

EL FEDERALISMO ARGENTINO
EN TIEMPOS DE AJUSTE.
POLÍTICA Y DESARROLLO EN SAN LUIS (1983-1999)

María Clelia Guiñazú

EL FEDERALISMO ARGENTINO
EN TIEMPOS DE AJUSTE.
POLÍTICA Y DESARROLLO EN SAN LUIS (1983-1999)

(prometeo)
libros

Guiñazú, María Clelia

El federalismo argentino en tiempos de ajuste : política y desarrollo en San Luis, 1983-1999 / María Clelia Guiñazú. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo 30/10, 2024.

Libro digital, PDF - (Democracia, partidos y elecciones / Alejandro Tullio)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6604-09-5

1. Ciencia Política. 2. Federalismo. 3. Crisis Económica.
I. Título.
CDD 320.09

Diagramación: Patricia Bulla

Corrección: Luciana Cicerone

Diseño de tapa: Renato Tarditti

Imagen de tapa: El Gobernador Adolfo Rodríguez Saá inaugurando la Planta Potabilizadora de Alto Pelado, junio de 1985. Fuente: Agencia de noticias San Luis.
ISBN: 978-987-816-097-9

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022

Pringles 521 (C11183AEJ), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

editorial@treintadiez.com

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Índice

Sobre este libro y agradecimientos	11
Introducción	13
El “curioso” caso de San Luis	16
Contenidos del libro	18
Capítulo 1. Federalismo, política subnacional y reforma económica en los años noventa	23
1. La dimensión política del ajuste estructural	27
2. Federalismo y reformas de mercado	33
2.1. “Federalismo Político”: conceptos y problemas	36
2.2. El federalismo orientado a la preservación del mercado	40
3. Federalismo y reformas de mercado en Argentina: líneas del debate	45
3.1. Economía política federal y ajuste estructural	45
3.2. Federalismo, democracia y políticas públicas	49
4. Los argumentos principales de este libro	55
4.1. Conceptos y contextos	58
4.1.1. Federalismo: fisonomía y punto de partida	58
4.1.2. Liberalización económica “de arriba hacia abajo”	65
4.1.3. El acertijo político subnacional	66
4.2. El caso de San Luis	68
4.2.1. Las causas políticas del ajuste subnacional “exitoso”: el enigmático modelo puntano	69
Capítulo 2. El retorno de la democracia: industrialización y cambio político en San Luis (1983-1987)	77
1. Introducción	77
2. Industrialización “desde arriba”: El Régimen de Promoción Industrial	79
2.1. El marco de políticas	80
2.2. La Promoción Industrial como transferencia nacional implícita ...	87
2.3. San Luis: La transformación socioeconómica en cifras	96
2.4. El nuevo mapa industrial	103
2.4.1. La “fiebre del oro” industrial	107
3. “Acumulación originaria” y política	111
3.1. Una frágil coalición populista	111
3.2. La transformación política de 1986	117
3.2.1. El año que vivimos en peligro	118
3.3. Los efectos político-institucionales de la Reforma Constitucional	124

Capítulo 3. Ajuste subnacional en un Estado Provincial de partido dominante (1987-1991)	129
1. Introducción	129
2. La reorganización del peronismo local	132
2.1. La tradición peronista: instituciones y liderazgo personalista	133
2.2. Encaminando el control de la máquina partidaria provincial	138
2.3. El umbral organizativo del carisma	143
2.3.1. La atracción carismática de “el Adolfo”	146
3. Construcción de coaliciones y el régimen de promoción industrial: la consolidación de la popularidad desde el Estado	149
3.1. Modelando el interés público	146
3.1.1. La “única bandera” de San Luis	149
3.2. Hacia un sistema de partido dominante	158
4. La arena de las políticas: “Obras son Amores”	169
4.1. Un pueblo pequeño, fiscalmente equilibrado	177
Capítulo 4. San Luis en los noventa: estrategias de una adaptación subnacional exitosa (1991-1999)	185
1. Introducción	185
2. Transferencias nacionales focalizadas: la preservación del régimen de promoción industrial	188
2.1. La renegociación del desarrollo industrial	189
2.1.1. “Mendoza contra el estado nacional”	197
2.2. Economía y política en San Luis: notas comparativas	204
2.3. Pensar localmente y actuar nacionalmente: Tensiones políticas entre el “menemismo” y el “adolfismo”	215
2.3.1. Historia de un secuestro	224
3. El peronismo “adolfista” en los noventa: aparato estatal y máquina partidaria	228
3.1. Los sindicatos peronistas en San Luis	232
3.2. El “antes” y el “después” de la historia provincial: Una nueva síntesis ideológica	238
4. Coaliciones electorales en los noventa	241
5. Transformaciones en las políticas públicas provinciales	247
5.1. La transición “suave” de San Luis al ajuste estructural en perspectiva	249
5.1.1. Austeridad fiscal y recorte estatal	249
5.1.2. Estado y políticas de desarrollo	260
5.2. La racionalización del Estado demiurgo	261
Conclusiones	269
Historia de una provincia: hallazgos empíricos	271
Otras reflexiones e implicancias del caso	276
Bibliografía	283

Vivir en poesía (...) es amar el pequeño reducto de la patria natal con pasión volvedora de trucha o golondrina, porque en esa mínima parcela planetaria está representada la totalidad del Cosmos.

Antonio Esteban Agüero, "Vivir en Poesía" (1967).

Sobre este libro y agradecimientos

Este libro es, originalmente, mi tesis doctoral, presentada en inglés al Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), Cambridge, M.A., EE.UU. En los años subsiguientes a su defensa, trabajé lentamente en la traducción del texto completo del inglés al castellano, al tiempo que reelaboré y actualicé su contenido conceptual e interpretativo. La investigación empírica original –que se mantiene– llevó varios años desarrollarla, en muchos aspectos, con minuciosidad etnográfica. En su formato original esta investigación inspiró otros estudios y es, junto a otros muchos aportes que hubo en la línea de trabajo en la que se inserta, una contribución seminal en su género en Argentina.

Durante el largo tiempo que transcurrió entre su inyección y esta publicación en castellano, he ido recolectando tantos y tan diversos agradecimientos, que sería muy difícil realizar una descripción que les haga realmente justicia. De mis aventuras doctorales, allá lejos y hace tiempo, sí quiero nombrar y agradecer todo el apoyo y confianza recibidos por los profesores Atilio Boron, Marcelo Cavarozzi, Hayward Alker y mi muy querido Joshua Cohen. Debo también un reconocimiento muy especial a todas las personas de San Luis que me permitieron desarrollar mi trabajo facilitando entrevistas, novedades, información y también alegría por saberse invitados e invitadas a contar sus historias. Este libro las atesora con gran respeto, siendo las interpretaciones que se realizan –es de rigor decirlo– responsabilidad exclusiva de la autora. Un agradecimiento, además, por la paciente edición gráfica de las diferentes versiones de esta investigación a Osvaldo Castro. Y a mis estudiantes y colegas, desde luego, de quiénes siempre aprendo.

Mis amigas y amigos de toda la vida son parte de las páginas de este libro –ustedes bien lo saben–. Para quienes tan prematuramente ya no están, mi irremplazable flaco César Docampo; y mi rubio favorito, Osvaldo “Pollo” Mañay; gracias por tanto humor y

compañerismo fraterno. Gracias también a mi familia, la del pasado y la de hoy, ya que de esas geografías vengo.

Este libro está dedicado a todas las mujeres y a nuestras luchas: ninguna es insignificante, todas son grandiosas, de ellas están hechas las esperanzas del mundo. Especialmente esta vez para Margarita, mi valiente madre; Lis Aída, mi amorosa tía; y para mi hija, la luminosa Selma.

Introducción

El viraje de la administración menemista hacia reformas de mercado en alta sintonía con los postulados más ortodoxos del así llamado “Consenso de Washington”, fue considerado como un ejemplo exitoso en América Latina durante buena parte de los años noventa. Iniciado en 1989, este cambio, por entonces sorpresivo, involucró, entre otras, medidas radicales de liberalización comercial, desregulación económica, privatización de empresas públicas y reforma fiscal. Luego de seis años en el poder, la administración de Menem había conseguido lo impensable: el desmantelamiento del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) consolidado en los años dorados del Peronismo (1946-1953), la incorporación de sectores poderosos de la burguesía nacional a su coalición de gobierno y el recorte ostensible de los derechos sociales adquiridos históricamente por las clases trabajadoras, bastión político del movimiento. Entre 1991 y 1995, el problema intratable de la inflación –que había llegado a su pico en la crisis hiperinflacionaria de 1989– estaba bajo control, el PBI crecía a muy buen ritmo y la confianza internacional en el “milagro” económico argentino parecía consolidarse.

Sin embargo, a pesar de estas señales auspiciosas, el camino hacia las reformas de mercado distaba mucho de ser un lecho de rosas. Al promediar la década, quedaba claro que la situación política y fiscal de las provincias argentinas constituía un verdadero talón de Aquiles para las transformaciones en curso. Con la puesta en marcha del paquete de ajuste estructural del año 1991 –que incluía disposiciones tales como la transferencia de servicios públicos clave de la administración nacional a las provincias, recortes presupuestarios y reestructuraciones drásticas de los subsidios regionales– las situaciones de crisis e inestabilidad se multiplicaban a nivel subnacional, afectando particularmente a las provincias más pobres. El malestar social y el conflicto sociopolítico alcanzaron un pico importante entre 1993 y 1996, tras la puesta en vigencia de los así llamados Pacto Federal (1992) y Fiscal (1993), que comprometían a las

administraciones provinciales a cumplir con medidas muy restrictivas de ajuste fiscal y reestructuración estatal. Sin duda, en un país donde solo cuatro de sus veintitrés provincias reunían más del 75% del Producto Bruto Interno (PBI) total y cerca del 79% del total de la población, la reversión de aquellas políticas regionales distributivas y compensatorias que, aún con altibajos, habían caracterizado a la matriz estadocéntrica de articulación federal previa (Cavarozzi, 1997), no podía menos que traer aparejadas importantes consecuencias políticas y económicas.

Aunque las respuestas provinciales al nuevo modelo de desarrollo variaron de una provincia a otra, resulta innegable que esta transformación puso en tensión extrema tanto al sistema de relaciones intergubernamentales existente en el federalismo argentino, como a los arreglos y procesos políticos que, a nivel provincial, iban tomando forma desde comienzos de la reinstauración democrática. Las relaciones intergubernamentales, la alta concentración de poder en el ejecutivo que caracterizó al ajuste estructural, unido al carácter históricamente centralizado del propio sistema federal argentino, favorecieron el despliegue de un fuerte intervencionismo político por parte del gobierno nacional en la arena subnacional, para garantizar la estabilidad de la reforma en curso. Por su parte, en la escena provincial se abrió un interregno de gran fluidez política en el que coexistieron fenómenos diferentes, pero ciertamente emparentados: el derrumbe de liderazgos arraigados, la reinstauración y/o consolidación de otros, el repentino triunfo electoral de “outsiders” partidarios sostenidos por el gobierno nacional, la transfiguración a veces acelerada de los sistemas de partidos locales y la mayor volatilidad electoral. Todo esto tamizado, en muchos casos, por situaciones de franco descontrol fiscal, parálisis administrativa y abierto malestar social.

San Luis, una provincia de desarrollo intermedio altamente dependiente de las transferencias de ingreso nacionales como otras similares, estuvo entre los pocos casos de adaptación exitosa a las reformas de mercado. Promediando los noventa, tanto las instituciones financieras internacionales como los actores nacionales pro-reforma calificaban a San Luis como un modelo de “administración pública saludable” y como una de las provincias que ejecutaba de “manera adecuada” las reformas acordadas entre la nación y los gobiernos provinciales en los Pactos de 1992 y 1993 (Banco Mundial, 1996 I: 22; MOSP, 1997: 5-41). Sin embargo, estas clasificaciones y el propio “éxito” medido en términos adaptativos principalmente fiscales, no terminaba de capturar la trama más interesante de la historia.

En contraste con otras provincias política y económicamente inestables de la convulsionada escena subnacional de los noventa, San Luis combinaba una fórmula nítidamente peculiar: industrialización

tardía conducida por el Estado, crecimiento económico, gobernabilidad y reformas de mercado. En efecto, San Luis no solo se desempeñó satisfactoriamente en el hostil ambiente del ajuste estructural, sino que lo hizo siguiendo una trayectoria singular, especialmente tratándose de una provincia periférica. La coalición peronista gobernante, liderada bajo la creciente popularidad electoral de Adolfo Rodríguez Saá preservó la conducción y regulación estatal de la implementación de las reformas de mercado en la provincia, desarrollando un modelo mixto que combinaba crecimiento económico, inversión pública, políticas distributivas y disciplina fiscal.

¿Cómo fue posible este desenlace en una Argentina caracterizada por el estallido fiscal e institucional de las provincias, principalmente las menos favorecidas? ¿De qué manera incidieron las políticas de ajuste estructural en la transformación de las arenas políticas provinciales? ¿Por qué algunas provincias, como San Luis, parecieron adaptarse políticamente mejor a los cambios en tanto que otras no? ¿En qué direcciones se reconfiguraron los escenarios políticos subnacionales durante esta década crucial? ¿Qué puede aprenderse de dichos procesos –y del caso específico de San Luis– para entender las transformaciones del federalismo argentino contemporáneo?

A pesar de que durante la década del noventa hubo una verdadera proliferación de investigaciones sobre reformas económicas y políticas en América Latina, la dimensión subnacional de los procesos de ajuste estructural de aquellos años permaneció largamente ignorada. Particularmente en Argentina, donde el “éxito” aparente del nuevo modelo económico quedaba deslucido frente a la caja de Pandora provincial y donde las estructuras federales parecían a veces facilitar (Gibson y Calvo, 2002) y otras tantas impedir (Tomassi, 2000), la consolidación de las reformas en curso, esta carencia inicial de estudios sistemáticos sobre el tema resultaba cuanto menos llamativa. Recién a comienzos de la primera década del nuevo siglo comenzó a tomar forma de un modo creciente el interés por integrar el análisis de las reformas económicas y las instituciones políticas subnacionales en las democracias federales de los países en desarrollo, al tiempo que se revalorizaban los estudios comparativos a nivel estadual y/o provincial (Snyder, 2001). Y, aun así, en el caso específico de Argentina, nuestro conocimiento sobre el efecto recíproco entre los cambios en la economía política, los procesos políticos provinciales y las instituciones federales en su conjunto era, y todavía es, relativamente limitado y merecedor de mayor constancia investigativa.

Bajo la consideración de que la década del noventa fue, efectivamente, una verdadera coyuntura bisagra del federalismo democrático argentino, esta investigación explica las singularidades del caso de

San Luis y explora, a la luz de este estudio de caso comparativamente ilustrado, la relación existente entre las reformas estructurales de gran radicalidad implementadas “desde arriba” por el gobierno nacional durante aquellos años y la política argentina a nivel provincial. Es en esa articulación, se argumenta, donde se fraguaron importantes transformaciones políticas de la Argentina contemporánea, con incidencia en los liderazgos, balances de poder, institucionalidad y, en conjunto, en las características del régimen democrático del país. Comprenderlas, por lo tanto, no es un ejercicio analítico ocioso sino una búsqueda, en el pasado, de nuestro presente y futuro políticos.

El “curioso” caso de San Luis

La transición comparativamente suave y singular de San Luis hacia el ajuste estructural es solo una parte del interés que la provincia despierta al analizar su historia política contemporánea. Durante los años noventa, de hecho, las primeras caracterizaciones popularizadas sobre el régimen político puntano provenían más del periodismo que de los estudios académicos, y eran tan fuertes como contrapuestas. En una rápida síntesis, los cambios producidos por la promoción industrial y el liderazgo del peronismo provincial durante los años ochenta y subsiguientes eran considerados por sus defensores como un giro copernicano en la trayectoria política y económica de esta provincia de ingresos muy modestos, ciudad de paso entre Buenos Aires y Mendoza, a la vera de la Ruta 7, sin mayores atractivos para el “gran público” fuera de sus indudables encantos paisajísticos. Por su parte, para los críticos alarmados sobre la evolución de la economía y la política puntanas, San Luis se estaba transformando, al calor de la promoción industrial, en una ciudadela corrupta, liderada por un caudillo joven y populista con apetencias de poder “feudal”. ¿Cuál de estas dos provincias era San Luis durante aquellos años de transformación sin duda agitada de la política, la economía y la cultura provinciales, en una Argentina también en proceso de transformación?

Cuando los estudios académicos comenzaron a interesarse por el caso con toda su rigurosa parsimonia, los adjetivos y los conceptos ideados a la medida de las fotografías instantáneas no desaparecieron, sin embargo, en las caracterizaciones sobre San Luis. “Autoritarismo subnacional”, “neopatrimonialismo”, “clientelismo”, “dominación familiar”, “régimen híbrido”, “populismo autoritario” han sido y son, entre otras y como veremos, las síntesis conceptuales con las que muchos de los principales enfoques acuñados por la literatura especializada sobre esta provincia –y sobre otras provincias consi-

deradas, además, similares— daban cuenta de los procesos políticos provinciales contemporáneos. ¿Cuáles de estos conceptos representa cabalmente a las transformaciones acaecidas en la provincia durante las décadas que siguieron a la transición democrática argentina? San Luis, ¿es o no es una provincia no democrática, por ejemplo, y desde qué perspectiva lo sería?

Es muy interesante, asimismo, considerar que todos estos interrogantes no solo atañen a San Luis, como este trabajo busca mostrar, sino a las perspectivas de análisis que tendencialmente permean los estudios *mainstream* sobre el federalismo argentino y, más específicamente, sobre la vida política de sus unidades constitutivas, las provincias. Este libro intenta aportar una mirada diferente desde un análisis fundado en el seguimiento o trazado de procesos históricos, donde las historias locales se enlazan e intersectan, en coyunturas políticas clave, con las corrientes de persistencia y cambio político, económico y social, a nivel nacional. El caso de San Luis, en el período propuesto, remite a una experiencia histórica muy rica para avanzar en esa línea.

Muy sintéticamente, el libro argumenta que la transición experimentada por la provincia durante los años noventa es la historia de la edificación y consolidación efectiva de lo que denomino un “estado provincial de partido dominante”. Este modelo político subnacional modernizante, electoralmente popular y concentrado en un liderazgo con vocación hegemónica se afirmó durante el proceso de ajuste estructural, cuando las reformas económicas liberales del menemismo trastocaron arreglos políticos previos y largamente establecidos entre el gobierno federal y las provincias argentinas. El camino de San Luis a las reformas de mercado es también la historia de la creación y del mantenimiento de un modelo exitoso de crecimiento industrial tardío, arraigado en los intersticios *à la lettre* “no liberales” del proceso de liberalización económica nacional. San Luis representa, asimismo, un caso excepcional de construcción estatal en un contexto caracterizado por la decreciente capacidad de las administraciones provinciales para gestionar la implementación de reformas económicas muy restrictivas y exigentes.

En este sentido, el estudio del caso de San Luis contiene implicancias de interés para los análisis sobre las transformaciones del federalismo democrático contemporáneo que merecen considerarse. Entre otras, el caso desafía las suposiciones y teorías que sostienen que la máxima desregulación de los mercados y de la acción estatal a nivel provincial garantizan el crecimiento económico y la estabilidad política de las unidades subnacionales alimentando, a su vez, el equilibrio macroeconómico y político de las federaciones democráticas emergentes. Este caso provincial pone también en cuestión el carácter

supuestamente abarcador de la ortodoxia de las reformas de mercado en la Argentina de los noventa y contribuye así a echar luz sobre las áreas “grises” de aquel giro histórico significativo que, por otra parte, ha tendido pendularmente a reproducirse en décadas subsiguientes en el país, delineando sus contornos políticos y económicos.

Dado que la historia de la transformación de esta provincia es, además, una historia acerca del manejo exitoso de las reformas estructurales de los años noventa a nivel subnacional, su análisis también contribuye a iluminar aristas cruciales de la cuestión del liderazgo y de las estrategias políticas más allá de los estrechos límites de las ampliamente aceptadas conceptualizaciones del comportamiento político-institucional orientado hacia la “captación de rentas” (*rent-seeking*). Si bien en aquellos años resultaba familiar indicar que el verdadero talón de Aquiles de la economía —cuando no de la democracia— argentina eran los desequilibrios fiscales y políticos de las provincias, lo que resultaba ciertamente mucho menos conocido es el modo en que la situación económica y fiscal de las provincias afectaba a sus actores e instituciones políticas, qué tipo de negociaciones desarrollaban los líderes subnacionales en las arenas intergubernamentales y locales durante la instrumentación del ajuste estructural, y de qué modo los arreglos políticos subnacionales previos se amoldaron —o no— al cambio de políticas de orden nacional. Estos mapas interpretativos no abundan tampoco en el análisis de la política del federalismo argentino contemporáneo razón por la cual el estudio que propongo alimenta, creo, un ejercicio reflexivo sobre la adecuada conceptualización de los regímenes políticos provinciales, sus historias, sus culturas, sus memorias recientes y pasadas que, en la así llamada “periferia”, se encuentran, justamente, marcadas por asimetrías de origen y por las tensiones históricas con el “centro” ordenador.

Contenidos del libro

El capítulo 1 comienza por repasar la literatura de referencia, ubicando los principales enfoques y análisis asociados con los interrogantes centrales que orientan la investigación desarrollada en este libro. Por un lado, se revisan estudios y hallazgos sobre la dimensión política del ajuste estructural en América Latina y Argentina durante los años noventa junto a las contribuciones que, en simultáneo, aunque sin vinculación visible en una primera etapa, se produjeron durante los años noventa y en la década subsiguiente en el campo de los estudios federales, especialmente de los así llamados “federalismo económico” y “federalismo político”. A continuación, el capítulo 1 examina un corpus

heterogéneo y más reciente de trabajos empíricos que comenzaron a integrar el análisis de las reformas de mercado y la política subnacional en federaciones democráticas emergentes, junto a otras líneas emparentadas que revitalizaron, para el caso de Argentina y otros de América Latina, las reflexiones sobre la vinculación entre la economía política del federalismo, las políticas públicas, la política subnacional y la institucionalidad democrática.

En este capítulo polemizo con algunas de estas interpretaciones y en las secciones subsiguientes desarrollo en detalle mi argumento principal, su marco de análisis y las interpretaciones que, desde el enfoque que sugiero, tornan inteligible y relevante el estudio de la provincia de San Luis. El eje de la propuesta es, justamente, dilucidar las complejidades históricas de los regímenes y arreglos políticos subnacionales, analizándolos en sus modalidades de intersección con la política nacional en determinadas coyunturas críticas (Collier y Collier, 1991) cuyas peculiaridades, sostengo, es necesario desentrañar. En sintonía con ello, el capítulo 2 ubica a San Luis en el proceso de profundas transformaciones acontecidas en Argentina durante la transición democrática y ofrece una interpretación histórica sobre la emergencia de una nueva coalición dominante dentro del peronismo provincial. Este cambio político fundamental se vincula ciertamente con la implementación del así llamado “Régimen Especial de Promoción Industrial”, una política regional de desarrollo que también benefició simultáneamente a Catamarca, La Rioja y San Juan. Se documenta un aspecto poco explorado de la política federal en Argentina: el impacto de programas nacionales de desarrollo sobre la dinámica política subnacional. En contrapunto con interpretaciones estructuralistas fuertes, la investigación busca aquí mostrar que la transición entre la creación y la consolidación de un nuevo arreglo político en San Luis se vio mediada por cambios de orden político-institucional sin los cuales hubiera resultado impensable.

En este apartado se abarca entonces la primera administración del gobernador peronista Adolfo Rodríguez Saá (1983-1987). En aras de situar el estudio, las secciones iniciales analizan la implementación del régimen de promoción industrial a comienzos de la década de 1980, colocando el acento en el marco de políticas, en el peso financiero comparativo de esta estrategia de desarrollo regional en las cuatro provincias en las que fue instrumentada, y en su impacto socioeconómico en San Luis. A continuación, se explora la relación entre política y economía bajo el régimen de promoción industrial en la provincia. Estas secciones revelan cómo la promoción industrial facilitó la emergencia de una nueva configuración política dentro del Peronismo provincial y, al mismo tiempo, de qué modo se expandió su base de apoyo político

y electoral, desde los resortes simbólicos y materiales de un estado provincial en transformación. Finalmente, a efectos de completar el cuadro, el capítulo examina la crisis política provincial de 1985, las negociaciones entre el gobierno nacional y la provincia para remediarla, y los cambios constitucionales que apuntalaron la consolidación de un nuevo arreglo político en San Luis.

El capítulo 3 se concentra en la conformación del “Estado provincial de partido dominante” en San Luis, procurando descubrir los factores que vinculan este tipo de arreglo político subnacional con la adaptación exitosa de la provincia al ajuste estructural de los años noventa. Este modelo político emergente cristalizó durante la segunda gobernación de Adolfo Rodríguez Saá (1987-1991) y coincidió con una serie de eventos dramáticos que se sucedieron en la arena nacional: el virtual colapso de la administración de Raúl Alfonsín (1983-1989) y el inicio de las políticas de estabilización económica y ajuste estructural bajo el gobierno peronista del presidente Carlos S. Menem. El capítulo investiga los pilares centrales del modelo político emergente en San Luis, y adelanta argumentos acerca de sus vínculos con el singular camino provincial a las reformas de mercado y su proyección política posterior.

Este capítulo se divide en tres secciones. La primera analiza la transformación del partido peronista local entre 1987 y 1991. Allí señalo de qué modo los cambios en la estructura de la organización partidaria provincial favorecieron la consolidación de una nueva coalición dominante afirmada en el liderazgo *adolfista*. La segunda sección se ocupa del proceso de construcción de coaliciones políticas y electorales impulsado “desde arriba” por el peronismo provincial en el mismo período. A propósito de ello, sostengo que la transformación de la fracción peronista gobernante facilitó la constitución de una coalición provincial transversal favorable al oficialismo provincial y, consecutivamente, a las reformas nacionales con impacto provincial, implementadas en la década de 1990. Finalmente, el capítulo considera un conjunto de decisiones estratégicas de política pública por parte del gobierno provincial. Básicamente, antes de la implementación de medidas de ajuste estructural, el gobierno de Rodríguez Saá instrumentó políticas de desarrollo y construcción de infraestructuras conducidas por el Estado provincial que incrementaron el gasto y la inversión pública sin comprometer el balance fiscal. Los cambios de política adoptados a finales de los años ochenta favorecieron la rápida adaptación de la provincia al giro paradigmático que poco después de produciría a nivel nacional. Pero, más importante aún, contribuyeron a la construcción de una nueva estatalidad provincial de larga duración, sobre la que todavía hoy se debate.

El Capítulo 4 avanza con el núcleo del marco analítico de la investigación, al develar de qué modo la trayectoria peculiar de San Luis hacia el ajuste estructural dependió de procesos y de interacciones que se desplegaron simultáneamente en dos arenas de negociación, la arena política intergubernamental y la arena política provincial. Las negociaciones “detrás de escena” entre actores clave provinciales y nacionales permitieron el restablecimiento progresivo de los beneficios de la promoción industrial en las “cuatro” provincias (San Luis, Catamarca, San Juan y La Rioja). El mantenimiento controlado de esta prerrogativa “no liberal” constituye un aspecto poco estudiado en profundidad de las concesiones políticas obtenidas por las administraciones provinciales de Argentina durante la implementación del ajuste estructural.

La primera sección de este capítulo dedica especial atención al proceso de supervivencia y remodelado del régimen de promoción industrial. Al respecto, la investigación muestra que dicho régimen perduró a través de una serie de regulaciones intrincadas y de procedimientos muchas veces informales que estimularon la emergencia de conflictos regionales, prácticas irregulares y ciclos de política complejos hasta el enredo en la segunda mitad de 1990. Ahora bien, con independencia de sus debilidades, la política de promoción industrial hizo una diferencia en San Luis, tal como la evidencia comparativa relativa a las restantes provincias promovidas permitirá advertir. El mantenimiento de la promoción industrial en la provincia fue una condición necesaria para que la coalición peronista gobernante ganara espacio adicional de maniobra y capacidad para enfrentar desafíos en otros campos de política pública. Con todo, la condición suficiente que explica la exitosa adaptación de San Luis al ajuste estructural descansa en la arena política local.

La segunda parte del capítulo da cuenta de la anterior afirmación a través del examen de las tensiones políticas que se suscitaron entre el presidente Carlos Menem y el gobernador Adolfo Rodríguez Saá, ambos peronistas de cuño provincial. El capítulo emprende, de tal modo, un análisis en profundidad de las estrategias adoptadas por el liderazgo puntano para contener el disenso partidario interno, articular coaliciones electorales pro-reformas y promover el cambio de política doméstica sin socavar las bases fiscales del modelo de desarrollo conducido desde el Estado provincial. La conclusión resultante es que la preservación de la promoción industrial y las estrategias empleadas por los líderes del partido gobernante en la arena política provincial facilitaron la adaptación exitosa de San Luis y contribuyeron, simultáneamente, a consolidar aún más el arreglo político de partido provincial dominante. Aunque el análisis se concentra en el tercer mandato de Adolfo

Rodríguez Saá (1991-1995), también aborda procesos y coyunturas relevantes de finales de la década del noventa.

Finalmente, el capítulo conclusivo sintetiza los principales hallazgos empíricos de la investigación y explora lecciones más generales derivadas de este estudio de caso comparativamente ilustrado, que entiendo puede aportar una semilla más al análisis del federalismo democrático argentino.

CAPÍTULO 1. Federalismo, política subnacional y reforma económica en los años noventa

Los años noventa son una década bisagra en la reconfiguración del vínculo entre nación y provincias en la democracia federal argentina. Las políticas de ajuste estructural iniciadas por el presidente Carlos Saúl Menem desataron en su transcurso conflictos políticos, sociales y económicos de serias proporciones a nivel subnacional. Si consideramos, a efectos ilustrativos, el grupo de las trece provincias argentinas clasificadas oficialmente en base a sus niveles de desarrollo socioeconómico como “intermedias” y “rezagadas (ver Tabla 1.1), promediando los años noventa, buena parte ellas experimentaban conflictos sociopolíticos de gran intensidad que en muchos casos vulneraban las capacidades institucionales locales para resolverlos. Estas situaciones de alta inestabilidad sociopolítica iban también acompañadas de intensos desequilibrios fiscales que comprometían seriamente las economías regionales, tal como fue típicamente el caso de las provincias de Catamarca, Corrientes, Jujuy, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y, en menor medida, Chaco.

Tabla 1.1. Clasificación oficial de las provincias argentinas (CFI, Consejo Federal de Inversiones, 1998)

Nivel de desarrollo	Provincias
Desarrolladas Alta urbanización y Producto Geográfico Bruto per cápita alto	Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe (incluye el distrito federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
Baja densidad Despobladas y PGBpc alto, incluye algunas provincias petroleras	Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego.
Intermedias Población intermedia y PGBpc intermedio	Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis, Tucumán.
Rezagadas PGBpc bajo y altos niveles de pobreza.	Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Santiago del Estero.

En conjunto, como se ve más abajo en la Tabla 1.2 y también en la última columna de la Tabla 1.3, las trece provincias “periféricas” resultaron muy afectadas por el nuevo marco de políticas públicas de estabilización económica y reforma estructural implementadas por el gobierno nacional, situación que se replicaba en otras provincias extraperiféricas tales como, por ejemplo, Río Negro. Más aún, provincias periféricas políticamente más estables como Misiones y Formosa exhibían, no obstante, importantes desequilibrios fiscales, que no solo comprometían el dinamismo de sus economías, sino que ponían en permanente tensión la paz social. Solo la provincia de San Luis, entre el grupo las periféricas, mostraba simultáneamente buenas condiciones de estabilidad política y social junto a un llamativo proceso de crecimiento económico y equilibrio fiscal largamente sostenido, lo cual sin duda la convierte en una excepción que reviste indudable interés analítico y político.

Retrospectivamente, la transición iniciada en este período convierete a las provincias en un escenario de tensiones, luchas y desequilibrios. Argentina asiste a una verdadera territorialización de los conflictos generados por las reformas de mercado que se mantuvo a lo largo de toda la década del noventa y que, alternativamente, se acoplaba con las protestas nacionales del sindicalismo opositor y otras de base movimientista y sectorial de fin de siglo.

Notoriamente, a pesar de que durante los mismos años noventa hubo una verdadera proliferación de investigaciones sobre reformas económicas y procesos políticos en América Latina, el análisis de la dimensión subnacional permaneció largamente ignorado. Particularmente en Argentina, esta carencia inicial de estudios sistemáticos sobre el tema resultaba cuanto menos llamativa.

En efecto, recién al cierre de la década comenzó a tomar forma de un modo creciente el interés por integrar el análisis de las políticas de ajuste y las instituciones políticas subnacionales en las democracias federales de los países en desarrollo. Y, aun así, en el caso específico de Argentina, nuestro conocimiento sobre el efecto recíproco entre los cambios aludidos, los procesos políticos provinciales y las instituciones federales en su conjunto, es todavía bastante limitado.

Como se ha señalado en la introducción, el estudio que desarrollo se inscribe dentro de esta última línea de reflexión, buscando examinar históricamente las vinculaciones entre las reformas de mercado y la política subnacional durante los años noventa. Sostiene la idea de que ese enfoque analítico encierra claves importantes para entender procesos políticos de continuidad y cambio en la Argentina contemporánea. Y lo hace a través de un caso “único en su especie”: la provincia de San Luis, que es sin duda un interesante laboratorio empírico para

integrar las preocupaciones teóricas y expandir los hallazgos de las literaturas sobre la dimensión política de las reformas de mercado y las reflexiones sobre el federalismo democrático.

Nobleza académica y rigor obligan a tratar en este capítulo los enfoques y perspectivas de investigación sobre la temática, particularmente en su contexto de inyección y de reelaboración interpretativa en momentos posteriores al período en estudio. En realidad, como enseñaba Sheldon Wolin (2013) hacerlo no es un ritual, ni tampoco un ejercicio vano de arqueología conceptual, sino un diálogo entre significados que contribuyen a aguzar nuestra comprensión histórica y a acrecentar nuestra educación política. Tanto es así, que cuando ya se creía que el “gran ciclo neoliberal” estaba política y económicamente enterrado, volvió a repetirse con todo su andamiaje conceptual intacto –aunque con otros ropajes políticos– en varios países del mundo y en la pretendidamente ya “inmune” Argentina posterior a la crisis de 2001.

Comencemos entonces por indicar que, en la década de 1990, la producción académica sobre las transiciones a la democracia y los estudios sobre las reformas de mercado en América Latina confluyeron en la literatura sobre la dimensión política de las reformas económicas (Nelson, 1994: 5). Las primeras investigaciones sobre el tema buscaban explicar cómo y por qué se producían tales reorientaciones de política pública, en un contexto de democracias emergentes y aún frágiles. Otro conjunto destacable de trabajos procuró descifrar los factores políticos en razón de los cuales los países respondían de modo diferente ante el aparentemente imparable movimiento hacia las reformas de mercado. Las contribuciones de entonces también llamaban la atención acerca de la sostenibilidad de las reformas y su impacto sobre los procesos de consolidación democrática. Las reflexiones y estudios empíricos eran por lo general de naturaleza comparativa y/o investigaciones de casos anclados casi siempre en el nivel macro de análisis nacional.

Asimismo, durante aquel período –aunque no necesariamente en vinculación directa con lo anterior– un creciente y renovado interés académico en las ventajas de los diseños federales inspiró nuevas perspectivas teóricas sobre sus dimensiones económica y política. En esta línea, la producción sobre “federalismo político” de fines de los años noventa en adelante pone énfasis en la capacidad de las instituciones federales para lidiar con los conflictos que involucran derechos de mayorías y de grupos específicos. Los estudios sobre “federalismo económico”, por su parte, comenzaron a alentar hipótesis referidas a la clase de arreglos institucionales más idóneos para apuntalar el des-

empeño de los mercados libres, la eficiente provisión de bienes públicos y la gestión fiscal robusta. Ninguna de estas dos grandes vertientes de producción –dimensión política de reformas de mercado y estudios sobre el federalismo– llegaba a articularse de manera directa.

Es recién un poco más tarde, a comienzos de 2000, cuando un *corpus* incipiente de trabajos empíricos comenzó a integrar el análisis de las reformas de mercado y de las instituciones subnacionales en federaciones democráticas emergentes, flexibilizando tanto el nivel de análisis predominantemente empleado como los intereses de investigación. Aunque sus supuestos básicos, sus métodos y unidades de análisis resultan bastante heterogéneos, estos estudios se apoyaron en principio en una afirmación básica: la política subnacional es relevante para explicar los resultados de las reformas económicas y, también, para entender las características de la *performance* democrática de los países federales. Ciertamente, en el caso de Argentina, dicho énfasis es especialmente significativo. Cuando la insostenibilidad de las políticas implementadas estalló en la crisis del año 2001, no era infrecuente preguntarse si la dimensión federal de la política argentina había constituido (o no) uno de los principales condicionantes al “buen” desarrollo de las reformas de mercado en el país. Un poco más adelante, la pregunta cambiaría su foco y las provincias comenzarían a percibirse, en algunos casos, como una especie de obstáculo en el proceso de consolidación de una democracia más robusta a nivel nacional.

Considerando lo expuesto, este capítulo inicia con una discusión general de las teorías sobre el ajuste estructural y los enfoques sobre federalismo, procurando destacar sus aportes y sus limitaciones para dar cuenta del papel de la política y de las instituciones subnacionales en el itinerario de las reformas de mercado. Luego, se examinan el conjunto de aportes empíricos y reflexiones más recientes sobre el caso argentino que indagan la vinculación entre la economía política del federalismo, la política subnacional y la institucionalidad democrática.

Por último, tras el repaso de antecedentes, el capítulo propone un marco analítico para desentrañar la interacción entre regímenes políticos subnacionales y la política nacional durante coyunturas críticas específicas (Collier y Collier, 1991), a la luz de los cuales se tornan inteligibles los interrogantes planteados por esta investigación y la peculiaridad del caso de San Luis, ilustrada comparativamente.

1. La dimensión política del ajuste estructural

Inicialmente, la literatura sobre la dimensión política del ajuste estructural en América Latina concentró su atención en los factores que explicaban la adopción de programas de liberalización económica. Estos estudios también se proponían identificar los obstáculos políticos que dificultaban el avance de las reformas de signo liberal. La tesis del “Populismo Económico”¹ –de la que paradójicamente ya poco se habla en estos días– modeló en gran medida el debate académico y político sobre estos temas durante los años noventa. A tono con los postulados del “Consenso de Washington”, este grupo de teorías atribuía los fracasos del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) a las políticas excesivamente expansionistas y distributivas adoptadas por diferentes regímenes políticos (autoritarios, democráticos) para resolver el problema regional de la distribución inequitativa del ingreso y otros conflictos políticos interrelacionados (Dornbush y Edwards, 1991; Sachs, 1988; Cardoso y Helwege, 1991 y 1992). Desde esta óptica, las reformas de mercado favorecerían la estabilidad democrática al quebrar los así llamados *ciclos populistas* –círculos viciosos de recurrentes colapsos económicos, disturbios políticos y fracasos de política pública resultantes de las estrategias redistributivas del pasado.

Desde el campo de la ciencia política, algunos análisis de corte neoinstitucionalista basados en un diagnóstico similar al anterior buscaron develar los factores políticos que favorecían tanto el mantenimiento del patrón “populista” como la eventual implementación de “ajustes efectivos en el largo plazo” (Kaufman y Stallings, 1991: 29). En esta teorización temprana, los acontecimientos de América Latina todavía parecían respaldar las presuposiciones previas sobre la capacidad de los regímenes autoritarios para sostener políticas macroeconómicas ortodoxas más exitosamente que las democracias en transición.² Sin embargo, los propios procesos políticos de la región latinoamericana desafiarían pronto el saber convencional sobre la relación entre reformas económicas y tipos de régimen político (Geddes, 1994b). De hecho, un creciente número de democracias emergentes comenzaba a promover liberalizaciones económicas sin aparentes costos políticos de magnitud. Incluso, algunas de estas experiencias parecían seguir cursos exitosos, al menos en el corto término. De este modo, la idea de la “ventaja autoritaria” (Maravall, 1994) –y su presunción subyacente; a saber, que la ejecución

¹ *Economic Populism* en la literatura anglosajona.

² Los casos clásicos han sido México y el modelo chileno.

de reformas liberales efectivas debía preceder a la democratización política— dejaría de ser considerada convincente.

En aras de explicar las disímiles respuestas nacionales a las políticas de ajuste estructural, una segunda ola de trabajos se encaminó, entonces, a explorar el peso de las variaciones internas entre los propios regímenes democráticos. En tal sentido, diversos autores señalaban que los cambios del contexto internacional desempeñaban un papel trascendente respecto de la modificación de las opciones domésticas de política pública, particularmente, entre otros, el creciente poder político de las instituciones financieras internacionales y la difusión de las ideas económicas ortodoxas a través de redes transnacionales y locales (Stallings, 1992; Kahler, 1992).

Para quienes ponían el énfasis en las variables políticas internas, la variación de las respuestas nacionales a las reformas de mercado se vinculaba a los entornos institucionales de cada país que, desde esta perspectiva, condicionaban la capacidad de los gobiernos para promover y sostener políticas drásticas de ajuste. Para Haggard y Kaufman (1992), por ejemplo—cuyos estudios fueron muy influyentes durante los años noventa— los disímiles patrones de representación de intereses y de organización, especialmente los sistemas de partidos y los ritmos de los ciclos electorales, tenían un peso explicativo más potente que la clásica distinción entre autoritarismo y democracia (Haggard y Kaufman, 1992; Haggard y Webb, 1994).

Las explicaciones institucionalistas centradas en el Estado,³ por su parte, asociarían el impulso inicial de las reformas al “aislamiento político”; esto es, la relativa autonomía estatal respecto de presiones sociales; así como a la magnitud de las crisis económicas y sociopolíticas previas a los procesos de ajuste verificadas en varios países de América Latina (Waterbury, 1992). Otras contribuciones, acentuaban el rol de las capacidades del Estado y de las elites gobernantes para construir coaliciones políticas acordes con los propósitos más generales del proceso de cambio⁴ (por ejemplo, autonomía estatal enraizada, Evans, 1992).

Las hipótesis que acentuaban el “aislamiento político-tecnocrático”, la “magnitud de la crisis” anterior al ajuste y el “enraizamiento estatal”, si bien fueron criticadas desde varias ópticas, constituyeron parte del acervo explicativo del período. La literatura también tomó nota del rol

³ *State-centered explanations* en inglés.

⁴ Peter Evans acuñó el ilustrativo término “autonomía estatal enraizada” para explicar la combinación de autonomía estatal y enraizamiento social requeridos por los agentes gubernamentales “para establecer la agenda de políticas y edificar intercambios con el sector privado en términos consistentes con los objetivos amplios de política” (Evans: 1992, 179; Traducción propia). Los casos de Corea y Taiwán representan, desde la perspectiva del autor, los mejores ejemplos de autonomía estatal y enraizamiento.

de los *outsiders* políticos, es decir, actores “recién llegados” a la política –o políticos provenientes de una facción partidaria anteriormente excluida del poder– y su capacidad de sostener con mayor destreza programas impopulares que los políticos “tradicionales”, más vinculados al modelo de intervención estatal previo (Geddes (1994 a y b). Los casos de Alberto Fujimori en Perú y de Carlos Menem en Argentina eran prototipos de este tipo de interpretaciones (Geddes, 1993: 117). Al respecto, investigaciones ulteriores sugieren que la convergencia entre ambas condiciones –la asunción del poder por parte de nuevos líderes políticos y el estallido de problemas severos– fue crucial para explicar la decisión política de emprender el ajuste en aquellos años (Weyland, 2002). En particular, mientras que la mayor predisposición de los líderes noveles a correr riesgos en un campo de pérdidas daría cuenta del impulso inicial para asumir un cambio de política duro y resistido, la posterior aversión al riesgo en un contexto de ganancias contribuiría a explicar el curso de las mismas⁵ (Weyland, 2002: 5).

Más allá de las controversias que animaron, los argumentos basados en el aislamiento, en la “magnitud de la crisis” y en el enraizamiento estatal conservaron su influencia en la literatura teórica y empírica durante bastante tiempo. Las experiencias de reformas de mercado ortodoxas parecían compartir, al menos en sus estadios inaugurales, cierto grado de centralización política y aislamiento del ejecutivo. Estos rasgos comunes orientaron los ejes de indagación hacia las implicancias de los esquemas de toma de decisiones “de arriba hacia abajo” sobre las consolidaciones democráticas en escenarios de ajuste estructural. Asimismo, a pesar de sus debilidades para establecer generalizaciones teóricas de amplio alcance según lo señalara Corrales⁶ (1994) la hipótesis de la “magnitud de la crisis” fue relevante para explicar aspectos específicos del proceso de reformas en países como Argentina, donde en el momento que antecedió al ajuste reinaba el caos económico y político.⁷ Por último, el concepto de “enraizamiento estatal” iluminó dos facetas decisivas de la sostenibilidad de las reformas económicas bajo gobiernos democráticos: los desafíos de la construcción de coaliciones y la calidad de las instituciones del Estado.

Una tercera línea de indagación, franqueada por puntos de vista divergentes, discutió la sostenibilidad de los programas de reforma

⁵ Weyland emplea este enfoque de la psicología cognitiva para estudiar los casos de Argentina y Perú.

⁶ Para Corrales, la principal explicación del fracaso de Venezuela y del éxito de Argentina, ambos países con crisis previas de gran magnitud, radicaba más en el consentimiento del partido gobernante que en cualquier otro factor.

⁷ Ver, entre otros, a Torre (1995), Torre y Gerchunoff (1996) y Palermo y Novaro (1996).

liberal y sus impactos sobre la democracia. El argumento dominante en los estudios económicos ortodoxos –como la teoría del “Populismo Económico”– era que las reformas de mercado favorecerían tanto el desarrollo económico como la consolidación democrática, una interpretación que, si bien ha mutado, continúa siendo parte del credo neoliberal. Es importante recordar que en los años noventa las prescripciones económicamente ortodoxas del “Consenso de Washington” se acoplaron con teorías minimalistas del Estado.⁸ Desde esta óptica, las reformas de mercado resultaban vitales para la democracia por su capacidad de estimular el crecimiento de las economías, despejar el anterior control centralizado de los recursos económicos y desconcentrar poder político en la sociedad. En particular, el desmantelamiento del Estado “populista” sería concebido como una condición básica para que las sociedades latinoamericanas lograran recuperar el crecimiento e instituir gobiernos democráticos duraderos y sólidos (Banco Mundial, 1996).

Sin embargo, como lo advirtió tempranamente Evans (1992, 140), la popularidad inicial de este diagnóstico fue auto limitante. A medida en que las reformas evolucionaban, tanto los analistas como los organismos internacionales y los propios responsables nacionales de su implementación comenzaron a advertir la importancia de las capacidades del Estado y de la construcción de instituciones para lograr los objetivos del crecimiento económico sostenible y la estabilidad política en democracia. Consecuentemente, un número creciente de trabajos enfocaría su atención en los obstáculos institucionales de las reformas de mercado.⁹ Buena parte de esta literatura se apoyaba en las directrices analíticas de la así llamada Nueva Economía Institucional, cuyos intereses de investigación coincidían con la remozada preocupación de los organismos financieros multilaterales por las reformas institucionales en países en desarrollo que transitaban procesos de ajuste estructural.¹⁰

⁸ Las contribuciones de diferentes perspectivas ayudaron a forjar lo que algunos autores denominan la “utopía del Estado minimalista” (por ejemplo, la economía neoclásica, el libertarismo en teoría política, la escuela de la elección pública, etc.). Ver, por ejemplo, Gary Becker (1976), Milton Friedman (1962), Robert Nozick (1974), Friedrich Von Hayek (1960), James Buchanam y Gordon Tullock (1962). Estas teorías minimalistas también fueron clasificadas bajo la amplia denominación de teorías “neoliberales” del Estado.

⁹ Parte de esta literatura es discutida más extensamente en las secciones posteriores del capítulo.

¹⁰ A diferencia del llamado *Consenso de Washington*, esta nueva tendencia –cristalizada con el nombre de *Consenso de Santiago*– reconoce que las teorías minimalistas del Estado no captan de manera adecuada la naturaleza de los desafíos políticos que deben enfrentar las medidas de liberalización de los mercados. Sus dos prescripciones básicas son: reformas institucionales y fortalecimiento de la sociedad civil (construcción de “capital social”). Ver Banco Mundial (1996, 1997 y 1998). El término *Consenso de*

En confrontación con las prescripciones del Consenso de Washington, un *corpus* apreciable de investigaciones sobre la dimensión política del ajuste estructural advertía que las reformas económicas lesionaban, en lugar de robustecer, la legitimidad y la estabilidad de los gobiernos en democracias emergentes. La liberalización económica disminuía el bienestar material de la población, lo cual, a menos que la premisa liberal del crecimiento se sostuviera, podía afectar severamente la calidad de vida democrática (Przeworski, Pereira y Maraval, 1993; Przeworski con Pranab Bardhan et al. 1995; Boron, 1995; Vilas, 1997; Acuña, 1995). Desde esta óptica, el abandono de las políticas redistributivas, en asociación con el retraimiento estatal, no solo debilitaba una precondition importante para el desarrollo pleno de la democracia, sino que hacía peligrar la continuidad de las reformas económicas. Con el tiempo, los gobiernos enfrentarían un severo dilema de construcción de coaliciones: cómo renunciar al aislamiento tecnocrático, mantener la confianza de los inversores e incorporar diversas fuerzas políticas y económicas sin caer en la inercia política (Przeworski con Pranab Bardhan et al. 1995).

En esta línea de razonamiento, el despliegue de las reformas de mercado demandaba un círculo virtuoso entre política y economía (Roxborough, 1992). Así, la supervivencia y consolidación democráticas sería un efecto contingente y dependiente de la convergencia positiva entre factores tales como actores sociales fuertes, Estados activos, acuerdos exitosos, estabilidad institucional y cierta medida de equidad económica.¹¹ De otro modo, los escenarios posibles no eran alentadores y la lista prevista era inquietante: fortalecimiento de la concentración de poder en los Ejecutivos nacionales; modalidades excluyentes de concentración sectorial (Przeworski con Pranab Bardhan et al. 1995); reveses políticos y deterioro democrático (Roxborough, 1992); crisis orgánicas y conformación de regímenes democráticos “duales” (Smith y Acuña, 1994 y 1996).

Del mismo modo, los estudios enmarcados en el institucionalismo político reconocían también que las políticas de ajuste implican riesgos para la democracia.¹² En esta perspectiva, las capacidades estatales y las estrategias de construcción de coaliciones eran centrales para el

Santiago surgió de los acuerdos alcanzados en la Cumbre presidencial de las Américas celebrada en 1998 en Santiago de Chile.

¹¹ Esta suerte de escenario “socialdemócrata” involucra compromisos políticos para moderar la ortodoxia de las reformas económicas (Maraval: 1994, Przeworski con Pranab Bardhan et al.: 1995; Roxborough: 1992; Smith y Acuña: 1994 y 1996).

¹² Esta línea de análisis ha tendido a ser algo más optimista acerca de la compatibilidad entre reformas económicas liberales y democracia que los autores anteriormente reseñados.

éxito de las reformas de mercado y la consolidación democrática, pero los resultados específicos dependían de la fortaleza de las instituciones políticas y de la capacidad de las elites gobernantes de obtener el apoyo de actores estratégicos (tales como organizaciones sindicales, asociaciones empresariales o alianzas partidarias). Un argumento predominante, en este marco, es que los actores pro-reforma enfrentan sus principales retos en las fases más tardías del ajuste estructural, cuando se ven en la necesidad de profundizar la estabilización económica y el desmantelamiento de anteriores controles mediante la generación o el fortalecimiento de nuevas instituciones y marcos normativos¹³ (Nelson, 1994; Naim, 1994). En breve, la transición hacia arreglos políticos nuevos y efectivos es, desde esta perspectiva, siempre incierta pues depende, en última instancia de la inestable combinación entre problemas contingentes y legados institucionales históricos (Haggard y Kaufman, 1994; Haggard, 1996).

En términos generales, con la excepción de los postulados optimistas del llamado “Populismo Económico”, los estudios sobre la dimensión política del ajuste estructural tendían ciertamente a acordar que la liberalización económica no contribuía necesariamente a la consolidación de instituciones y prácticas democráticas y, en su versión más crítica, se destacaba la incompatibilidad inherente entre neoliberalismo y democracia. La crisis de 2001 en Argentina, donde el largo ciclo neoliberal de los noventa concluyó “por colapso” encarnó el ejemplo más palmario de esta última visión. Otro tanto podría decirse de las experiencias “posneoliberales” progresistas en América del Sur de la primera década del siglo XXI, principalmente Bolivia, Ecuador, Venezuela, Brasil –y la propia Argentina– que en buena medida fueron hijas de las fuertes crisis y del descontento popular provocados por las recetas del *Washington Consensus*. Si las democracias latinoamericanas demostraron ser resistentes (Weyland, 2004; Levitsky, 2015) a las condiciones de cambio impuestas por las reformas neoliberales, su supervivencia involucró costos altísimos (Margueritis y Pereira, 2007). Por su parte, la ortodoxia neoliberal probó sin embargo ser un modelo política y económicamente influyente a nivel regional y global como para reinstalarse –por diferentes vías y en diferentes grados– en aquellos mismos países varios años más tarde.

Más allá de la profusión de los estudios y debates, aristas relevantes de la dimensión política del ajuste estructural no fueron en su momento suficientemente examinadas. En especial, puesto que buena parte de las investigaciones concentró sus esfuerzos en la compara-

¹³ Fenómenos también conocidos como “reformas de segunda generación” (Naim: 1994).

ción entre países y en la realización de estudios de caso nacionales, la relación entre el ajuste estructural y las instituciones subnacionales en federaciones en desarrollo sería en principio ignorada (Wibbels, 2000). El interés por estudiar las consecuencias del federalismo y la política subnacional en relación con el ajuste estructural es verdaderamente posterior a los trabajos reseñados, y la investigación empírica disponible en este campo aún se encuentra en desarrollo. El presente estudio del caso de San Luis procura realizar una contribución a esta línea de trabajo.

2. Federalismo y reformas de mercado

Como se indicó al comienzo del capítulo, un renovado interés académico y práctico en el federalismo fue ganando ascendencia entre científicos sociales y actores políticos desde los años noventa en adelante. Esta reconsideración de las instituciones federales (o aspectos de las mismas) fue, en primera instancia, fruto de las transformaciones de la política contemporánea en tiempos de la “globalización del siglo XX” (Neverdeen Pieterse, 2012) caracterizada justamente por la expansión y predominio de las políticas de mercado y las reformas institucionales a las que estuvieron típicamente asociadas en los países en desarrollo. Condimentando este marco general, otros factores de alcance global, tales como la persistencia y recrudecimiento de los conflictos regionales, étnicos y religiosos en diferentes escenarios mundiales; la emergencia y transformación de regímenes poscomunistas; y la edificación de nuevos modelos de integración político-económica, contribuyeron también a alentar este debate que, con interrogantes en evolución, se prolonga hasta el presente.¹⁴

Centrándonos específicamente en el período mencionado, dos líneas principales de literatura –clasificadas a muy grandes rasgos como “federalismo económico” y “federalismo político”– reposicionaron al federalismo a la vanguardia de las discusiones. De acuerdo con Bermeo (2002: 108), estos andariveles de resurgimiento del federalismo involucraban preocupaciones por las “instituciones orientadas a la preservación del mercado”¹⁵ vis à vis lo que algunos autores denominan

¹⁴ Tal como sostiene Neverdeen Pieterse (2012), a diferencia de la globalización del “siglo XX” en el siglo XXI las nuevas tendencias estuvieron marcadas durante más de una década por importantes cambios, entre ellos, emergencia del sur global, el multipolarismo, la coexistencia de paradigmas de desarrollo alternativos al libre mercado, y una creciente revalorización del rol del Estado y sus capacidades.

¹⁵ *Market-preserving institutions* en inglés. Bermeo toma este término de Barry Weingast “The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and