

3. OTROS ARTICULOS

ARGENTINA, CRISIS Y POSTRANSICION

Marcelo Cavarozzi y Oscar Landi (*)

En Argentina los acontecimientos políticos se suceden día a día con una extrema volatilidad. Muchos de ellos, por su magnitud, protagonistas e implicaciones, parecen constituir puntos de viraje, situaciones que organizarán la vida del país por un prolongado período. Sublevaciones militares, entradas y salidas de situaciones de hiperinflación, espectaculares denuncias de corrupción administrativa, control coyuntural de la inflación, éxitos y derrotas electorales, enjuiciamiento a militares por violación de los derechos humanos, etcétera, van dejando sus marcas, sus condicionamientos a la historia posterior del país. Sin embargo, en la vida diaria un hecho resonante oscurece a otro previo rápidamente, la atención de la opinión pública se desplaza así de un tema al otro todo el tiempo con una gran fluidez, tal vez sin encontrar un punto de anclaje duradero que no sea la evolución del índice de precios y la inflación.

La actual situación política se caracteriza por la extraordinaria fragilidad de todos sus componentes, tanto de aquéllos que comenzaron a perfilarse a partir de la transición de 1983, como de aquellos otros que actualmente introducen cambios con respecto al primer lustro del régimen democrático: todo es sumamente precario.

Por ello, es muy difícil atribuir un significado a los acontecimientos, las coyunturas son extremadamente lábiles y el analista político corre el riesgo todo el tiempo de quedar desactualizado, pendiente de acontecimientos que rápidamente van tomando contornos y alcances diferentes a los que inicialmente parecían tener. Los análisis de coyuntura suelen tener en la Argentina ciclos muy cortos de vigencia.

Este texto toma otro tipo de riesgos. Trataremos de

identificar líneas de evolución de más largo plazo de tan tumultuoso proceso histórico. En este caso, enfrentamos la posibilidad de sacrificar algunos hechos significativos y de no prestar atención a ciertos matices en función del análisis de tendencias generales, a lo que se agrega el carácter conjetural que inevitablemente tienen muchas de nuestras apreciaciones sobre el presente y el futuro del país.

Sin embargo, este riesgo es necesario para intentar interpretar circunstancias que marcan un cambio profundo en la morfología general del país. En efecto, desde 1955 se abrió en nuestro país un largo ciclo de inestabilidad política que, desde 1969, fue acentuando la emergencia de fenómenos sociales y alternativas políticas y militares destinadas a resolver drásticamente la situación en una u otra dirección. Las grandes sacudidas de la vida política que generaron estas alternativas fueron erosionando los límites dentro de los cuales se desenvolvía la crisis, y Argentina fue pasando progresivamente de la inestabilidad —regulada por ciertos actores sociales y políticos relativamente estables— a la desorganización. El autoderrumbe del gobierno militar en 1982, luego de la guerra de Las Malvinas, acentuó esta situación; fue entonces cuando la vuelta a la vida constitucional en 1983 constituyó un nuevo punto de partida para generar un orden político estable y democrático.

Sin embargo, el enorme paso adelante que significó la instauración de reglas institucionales democráticas no supuso de por sí la resolución de la larga crisis del país. Por una serie de razones que analizaremos en este texto, el gobierno que tuvo el peso de la transición abandonó el gobierno en el marco del desbordamiento social y la hiperinflación. La regla

(*) Marcelo Cavarozzi: Político argentino. Profesor visitante en el Dpt.^o de Gobierno de la Georgetown University. Investigador del CEDES y de CONICET, Argentina.—O. Landi: Investigador argentino del CEDES, Buenos Aires. Especialista en temas de discurso y cultura política.

sucesoria democrática de gobiernos, las elecciones, fue ejercida como un éxito del país, pero también fue el punto de pasaje a una situación marcadamente diferente que la que predominó en la llamada transición democrática. Esta fase está caracterizada por la transformación de los actores sociopolíticos y de los parámetros y géneros culturales que nutren la legitimidad política; por la instalación de las temáticas de la reconversión capitalista como única alternativa de cambio; por la acentuación del presidencialismo y el cambio de las formas de acción y espectacularización de la política.

En el presente se está alterando el impulso, nacido en 1982-1983, que podría haber llevado a la consolidación definitiva de un orden democrático estable, en el cual los conflictos se resolvieran a través de la negociación y el respeto del pluralismo cultural y político. Esto no significa, empero, que se haya reinstalado la situación de inestabilidad crónica predominante entre 1955 y 1983 que llevó, en definitiva, a la implantación de sucesivos regímenes militares autoritarios.

Se está ingresando, por ende, en una nueva etapa; más allá de cómo se defina la coyuntura actual, dicha etapa no puede ser comprendida correctamente si se recurre únicamente a los instrumentos analíticos utilizados hasta ahora. Estas notas se proponen esbozar algunas conjeturas acerca de los rasgos del cambio que se están produciendo y, asimismo, sugerir caminos para investigarlos más sistemáticamente.

LA INESTABILIDAD POLITICA

Durante varias décadas Argentina fue un país inestable, tanto en lo político como en lo económico. La economía funcionaba al ritmo de los ciclos de *stop-go* en los que las pulsiones expansivas resultaban en la aceleración de la inflación y la recreación de los cuellos de botella, sobre todo en la balanza de pagos. Esto, a su vez, generaba políticas y comportamientos reactivos de efectos recesivos pero que, finalmente, llevaban a una estabilidad relativa cuando se atenuaba la inflación y se eliminaba el déficit de la balanza de pagos. Sin embargo, tampoco esta situación duraba mucho, puesto que al superarse el valle de la recesión reaparecían las presiones sectoriales asociadas con un nuevo ciclo expansivo y... vuelta a empezar. El balance de este tipo de funcionamiento fue mediocre: un crecimiento a saltos y una inflación anual promedio de alrededor del 30 ó el 40%, aunque la suerte de los principales sectores urbanos —empresarios industriales y de la construcción, obreros sindicalizados, empleados públicos, comerciantes y profesionales— variaba de acuerdo con los sesgos coyunturales de las políticas económicas implantadas por el gobierno de turno. En conclusión a nadie le fue

demasiado mal y a algunos les fue bastante bien.

La política se pareció en algo a la economía. Más allá de que se concuerde o no con las causalidades propuestas por O'Donnell en su caracterización del “juego imposible”, la metáfora del juego alude a la progresiva conformación de ciertas reglas de funcionamiento, tanto de carácter institucional como extra institucional, que generaban la repetición de los ciclos de desestabilización-ruptura-estabilización relativa. Estos ciclos operaron tanto con regímenes democráticos y semidemocráticos como con las dictaduras militares. De todos modos, a medida que se fue acercando la década del 70, y sobre todo durante la misma, la intensidad de los fenómenos que marcaron los ciclos políticos se fue acentuando. Los procesos de desestabilización se tornaron cada vez más violentos y las rupturas más traumáticas; las esperanzas que despertó inicialmente cada nuevo gobierno fueron cada vez más intensas y, simétricamente, fue más acelerado el proceso de derrumbe de esas esperanzas. Estos fenómenos involucraban a los más amplios sectores de la sociedad, eran orgánicos a sus características, por lo que no resultó accidental que durante la “larga década del 70” —abierta con el Cordobazo en 1969 y cerrada con la guerra de Las Malvinas en 1982— también el terrorismo de Estado, el aventurerismo militar, y la violencia de los grupos guerrilleros y parapoliciales alcanzaron niveles inéditos en la Argentina contemporánea.

Una de las principales razones que amortiguó la intensidad de los conflictos hasta finales de la década de 1960 fue el funcionamiento de cierto nivel de autolimitación. A pesar de la inestabilidad, operaban ciertos límites y autorrestricciones que evitaron que se produjeran desarticulaciones económicas muy graves. Asimismo, los golpes de Estado y la vuelta de los militares a los cuarteles se producían sin traspasar ciertos umbrales; en otras palabras, “no se tocaba fondo”. Las políticas estatales en el área económica tenían cierta efectividad; estas políticas, y los procesos que inducían, funcionaban con una especie de piloto automático cuando los cambios de régimen político producían bandazos en una u otra dirección. Más aún, el consenso en torno al modelo de sustitución de importaciones, de economía autárquica y un Estado asistencialista y regulador fue compartido, en la práctica, por todos los sectores económicos (1). Ninguno de ellos cuestionaba con sus comportamientos concretos lo esencial del modelo, a pesar de que algunos, y en particular los grandes empresarios agropecuarios, postulaban retóricamente su adhesión a los principios del liberalismo económico.

Los sacudimientos que sufrió Argentina entre 1969 y 1982 erosionaron finalmente los límites dentro de los cuales se desenvolvía la inestabilidad

(1) Dentro de esta relativa continuidad, cabría distinguir las políticas del primer peronismo (1945-55), autocentrado y de aspiraciones autónomas, respecto del proyecto posterior de corte desarrollista, más orientado hacia las inversiones del capital extranjero.

política. Como consecuencia, se fue transitando progresivamente hacia la desorganización. Particularmente desde finales de 1975, cuando el modelo comenzó a mostrar síntomas de agotamiento, la política y la economía se retroalimentaron negativamente: los gobiernos recurrieron crecientemente a la arbitrariedad para intentar controlar o domesticar a la sociedad y al mercado. Sin embargo, tanto la transgresión de todas las normas, incluso de aquellas dictadas por las mismas autoridades en funciones y las políticas de *shock*, como la violencia gubernamental, tuvieron a la larga el efecto contrario al buscado. Las políticas estatales fueron perdiendo credibilidad, y por lo tanto efectividad en la medida en que los actores económicos, tanto los colectivos como los individuales, afirmaron comportamientos que disminuyeran su vulnerabilidad frente a cualquier iniciativa estatal, arbitraria o no. Se fueron multiplicando, y luego congelando, los comportamientos defensivos y preventivos. Estos, en primera instancia, fueron escudos más o menos eficaces frente a las políticas discrecionales, por cierto que variando de acuerdo con el poder relativo de cada actor. Pero, a la larga, los comportamientos defensivos se transformaron en feroces corrosivos de toda posibilidad de acción concertada, fuera ésta gestada en los ámbitos públicos o privados. Los espacios de la sociedad civil en los que hubiera sido posible articular acciones colectivas solidarias, y el propio mercado se convirtieron en versiones multiplicadas y mutuamente reforzadas del “dilema del prisionero”; las opciones individuales orientadas a evitar el mal mayor fueron generando comportamientos colectivos cada vez más perversos. En este juego los sectores medios y populares perdieron sistemáticamente desde el punto de vista económico, quizá con la excepción parcial de años como 1973 y 1974 ó de 1979 y 1980, cuando se recupera el decaído salario real debido a la subvaluación del dólar y a su efecto de disminución de los bienes agropecuarios exportables. Incluso franjas significativas de la burguesía atravesaron etapas durante las cuales sus intereses se vieron seriamente perjudicados.

Por cierto, las políticas económicas del gobierno militar del proceso inaugurado en marzo de 1976, implantadas en el marco de una represión sistemática que redujo la actividad sindical a niveles insignificantes, constituyó un salto cualitativo en la tendencia a la desorganización. Hacia 1977-78 la economía había recobrado cierto dinamismo, pero para el gobierno se trataba de cambiar el modelo económico en el marco de sus aspiraciones fundacionales. Fue en ese momento cuando se realizó la reforma financiera, se instauró la denominada “tablita”, es decir los ajustes prefijados del dólar a un ritmo inferior a la inflación y a la tasa de interés. Comenzó entonces el devastador círculo de realimentación entre la tasa de interés, el valor del dólar y la inflación. Este fenómeno, junto con el paralelo y descomunal incremento

de la deuda externa entre 1978 y 1981, proveyeron el ejemplo extremo de políticas de ajuste dogmáticas y omnipotentes, y de efectos profundamente desarticuladores. Los experimentos que se sucedieron a partir de 1975 fueron debilitando irreversiblemente al Estado, en especial, el irresponsable endeudamiento público coronado en 1982 con la estatización de la deuda externa privada, la cual fue descargada sobre toda la sociedad. La quintuplicación de la deuda trastocó para siempre el frágil equilibrio de las cuentas externas que se venía manteniendo precariamente desde finales de la década de 1940: se redujo drásticamente la autonomía de las políticas públicas y se esfumó toda posibilidad de que el Estado pudiera inducir reformas.

Este debilitado Estado subsidiaba entonces a diversos sectores concentrados de la economía mediante la estatización de la deuda externa, determinado manejo de su poder de compra (sosteniendo lo que luego se dio en llamar la “burguesía contratista”) y diversas formas de subsidios. Su decadencia acentuaba la incertidumbre en la sociedad, lo que estimulaba la desaparición del ahorro en activos domésticos, su dolarización y fuga al exterior. Estábamos ya lejos del Estado de “bienestar” que, según el discurso neoliberal del ministro de Economía del gobierno militar, era el origen de todos los males.

LA TRANSICION

El contexto en el que se produjo la transición a la democracia en 1983 fue enmarcado, entonces, por el endeudamiento externo y la crisis que éste produjo, el debilitamiento crónico del Estado y una desorganización inédita de la economía. Argentina estaba sometida a un régimen de alta inflación que se prolongaba por casi una década; a ello se agregaba que la tasa de acumulación de capital se había reducido a aproximadamente la mitad de los niveles históricos y que el proceso de redistribución negativa del ingreso había sido persistente a partir de 1976.

La situación política, en cambio, ofrecía un marcado contraste en relación con la economía. El entusiasmo despertado por el proceso de afiliación a los partidos dispuesta en las postrimerías del gobierno militar denotó un interés inédito tanto por manifestar la adhesión a las instituciones centrales de la democracia representativa (y el correlativo repudio al predominio del autoritarismo), como por influir en la selección de líderes y candidatos partidarios. A partir de mediados de 1982 se fue ampliando el consenso de la población acerca de la necesidad de la “vuelta a la Constitución”. Esta convergencia política, a diferencia de lo que sucedió en “salidas pactadas” como las de Uruguay, Brasil y Chile, no se sostuvo en acuerdos, explícitos o no, entre el gobierno militar saliente y la oposición en torno a reglas detalladas del juego. El consenso tampoco fue inducido por la formación de un frente multipartida-

rio que uniera a la oposición en torno a un programa antiautoritario común. Al contrario, la campaña electoral se caracterizó por la intensificación de la confrontación interpartidaria; el peronismo y el radicalismo, en especial, se enfrentaron duramente, marcando así un contraste visible en relación con la manera como esos dos mismos partidos se habían disputado el poder diez años atrás, es decir en 1973.

Lo que caracterizó, en cambio, a la transición argentina fue la celebración de una suerte de pacto cultural entre la dirigencia política y la ciudadanía; este pacto cumplió una importante función de sostén del ciclo político que potencialmente se abrió luego de la guerra de Las Malvinas. Este pacto estuvo definido, en gran medida, por el deseo de que no se repitiera en el país el traumático pasado de crisis y violencia política, y, además, por la revaloración de los derechos y libertades individuales. El discurso central de este pacto cultural inicial fue articulado por el candidato radical a la Presidencia. Por cierto que esta centralidad no fue ajena a la victoria que obtuvo Alfonsín en las elecciones de octubre de 1983; en buena medida ésta se debió a la habilidad del político radical para captar las expectativas que predominaban en la ciudadanía y también para lograr fijar los parámetros del discurso de campaña.

El rechazo a un eventual retorno al pasado y la revaloración de instrumentos esenciales de la democracia política fueron entonces dos elementos explícitos del pacto cultural de 1983; éste tuvo, sin embargo, un tercer elemento de carácter más bien implícito. Por un lado, los dirigentes partidarios, en especial los peronistas y los radicales y, por el otro, la población convergieron en un diagnóstico que si bien aceptaba la seriedad de la situación económica, no la evaluaba de todas maneras como de extrema gravedad. No se pensaba, en otras palabras, que se estuviera frente a una crisis irreversible del modelo económico prevaleciente hasta la década de 1970, cuyos rasgos fundamentales habían sido aceptados y compartidos por los grandes partidos argentinos. Más aún, los dos partidos que se disputaban el poder en 1983, y el grueso de sus votantes —es decir alrededor del 90% de la ciudadanía— coincidían en la esperanza de que la implantación de una institucionalidad alternativa, basada en el predominio de los partidos y en el respeto a las reglas constitucionales, produciría de por sí una mejora significativa de la situación económica. Esta esperanza estaba asociada a la convicción, por cierto muy generalizada, de que la instrumentación de políticas económicas de signo contrario a las del gobierno militar constituiría una receta eficaz para mejorar la situación, recuperando un ritmo de crecimiento razonable y revirtiendo los extremos de injusticia social generados a partir de 1976.

Durante el primer año de la presidencia de Alfonsín el manejo de la economía estuvo en las manos de políticos provenientes del viejo tronco partidario y

predominó en el gobierno la presunción de que, salvado el bache producido por el neoliberalismo de las políticas económicas de los militares, se podría retornar a la “normalidad” del modelo basado en la regulación estatal y un régimen de inflación moderada. Hacia principios de 1985 el recrudecimiento de la inflación y de la crisis fiscal volvió evidente que eso era imposible, precipitándose así la renuncia del equipo del ministro Grispun y la designación de otro dirigido por Juan Sourrouille. A los pocos meses, el nuevo equipo, integrado, salvo en un par de casos, por técnicos y académicos sin ninguna prosapia partidaria, lanzó un nuevo programa económico, que rápidamente fue bautizado como el Plan Austral.

El Austral introdujo algunas innovaciones técnicas, en especial el tratamiento específico de los componentes inerciales de la inflación; su principal novedad, sin embargo, se dio en el plano discursivo: el reconocimiento explícito del estado de destrucción y desorganización de la economía argentina. Dicho reconocimiento sirvió como base para adoptar una serie de medidas, más bien de carácter simbólico, destinadas a revertir, la situación. Alfonsín habló de una “economía de guerra”, haciendo alusión a una década de progresivo descalabro económico cuya principal manifestación había sido el derrumbe por etapas de los aparatos productivos y reguladores del Estado, así como también de sus servicios. En el corto lapso de una década el Estado argentino había sufrido un intento radical, pero fracasado, por achicarlo y los dos colapsos catastróficos de los gobiernos del peronismo y de las fuerzas armadas.

Tanto los discursos del Presidente durante el segundo semestre de 1985, como las explicaciones que acompañaron a las medidas económicas adoptadas, enfatizaron que las condiciones necesarias para poder erradicar definitivamente la inflación —tarea que de todas maneras aparecía como prioritaria en el corto plazo— eran la modernización del Estado y la reconstrucción de una economía devastada por políticas equivocadas y conductas destructivas de los principales actores económicos. Durante los primeros meses de aplicación, el nuevo plan tuvo una marcha exitosa y le trajo al gobierno radical éxitos económicos y políticos: por un lado, la tasa de inflación mensual se redujo drásticamente y se comenzó a perfilar una modesta reactivación económica; por el otro, el partido del Presidente alcanzó una victoria sin precedentes en los comicios parlamentarios de 1985 al batir al peronismo en casi todos los distritos electorales del país.

Sin embargo, menos de dos años después, el Plan Austral se encontraba ya completamente desarticulado; los logros iniciales se habían revertido, y el gobierno quedó en una situación defensiva de la cual no pudo escaparse hasta su fin en 1989. En febrero de ese último año, el descalabro del postrer intento del equipo de Sourrouille inauguró el año más catastrófico de la economía argentina en toda su historia:

a las dos estampidas hiperinflacionarias se sumó una recesión agudizada hasta niveles inéditos en el país. Las obvias víctimas políticas del fracaso fueron tanto el partido de Alfonsín —batido en las elecciones presidenciales de mayo— como su gobierno, que no pudo completar su período constitucional al verse el Presidente forzado a renunciar y transferir apresuradamente el mando a las nuevas autoridades electas.

El fracaso del Plan Austral, y de las sucesivas reformulaciones que procuraron retocarlo, se debió a la superposición de al menos tres tipos de factores. Los primeros remiten a la conflictiva relación entre el gobierno radical y la oposición peronista que minó la posibilidad de estabilizar un curso en materia de política económica, cualquiera fuera éste.

Un segundo tipo de factores estuvo vinculado a la agudización de las dificultades internas y externas que se encontraban más allá del control del Ejecutivo: por ejemplo, la caída de los precios internacionales de las exportaciones agrícolas y los desastres naturales —primero las inundaciones en la provincia de Buenos Aires y luego la sequía más grave de las décadas recientes— que redujeron considerablemente las cosechas en la Pampa Húmeda.

El tercer conjunto de factores se vinculó a los errores y vacilaciones del propio gobierno. El que fue viceministro de Economía durante la gestión de Sourrouille, Adolfo Canitrot, captó parte del fenómeno cuando, con una dosis ponderable de *mea culpa*, señalaba:

“El Plan Austral salió mejor de lo que esperábamos. Fue una medida originalmente concebida para frenar la inflación creciente... Fue una operación cuya mayor dificultad fue su éxito. ¿Por qué? Porque su éxito inicial impidió reconocer la debilidad de su factura... Fue una operación de gran eficiencia económica, pero no era una operación de gestación o de participación colectiva. Esa era su gran debilidad. Porque todo el mundo se entusiasmó con sus resultados, pero no se absorbieron ideológicamente sus presupuestos... La estabilidad que sobrevino con el Austral adormeció la voluntad reformadora” (Noticias de la Fundación Arturo Illia, 1989/7).

Quizá se debiera ser más duro que Canitrot. El problema más grave no fue el adormecimiento de la voluntad reformadora, sino la carencia de la misma. Más allá de cómo se evalúen sustantivamente los programas económicos del gobierno, lo cierto es que en muchos aspectos se dijo una cosa y se hizo otra.

Las discrepancias entre la retórica y la práctica tuvieron efectos particularmente serios en áreas cruciales de la acción de gobierno como la reforma fiscal (donde se destacaba la necesidad de recuperar la capacidad impositiva) y la reforma del Estado. Alfonsín y varios de sus colaboradores inmediatos

hablaron hasta el cansancio de la modernización del Estado y anunciaron ambiciosos programas de reestructuración y racionalización. En la práctica, los funcionarios que debían llevar adelante dichos programas quedaron a cargo de una tarea más pedestre, pero que fue vista como más urgente: la de diseñar parches y medidas de corto plazo para hacer frente a las crecientes rebeliones de los empleados estatales afectados por la caída de sus remuneraciones reales.

Además, el gobierno radical reprodujo las tradiciones prácticas de clientelismo político comunes a todos sus antecesores. Punteros y militantes se repartieron cargos y prebendas con igual empeño sin que, por cierto, se mejorara la eficacia estatal. Por su parte, numerosos funcionarios y dirigentes radicales, algunos cercanos al propio Presidente, aparecieron comprometidos en variados casos de corrupción.

La gestión del Estado, entonces, no sólo no mejoró, sino que se deterioró crecientemente, agravando un vicio de antigua data: el propio Estado actuó como fuente de bloqueos de la acción gubernamental (2). El efecto inercial del proceso de desgaste estatal dotó al proceso de una “automaticidad” que, por supuesto, multiplicó los costos resultantes de la falta de soluciones.

La otra cuestión que fue mostrando una distancia cada vez mayor entre el discurso y la realidad fue la de las fuerzas armadas. Las apelaciones iniciales a la justicia y la defensa de los derechos humanos debían compatibilizarse con la necesidad de reintegrar a las fuerzas armadas al nascente sistema institucional, enfrentando la falta de modificación de la posición de los militares que, pese a sus diversas fracturas internas, se mantuvo unificada en su reivindicación de la “lucha antisubversiva”. La inédita decisión del Presidente de juzgar a los ex comandantes interfería con la idea de dar una “solución política” al mismo tema, tal como se prometía desde otros sectores del gobierno radical. No se trataba de una tensión propia del “arte de la política”, sino de la temprana coexistencia de dos posiciones frente al tema. En efecto, antes de asumir el gobierno, en diciembre de 1983, ya estaba instalada en la cúpula del futuro elenco gubernamental la cuestión de cómo realizar el juicio de los militares a través de un trámite que redujese su número y acortara en el tiempo el procedimiento. Los políticos que debían tomar a su cargo el Ministerio de Defensa se inclinaban por un juicio limitado que excluyese de entrada, bajo presunción de cumplir órdenes, el eventual juzgamiento de más militares que los definidos en el proyecto presidencial, esto es, las ex Juntas de Comandantes. Ellos debían designar nuevos jefes militares dentro de un universo casi desconocido por la civilidad y conside-

(2) James Malloy, al analizar la situación de los Estados latinoamericanos en la década de 1980, apuntaba el carácter continental del fenómeno: “...el aparato de Estado, en vez de ser una fuente de poder que los gobiernos podrían utilizar, se ha transformado en un impedimento a la capacidad del gobierno de desplegar su poder”. *Economic Crisis and Democratization: Latin America in the 1980s*, p. 13, manuscrito no publicado.

raban que había que ofrecerles una solución política como contrapartida de la obtención de un mando efectivo sobre las fuerzas armadas. La decisión presidencial de mandar al Parlamento el decreto de juzgamiento de las ex Juntas abriría, de manera indeseada, otro curso de los acontecimientos, caracterizado por la creciente pérdida de control de la cuestión por parte del Ejecutivo. Fue entonces cuando a pocos días de que el Ministerio de Defensa llegara a ciertos acuerdos con los nuevos jefes militares, la nueva lógica de las instituciones hizo imposible que aquéllos se cumplieran (3). Con el transcurso del tiempo, prometer a los militares nuevas formas de solución política y, al mismo tiempo, enunciar frente a la sociedad la demanda de los derechos humanos y la justicia generaría un doble discurso creador de inconformidad tanto en los movimientos de derechos humanos como en el frente castrense.

La doble política del gobierno, el efecto no deseado del juicio a las ex Juntas y las ambigüedades de una política militar que resultó ineficaz para producir alteraciones en la identidad de las fuerzas armadas, fueron reduciendo los alcances de la histórica iniciativa original del gobierno. La rebelión militar de Semana Santa de 1987 encontró una sociedad y unos partidos dispuestos a defender en la calle el sistema democrático (4). Sin embargo, los militares obtuvieron del gobierno la llamada ley de “obediencia debida” por la cual se *desprocesó* a centenares de militares acusados de violación de los derechos humanos, algunos de ellos ya condenados.

En los meses posteriores a la rebelión, se produjo un doble punto de inflexión. El gobierno de Alfonsín vio puesto seriamente en duda su papel de garante de que el pasado no retornara, al mismo tiempo que la inflación, cuyas tasas volvieron a subir explosivamente, disolvía los efectos estabilizadores remanentes del Plan Austral. En efecto, la ley de “obediencia debida” aprobada por el Congreso después de los acontecimientos de la Semana Santa de 1987, ayudó a quebrar la ecología discursiva que produjo el gobierno en la política nacional. Esto fue así porque, en buena medida, el Presidente Alfonsín perdió su posición de enunciación como garante del corte con el pasado al desdecir su palabra pública empeñada en no ceder ante las presiones militares. Así se inauguró

un proceso que se intensificaría progresivamente: el deterioro político de la figura de Alfonsín cuestionó el valor de la palabra política en general y erosionó la credibilidad de las formas de hacer política que se habían perfilado desde los albores mismos de la transición.

Luego de las elecciones de gobernadores de 1987, cuando el peronismo recobra la mayoría electoral, parecía que el país se encaminaba hacia una alternancia en el gobierno entre el alfonsinismo y los sectores de la renovación peronista, en una suerte de rotación bipartidista. Uno de los temas cruciales de este período fue el de las relaciones entre estas dos fuerzas partidistas, sus acuerdos institucionales y sus desencuentros. Particularmente queda para el análisis cómo en el momento crucial de control del cuadro político en sus primeros años de gobierno, el alfonsinismo tendió a prolongar su peso propio con inclinaciones hegemónicas orientadas a la cooptación de fuerzas del peronismo para la formación de lo que se dio en llamar el Tercer Movimiento Histórico. Luego, al ritmo de la crisis económica, los acuerdos que el gobierno fue estableciendo con los peronistas renovadores para la conservación de las condiciones de gobernabilidad del país, involucró a estos últimos en los costos políticos que comenzaba a pagar el alfonsinismo frente a la población. La caída del alfonsinismo, entonces, arrastró también a su interlocutor dentro del peronismo. Solamente desde la perspectiva de este deterioro de Alfonsín y de su partido, por un lado, y de la palabra política, por el otro, es que se puede entender el vertiginoso ascenso de Menem durante 1988 y 1989.

EL FENOMENO MENEM

La sucesión presidencial de 1989 tuvo un gran valor político y simbólico para Argentina; luego de varias décadas se producía la alternancia de dos gobiernos mediante el ejercicio de la regla sucesoria constitucional, esto es, las elecciones. Más aún, la transferencia del gobierno de Alfonsín a Menem fue el primer episodio en la historia política del país en la que un Presidente electo democráticamente era sucedido por otro perteneciente a un partido opositor. Pero el cambio no se redujo al ejercicio del plura-

(3) El control político de este delicado tema por parte del Presidente encontró sus dificultades mayores no tanto en la movilización y demandas de justicia que se dieron en la sociedad, sino en el juego de la división de poderes propios de la democracia. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado introdujeron modificaciones al proyecto original que tendrían serias implicaciones en el futuro. Los diputados le pusieron un plazo de seis meses a los tribunales militares para concluir las causas; esto permitió más tarde que la Cámara Federal juzgara a los ex comandantes en juicio oral y público. El Senado, por su parte, introdujo una modificación según la cual la presunción de error en los casos de los oficiales subordinados no era aplicable a los actos “atrocés y aberrantes”. Esto permitió juzgar y castigar a oficiales de menor graduación acusados de torturas y ejecuciones. De este modo, se desbordaba ampliamente la limitación de la persecución penal buscada por el gobierno. Posteriormente, el ejecutivo encontró obstáculos para coordinar su manejo del tema —instrucciones a los Fiscales, ley de Punto Final— a raíz de la autonomía decisoria que adquirieron algunos jueces y tribunales de segunda instancia.

(4) Hacia marzo de 1987, diversos tribunales diseminados por el país debían citar a declarar a militares de todas las graduaciones en relación con hechos de violación de los derechos humanos. La amenaza de los oficiales a los tribunales civiles se concretó en actos de rebeldía que derivaron en una sublevación militar comandada por oficiales de graduación intermedia, que cuestionaban los juicios y el generalato. En la Semana Santa de 1987 se hizo dramáticamente pública no sólo la fractura entre la civilidad y los militares, sino también la presente dentro del ejército entre cuadros superiores e intermedios. Estos últimos pasarían a conformar el ala “carapintada” del Ejército.

lismo institucional. El triunfo de Menem dentro del peronismo contra la Renovación en julio de 1988 y más tarde en las elecciones nacionales, expresó, como ya señalábamos, una redefinición de la relación de amplios sectores con la política; todo ello se dio en el marco de una agudización sin precedentes de la crisis social.

Menem ingresó en la campaña electoral desde una posición claramente periférica respecto del centro de la escena política oficial, que estaba sufriendo un vertiginoso desgaste. Gobernador de una provincia chica y pobre, prisionero sin juicio durante varios años bajo el gobierno militar, ejercitaba una forma de comunicación política diferente a la organizada alrededor del acto público tradicional y el discurso del político. Desde hacía varios años, venía recorriendo pueblos y ciudades de todo el país mostrando una gran capacidad para establecer un contacto directo con la gente, basado en el afecto y la empatía. Su vínculo con el electorado era el de una cercanía que contrastaba con el creciente distanciamiento que aquejaba a las acciones de una gran parte de la clase política y a las justificaciones técnicas sobre la marcha de la economía.

Sin embargo, su notable habilidad para establecer contacto con la gente no se basaba simplemente en su presencia y encanto personal. A diferencia del proceso electoral que dejó atrás al anterior gobierno militar en 1973, la campaña de 1983 mostró una creciente presencia interna de los medios de comunicación en la política, particularmente a través de la televisión. Los efectos de ésta no se reducían a la ampliación de las audiencias del político, como analizaremos más adelante, sino que llegaban hasta el condicionamiento de las formas de hacer política (5). En este sentido, el futuro Presidente, que declaraba ser un “hombre de la noche”, amigo de artistas y deportistas famosos, aparecía en la pantalla de la televisión de manera habitual como uno de los integrantes “naturales” de este medio, y no como un político que compraba espacios para emitir publicidad partidaria (6).

De manera directa o mediatizada, Menem significaba el reemplazo de la centralidad de la palabra por la del gesto y la imagen. Al mismo tiempo, esta primacía de la imagen indicaba otro tipo de aproximación al conocimiento político por parte de la gente: “Si la realidad es opaca, existen zonas privilegiadas —señales, indicios— que permiten descifrarla” (7). El rastreo de indicios es una forma específica de

racionalidad, esto es, un tipo de conocimiento en el que entran habitualmente elementos imponderables: olfato, golpe de vista, intuición. Su ejercicio es universal, aunque políticamente parece más frecuente y eficaz cuando las palabras se perciben como trampas.

Si las cosas fueron así, nada resultó menos apropiado que la estrategia electoral del radicalismo, la que no se diferenció gran cosa de la de Renovación en la elección interna del peronismo para elegir candidatos a la fórmula presidencial. En efecto, la Unión Cívica Radical intentó presentar a Menem como el posible causante de un riesgo de inestabilidad institucional; la apelación central de la campaña radical terminó siendo la de infundir miedo respecto al candidato peronista. Ciertos recursos exitosos en la campaña de 1983, tendentes a la constitución simbólica del adversario frente a la opinión pública ya no podían repetirse.

De todas maneras, en los primeros meses de 1989 la economía argentina cayó finalmente en la hiperinflación, restringiendo aún más las limitadas posibilidades de éxito del candidato radical a la Presidencia, Eduardo Angeloz. Quizá lo más sorprendente del resultado electoral fue que Angeloz reuniera, a pesar de todo, algo más del 37% de los votos que, por supuesto, no le alcanzaron para impedir el inobjetable triunfo de Menem. El candidato victorioso se tuvo que hacer cargo del Ejecutivo varios meses antes de la fecha prevista constitucionalmente porque el gobierno de Alfonsín se desmoronó y, como resultado de ello, el Estado perdió toda capacidad de sostener los procesos de gestión más elementales.

Paralelamente, la sociedad argentina se deslizó hacia el caos: en el marco de saqueos en varias de las grandes ciudades y el temor de que éstos se extendieran incontroladamente, los comportamientos sociales cotidianos perdieron todo referente y se tornaron frenéticos al ritmo de la hiperinflación. En una sociedad como la argentina, donde prácticamente toda la población está integrada al mercado, la semievaporación del dinero terminó de erosionar los ya reducidos niveles de certidumbre en el funcionamiento de la economía y de confianza de la gente en la eficacia de los actores públicos, incluida la capacidad de mantenimiento del orden. En esa vertiginosa primera mitad de 1989, entonces, se completó el tramo descendente de la parábola que se había iniciado dos años atrás: el desprestigio del presidente Alfonsín y de su gobierno

(5) Conviene advertir que la televisión —sus programas políticos, noticiarios e incluso los programas cómicos, musicales y de actualidades que recibían visitas de personajes conocidos— se legitimó en mayor medida a partir de diciembre de 1983. El fin del control militar de los medios, y las consiguientes mayores dosis de pluralismo y tolerancia que imperaron a partir del cambio de gobierno, les dio mayor credibilidad e influencia a quienes aparecían en la pantalla, incluso a algunos de los que habían habitualmente transitado por la misma durante los años de la dictadura.

(6) En un país con identidades políticas cada vez más lábiles, las frecuentes imitaciones cómicas de la figura de Menem en programas masivos desde 1983 quizás reforzaron en parte de la audiencia no sólo la simpatía hacia el personaje, sino también la sensación de cercanía, basada en que otras personas podían fácilmente ponerse en su lugar.

(7) Carlo Ginzburg, “Señales, raíces de un paradigma indiciario” en *La crisis de la razón*, Editorial Siglo XXI, 1986, p. 86.

afectó al conjunto de las instituciones políticas, esto es, los partidos, los funcionarios públicos, el Congreso.

En ese contexto, las innovaciones que produjo el nuevo Presidente comenzaron a perfilarse aun antes de que asumiera el cargo. En el plano de la política práctica, Menem enhebró dos alianzas de carácter inédito para un Presidente peronista. En lo estrictamente partidario, impulsó un acercamiento con el núcleo principal de la derecha política: la UCD. Esta, si bien había aumentado sus votos en 1989, no había alcanzado a transformarse ni siquiera en la votación para diputados, en la tercera fuerza con proyección nacional a la que aspiraba. Sin embargo, Menem comenzó a reunirse y a aparecer conjuntamente en programas de televisión con el jefe de la UCD, Alvaro Alsogaray, su hija María Julia y algunos otros dirigentes de la facción partidaria. Finalmente, esto concluyó con la incorporación de los Alsogaray y algunos de sus colaboradores al gobierno de Menem. Asimismo, el presidente anunció que confiaría el Ministerio de Economía a integrantes de las altas capas gerenciales de uno de los clanes empresariales más poderosos del país, el conglomerado Bunge & Born.

Las iniciativas de Menem tuvieron mucho de un pragmatismo adaptativo frente a lo que se había conformado como una situación de extrema desorganización económica y social. El político riojano asumió el gobierno en medio de fuertes condicionamientos y con la presencia de grupos económicos y financieros que contaban con una gran capacidad de crear situaciones de hecho al debilitado poder político (8).

Las dificultades del Estado para fijar reglas del juego en la sociedad civil generaron una nueva expresión en el vocabulario político del país: la hiperinflación que había acelerado la salida de Alfonsín de la Presidencia fue denominada como un “golpe de mercado”. El cálculo del nuevo Presidente fue, probablemente, que sólo una alianza con los más conspicuos representantes de la burguesía —es decir, aquellos actores económicos que habían mostrado el poder para desbaratar en febrero de ese año lo que todavía quedaba del gobierno radical— podría dotar al gobierno de la capacidad para lograr una estabilización de la economía. De modo que por primera vez en el país, se establecía una coalición entre el poseedor de los votos mayoritarios y los centros de decisión económica con más capacidad de incidir en el equilibrio o el desequilibrio macroeconómico del país.

El programa económico lanzado por los ministros

de Economía Miguel Roig y Néstor Rapanelli —este último accedió al cargo cuando Roig falleció a los pocos días de asumir— tuvo algún impacto inicial positivo, pero concluyó rápidamente en un fracaso. Inicialmente las tasas inflacionarias se redujeron significativamente dejando atrás el pico hiperinflacionario de mediados de 1989 —cuando los índices mensuales de variación del Índice de Precios al Consumidor ascendieron casi geométricamente: 33,3% en abril, 78,4% en mayo, 114,5% en junio y 196,6% en julio. Sin embargo, una nueva corrida del dólar hacia finales de año desencadenó la renuncia de Rapanelli y una segunda estampida hacia la hiperinflación.

El primer traspie de Menem en el área de la política económica no dejaba de tener gravedad. Al fin y al cabo el nuevo episodio hiperinflacionario se producía sólo después de seis meses de gobierno y de que se hubiera confiado el Ministerio respectivo a los gerentes de uno de los grupos empresariales más poderosos del continente. La respuesta del Presidente a la nueva crisis aparentemente confirmaba los peores presagios de quienes habían anunciado que el país había quedado a cargo de un político provinciano capaz de las más imprevisibles excentricidades; como reemplazante de Rapanelli fue designado Antonio Erman González, un contador demócrata-cristiano que había colaborado con Menem en el gobierno riojano. Esta circunstancia incrementaba el peligro de la situación; Erman González era prácticamente un desconocido para los políticos, los empresarios y los grandes operadores económicos, lo que aumentaba el riesgo de que la desconfianza de estos últimos contribuyera a acelerar aún más la inflación y a intensificar el proceso de descontrol de la economía.

Durante 1990, sin embargo, Erman González se reveló como un funcionario tenaz, decidido a aplicar un recetario de duro corte monetarista, a pesar de las resistencias que éste despertó en numerosos sectores sociales, como los empleados públicos, los maestros y la mayoría de la población de las provincias más deprimidas, cuyos ingresos dependían casi exclusivamente de transferencias del gobierno central. Las medidas de Erman González incluyeron:

1. Una fuerte restricción de la oferta monetaria, proceso que se inició con la expropiación de una porción del capital de los tenedores de bonos del Estado;

2. Una contracción adicional del ya deprimido gasto público, lo que determinó que, en la práctica, la inversión pública se redujera a niveles insignificantes; y

(8) Durante el curso del gobierno militar del Proceso se produjo una reconversión estructural de los grupos empresarios en el país. Su tendencia a la concentración económica se apoyó en ciertas ventajas comparativas derivadas de las vinculaciones de ciertas empresas con el circuito financiero, el manejo de la información y su capacidad de presión sobre el Estado. Estos sectores gestionaban sus intereses por dentro y por fuera de las corporaciones del sector con una renovada capacidad de generar situaciones de hecho en el sistema decisorio apoyado en la representación política.

3. Un manejo de la política cambiaría orientada a estabilizar en valores absolutos el nivel del dólar, incluso en circunstancias en las que las tasas inflacionarias mensuales se mantuvieron alrededor del 15% hasta finales del tercer trimestre del año.

El efecto combinado de las medidas fue el agravamiento de la recesión, fenómeno asociado con una tasa de alrededor del 8% del Producto Nacional Bruto y el descenso del producto industrial hasta niveles inéditos durante las últimas dos décadas.

El plan económico tuvo, empero, un segundo componente, cuyos efectos no fueron sólo prácticos, sino también simbólicos: el de las privatizaciones. A partir de 1990 la privatización de empresas y servicios estatales cobró un fuerte impulso. A diferencia del Alfonsín del período 1986-1988 que, como hemos señalado, había anunciado programas de privatización sin llegar a concretarlos, Menem encaró las privatizaciones sin ningún tipo de prejuicios y demostrando un bajo grado de preocupación por el respeto de las prerrogativas parlamentarias (9). Dado que el radicalismo debió entregar el gobierno antes del plazo estipulado, se comprometió a no bloquear en el Parlamento los proyectos de ley que enviara el nuevo gobierno hasta la fecha en que hubiera debido hacerse la transferencia del gobierno según las reglas establecidas. Esta circunstancia favoreció la renovada tendencia al presidencialismo que Menem ejercerá en su gestión.

La prueba principal de la convicción con que se encaró el programa de privatizaciones fue una decisión que implicó una ruptura radical con las prácticas del peronismo durante más de 40 años; así se anunció que dicho programa abarcaría las grandes empresas de servicios públicos, muchas de ellas creadas o nacionalizadas durante el primer gobierno peronista de 1946-1955. Se abrieron las licitaciones de dos de ellas. ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) y Aerolíneas Argentinas, y se puso al frente del proceso de venta de la primera a una de las figuras más conspicuas de la derecha liberal argentina, la dirigente de la UCD María Julia Alsogaray. Tras algunos tropiezos serios, que sobrevinieron cuando alguna de las firmas adjudicatorias de las licitaciones no pudieron cumplir con sus condiciones, el traspaso de las empresas se concretó en el último trimestre de 1990.

De todos modos, la importancia política de las

privatizaciones iniciales fue más allá de la contribución que supuestamente hicieron el alivio del déficit fiscal (en realidad, en este sentido, el potencial aporte era mínimo, ya que Aerolíneas Argentinas y ENTEL eran dos de las empresas de servicios públicos más rentables en claro contraste con casos como Ferrocarriles y Obras Sanitarias). Las privatizaciones constituyeron uno de los eslabones, quizá el más importante, que encadenaron los dos aspectos esenciales de la estrategia política de Menem. El primero de dichos aspectos fue la reducción del Estado. Este fue concebido como algo bueno en sí mismo a partir de un diagnóstico en el que toda acción estatal, y las actividades de los funcionarios y oficinas encargados de instrumentarlas, fueron simplemente percibidos como un ítem más que contribuía al abultamiento del déficit fiscal (10).

Además, la política de privatizaciones sirvió para articular y reforzar sistemáticamente un mensaje dirigido a los capitalistas nacionales y extranjeros que coincidía sustancialmente con las recomendaciones que éstos, junto con los organismos internacionales como el Fondo Monetario y el Banco Mundial, venían formulando desde hacía ya mucho tiempo. La acción del gobierno y la cada vez más importante capacidad de los medios para generar la agenda de temas de la sociedad, terminaron de ubicar el discurso político predominante en las claves del llamado *Washington consensus* (11). Se insistió así en que si se quería recuperar efectivamente el dinamismo de la economía, de lo que se trataba era de que el Estado se limitara a cumplir las funciones básicas de mantenimiento del orden y la seguridad pública, renunciando, por ende, a las atribuciones regulatorias que había desarrollado progresivamente desde la década del 30.

El mensaje de la reducción del Estado tuvo también otro tipo de receptores, esto es, la población en su conjunto, y en especial los sectores medios y populares que, dependiendo para su bienestar de los servicios públicos y de otras prestaciones del Estado, habían visto caer sus niveles de vida, al afrontar el progresivo deterioro de unos y otros desde la década de 1970. A los argentinos se les dijo que la privatización de los servicios públicos iba a permitir el reemplazo de prestaciones mediocres y cada vez más deterioradas por bienes y servicios producidos por empresas privadas que, además, iban a resultar más

(9) Debe señalarse, empero, que el gobierno radical privatizó un buen número de empresas en el área del Ministerio de Defensa. Asimismo, la iniciativa privatizadora más espectacular durante el gobierno de Alfonsín, el traspaso de Aerolíneas Argentinas a Alitalia, fue bloqueada en el Parlamento por los peronistas cuando ya se había concretado un acuerdo con la empresa italiana.

(10) El inicio del ciclo privatizador fue acompañado por los proyectos de Racionalización Administrativa —orientados a disminuir en alrededor de 120 mil plazas el empleo público— y el de Flexibilización Laboral, cuyos objetivos centrales consistían en permitir establecer contratos de trabajo con plazos acotados y eliminar de tal modo la indemnización de los contratados por despido, fijar un seguro de desempleo, permitir la polivalencia funcional de las labores de los contratados dentro del proceso de trabajo, etcétera.

(11) John Williamson en "The Progress of Policy Reform in Latin America", agrupa los puntos centrales de este consenso acerca de la reconversión capitalista de los países latinoamericanos: disciplina fiscal; definición de prioridades en los gastos públicos; reforma impositiva; liberalización financiera; tipo de cambio competitivo; liberalización laboral; inversiones extranjeras; privatizaciones; desregulación; derecho a la propiedad. (Institute for International Economics, *Policy Analyses in International Economics*, núm. 28, enero de 1990).

baratos porque librarían a todos de la carga de los impuestos —tanto los explícitos como el inflacionario— que financiaban a un Estado que administraba mal y servía peor.

El gobierno, entonces, estimó como los aspectos más importantes de las privatizaciones llevadas a cabo a la mencionada disminución del déficit fiscal, la disminución de una parte de la deuda externa (ya que los compradores utilizaron certificados de la misma) y al futuro mejoramiento de la eficiencia de los servicios. La oposición y los gremios afectados, por su parte, señalaron que las privatizaciones habían tenido serias irregularidades y que no aportaban un beneficio para el Estado nacional. Para la venta de estas empresas no se hizo, según ellos, una tasación e inventario previo de las empresas, tal como lo estipulaba la Ley de Reforma del Estado sancionada por el propio gobierno. En el caso de ENTEL se realizó una valuación contable tres veces inferior a la que surgiría de un inventario de bienes de la empresa. Por otra parte, la venta de estas empresas no supuso el ingreso de capitales significativos ya que se pagaron básicamente con papeles de la deuda externa, comprados además a su decaído precio real internacional. Por otro lado, las eventuales inversiones de los nuevos propietarios devendrán del gran aumento de tarifas permitido por el gobierno y, en el caso de Aerolíneas Argentinas, de la venta de parte de sus activos, los aviones, que serán reemplazados por otros alquilados. En todos los casos abundaron las denuncias de corrupción de los funcionarios, convertidos en intermediarios de la negociación privada de los bienes públicos. La palabra *cleptocracia* se empezó a usar desde sectores del mismo *establishment* económico para designar una extendida enfermedad en el gobierno. Preocupados, estos sectores temen que la corrupción afecte la buena disposición de la población hacia las privatizaciones.

El conjunto de medidas en marcha está transformando el perfil económico del país y las relaciones entre el Estado y la sociedad. El agotamiento del modelo anterior había llevado a la extenuación del Estado; el ajuste orientado a atender los requerimientos de la banca acreedora ya no podía seguir apelando de manera convencional al impuesto sobre el consumo y los salarios para sostener el gasto público y el déficit fiscal. Por ello, el plan económico ocasionó serios roces entre los sectores de la burguesía que debían aceptar un nuevo papel subordinado y las restricciones de las compras y los subsidios del Estado.

Ahora bien, los temas del *Washington consensus* aparecen como verdades abstractas que tienden a agotarse en el ajuste coyuntural, ya que no son condición suficiente para generar la inversión productiva ni determinan políticas económicas para conducir un proceso de transición entre dos modelos económicos que genera en su trayecto fuertes redistribuciones del ingreso entre sectores. Por ello, la aceptación de parte

de estas medidas por parte de la opinión pública — que busca el cambio y la salida de largos años de recesión— desemboca en el punto oscuro de cómo generar el crecimiento de la economía. Luego de largos años de escaso o nulo crecimiento, la exigencia de apertura al mercado internacional pero con un dólar de baja cotización para controlar la inflación, afecta incluso la misma perspectiva exportadora con que el neoliberalismo nutre su discurso. Salvo algunos sectores agropecuarios con altas ventajas comparativas o las industrias ya muy tecnificadas, el grueso de los sectores productivos depende de un mercado interno cada vez más estrecho. En ningún caso se perfila claramente un bloque de sectores económicos con razonable capacidad de tener un crecimiento capaz de arrastrar a otros sectores significativos de la economía. El contexto internacional de formación de capitales, la crisis fiscal y la deuda externa de Estados Unidos, el proteccionismo europeo y el escaso interés del Japón por estas áreas, termina por perfilar un panorama no muy favorable en cuanto al flujo de inversiones. En todo caso, la eventual consolidación del modelo nos presenta inevitablemente la imagen de un país más dual, con una exclusión social mucho más acentuada que la que ya existe. Pero no podemos realizar conjeturas sobre el futuro sin tener en cuenta la dimensión política y cultural del proceso que venimos analizando.

LA DESORGANIZACION DE LA POLITICA

La experiencia colectiva de la hiperinflación de comienzos de 1989 situó a la sociedad al borde de la pérdida de toda norma compartida y extendió la sensación de disolución del lazo social, de estar al borde del precipicio. En ese contexto, con el colapso de las variantes reformistas de los dos grandes partidos y sin alternativas de envergadura en el horizonte político, la energía decisoria y la celeridad del nuevo Presidente para encarar las privatizaciones y la reforma del Estado despertó una amplia expectativa positiva en la población. El apoyo del *establishment* económico-financiero, rápidamente repuesto de su sorpresa ante decisiones tan lejanas a lo esperado de un Presidente surgido del peronismo, completó un cuadro inicial que favoreció la imagen del nuevo gobierno. Comenzaba así no sólo la aplicación de determinado lineamiento económico, sino la alteración profunda de las alianzas en el poder, de los parámetros culturales en que se venía desarrollando la institucionalización democrática del país y de las formas de hacer política.

En efecto, la transición democrática inaugurada a mediados de 1982 repuso a los partidos como la instancia central de representación política. Hacia comienzos de 1983, la población hizo de la afiliación callejera a los mismos un acto de reafirmación del calendario electoral ante las sospechas de dilaciones

y maniobras del gobierno militar en retirada. Se llegó así a abultadas cifras de afiliados partidarios calculadas en un 25% del total del padrón electoral. Las temáticas que comenzaban a dar vida al nuevo espacio público los revaloraba como instancias centrales de la democracia. Pero la historia que venimos narrando alteró aquel cuadro inicial. La lógica decisoria centralizada que estimuló la crisis y la inflación, los magros resultados obtenidos en el plano económico, las luchas internas por espacios de poder, la creciente distancia entre las decisiones y la calle, la crisis de credibilidad, deterioraron marcadamente la imagen de los partidos en una opinión pública que, sin embargo, no dejó de afirmar en los momentos críticos su clara opción por el régimen democrático.

En este contexto, la personalización de la política se hizo más acentuada, los dos grandes partidos perdieron un porcentaje importante de votos cautivos debilitando seriamente su control del cuadro electoral nacional y los denominados indecisos electorales aumentaron a cifras cercanas al 70% del padrón hasta pocos meses antes de las elecciones. Los partidos, en suma, redujeron su peso específico en el proceso de formación de las decisiones políticas del Estado. Quizá entraron en la escena de la transición con una imagen de sus funciones más apropiada para otra época o marcadamente deducida del “deber ser” democrático. Pronto experimentaron los nuevos límites de la política y de la representación partidaria en la dinámica de la crisis de un país periférico.

El nuevo punto de partida, trans y suprapartidario, que comenzó a ejercer Menem acentuó el descentramiento de los partidos, empezando por el suyo, el Partido Justicialista. Pero lo que parece consolidar este fenómeno son las transformaciones de las relaciones entre el Estado y la sociedad que produce la política gubernamental. Por una parte, la prioridad antiinflacionaria continúa una tendencia heredada que otorga una gran autonomía decisoria a las autoridades económicas, por fuera de cualquier pacto o negociación entre los sectores sociales. Pero además, las privatizaciones construyen un escenario público basado centralmente en la interrelación entre actores lejanos a los comités partidarios: funcionarios, empresas compradoras y bancos acreedores. Lo que, por otra parte, acentúa las formas de acción sobre instancias de la administración pública a través de *lobbys* tendentes a generar determinadas decisiones gubernamentales. Para completar el cuadro, la reducción del Estado y la ausencia de políticas sociales limitan la posibilidad de retener o generar clientelas partidarias.

El desgaste de los partidos y la redefinición de su papel en épocas de reestructuración capitalista no

concertada, es funcional a otra tendencia político-cultural actual del país. Nos referimos a la espectacularización de la política por parte de los medios de comunicación, particularmente la televisión. Estos constituyen escenarios inmensamente más poderosos que los que llegan a generar de manera directa los partidos en la sociedad. Este fenómeno es parte de otro más vasto y extendido: el creciente predominio de los lenguajes audiovisuales sobre la cultura letrada, que tradicionalmente era la más característica de las élites partidarias. El televidente, en un contexto social cada vez más adverso y excluyente, ejerce su “videopoder” como acercamiento a lo lejano de las decisiones y pone en juego saberes cultivados históricamente como público de los medios: la lectura de indicios, del lenguaje corporal, etcétera. Los discursos que quieren convencer son sospechosos, no muy creíbles y, entonces, se ejercen los códigos y saberes aprendidos en la relación con los medios, que siempre tendieron a escapar de las pautas y normalizaciones discursivas de las instituciones del Estado y del cientificismo (12). Asimismo, los medios dan explicaciones inmediatas de los hechos que conmueven día a día a la opinión pública en el marco de la crisis con un *timing* infinitamente más veloz que el de la letanía de los aparatos partidarios.

Por cierto, la aparición de un político en los medios no puede reemplazar su imprescindible buen contacto directo con la gente. Tampoco hablamos de las virtudes mágicas de una cada vez menos creíble publicidad política electoral. Nos referimos, por una parte, a la enorme potencia que le da a la imagen de un político tener un buen contacto personal con la gente y, al mismo tiempo, ser un personaje habitual de los medios, dominar sus lenguajes y reglas de espectacularización de la política. Y, por otro lado, hacemos alusión al papel que tienen ciertos comunicadores —nuevos intelectuales centrales de la política— para definir y estabilizar la agenda de temas de la sociedad; en nuestro caso, para sostener el ingreso exitoso del *Washington consensus* en el debate nativo.

Un presidente con buen contacto con la gente, que es imitado en los medios por artistas y él mismo imita diversas identidades sociales, unido a la buena construcción de la agenda por ciertos comunicadores, constituyen entonces el juego central de voces del verosímil cultural menemista.

Estamos hablando de una nueva integración entre líder, partidos, medios y sistema político que, en el proceso histórico que nos ocupa, tiene una gran relevancia. En efecto, la “alianza estratégica” del Presi-

(12) Este tipo de espectacularización de la política supone quizás el triunfo de los géneros que, desde la alta cultura, se calificaron en otros tiempos como “menores”: el melodrama, el humor gestual, la imitación, la música popular, los relatos sobre héroes deportivos, etcétera. La construcción de la confianza en el político mediante la puesta en juego de diversas claves de la cultura popular reemplaza al poder de las demostraciones técnicas y de los intentos evidentes de persuasión que pueda ejercer un político sobre el público. Obviamente, en ningún caso se está exento de estrategias manipulatorias que tendrán distinta suerte con el auditorio.

dente debe generar su propio personal político, operación que encuentra ciertos obstáculos en las dirigencias partidarias institucionalizadas, que ganan o influyen en las llamadas "internas" partidarias. Pero el Presidente y una constelación de comunicadores le ganan a esos políticos sus "externas", el ambiente en que se desenvuelven. Por ello las operaciones de medios, combinadas con diversos proyectos de reforma del sistema electoral (ley de lemas, internas abiertas, candidatos extrapartidarios en las listas, etcétera), constituyen el esquema ideado desde el gobierno para romper el cuello de botella que encuentra en sectores de las dirigencias y crear una nueva clase política afín al proyecto en el poder y a su líder en el Estado.

De este modo, la representación partidaria está en cuestión y los dos grandes partidos están procesando un largo y confuso cambio de identidad. Gran parte de la población se mueve con autonomía del sistema de partidos y ejerce el voto castigo sin sentirse obligada por lealtades partidarias o mandatos ideológicos. En este sentido, un acontecimiento significativo, condensador de la situación que venimos describiendo, lo constituyó la Consulta Popular realizada en la provincia de Buenos Aires en agosto de 1990 para ratificar o no la reforma de la Constitución provincial aprobada por el Parlamento local.

El impacto de este plebiscito fue mucho mayor de lo previsible. La propuesta de reforma de la Constitución fue rechazada por un amplio margen de votos afectando negativamente a las cúpulas de los dos principales partidos, el Justicialismo y la Unión Cívica Radical y, especialmente, a los dirigentes partidarios máximos, el gobernador Antonio Cafiero y el ex presidente Alfonsín. Si bien la propuesta de plebiscito había sido aprobada por la legislatura provincial, resultó evidente que tanto Cafiero como Alfonsín apoyaron decididamente la iniciativa, poniendo en juego su propio prestigio. Sin embargo, el abrumador resultado negativo tuvo un impacto incluso más amplio: intensificó la magnitud del fenómeno que ya se venía experimentando desde 1988 en cuanto al cuestionamiento a la clase política argentina, y en especial a los segmentos de la misma organizados en torno a los partidos y el Parlamento.

El resultado electoral reconoce múltiples motivaciones, que no viene al caso analizar en este texto; sólo señalemos que se constituyó en la expresión más tajante de autonomía de gran parte del electorado que vota habitualmente por los dos grandes partidos, frente a una propuesta que aparecía acordada previamente por las cúpulas partidarias. Este fenómeno contuvo una gran cuota de ambigüedad, pues si bien reveló una mayor autonomía de la gente en sus decisiones, por otro, evidenció un debilitamiento del valor de los bienes políticos ya que la nueva Constitución significaba un innegable avance en el campo de las libertades individuales, los derechos sociales y cierta descentralización municipal del poder y los

recursos provinciales. Pero primó el voto castigo, en gran parte inspirado por los efectos del ajuste económico en la población.

Por su parte, el presidente Menem, con un manejo ambiguo de las opiniones y posiciones, apoyó el sí en el plebiscito, pero luego del resultado electoral pasó a acentuar un discurso crítico hacia la clase política del país, colocándose como por fuera de la misma, intentando que ningún costo alcanzara a su figura. Pero además de esta astucia en la preservación de su imagen, aceleró uno de sus proyectos centrales: la reforma de las reglas electorales que le permita cooptar dirigencias de fuera del justicialismo y del propio sistema de partidos en general.

El voto del 5 de agosto constituye, en lo sustancial, la expresión condensada del fenómeno que venimos analizando: una transformación radical de los mecanismos de hacer política en Argentina. Este proceso, en todo caso, está apenas en sus comienzos; esto le otorga a todo análisis un carácter extremadamente preliminar, lo cual también vale obviamente para el nuestro.

LA POSTRANSICION

La reubicación de los partidos en el nuevo cuadro general de la formación del poder se aleja decisivamente de la imagen que sobre su papel tuvieron ellos mismos y el sentido común predominante en los primeros pasos de la transición democrática. Es más, este contexto obra sobre los mismos partidos en pos de determinadas modificaciones. De tal modo que el campo de la representación política es un escenario en que no sólo se libran batallas en términos de relaciones de fuerza entre los partidos preexistentes. Más profundamente, se está dando un proceso de alteración de las formas de representación, de crisis de identidades institucionales y de circulación del personal dirigente. Este es un terreno precario, en el que es difícil distinguir las derrotas y los éxitos duraderos de los efímeros. Por ello su resultado es incierto en un juego permanente de tendencias y contratendencias.

La labilidad de este espacio partidario es parte de un complejo proceso de cambio, de desarticulación de actores sociales y políticos que, sin embargo, contiene ciertas bases potenciales para finalizar el largo proceso de inestabilidad inaugurado en 1955, arribando por cierto, a un sistema democrático diferente al imaginado durante la transición. En primer lugar, la reconversión capitalista es impulsada por el actor político que siempre se constituyó en su principal obstáculo: el justicialismo. Quizá sólo desde esta vertiente política se podía avanzar en la desarticulación del modelo económico anterior, consolidado en sus mejores épocas precisamente por el primer peronismo. Como ya señalamos, la "alianza estratégica" del Presidente une, por primera vez, al poseedor de la mayoría electoral con el *establishment* económico-financiero local y el *Washington consensus*. Este

fenómeno produjo serios efectos sobre el sindicalismo, hegemonizado históricamente por el peronismo y que también venía arrastrando una crisis de identidad, derivada de las transformaciones que la larga recesión produjo en la industria y del fin de sus funciones directamente políticas ejercidas durante los 18 años de proscripción del peronismo desde 1955. El sindicalismo se encuentra dividido, con una gran parte de su dirigencia que aceptó jugar un papel secundario en la formación del poder a cambio de canjes y espacios en las relaciones del sindicalismo con el Estado (obras sociales, ministerio del Trabajo, parlamento, etcétera).

Por otra parte, la derrota de la sublevación militar de diciembre de 1990 afectó a los sectores ideológicos fundamentalistas del ejército, que se conocen bajo la denominación de "Carapintadas". Esta sublevación presentó algunas características particulares: tuvieron una participación mayoritaria suboficiales que atraviesan por una grave situación de deterioro económico como todos los empleados estatales; comenzó con hechos de sangre entre miembros de la fuerza; fue difusa en sus demandas explícitas pero claramente referida en términos ideológicos a la conducción del principal oficial fundamentalista, el coronel retirado Mohamed Alí Seineldín. Estos rasgos de la asonada le restaron posibilidades de extenderse a amplios sectores del ejército y, finalmente, fue reducida rápida y violentamente. De tal modo, el Presidente mostró un poder de fuego que no pudo ejercer el Ejecutivo en las anteriores rebeliones militares. Se abrió entonces la posibilidad de una amplia depuración de las fuerzas del ejército.

Además, los sectores reformistas de los dos grandes partidos, afines al discurso inaugurado en la transición, esto es, el alfonsinismo y lo que fue la Renovación peronista, mantienen un potencial político importante pero no alcanzan a constituir una alternativa clara en medio de las iniciativas y medidas permanentes que adopta el gobierno. Todavía pesa sobre ellos los costos de conducir una transición en el marco de una crisis estructural, subestimada y relativizada en un discurso preponderantemente institucionalista. La expresión partidaria de la derecha conservadora, la Unión del Centro Democrático, se integró en parte a la "alianza estratégica": algunos de sus dirigentes están en cargos públicos y parte de su base electoral se manifiesta en las encuestas dispuestas a votar por el justicialismo. Otros de sus fragmentos se van uniendo a fuerzas provinciales dirigidas por militares retirados que fueron gobernadores de algunas provincias durante el último gobierno militar. La

izquierda orgánica, por su parte, puede coyunturalmente ponerse en el foco de atención en medio de una protesta social, pero atraviesa la misma crisis por la que pasa esta franja ideológica en el mundo, con el agregado de que en Argentina controla sólo una parte ínfima del padrón electoral. Los casos de crecimiento se presentan a nivel de ciertas fuerzas provinciales, que seguramente tendrán una importante influencia en las elecciones parlamentarias y de gobernadores de 1991.

Los nuevos fenómenos autónomos de la sociedad se presentan bajo la novedosa forma de movimientos cívicos con reivindicaciones referidas a la justicia, la corrupción policial y la seguridad vecinal. En todas sus variantes no buscan la representación partidaria ni tienen una relación de intercambio y presión con determinadas instancias de la administración estatal, como los llamados movimientos sociales. Ellos constituyen otra de las novedades en el campo de las formas de participación y de la cultura política nacionales.

Este cuadro muestra un punto de anclaje del gobierno mucho más consistente que el que presenta el resbaladizo terreno de la representación partidaria. Sin embargo, es prematuro afirmar que estamos en el marco de un orden político y de un modelo económico nuevos. La larga recesión, el peligro siempre presente del estallido social, la precaria estabilidad y control de la inflación ponen de por sí interrogantes al proceso que venimos describiendo. Este es un proceso abierto de construcción y recomposición de actores sociopolíticos y de alianzas, de cambio de los parámetros culturales de la política, de alteración de los "topes" que ponían límites a la inestabilidad inaugurada en 1955, pero que la reproducían en el juego de "suma cero". ¿Hasta qué punto en medio del deterioro incesante se incuban nuevos ejes de articulación de un orden diferente? Es difícil saberlo. Lo que sí es seguro es que la democratización ha cambiado sus perfiles respecto a las problemáticas y actores que predominaron en la transición. También han caído muchas de las categorías de análisis con que preponderantemente se le interpretó en aquellos años.

El régimen institucional pudo absorber desde 1987 dos hiperinflaciones y tres sublevaciones militares. La opinión pública es mayoritariamente adversa al indulto a los ex comandantes condenados por violaciones a los derechos humanos con que el Presidente Menem terminó 1990. Sin embargo, queda abierto el tema de cuál tipo de democracia podrá lograr el cierre del largo ciclo de inestabilidad política de Argentina.

RESUMEN

En este artículo los autores tratan de identificar en la Argentina post-dictatorial las líneas de evolución a largo plazo. En ese sentido el artículo deja de lado las variaciones coyunturales de la compleja y cambiante situación política argentina y se centra en la delimitación y análisis de las transformaciones más profundas y durables. Para esto se analizan los cambios en las identidades de los partidos, en las alianzas de poder, y en las formas de relación entre Estado, partidos y base social.

ABSTRACT

In this article, the authors try to identify in the post-dictatorial Argentina, the long-term political evolution lines. In this sense, the article gives no importance to the coyuntural variations of the complex and changing Argentine political context, and it points out the delimitation and analysis of the most deep and durables transformations. For this reason, they analyze the changes in the party identities, in the power alliances, and in the relations among the State, parties and social base.