anteriores me propuse describir algunos elementos económicos y políticos relevantes para la comprensión de la década menemista, haciendo especial énfasis en aquellas claves de análisis de los autores escogidos que se relacionan con el problema del déficit fiscal (y las distintas estrategias para disminuirlo). En esta parte, me gustaría establecer algunas relaciones entre esos abordajes y algunos ejes del debate económico sobre el déficit fiscal, estableciendo algunas generalizaciones acerca del modo en que es pensado el problema teniendo como recorte ese momento de la economía argentina.

Trataré de trazar algunas relaciones entre los proclamados intentos de reducción del déficit fiscal y otras políticas económicas del período que ayudan a complejizar el análisis de esa variable, que resultó central por lo menos para la articulación discursiva del proyecto menemista de Estado.

Como señalaba anteriormente se trató de un tópico que se cargó de significado social por el modo en el que fue vinculado a otras problemáticas relacionadas con las funciones del Estado, sus objetivos y su naturaleza. Se trató de un momento de hegemonía de un paradigma de austeridad que tenía como objetivo manifiesto reducir el déficit fiscal estableciendo débiles relaciones entre esta reducción y sus consecuentes costos en términos de crecimiento, empleo, deuda social y pobreza, basándose de manera casi dogmática en una visión negativa del déficit público y de la participación del Estado en la economía.

3.1 Déficit fiscal y deuda social

En el recorrido propuesto en este trabajo, fue señalado cómo, el objetivo de reducción del déficit fiscal, fue reconocido como uno de los pilares del régimen macroeconómico de la convertibilidad. En la forma en la que el problema del déficit fiscal era enunciado en los discursos económicos y políticos menemistas se trataba de una clave ineludible para dar señales positivas a los mercados financieros sobre la capacidad del Estado para pagar los compromisos de la deuda y, al mismo tiempo, para permitir la acumulación de activos financieros y consolidar su capacidad de cumplimentar con sus diversas funciones y responsabilidades, igualmente tendientes a su achicamiento y disminución.

Sin embargo, ese modo de observación de la capacidad de pago del Estado y del papel que juega en el funcionamiento del sistema económico reveló sus limitaciones a la luz de los devastadores efectos que tuvo la retirada del Estado de áreas muy sensibles en contextos de crecimiento del desempleo, de distribución regresiva del ingreso y de aumento de las desigualdades económicas y sociales.

En ese sentido, me interesa señalar que el proyecto menemista – especialmente luego de la estabilización del Ministerio de Economía bajo la figura de Cavallo- relegó en su análisis macroeconómico la importancia de las fuentes de financiamiento orientadas a la reducción del déficit fiscal y a sus impactos sobre otras áreas de la política pública y económica: en ese sentido, considero necesario poner en relación dos cuestiones la reducción del déficit fiscal y el comportamiento del Estado en relación a su capacidad de hacer frente a la deuda social. Es necesario señalar que no se trata de una relación meramente teórica o técnico-administrativa si no que permite un cambio en la observación del modo en que el Estado actúa en los procesos de distribución y acumulación.

Durante el gobierno menemista –en clara sintonía con el paradigma neoliberal desplegado a escala global- primó la concepción de que el crecimiento económico generaría por sí solo condiciones de progreso social para todos. Sin embargo, tal como fue indicado en otro momento de este texto, el fin de la experiencia menemista demostró lo contrario, ya que (al igual que en la mayoría de los países de la región) los intentos de reducción del déficit (presupuesto del

crecimiento económico) fue acompañado de un marcado aumento de la exclusión y la inequidad social.

Una perspectiva que otorgue relevancia a la cuestión de la deuda social argentina permite reconocer la importancia de las dinámicas de deterioro social vinculadas a la concentración económica y las limitaciones de la capacidad de intervención del Estado (Salvia y Rubio, 2003). En primer lugar, una de las cuestiones que afecta con claridad el aumento de la deuda social tiene que ver con la aparición de una mayor concentración económica y una disminución de la empleabilidad de amplios sectores de la población que constituían el núcleo de la sociedad salarial del modelo industrial sustitutivo (Salvia y Rubio, 2003). En la experiencia menemista puede encontrarse con bastante notoriedad una profundización de la concentración económica como consecuencia de, por lo menos, dos cuestiones: las decisiones nacionales (con fuertes presiones económicas y políticas internacionales) y los cambios económicos, sociales, tecnológicos y organizacionales globales que operaron modificando la estructura productiva y afectando fuertemente los sistemas de seguridad social.

En segundo lugar, el agotamiento (en algunos casos deliberado) de las capacidades de intervención del Estado provocó una agudización de la conflictividad y heterogeneidad social dejando cada vez menos espacio para las oportunidades de movilidad social y produciendo nuevas generaciones de sectores pobres estructurales y clases medias pauperizadas. Estas tendencias se agravaron con las políticas de apertura comercial, ajuste y reformas de los años noventa y se manifestaron con fuerza en la caída agregada del empleo, así como en un aumento de la precariedad laboral, afectando notablemente indicadores sociales como la caída del desempleo abierto, la pobreza económica, la indigencia extrema y los problemas de salud pública.

3.2. Déficit fiscal y achicamiento del Estado

Como fuimos dilucidando a lo largo de este trabajo, es notorio cómo gran parte de la producción académica en torno a la década menemista enfatiza que el objetivo proclamado por el neoliberalismo (del cual el menemismo es una

expresión) es la ampliación del mercado sin intermediarios y la minimización del Estado cuyo carácter ineficiente y entorpecedor es medible, en gran medida, a través del comportamiento del déficit fiscal en las arcas nacionales. La solución económica y política propuesta por el menemismo neoliberal consistió entonces en achicar el gasto público a su mínima expresión, eliminar el déficit fiscal y la inflación, desregularizar el mercado de trabajo y descomprimir las cargas impositivas con el objetivo de atraer inversiones catalogadas como genuinas. Me interesa, sin embargo, remarcar algunas lecturas que contrastan este discurso tan característico de la década menemista con la idea de que el neoliberalismo en la región no se propuso ni le resultaba posible prescindir del Estado (en varios sentidos).

Me interesa indagar en aquellas aproximaciones al período menemista que tienen como hipótesis que el neoliberalismo no puede subsistir sino por medio de la acción estatal directa (burocrática o represiva).

Siguiendo a Sidícaro (2006), quiero volver sobre un momento que fue expuesto en otro momento de este texto: 1991. En ese contexto, destaca el autor, la economía argentina recibió un impacto tan fuerte que frenó uno de los problemas más acuciantes para la gestión del presidente: la inflación. La estabilidad monetaria y la llegada de inversiones parecían materializarse sin déficit (Sidícaro, 2002:161). En este punto, argumenta Sidícaro, es importante reparar para comprender en qué sentido el proyecto menemista neoliberal no puede pensarse sin la acción directa del Estado.

Los elementos e instrumentos que hicieron posible esa estabilización de la inflación requirió del uso deliberado de la acción estatal en varios sentidos: a) una reelaboración de la presión tributaria que fue más orientada al control efectivo del cumplimiento de las obligaciones que al aumento de tarifas directas (compensado con la terriblemente regresiva nueva estructuración del IVA); b) el acceso al endeudamiento externo; c) la decisión estatal de orientar la inversión extranjera que ingresó masivamente a los servicios públicos y al sistema financiero (Sidícaro, 2006); d) delegando en los estados provinciales y municipales buena parte de los compromisos sociales (O'Donnell, 2003) y e) la represión selectiva y coordinada para garantizar la gobernabilidad (Fair, 2014).

Al decir de Svampa, el estado neoliberal no actuó contra sí mismo (en el sentido de su debilitamiento) sino que actuó contra la sociedad civil (Svampa, 2005). Si bien perdió capacidad de acción con relación al capital concentrado y a los intereses del capital trasnacional ganó capacidad de intervención y disciplinamiento con respecto a las funciones que permitieron mantener la gobernabilidad. El gasto público fue redireccionado a los estados provinciales y municipales mientras que el mandato de reducción del déficit fiscal se suspendió en aquellos casos que comprometieran la gobernabilidad restringiendo el impacto de las reacciones sociales o postergando determinados ajustes que pudieran implicar una reacción social incontenible en términos de violencia política.

Las funciones del Estado se desplegaron allí donde fue necesario poner a disposición del capital trasnacional o concentrado los favores de la legislación nacional o fomentar un mercado cambiario, un sistema financiero monetarista y de promoción de la inversión externa. Además, no existió una política de achicamiento o reducción del déficit en aquellas áreas (como la seguridad interna) donde aparecieran comprometidas las posibilidades de disciplinamiento de la mano de obra o de contención del impacto social de las políticas concentracionarias, extractivistas o anti-populares.

3.3. Déficit fiscal y políticas de empleo

A contramano de lo que pudiera indicar una interpretación muy tajante del paradigma neoliberal de disminución del déficit fiscal, existieron políticas activas para reducir el desempleo en los dos gobiernos de Carlos Menem. Estas, sin embargo, tuvieron un carácter transitorio y aparecieron relacionadas casi exclusivamente, tal como señala Neffa (2012), al horizonte electoral, sin vincularse con la intención de crear empleos estables y/o seguros. Los beneficiarios ocuparon empleos de carácter precario y de duración temporaria en ONGs pero también ampliaron el número de contratados en oficinas provinciales y municipales en las áreas de educación y salud. Estas contrataciones, en abierta violación del principio neoliberal de maximización de la competencia, no estaban orientadas a adquirir conocimientos, acumular experiencias y generar competencias que fueran posteriormente demandadas por el sector mercantil.

Estas contrataciones, por el contrario, se orientaban hacia las categorías más vulnerables de la población inactiva o desocupada en cuanto a su edad, sexo y tiempo de permanencia en el desempleo: sus destinatarios eran desempleados víctimas de los procesos de reconversión productiva, del cierre de empresas y de las privatizaciones, o habían accedido a jubilaciones o retiros voluntarios que en verdad eran despidos negociados. Los programas y planes se concentraban en su actividad y se movilizaban intensamente en los periodos preelectorales. Estos comenzaron a ejecutarse en su mayor cantidad a partir del año 1994 con una gran concentración en el año 1995 y 1996 (Neffa, 2012).

En un sentido similar, con el fin de reducir los costos salariales, creyendo que por ese medio se iba a estimular la creación de empleos, el ministro Cavallo estableció temporariamente una sensible reducción de las contribuciones patronales al sistema previsional. El resultado fue positivo para los empleadores (que redujeron sus costos variables), pero negativo para el sistema de seguridad social por la disminución de los aportes y sin mayor impacto sobre la retención de personal en momentos de crisis y sobre la creación de empleos durante los periodos de expansión.

“En conclusión, este periodo se caracterizó por una alta cantidad de políticas puntuales y específicas con bajo promedio de beneficiarios y montos de presupuesto ejecutados, así como por su corta duración y desarticulación entre las mismas. A esto se le suma la escasez en los esfuerzos de evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas para aumentar la empleabilidad, así como del acceso de beneficiarios a puestos de trabajo con garantías de seguridad, estabilidad y buenas condiciones laborales. Los únicos que fueron sistemáticamente objeto de evaluación son los programas que contaron con un financiamiento proveniente de la OIT, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo” (Neffa, 2012: 21)

3.4. Déficit fiscal: algunas reflexiones

En este apartado, traté de marcar algunas relaciones posibles entre el comportamiento de la variable déficit fiscal y algunos casos en los que es necesario introducir otras dimensiones de análisis para dar cuenta del impacto de sus movimientos.

En un primer momento, introduciendo la categoría de deuda social, intenté señalar cómo un enfoque demasiado centrado en su reducción, puede descuidar los impactos sociales de esa decisión macroeconómica. Siguiendo ese derrotero, en un segundo momento, puse en relación la cuestión del déficit fiscal con la idea de que es una medida muy relevante para establecer el cumplimiento de la máxima neoliberal de achicamiento del Estado: contrasté entonces, apelando a las lecturas de algunos analistas del período, algunas zonas de ampliación de la injerencia estatal con otras de ausencia del Estado, señalando cómo esas acciones implicaron una clara expansión del Estado y una contracción en otros casos. Por último, establecí una vinculación entre una de las áreas más denostadas por el paradigma neoliberal –el sector público y su ampliación- y la no reducción del déficit en materia de contratación de personal público con fines electorales. En las páginas que siguen, retomaré algunas de estas consideraciones con el objetivo de exponer las conclusiones provisionales a las que me condujo el desarrollo de este trabajo.

CONCLUSIONES

Este trabajo se inició con el objetivo de recorrer algunos debates acerca del déficit fiscal, anclándolo en una coyuntura específica: la década de gobierno menemista. Ese período resultó relevante para el análisis porque se partió de la consideración de que fue uno de los momentos de la historia económica argentina en el que esa variable económica apareció muy marcadamente en la agenda política, económica e incluso mediática y popular. Además, esa etapa daba cuenta también de un cambio bastante identificable con respecto a la implementación de reformas del Estado y del mercado que generaron profundas modificaciones en la matriz social y productiva de nuestro país.

En el primer capítulo me aproximé entonces al problema del déficit fiscal, durante los dos gobiernos menemistas (1889-1999), describiendo los elementos económicos y políticos más relevantes para la comprensión de los inicios del gobierno menemista y las problemáticas con las que se enfrentó. Así, fue necesario trazar un recorrido entre la asunción del Presidente, en un contexto hiperinflacionario, y los intentos de estabilización inflacionaria que antecedieron al proyecto de la Convertibilidad. En un sentido similar, se indicaron algunos indicadores económicos y algunas dimensiones de análisis que sirvieron para describir los alcances y limitaciones de la reforma del Estado. Y, finalmente, se pusieron en relación estas cuestiones con el impacto del proyecto neoliberal y la convertibilidad en los niveles de empleo y sus variaciones en el país.

En el segundo capítulo, me detuve en tratar de identificar los distintos abordajes del déficit fiscal que contribuyen al análisis de la etapa y trazar relaciones entre éstas y otras variables presentes. Para hacerlo recurrí al análisis de las producciones de tres autores que piensan el problema del déficit fiscal en un entramado más complejo que es el de la aplicación del paradigma neoliberal en la región y sus consecuencias sociales nacionales. La primera de las autoras fue Maristella Svampa (2001, 2002), que aboga

por comprender al menemismo a través de la identificación de ciertas transformaciones en la estructura societal en torno a los ejes de la privatización y la polarización social. En segundo lugar, expuse algunas claves de análisis propuestas por López, Corrado y Ouviaña (2005) acerca de las distancias entre el proclamado proyecto de achicamiento del Estado y los derroteros de su aplicación e implementación. Por último, desarrollé algunas de las herramientas explicativas propuestas por Felder, para reflexionar acerca de la dinámica del ajuste estructural a través del análisis de los procesos históricos y las relaciones de fuerzas que subyacen a los esquemas legales e institucionales.

En el último capítulo, intenté brindar mi interpretación sobre algunos cruces entre el problema del déficit fiscal y tres ejes sobre los que tiene un impacto que es necesario estimar en un sentido económico, político y social. De esa manera, tomé la relación entre déficit y deuda social; déficit y achicamiento del Estado y déficit y políticas de empleo.

Estos movimientos se guiaron por la intención de dar cuenta de qué categorías pueden ser empleadas en los debates teóricos para complejizar la cuestión del déficit fiscal como variable y como medida útil para evaluar el sentido de la intervención del Estado en la macroeconomía. Se trató, entonces, de un trabajo de enfoque transversal que propuso recorrer algunos ejes de debate entre reconocidos autores de la teoría económica y del análisis político.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboy Carlés, G. (2001). Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem. Rosario: Homo Sapiens.
- Díaz Bonilla C., Díaz Bonilla E., Piñeiro, V., Robinson S. (2004): "El Plan de convertibilidad, apertura de la economía y empleo en Argentina: Una simulación macro-micro de pobreza y desigualdad", En: Ganuza E., Morley, S., Robinson S. (2004) ¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe en los 90. PNUD.
- Fair, H. (2014) La readaptación ideológica del orden neoliberal en el discurso menemista. Revista Si Somos Americanos vol.14 no.2 Santiago.
- Fair, H. (2010): El régimen de convertibilidad y la construcción de una nueva hegemonía discursiva: consideraciones a partir del primer gobierno de Menem. Revista de Ciencias Sociales. RIDAA UNQ.
- Filc, G. (comp) (2008) Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia. Capítulo 4: El gasto público en la Argentina. Pp 107-158.
- Gerchunoff, P. y Torre, J.C (1996): La política de liberalización económica en la administración de Menem. Revista de Desarrollo económico.
- López, A, Corrado, A y Ouviaña, H (2005). "Entre el ajuste y la retórica: la administración pública tras veinte años de reformas", en: Twaites Rey, M. y López, A. (eds.). Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino, Buenos Aires: Prometeo.
- Montserrat Llairó, M. (2008): Estado nacional y endeudamiento externo: transformaciones económicas, políticas y sociales entre 1983 y 1993. Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración.
- Palermo, V., & Novaro, M. (1996). Política y poder en el gobierno de Menem. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Palermo, V., & Torre, J. C. (1992). A la sombra de la hiperinflación. La política de reformas estructurales en Argentina. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Roig, A. (2007). “Discurso y moneda en la creación de la convertibilidad”, Papeles de Trabajo, vol. 1, N° 1.

Sidicaro, R. (2003). La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001), Buenos Aires: EUDEBA.

Sidicaro, R. (2006). La pérdida de legitimidad de las instituciones estatales y de los partidos políticos. Cuadernos Argentina Reciente, 3.

Svampa, M. (2000). Clases medias, cuestión social y nuevos marcos de sociabilidad. Revista Punto de Vista, Buenos Aires, número 67.