

## *VIII. El impulso y su freno, 1983-1989*

### LA ILUSIÓN DEMOCRÁTICA

El nuevo presidente, Raúl Alfonsín, asumió el 10 de diciembre de 1983 y convocó a una concentración en la Plaza de Mayo; para marcar las continuidades y las rupturas con la tradición política anterior, desechó los “históricos balcones” de la Casa Rosada y eligió los del Cabildo. Como en 1916, la multitud que se volcó a las calles sentía que la civilidad había alcanzado el poder. Pronto se puso de relieve no sólo la capacidad de resistencia de los enemigos juzgados vencidos, sino la dificultad para satisfacer el conjunto de demandas de todo tipo que la sociedad había venido acumulando y que esperaba ver resueltas de inmediato, quizá porque a la clásica imagen del Estado providente se sumaba la convicción -alimentada por el candidato triunfante- de que el retorno a la democracia suponía la solución de todos los problemas.

Pero éstos subsistían, y sobre todo los económicos, aunque en la campaña electoral se habló poco de ellos. Más allá de sus problemas de fondo, la economía se encontraba desde 1981 en estado de desgobierno y casi de caos: inflación desatada, deuda externa multiplicada y con fuertes vencimientos inmediatos, y un Estado carente de recursos, sin posibilidad de atender a los variados

reclamos de la sociedad, desde la educación o la salud hasta los de carácter salarial de sus propios empleados, y aun con una fuerte limitación en su capacidad para dirigir la crisis.

Esa incertidumbre acerca de la capacidad del gobierno democrático se extendía a los otros campos, donde los poderes corporativos -los militares, la Iglesia, los empresarios, los sindicatos- habían demostrado tener una enorme fuerza. Pero casi todos ellos habían quedado comprometidos con el régimen caído, o salpicados por su derrumbe, y se encontraban a la defensiva. Sus viejas solidaridades estaban rotas y faltaba un centro político que articulara sus voces, de modo que debieron mantenerse a la expectativa, sumándose al coro de alabanzas a la democracia restaurada y rindiendo homenaje al nuevo poder democrático. El adversario político principal del radicalismo gobernante, el peronismo, vivía una fuerte crisis interna, latente desde antes de la elección pero agudizada luego de lo que fue su primera derrota en una elección presidencial. Mientras el sindicalismo peronista se separaba de la conducción partidaria y ensayaba su propia estrategia para enfrentar los embates del gobierno, el peronismo político buscó sin éxito definir su perfil, atacándolo desde la derecha o desde la izquierda, o desde ambos lados a la vez, como lo hacía el senador Vicente Saadi.

El poder que administraba el presidente Alfonsín era, a la vez, grande y escaso. El radicalismo había alcanzado una proporción de votos sólo comparable con los grandes triunfos plebiscitarios de Yrigoyen o Perón, y tenía mayoría en la Cámara de Diputados, pero había perdido en el interior tradicional y no controlaba la mayoría del Senado. Si el liderazgo de Alfonsín en su partido era fuerte, la Unión Cívica Radical (UCR) constituía una fuerza no demasiado homogénea, donde se discutieron y hasta se obstaculizaron muchas de las iniciativas del presidente, quien prefirió rodearse de un grupo

de intelectuales y técnicos recientemente acercados a la vida política, y de un grupo radical juvenil, la Coordinadora, que avanzó con fuerza en el manejo del partido y del gobierno. Fuerte en la escena política, el radicalismo no tenía, en cambio -más allá de las adhesiones que inicialmente cosecha todo triunfador-, muchos apoyos consistentes en el ámbito de los poderes corporativos, un territorio donde sus adversarios peronistas se movían en cambio con toda fluidez. El Estado -que debía librar sus combates contra esos poderes y al que el gobierno no controlaba por completo- carecía de eficiencia y aun de credibilidad para la sociedad.

Pero cuando asumió el gobierno, el presidente Alfonsín tenía detrás de sí una enorme fuerza, cuya capacidad era aún una incógnita: la civilidad, identificada toda ella, más allá de sus opciones políticas, con la propuesta de construir un Estado de derecho, al cual esos poderes corporativos debían someterse, y consolidar un conjunto de reglas, capaces de zanjar los conflictos de una manera pacífica, ordenada, transparente y equitativa. Era poco y muchísimo: se trataba de una identidad política fundada en valores éticos, que subsumía los intereses específicos de sus integrantes, en muchos casos representados precisamente por aquellas corporaciones, pero que en el entusiasmo de la recuperación democrática quedaban postergados. Mucho más aún que los gobernantes, la civilidad vivió la euforia y la ilusión de la democracia, poderosa y “boba” a la vez. Con estos respaldos, en cierto sentido fuertes y en otros débiles, el presidente debía elegir entre gobernar activamente, tensando al máximo el polo de la civilidad, lo que implicaba confrontar con intereses establecidos y aun introducir fisuras en su frente de apoyo, o privilegiar las soluciones consensuadas, los acuerdos con los poderes establecidos, lo que implicaba postergar los problemas que requerían definiciones claras. El gobierno eligió en general la primera línea, pero debió

aceptar la segunda cuando algunos fuertes golpes le demostraron los límites de su poder. No obstante, hasta 1987 mantuvo la iniciativa, buscando caminos alternativos y presentando ante cada contraste nuevas propuestas, que Alfonsín sacaba -decían muchos observadores- como de la galera de un mago.

En el diagnóstico de la crisis, los problemas económicos parecían por entonces menos significativos que los políticos: lo fundamental era eliminar el autoritarismo y encontrar los modos auténticos de representación de la voluntad ciudadana. El gobierno atribuyó una gran importancia, simbólica y real, a la política cultural y educativa, destinada en el largo plazo a remover el autoritarismo que anidaba en las instituciones, las prácticas y las conciencias, representado en la difundida imagen del “enano fascista”. Coincidiendo con los deseos de la sociedad de participación y de ejercicio de la libertad de expresión y de opinión, largamente postergada, las consignas generales fueron la modernización cultural, la participación amplia y sobre todo el pluralismo y el rechazo de todo dogmatismo.

En este terreno se avanzó inicialmente con facilidad: se desarrolló un programa de alfabetización masiva, se atacaron los mecanismos represivos que anidaban en el sistema escolar y se abrieron los canales para discutir contenidos y formas -a veces puestas en práctica con una alta dosis de utopismo y voluntarismo-, lo que debía culminar en un Congreso Pedagógico que, como el de cien años atrás, determinaría qué educación quería la sociedad. En el campo de la cultura y de los medios de comunicación manejados por el Estado, la libertad de expresión, ampliamente ejercida, permitió un desarrollo plural de la opinión y un cierto “destape”, para algunos irritante, en las formas y en los temas. En la universidad y en el sistema científico del Estado volvieron los mejores intelectuales e investigadores, cuya marginación había

comenzado en 1966. Aunque en muchas universidades los cambios no fueron significativos, en otras, como la de Buenos Aires, hubo profundas transformaciones. Estas instituciones, que debieron resolver el problema planteado por un masivo deseo de los jóvenes de ingresar a ellas, se reconstruyeron sobre la base de la excelencia académica y el pluralismo, y en algunos casos alcanzaron niveles de calidad similares a los de su época dorada, a principios de la década de 1960.

Además de volver a la vida académica, los intelectuales se incorporaron a la política, y la política se intelectualizó. Su presencia fue habitual en los medios de comunicación. Alfonsín recurrió a ellos, como asesores o funcionarios técnicos, y su discurso, que traducía en clave política lo que los académicos elaboraban, resultó moderno, complejo y profundo, a tono con lo que en el mundo se esperaba de un estadista. No fue el único -su más notorio compañero en ese camino fue el peronista Antonio Cafiero- y la discusión política adquirió brillo y, en menor medida, profundidad.

El punto culminante de esta modernización cultural fue la aprobación de la ley que autorizaba el divorcio vincular -un tema tabú- y posteriormente la referida a la patria potestad compartida, que avanzaba en el proyecto de modernización de las relaciones familiares, campo en el que la Argentina estaba sensiblemente atrasada respecto de las tendencias mundiales. La ley sobre divorcio fue sancionada a principios de 1987, luego de una breve pero intensa discusión. Los sectores más tradicionales de la Iglesia católica intentaron oponerse, con los mecanismos habituales de presión y con manifestaciones en las que hasta la Virgen de Luján fue sacada a la calle. Fracasaron, por el alto consenso existente alrededor de la nueva norma, incluso entre sectores católicos, preocupados quizá por las consecuencias familiares de una práctica ya habitual en sus propios círculos. En cambio, la Iglesia se movilizó

con éxito alrededor del Congreso Pedagógico -cuestión que le interesaba de manera directa y profunda, por su fuerte participación en la educación privada- defendiendo, paradójicamente, contra un supuesto avance estatal, el pluralismo y la libertad de conciencia.

La Iglesia, que en 1981 se había definido por la democracia -aunque sin hacer la crítica de su relación con el gobierno militar-, fue evolucionando hacia una creciente hostilidad al gobierno radical, irritada por su escasa injerencia -al menos, menor a sus aspiraciones- en el área de la enseñanza privada, la sanción de la ley de divorcio y el tono en general laico del discurso cultural que circulaba por las instituciones y los medios del Estado. Confluyeron a ello un cambio en el equilibrio interno del episcopado local y la orientación general impresa a la Iglesia por el papa Juan Pablo II, decidido a dar una batalla por la integridad de la comunidad católica que tenía su centro precisamente en lo cultural. Ese combate, asumido por los obispos locales más conservadores, les permitió empezar a reconstruir su arco de solidaridades con otros integristas deseosos de volver. Enfrentado de manera creciente con el gobierno radical -el presidente respondió de manera enérgica en un templo a las opiniones políticas de un obispo, que además era vicario castrense-, este sector de la Iglesia, que paulatinamente empezaba a dominar en ella, asumió el papel de censor social, con un discurso de combate. La democracia -decían- resultaba ser el compendio de los males del siglo: la droga, el terrorismo, la pornografía o el aborto.

El discurso ético, centrado en los valores de la democracia, la paz, los derechos humanos, la solidaridad internacional y la independencia de los Estados, fue puesto al servicio de una reinserción del país en la comunidad internacional, que recientemente había censurado y hasta aislado al régimen militar. Pronto, la oveja negra se convirtió en el hijo pródigo; los éxitos en

este terreno, expresados en la gran popularidad alcanzada por el presidente en distintos lugares del mundo, fueron utilizados para afianzar y fortalecer las instituciones democráticas locales, todavía precarias. Con esos criterios se encararon las principales cuestiones pendientes, con Chile por el Beagle y con Gran Bretaña por las Malvinas. En el primer caso, el laudo papal, que los militares habían considerado inaceptable pero sin atreverse a rechazarlo, fue asumido como la única solución posible para el gobierno democrático, que necesitaba reafirmar los valores de la paz y eliminar un conflicto capaz de mantener vivo el militarismo. Para doblegar las resistencias internas a su aprobación -nutridas en el tradicional nacionalismo y en un reluctant belicismo-, se convocó a un referéndum popular no vinculante, que corroboró el amplio consenso existente para esa solución pacífica e inmediata. Aun así, la aprobación por el Senado -donde el peronismo tenía la mayoría- se logró por el mínimo margen de un voto. En el caso de las Malvinas, donde la torpeza militar había llevado a la pérdida de lo largamente ganado en la opinión pública internacional y en las negociaciones bilaterales, también se recuperó terreno: las votaciones en las Naciones Unidas, instando a las partes a la negociación, fueron cada vez más favorables, incluyeron a las principales potencias occidentales y aislaron al gobierno británico. Sin embargo, la expectativa de que ello sirviera para convencerlo de la conveniencia de iniciar una negociación que incluyera de alguna manera el tema de la soberanía resultó totalmente defraudada.

Asociada con otros países que acababan de retornar a la democracia -Uruguay, Brasil, Perú-, la Argentina se propuso mediar en el conflicto en Centroamérica, y sobre todo en la cuestión de Nicaragua. Se trataba de aplicar los principios éticos y políticos generales, y también de evitar los riesgos internos que podía acarrear uno de los episodios finales de la Guerra Fría. En

discrepancia con Estados Unidos, pero aprovechando su buena voluntad hacia las democracias restauradas, logró que al final se alcanzara una solución relativamente equitativa. Actuando con independencia, dialogando con los países no alineados, reivindicando los principios pero absteniéndose de los enfrentamientos más duros -por ejemplo, constituir un “club de deudores” para negociar la deuda externa-, el gobierno argentino mantuvo una buena relación con el estadounidense, que respaldó con firmeza las instituciones democráticas, cortó toda vinculación con militares nostálgicos y apoyó luego los diversos intentos de estabilización de la economía.

#### LA CORPORACIÓN MILITAR Y LA SINDICAL

En el terreno cultural y en el de las relaciones exteriores, el gobierno radical pudo avanzar con relativa facilidad, pero el camino se hizo más empinado cuando afrontó los problemas de las dos grandes corporaciones cuyo pacto había denunciado en la campaña electoral: la militar y la sindical. En los dos terrenos, pronto quedó claro que el poder del gobierno era insuficiente para forzar a ambas a aceptar sus reglas.

El grueso de la sociedad, que había empezado condenando a los militares por su fracaso en la guerra, se enteró de manera abrumadora de aquello que hasta entonces había preferido ignorar: las atrocidades de la represión, puestas en evidencia por un alud de denuncias judiciales, por los medios de comunicación y, sobre todo, por el cuidadoso informe realizado por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), constituida por el gobierno con personalidades independientes, y presidida por el escritor Ernesto Sábato. Su texto, difundido masivamente con el título de *Nunca más*, resultó incontrovertible, aun para quienes



querían justificar a los militares. En la sociedad se manifestaron algunas confusiones y ambigüedades: ¿eran culpables de haber hecho la guerra de Malvinas, o tan sólo de haberla perdido?; ¿eran culpables de haber torturado, o simplemente de haber torturado a inocentes? Pero la inmensa mayoría los repudió en forma masiva, se movilizó y exigió justicia, amplia y exhaustiva, y castigo a los culpables.

La derrota en la guerra de Malvinas, el rotundo fracaso político, las divisiones entre las fuerzas, los propios cuestionamientos internos, que afectaban la organización jerárquica, todo ello debilitaba la institución militar, que, sin embargo, no había sido expulsada del poder. Como se repetía por entonces, en la Argentina no había habido una toma de la Bastilla. Pronto, la solidaridad corporativa de los militares se reconstituyó en torno de lo que reivindicaban como su éxito: la victoria en la “guerra contra la subversión”. Rechazaron la condena de la sociedad, recordaron que su acción contó con la complacencia generalizada, incluso de los políticos luego sumados al coro de los detractores, y que a lo sumo estaban dispuestos a admitir “excesos” propios de una “guerra sucia”.

En los años del Proceso, el presidente Alfonsín había estado entre los más enérgicos defensores de los derechos humanos, y había hecho de ellos una bandera durante la campaña, en la que también fustigó duramente a la corporación militar. Sin duda compartía los reclamos generalizados de justicia, pero se preocupaba también por encontrar la manera de subordinar a las Fuerzas Armadas al poder civil, de una vez y para siempre. Para ello proponía algunas distinciones, lógicas pero difíciles de ser admitidas por la sociedad movilizada, y en particular por las organizaciones de derechos humanos: separar el juicio a los culpables del juzgamiento a la institución, que era y seguiría siendo parte del Estado, y poner

límite a aquel juicio, deslindando responsabilidades y distinguiendo entre quienes dieron las órdenes que condujeron a la masacre, quienes se limitaron a cumplirlas y quienes se excedieron, cometiendo delitos aberrantes. Se trataba de concentrar el castigo en las cúpulas y en las más notorias *bêtes noires*, y aplicar al resto el criterio de la obediencia debida. Sobre todo, el gobierno confiaba en que las propias Fuerzas Armadas se comprometieran con esta propuesta, intermedia entre las demandas de la civilidad y la postura dominante entre los militares, que asumieran la crítica de su propia acción y procedieran a su depuración, castigando a los máximos culpables. Para ello, se procedió a reformar el Código de Justicia Militar, estableciendo una primera instancia castrense y otra civil, y se dispuso el enjuiciamiento de las tres primeras Juntas Militares, a las que se sumó la cúpula de las organizaciones armadas Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) (de hecho, extinguida) y Montoneros.

Se trataba de transitar un difícil camino entre dos intransigencias. El primer contratiempo sobrevino cuando se hizo evidente que los militares se negaban a revisar su acción y a juzgar a sus jefes: a fin del año 1984, cuando se sentían los primeros remezones en los cuarteles, los tribunales castrenses proclamaron la corrección de lo actuado por las juntas, y entonces el Ejecutivo trasladó las causas judiciales a la Cámara Federal de la Capital. En abril de 1985, en un clima mucho más agitado aún, comenzó el juicio público de los excomandantes. El juicio, que duró hasta fin de año, terminó de revelar las atrocidades de la represión, pero mostró una cierta pérdida de militancia de la civilidad, mientras las organizaciones defensoras de los derechos humanos hacían oír una voz cada vez más dura e intransigente. Comenzaron a escucharse otras voces, hasta entonces prudentemente silenciadas, que defendieron la acción de los militares y reclamaron su amnistía. A

fin de 1985, poco después de que el gobierno ganara las elecciones legislativas, se conoció el fallo de la Cámara Penal, que condenó a los excomandantes, negó que hubiera habido guerra alguna que justificara su acción, distinguió entre las responsabilidades de cada uno de ellos y dispuso continuar la acción penal contra los demás responsables de las operaciones. La Justicia había certificado la aberrante conducta de los jefes del Proceso, había descalificado cualquier justificación y los militares habían quedado sometidos a la ley civil. Esta circunstancia fue absolutamente excepcional, y en ese sentido fue un fallo ejemplar y un fundamento notable para el Estado de derecho que la democracia se proponía establecer. Pero no clausuraba el problema pendiente entre la sociedad y la institución militar, sino que lo mantenía abierto.

De ahí en más, la Justicia siguió activa, dando curso a las múltiples denuncias contra oficiales de distinta graduación, citándolos y encausándolos. La convulsión interna de las Fuerzas Armadas, y muy especialmente del Ejército, tuvo un nuevo eje: ya no se trataba tanto de la reivindicación global como de la situación de los citados por los jueces, oficiales de menor graduación y en actividad, que no se consideraban los responsables, sino los ejecutores de lo imputado. El gobierno, por su parte, inició un largo y desgastante intento de acotar y poner límites a la acción judicial, para así contener ese clima de fronda que fermentaba en los cuarteles, alimentado por una solidaridad horizontal que desbordaba la estructura jerárquica. Se trataba de una decisión política, ni ética ni jurídica, basada en un cálculo de fuerzas que demostró ser bastante ajustado, materializada sucesivamente en las leyes llamadas de Punto Final y de Obediencia Debida. La primera, sancionada a fines de 1985, ponía un límite temporal de dos meses a las citaciones judiciales, pasado el cual ya no habría otras nuevas. Nadie acompañó al gobierno en la sanción de esta ley: la derecha,

peronista o liberal, porque era partidaria de una amnistía completa; los sectores progresistas, incluyendo al peronismo renovador, por no cargar con sus costos políticos. Éstos fueron altos, y sus resultados terminaron siendo contraproducentes, pues sólo se logró un alud de citaciones judiciales y enjuiciamientos que en lugar de aligerar el problema lo agudizaron.

En ese contexto, se llegó al episodio de Semana Santa de 1987. Un grupo de oficiales, encabezado por el teniente coronel Aldo Rico, se acuarteló en Campo de Mayo, exigiendo una solución política a la cuestión de las citaciones y, en general, una reconsideración de la conducta del Ejército, a su juicio injustamente condenado. No se trataba de los típicos levantamientos de los anteriores 50 o 60 años, pues los oficiales amotinados no cuestionaban el orden constitucional, sino que reclamaban al gobierno que solucionara el problema de un grupo de oficiales. Tampoco tuvieron, a diferencia de todos aquellos levantamientos anteriores, el respaldo de sectores civiles, que normalmente eran los motores de los golpes. Cuestionaban en cambio, y con vehemencia, a la propia conducción del Ejército: los generales que descargaban sus responsabilidades en los subordinados, y que además eran responsables de la derrota en Malvinas y de la “entrega” del país a los intereses extranjeros. Pues los amotinados asumieron las consignas del nacionalismo fascistizante, así como formas de acción en verdad subversivas del orden militar, movilizando a las bases -es decir, a los oficiales de baja graduación- y proclamándose como la conducción de lo que llamaron el auténtico Ejército nacional.

Frente a ellos, la reacción de la sociedad civil fue unánime y masiva. Todos los partidos políticos y todas las organizaciones de la sociedad -patronales, sindicales, culturales, civiles de todo tipo- manifestaron activamente su apoyo al orden institucional, firmaron un Acta de Compromiso Democrático -que incluía desde las

organizaciones empresarias hasta a los dirigentes de izquierda- y rodearon al gobierno. La reacción masiva e instantánea permitió evitar deserciones o ambigüedades, y cortó toda posibilidad de apoyo civil a los amotinados. La civilidad se movilizó, llenó las plazas del país y se mantuvo en vigilia durante los cuatro días que duró el episodio. Muchos de ellos estaban dispuestos a marchar sobre Campo de Mayo. La tensión del polo civil -que en el fondo era el gran respaldo del gobierno- fue máxima. Alcanzó para detener un ataque directo a la institucionalidad, pero no fue suficiente para lograr que los militares se doblegaran ante la sociedad. Aunque el motín suscitó pocas adhesiones explícitas entre los militares, en el fondo todos acordaban con sus camaradas “carapintadas”: ninguno de ellos estuvo dispuesto a disparar un tiro para obligarlos a deponer su actitud.

Durante las cuatro tensas jornadas hubo muchas negociaciones, pero éstas no se concretaron hasta que Alfonsín -quien presidía la gran concentración cívica de Plaza de Mayo- no se entrevistó con los amotinados en Campo de Mayo. Se llegó a un extraño acuerdo. El gobierno sostuvo que haría lo que ya había decidido hacer -lo que luego sería la ley de obediencia debida, que exculpaba masivamente a los subordinados- y los amotinados no impusieron ninguna condición y aceptaron la responsabilidad de su acción. Sin embargo, pareció una claudicación del gobierno, en parte porque así lo presentaron tanto los “carapintadas” amotinados como la oposición política, que no quiso asumir ninguna responsabilidad en el acuerdo. Pero pesó mucho más el desencanto, la evidencia del fin de la ilusión: la civilidad era incapaz de doblegar a los militares. Para buena parte de la sociedad, era el fin de la ilusión de la democracia y el comienzo de una prolongada desilusión. Para el gobierno, el fracaso de su intento de resolver de manera digna el enfrentamiento del Ejército con la sociedad y el comienzo de un largo y desgastante

calvario.

Comparativamente, el combate con la corporación sindical, que tuvo resultados similares, fue mucho menos heroico. El poder de los sindicalistas, restaurado en parte al final del gobierno militar, se hallaba debilitado por la derrota electoral del peronismo -en cuya conducción los dirigentes sindicales tenían un peso importante- y en general por el repudio de la sociedad a las viejas prácticas de la corporación, que habían aflorado durante la campaña, a lo que debía sumarse la profunda división existente entre los dirigentes. Por otra parte, su situación era institucionalmente precaria: buena parte de la legislación que normaba la acción gremial había sido barrida por el régimen militar; muchos sindicatos estaban intervenidos, y en otros los dirigentes sólo tenían títulos provisionales, o mandatos prorrogados desde 1975, de modo que la normalización electoral debía ser inmediata.

El gobierno se propuso aprovechar esa debilidad relativa, así como el respaldo de la civilidad, que, según juzgaba, debía incluir sectores no desdeñables de trabajadores, cuya voluntad participativa se manifestaba claramente. Se lanzó a democratizar los sindicatos, para abrir las puertas a un espectro más amplio de corrientes. El ministro Antonio Mucci -un veterano sindicalista de origen socialista- proyectó una ley de normalización institucional de los sindicatos que incluía el voto secreto, directo y obligatorio, la representación de las minorías, la limitación de la reelección y, sobre todo, la fiscalización de los comicios por el Estado. Se trataba de un desafío frontal, ante el cual se unificaron todas las corrientes del peronismo, gremial y político: en marzo de 1984 la ley fue aprobada en la Cámara de Diputados, pero el Senado la rechazó, por un único pero decisivo voto. De inmediato el gobierno arrió banderas, puso a funcionarios más flexibles al frente de la negociación con los gremialistas y acordó con ellos nuevas normas

electorales. A mediados de 1985 se habían normalizado los cuerpos directivos de los sindicatos, y aunque las listas de oposición habían ganado algunos lugares, en lo esencial las viejas direcciones resultaron confirmadas.

El impulso civil y democrático había experimentado un temprano y fuerte contraste ante el poder sindical reconstituido, que apoyándose en las crecientes dificultades económicas se enfrentó sistemáticamente con el gobierno. Entre 1984 y 1988, cuando decidió concentrar su atención en la campaña electoral, la Confederación General del Trabajo (CGT) organizó trece paros generales contra el gobierno constitucional, cifra que contrastaba con la escasa movilización en tiempos del anterior gobierno militar. Salvo el breve período posterior a junio de 1985, cuando el gobierno obtuvo un respaldo importante de la sociedad para su plan económico, convalidado en la excelente elección de noviembre, la presión de la CGT fue intensa. Se apoyó en las indudables tensiones sociales generadas por la inflación -que llevaba a una permanente lucha por mantener el salario real- y más tarde en los comienzos del ajuste del sector estatal, que movilizó particularmente a los empleados públicos. Pero su carácter fue predominantemente político. Los sindicalistas lograron expresar de manera unificada el descontento social, e integrar a sectores no sindicalizados, como los jubilados, pero también establecieron alianzas tácticas con los empresarios, la Iglesia y los grupos de izquierda. Los reclamos fueron poco coherentes -incluían desde las aspiraciones más liberales del *establishment* económico hasta pedidos de ruptura con el Fondo Monetario Internacional (FMI)-, pero se unificaban en un común ataque contra el gobierno, que incluyó en algún momento de exaltación el reclamo de que “se vayan”.

La CGT no rehusó participar en las instancias de concertación que abrió el gobierno, pero lo hizo con el estilo que había

desplegado exitosamente entre 1955 y 1973: negociar y golpear, conversar y abandonar la negociación con un “portazo”, lo cual permitió unir y galvanizar las fuerzas propias, que en otros aspectos presentaban profundas diferencias. Su secretario general, Saúl Ubaldini, proveniente de un pequeño sindicato, fue la figura característica de esta etapa, no sólo por su peculiar estilo político, adecuado para sellar el arco de alianzas del mundo del trabajo y la pobreza, sino sobre todo porque su escasa fuerza propia lo convertía en punto de equilibrio entre las distintas corrientes en que se dividía el sindicalismo.

El gobierno, que abrió permanentemente los espacios para el diálogo y la concertación, pero sin poner en discusión los lineamientos de la política económica, pudo resistir bien el fuerte embate sindical, pese a los inconvenientes que significaba para la estabilización económica, en tanto contó con el apoyo consistente de la civilidad y la escasa presión de otras fuerzas corporativas. A principios de 1987 la apertura de distintos frentes de oposición, y muy particularmente el militar, impulsaron al gobierno a una maniobra audaz: concertar con un grupo importante de sindicatos - los “15”, que incluían a los más importantes de la actividad privada y de las empresas del Estado- y nombrar a uno de sus dirigentes en el cargo de ministro de Trabajo. El acuerdo era transparente, e incluía la sanción del conjunto de leyes que organizaba la actividad sindical -de asociaciones profesionales, de convenciones colectivas, de obras sociales, controladas por los sindicatos- en términos similares a los de 1975. A cambio de esas importantes concesiones, el gobierno -que sacrificaba principios enunciados largamente- obtenía poco: una relativa tregua social, pues la oposición sindical quedó profundamente dividida, y un eventual apoyo político, que en rigor nunca se concretó. Quizá, también, un respaldo frente al embate de la corporación militar, que no debía darse por



descontado. Luego de la victoria del peronismo en la elección de septiembre de 1987, los sindicalistas abandonaron el gobierno. Pero con la nueva legislación, el poder de la corporación sindical quedaba reconstituido por completo y la ilusión de la civilidad democrática de someterlos a sus reglas se desvanecía.

#### EL PLAN AUSTRAL, LA INFLACIÓN Y LA CRISIS DEL ESTADO

La cuestión económica, que al principio pareció mucho menos urgente que los problemas políticos, era extremadamente grave y condicionó las políticas del gobierno. La inflación, un problema endémico, se había acelerado desde mediados de 1982. Todos los actores habían incorporado el supuesto de la incertidumbre a sus prácticas, y la gente especulaba incluso para defender modestos ingresos. Junto con el déficit fiscal y la deuda externa, que seguía creciendo, constituía la parte más visible del problema. Se prolongaba en una economía estancada desde principios de la década, cerrada e ineficiente y muy vulnerable en lo externo. Escaseaban los empresarios dispuestos a arriesgar y apostar al crecimiento, y los grupos económicos más concentrados -que absorbían una buena porción de los recursos del Estado- podían bloquear los intentos que eventualmente el gobierno hiciera para modificar su situación privilegiada.

El flujo de capitales se había cortado desde 1981, pero la deuda externa siguió creciendo por la elevación de los intereses, y al fin de la década duplicó con exceso los valores de 1981. El Estado, que en 1982 había asumido la deuda en dólares de los particulares, cargaba con el pago de unos servicios que insumían buena parte de sus ingresos corrientes. Esas obligaciones se refinanciaban con frecuencia, pero sólo cuando se contó con la buena voluntad del FMI, que a cambio presionaba para la adopción de políticas que

priorizaran la capacidad de pago del gobierno. El pago de los servicios era un componente muy importante del déficit fiscal. Sobre cuáles eran las otras causas, había un debate en parte ideológico y en parte de intereses. Los críticos liberales -muy escuchados por los empresarios- culpaban a la emisión monetaria y a los gastos estatales excesivos, particularmente en el empleo. También apuntaban a los gastos sociales, acrecentados por la prometida satisfacción de muchas demandas acumuladas. Otros comenzaban a señalar a las subvenciones de todo tipo otorgadas a distintos sectores empresarios, a veces como parte de políticas generales de promoción y otras como resultado de eficaces presiones de los interesados.

Esa masa de gastos debía afrontarse con recaudaciones en baja, mermadas por la inflación y la indisciplina de los contribuyentes. El Estado tenía poco crédito externo, y el interno escaseaba porque todo el mundo transformaba sus ahorros en dólares. Tampoco había grandes masas de recursos acumulados de los que apropiarse, como antaño lo habían sido los excedentes del comercio exterior o las cajas de jubilaciones. El Estado sólo podía salir del paso emitiendo dinero, lo que producía más inflación, distorsionaba la economía, afectaba la recaudación fiscal y, finalmente, la propia capacidad del Estado, ya menguada por el deterioro de su burocracia y de sus agencias.

Las soluciones de fondo -ya instaladas en la discusión mundial- fueron postergadas por el gobierno de Alfonsín, cuya prioridad era consolidar la endeble democracia institucional. El gobierno evitó tomar decisiones que dividieran al campo de la civilidad, su gran apoyo, o que significaran costos elevados para el conjunto de la sociedad. La necesidad de una reforma profunda del Estado tampoco era evidente desde la perspectiva del radicalismo, que compartía con el peronismo la visión acerca de sus obligaciones

sociales. Por otra parte, si esas reformas habrían de tener un sentido democrático, equitativo y justo, era necesario un poder estatal fuerte y sólidamente respaldado, que primero debía ser reconstruido y consolidado en lo político y en lo institucional.

Durante el primer año del gobierno radical, la política económica del ministro Bernardo Grinspun se ajustó a las fórmulas dirigistas y redistributivas clásicas, similares a las aplicadas entre 1963 y 1966, que en sus rasgos generales el radicalismo compartía con el peronismo histórico. La mejora en la remuneración de los trabajadores, junto con créditos ágiles a los empresarios medios, sirvió para la reactivación del mercado interno y la movilización de la capacidad ociosa del aparato productivo. La política incluía el control estatal del crédito, el mercado de cambios y los precios, y se completaba con importantes medidas de acción social, como el Programa Alimentario Nacional (PAN), que proveyó de las necesidades mínimas a los sectores más pobres, afectados por la recesión y el desempleo. Con todo ello se apuntaba a mejorar la situación de los sectores medios y populares y a satisfacer las demandas de justicia y equidad social, que habían sido banderas en la campaña electoral.

Pero empresarios y sindicalistas convergieron en la crítica a esta política. Los empresarios cuestionaron en general el gasto y la intervención estatal, aunque cada uno hizo salvedad de aquellas políticas que lo beneficiaban directamente. La CGT se movilizó tanto por razones sindicales como políticas, pues era la columna vertebral de la oposición peronista. Aunque sus acuerdos eran mínimos, coincidieron en hacer fracasar la política de concertación sectorial a la que habían apostado Grinspun y su equipo.

El gobierno debió afrontar ese juego de pinzas de los dos grandes actores corporativos y la puja desatada por la distribución del ingreso, que la inflación agudizaba. Todo ponía de manifiesto la

insuficiencia de una política que no tomaba en cuenta la radical transformación de las condiciones de la economía luego de 1975, y en especial el déficit fiscal y el deterioro del aparato productivo y su incapacidad para reaccionar eficientemente ante los estímulos de la demanda. Con la deuda externa -que afectaba tanto el balance fiscal como la autonomía de las decisiones-, se osciló entre dos caminos, que reflejaban el espíritu del impulso democrático de la hora. Se trató de lograr la buena voluntad de los acreedores, con el argumento de que las jóvenes democracias debían ser protegidas, y también se los amenazó con la constitución de un “club de deudores” latinoamericano, que repudiara la deuda en conjunto. Ambos resultaron igualmente inconducentes.

A principios de 1985, cuando la inflación amenazaba desbordar en una hiperinflación, la conflictividad social se agudizaba y los acreedores externos hacían sentir en forma enérgica su disconformidad, el presidente Alfonsín reemplazó a su ministro de Economía por Juan Sourrouille, un economista recientemente acercado al radicalismo, que lo acompañó casi hasta el final de su gobierno. Por esos meses se sumó otro elemento conflictivo: la agitación militar, en vísperas del inicio del juicio a las Juntas. A fines de abril se denunció un posible intento de golpe de Estado contra la frágil democracia: la civilidad, convocada a la Plaza de Mayo para defender al gobierno, recibió el sorpresivo anuncio del inicio de una “economía de guerra”. El 14 de junio de 1985, Sourrouille anunció el nuevo plan económico, bautizado como Plan Austral.

Su objetivo era superar la coyuntura adversa y estabilizar la economía en el corto plazo a través de un fuerte *shock*, de modo de crear las condiciones para poder proyectar transformaciones más profundas. Lo primero era detener la inflación, reduciendo las expectativas inflacionarias que la impulsaban. Se congelaron simultáneamente precios, salarios y tarifas de servicios públicos, se

regularon los cambios y las tasas de interés, se suprimió la emisión monetaria para equilibrar el déficit fiscal -lo que suponía asumir una rígida disciplina en gastos e ingresos- y se eliminaron los mecanismos de indexación desarrollados durante la etapa de alta inflación y responsables de su mantenimiento inercial. Como símbolo del inicio de una nueva etapa, se cambió la moneda y el *peso argentino* fue reemplazado por el *austral*

El ministro Sourrouille estuvo acompañado por un equipo técnico de excelente nivel, que no venía de la UCR. Al decidido apoyo del presidente sumó un respaldo amplio en toda la sociedad, pues pronto logró frenar la inflación, sin afectar específicamente a ningún sector. No hubo caída de la actividad ni desocupación, que con frecuencia acompañaban los planes de estabilización, pero tampoco se afectó a los sectores empresariales, incluyendo a los que medraban con el Estado. El ajuste fiscal fue sensible pero no dramático: los salarios de los empleados estatales fueron congelados más estrictamente que los del sector privado, pero no hubo despidos; la recaudación mejoró, por la fuerte reducción de la inflación, sumado a algunos impuestos excepcionales, aunque no hubo drásticas reducciones en los gastos del Estado. Los acreedores externos apreciaron la manifiesta intención del gobierno de cumplir los compromisos, la mejora de las finanzas estatales y, sobre todo, el firme apoyo que el plan recibió tanto del gobierno estadounidense como de las principales instituciones financieras mundiales. También fue apoyado por los *“capitanes de industria”*, el núcleo de los grandes empresarios -Bulgheroni, Macri, Rocca, Pérez Companc, Pescarmona- que incluía a los contratistas del Estado y a los beneficiarios de los diversos regímenes de promoción. El gobierno mantuvo todos los mecanismos de promoción -incluso los más claramente prebendarlos- y agregó otros nuevos, para estimular las exportaciones industriales, cuyo incremento debería

ayudar a mejorar el balance de pagos. A cambio esperaba su colaboración para mantener estables los precios, y también que repatriaran sus capitales y los invirtieran en el país.

Se trataba del “plan de todos”, quizá la más pura de las realizaciones de la ilusión democrática: entre todos, con solidaridad y sin dolor, se podían solucionar los problemas más complejos, aun aquellos que implicaban choques de intereses más profundos. El gobierno obtuvo su premio en las elecciones parciales de noviembre de 1985: apenas seis meses después de que el país estuviera al borde del caos, logró un claro éxito electoral que significaba el apoyo general de la civilidad a la política económica. La novedad estaba, sin embargo, en que en la preocupación general las cuestiones económicas, principalmente la inflación, habían pasado al primer plano, de modo que en lo sucesivo serían la medida de los éxitos y de los fracasos del gobierno.

La placidez duró poco. Ya desde fines de 1985, se advirtió la vuelta incipiente de la inflación, que el gobierno debió reconocer en abril de 1986 con un “sinceramiento” y ajuste parcial. Influyó el derrumbe de los precios mundiales de los cereales, que obligó al Estado a eliminar una fuente de ingresos -las retenciones a las exportaciones-, pues los productores rurales estaban al borde de la ruina. Tampoco hubo inversiones significativas de los grandes empresarios, que aceptaron los beneficios recibidos sin dar mucho a cambio. A esto se sumó el aflojamiento de la disciplina social requerida por el plan, muy sensible a cualquier modificación de los precios relativos. Renacieron las pujas sectoriales, que realimentaron la inflación: la CGT, embanderada contra el congelamiento salarial, que afectaba sobre todo a los empleados estatales, y los empresarios, liderados por los productores rurales, que se movilizaron contra el congelamiento de precios. Esta vez, ambos coincidían en un reclamo común contra el Estado. La

reaparición tan rápida de los viejos problemas indicaba que, en el fondo, nada había cambiado demasiado. El plan, eficaz para la estabilización rápida, no preveía cambiar las condiciones de fondo, o intentaba hacerlo con ajustes que no supusieran ni dolores ni conflictos.

Desde fines de 1986 el gobierno comenzó a considerar la posibilidad de reformas mayores, en particular en la relación de colusión del Estado con un conjunto de empresas beneficiarias de diversas prebendas. El problema venía de antiguo, y derivaba de las políticas industrialistas y desarrollistas de la posguerra. Los distintos regímenes de promoción, basados originariamente en criterios de interés general, se fueron convirtiendo en prebendas que favorecían a grupos con capacidad para presionar al gobierno y hasta de dirigir sus decisiones. Las prebendas florecieron en los años sesenta y setenta, y siguieron creciendo después de 1976. Las empresas del Estado, donde medraban los contratistas, sumaban otro elemento en la conformación del considerable déficit fiscal: el sobreempleo, fruto de su larga relación de colusión con los sindicatos. Pablo Gerchunoff estimó que ese conjunto de “asistencias”, que explicaba el déficit fiscal, insumía hasta el 10% del producto bruto interno.

El gobierno exploró distintos caminos para atacar el problema. Hubo un proyecto para unificar y disciplinar su manejo financiero, y otro para incorporar empresas extranjeras al manejo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y de Aerolíneas Argentinas. Se intentó reactivar la inversión extranjera, especialmente en el área petrolera -el presidente Alfonsín anunció este plan en Houston-, y también se esbozaron planes de reforma fiscal más profunda y de desregulación de la economía. Todo ello chocaba con ideas y convicciones muy firmes en la sociedad, arraigadas tanto en el peronismo como en el propio partido gobernante, de donde surgieron bloqueos a estas iniciativas. Sobre

todo, cualquiera de estos rumbos hubiera significado, a diferencia del Plan Austral, enfrentarse con alguno de los fuertes intereses constituidos, o también hacer cargar al grueso de la sociedad con los costos de la reforma. A medida que se hacía más clara la necesidad de encarar soluciones de fondo, el gobierno radical descubría que sus bases de apoyo eran más tenues.

No era fácil mantener un rumbo reformista consecuente y a la vez sortear las fuertes dificultades coyunturales. Los proyectos reformistas estaban en sintonía con los reclamos del FMI -cuya buena voluntad era indispensable a medida que aumentaba el incumplimiento de los pagos externos- y también con el ánimo crecientemente liberal de los empresarios. Pero la conversión de esa sintonía en apoyos políticos concretos no era automática. Como ya se dijo, a principios de 1987, cuando volvió a agudizarse la conflictividad social, el gobierno decidió incorporar a hombres de los sindicatos más importantes y de los grandes empresarios. Un sindicalista se hizo cargo del Ministerio de Trabajo, un político radical de militancia en las asociaciones rurales fue nombrado secretario de Agricultura y un grupo de dirigentes de las grandes empresas ligadas a los contratos estatales se incorporó a la dirección de las empresas públicas. Se renunciaba así al propósito de controlar desde el Estado a los poderes corporativos.

En lo inmediato, se consiguieron réditos políticos importantes. Hubo una tregua social, y cuando en abril de 1987 los militares desafiaron al poder civil, por primera vez desde 1930 no encontraron ningún apoyo en la sociedad. En cierto sentido, la institucionalidad democrática se salvó, a costa de renunciar a la posibilidad de una reforma estatal más profunda y democrática. Ninguno de los grupos convocados dejó de perseguir sus propios objetivos. Los sindicalistas reforzaron su poder y neutralizaron los proyectos de flexibilización laboral, alentados por los empresarios.



Éstos lograron ventajas específicas, como la participación en la explotación de las reservas de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Pero no acompañaron otras reformas, como la privatización de las empresas públicas, que afectaban los subsidios y las ventajas de cada uno, pues aunque creían en general en las virtudes del liberalismo económico, cada uno reclamó que se mantuvieran sus privilegios particulares.

En septiembre de 1987, luego de la derrota electoral, la posición del gobierno se debilitó aceleradamente. En noviembre, los gremialistas se alejaron del gabinete. El peronismo, sobre todo, apuntando con nuevo optimismo a las elecciones presidenciales de 1989, se negó a respaldar reformas cuyo costo social era evidente. De ese modo, la proyectada reconciliación con las corporaciones, que supuso un fuerte deterioro de la imagen del gobierno radical ante la civilidad, tampoco rindió los frutos esperados en el terreno económico, donde la inestabilidad y la sensación de falta de gobernabilidad fueron crecientes.

## LA APELACIÓN A LA CIVILIDAD

Inicialmente el gobierno radical sólo había sido tolerado por las grandes corporaciones -en rigor, el candidato peronista hubiera satisfecho mucho más cabalmente a las Fuerzas Armadas y a la Iglesia-, de modo que debía respaldarse en su poder institucional. Pero allí también su apoyo era limitado, en particular en el Congreso: la mayoría que tuvieron los radicales en la Cámara de Diputados hasta 1987 se contrapesaba con la mayoría relativa de los peronistas en el Senado, donde un grupo de representantes de partidos provinciales desempeñaba el beneficioso papel de árbitro inconstante. Así, los dos grandes partidos tenían en el Congreso - que debía ser el corazón del nuevo sistema democrático

institucional- la posibilidad de vetarse recíprocamente. Debido a que no hubo acuerdos previos sobre cómo se conduciría el proceso político, que nadie dudaba en calificar como transicional, fue más difícil aún llegar a ellos cuando cada partido procuró desempeñar con eficacia sus respectivos papeles de oficialismo y oposición.

Esta situación le planteó al gobierno, necesitado de un fuerte apoyo político, dificultades para encarar los problemas de la crisis, y también los del proceso de institucionalización de la democracia, todavía frágil. A menudo se le planteó la opción entre dos alternativas: gobernar efectivamente, desplegando su voluntad pero tensando las cuerdas institucionales, o tratar de concertar las distintas opiniones y llegar a acuerdos que, al costo de soslayar problemas y opciones, fortalecieran la república. Tironeado por distintas tradiciones, el gobierno radical adoptó, mientras pudo, una suerte de vía media.

Los grandes apoyos del gobierno se encontraban en el radicalismo y en el amplio conjunto de la civilidad que directa o indirectamente lo había respaldado. Se trataba de un actor político nuevo, mucho más inestable que aquél, pero que, por las peculiares circunstancias de la crisis del régimen militar, tuvo en sus inicios un gran poder. La UCR había sido tradicionalmente el gran partido de la civilidad, y el que contaba con mayores antecedentes y capacidades para organizarla. En realidad, se trataba de un partido complejo y fragmentario, en el que coexistían variadas tendencias y donde se representaban múltiples intereses, a menudo de peso local o regional, todo lo cual daba un gran mosaico, difícil de unificar.

Desde 1983 Raúl Alfonsín estableció un fuerte liderazgo partidario, capitalizando el apoyo que había ganado en la civilidad. Su agrupación interna, el Movimiento de Renovación y Cambio - que fundó en 1972, cuando disputaba la conducción con Ricardo Balbín-, era poco más que una red de alianzas personales, eficaz

para ganar elecciones internas, pero poco consistente cuando se trataba de proponer a la sociedad grandes líneas programáticas. Más notable fue la acción de un grupo de dirigentes jóvenes, provenientes en su mayoría de la militancia universitaria, que integró la Junta Coordinadora Nacional, la “Coordinadora”. Surgido hacia 1968, el grupo conservaba rasgos de la etapa anterior a 1975: confluencia de tradiciones socialistas y antiimperialistas, sentido de la militancia orgánica y de la disciplina partidaria, fe en la movilización de las masas. Volcados en 1982 a la vida partidaria detrás de Alfonsín, aportaron algunos elementos ideológicos a su discurso, pero sobre todo una gran capacidad para la organización y la movilización de esa civilidad que estaba constituyéndose en actor político, y a la que Alfonsín convocaba con el programa de la Constitución. También aportaron cuadros tanto para la lucha partidaria como para la administración del país, que sobresalieron por su disciplina, su eficacia y también su pragmatismo para tejer alianzas y ejecutar políticas sólo genéricamente filiadas en los contenidos programáticos originales. La Coordinadora ganó mucho poder y suscitó resistencias internas, en un contexto de disputa partidaria en el que la unidad, difícil y precaria, sólo podía mantenerse gracias a la conducción, fuerte y en cierto modo caudillesca, de quien era a la vez presidente de la Nación y del partido.

El pacto entre Alfonsín y la civilidad se selló en la campaña electoral de 1983, con los actos masivos y con la fe común en la democracia como panacea. Consciente de que allí residía su gran capital político, Alfonsín siguió utilizando esa movilización, convocándola para resolver la cuestión del Beagle o enfrentar el cúmulo de amenazas que se cernía en las vísperas del Plan Austral. Sobre todo, trabajó intensamente en su educación, en la constitución de la civilidad como actor político maduro y

consciente. Para la movilización callejera -un estilo político emparentado con el de las grandes jornadas de diez años atrás-, la Coordinadora era insustituible, pero para esta otra labor necesitó del apoyo de un conjunto de intelectuales, convocados para asesorarlo en diversos lugares e instancias. Éstos le suministraron los insumos de ideas, reelaboradas y volcadas con singular pericia por un dirigente que -como ha puntualizado Carlos Altamirano- estaba convencido de que el único gobierno legítimo era el que se basaba en el convencimiento de la sociedad por medio de argumentos racionales.

Alfonsín le propuso los grandes temas y las grandes metas. La lucha contra el autoritarismo y por la democratización cubrió la primera fase de su gobierno. Pero desde el Plan Austral, y sobre todo luego del triunfo electoral de noviembre de 1985, su discurso se orientó hacia los temas del pacto democrático, la participación y la concertación, y hacia la nueva meta de la modernización, un concepto que incluía desde las estructuras institucionales hasta los mecanismos de la economía, en los que las cuestiones de la reforma del Estado, la apertura y la desregulación aparecían formulados en el contexto de la democracia, la equidad y la ética de la solidaridad. Tales temas se manifestaron en una serie de reformas concretas, de disímil viabilidad, que sucesivamente propuso: la reforma del Estado, el traslado de la Capital al sur o la reforma constitucional, no concretadas pero con las que logró mantener la iniciativa en la discusión pública. En todos ellos subyacía una inquietud común: la convergencia de distintas tradiciones políticas detrás de un único proyecto democrático y modernizador. También una tentación: la articulación de esas tradiciones en un movimiento político que las sintetizara y que, con referencia a los antecedentes del yrigoyenismo y el peronismo, comenzó a denominarse el tercer movimiento histórico.

Este planteo, que nunca llegó a explicitarse plenamente, hizo rechinar la estructura del partido gobernante, que llevaba cuatro décadas combatiendo el movimientismo: de Perón, de Frondizi, de la corporación sindical, de algunos sectores empresarios. Pero sobre todo, la apelación a la movilización de la civilidad, sumada al fuerte protagonismo presidencial, suscitó dudas sobre su relación armónica con el proceso de institucionalización democrática. Dado el equilibrio de fuerzas y el reparto de posiciones institucionales, el gobierno a menudo debió elegir entre atenerse estrictamente a las normas republicanas y aceptar una concertación que lo alejara de sus objetivos programáticos, o combinar aquel apoyo, de naturaleza más bien plebiscitaria, con el amplio margen de autoridad presidencial que las normas y los antecedentes acordaban, y así presionar al Congreso desde la calle, pasarlo por alto, orientar quizás a la Justicia. En varios casos, el gobierno de Alfonsín avanzó por este camino, pero sus sólidas convicciones éticas lo frenaron pronto, y con ello moderaron una voluntad política que, contra Maquiavelo, se negaba a convertir en razón suprema.

Las frágiles bases de su poder residían en la coherencia y la tensión de esa civilidad que lo había consagrado presidente. Sus limitaciones pasaban por la fidelidad al pacto inicial, construido en torno del principio del interés general, pronto corroído por el resurgimiento de los intereses sectoriales, por la primacía de nuevas cuestiones, no contempladas inicialmente, como la económica, y por la emergencia de nuevas alternativas políticas, que lo privaron de la iniciativa discursiva. Éstas surgieron a izquierda y derecha, pero sobre todo de un peronismo renovado.

Un heterogéneo conjunto de fuerzas provenientes de la izquierda y de la experiencia de 1973 se núcleo en torno del Partido Intransigente (PI), con un programa que se ubicaba en el mismo terreno que el del alfonsinismo -la defensa de los derechos

humanos, la reivindicación de la civilidad y la democracia-, aunque agregaba consignas nacionalistas y antiimperialistas, aplicadas a la cuestión de la deuda externa. Inicialmente esta fuerza aspiró -de una manera ya conocida en la izquierda- a capitalizar la prevista disgregación del peronismo, pero luego se dedicó a señalar la infidelidad del gobierno al programa primigenio y a radicalizar las consignas de los derechos humanos, al tiempo que el antiimperialismo le permitía sintonizar con aquellos sectores del sindicalismo que levantaron la bandera del repudio a la deuda externa. No lograron, sin embargo, constituir un polo alternativo: el PI se disgregó y fue absorbido por el peronismo renovado.

A la derecha, e intentando también aprovechar el debilitamiento de la bipolaridad de 1983, creció la Unión del Centro Democrático (uceDé), fundada por Alvaro Alsogaray, el veterano mentor de las ideas liberales. Esas ideas, que gozaban de un gran predicamento en el mundo, en el contexto de las crisis del bloque soviético y del Estado de bienestar, fueron traducidas aquí de una manera novedosa y atractiva por un partido que encontró en el contexto de la democracia la fórmula de la popularidad, particularmente entre los jóvenes. Su éxito electoral fue relativo -no logró afirmarse más allá de la Capital-, aunque pudo aspirar a convertirse en la tercera fuerza, que arbitrara entre radicales y peronistas. Mucho más rotundo fue su éxito ideológico, sobre todo a medida que la crisis económica ponía de relieve la necesidad de soluciones de fondo. No es seguro que el liberalismo las tuviera, pero en cambio disponía de recetas fáciles y atractivas, y de una aguda capacidad para señalar los males del estatismo y del dirigismo. Compitió con éxito con el alfonsinismo en la educación de la civilidad, y hasta reclutó adeptos en el propio partido gobernante.

Al competir con la fuerza gobernante en el terreno de la opinión pública, los partidos y las instituciones, izquierdas y derechas -con

la salvedad de grupos extremos y minoritarios- contribuyeron a reforzar la institucionalidad. Algo similar ocurrió con el peronismo luego de una etapa inicial de vacilación. Inmediatamente después de las elecciones de 1983, y en medio de un gran desconcierto y de profundas divisiones, predominaron quienes -encabezados por el dirigente de Avellaneda Herminio Iglesias- quisieron combatir al gobierno desde las viejas posiciones nacionalistas de derecha, y alentaron el acuerdo de políticos y sindicalistas peronistas con los militares y con quienes, como el expresidente Frondizi, se habían convertido en sus voceros. En ese contexto, se opusieron al acuerdo con Chile y fueron categóricamente derrotados en el plebiscito. De manera progresiva fue articulándose dentro del peronismo una corriente opuesta -la renovación- que combatió duramente con la conducción oficial, hasta que a fines del año 1985 conquistó la preeminencia en el partido. El peronismo renovador -entre sus principales figuras se encontraban Antonio Cañero y el gobernador de La Rioja, Carlos Menem- se proponía adecuar el peronismo al nuevo contexto democrático, insertarse en el discurso de la civilidad y sumarle el de las demandas sociales tradicionalmente asumidas por el peronismo, compitiendo desde la izquierda de su propio terreno con el gobierno, al que acompañaron incluso en temas como el plebiscito sobre el Beagle. Cuando se produjo la crisis militar de Semana Santa de 1987, los dirigentes renovadores manifestaron una solidaridad total con la institucionalidad democrática y respaldaron sin condiciones al gobierno. No sólo inscribían al peronismo en el juego democrático, sino que, finalmente, parecían crear la condición de éste: la posible alternancia entre partidos competidores y copartícipes.

El año 1987 fue decisivo para el gobierno de Alfonsín. El episodio de Semana Santa representó la culminación de la participación de la civilidad, el máximo de tensión que se podía alcanzar, y al mismo tiempo la evidencia de su limitación para doblegar un factor de poder también tensado. En la Pascua de 1987, concluyó definitivamente la ilusión del poder ilimitado de la democracia. Además, y ya embarcado en la negociación con los distintos intereses que habían sobrevivido al embate civil -militares, empresarios, sindicalistas-, Alfonsín perdió la exclusividad del liderazgo sobre la civilidad. Si bien los competidores de derecha e izquierda cosecharon algo, las mayores ganancias fueron para el peronismo renovador. En un clima de deterioro económico agudizado y de inflación creciente, las elecciones de septiembre de 1987 les dieron un triunfo si no categórico, importante en términos de poder: el radicalismo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el control de todas las gobernaciones, con excepción de las de Córdoba y Río Negro, únicos distritos, junto con la Capital Federal, en los que logró triunfar.

El gobierno sintió fuertemente el impacto de una derrota que cuestionaba su legitimidad y su capacidad de gobernar, y desde entonces hasta que traspasó el mando, en julio de 1989, las dificultades para su gestión fueron crecientes, hasta llegar a convertirse en un calvario. El plan económico lanzado en julio y completado en octubre le dio un momentáneo respiro, sobre todo porque la oposición peronista aceptó compartir la responsabilidad en la aprobación de los nuevos impuestos necesarios para equilibrar las cuentas del Estado. Pero no acompañó al gobierno en las transformaciones de fondo, como el programa de privatización de empresas estatales, de modo que la credibilidad de la nueva orientación fue escasa y los signos de la crisis -fuerte inflación, incapacidad para afrontar los pagos de la deuda- pronto



reaparecieron. En el propio partido, alzaron sus voces los disconformes con la conducción de Alfonsín, quien rápidamente propuso como candidato presidencial para 1989 al gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, proveniente de los sectores más tradicionales y poco identificado con las tendencias del alfonsinismo.

La cuestión militar, no cerrada en abril de 1987, tuvo dos nuevos episodios, en parte porque la situación de los oficiales seguía irresuelta, pero sobre todo porque los activistas militares estaban dispuestos a aprovechar la debilidad del gobierno. En enero de 1988, el teniente coronel Aldo Rico, jefe de aquel alzamiento, huyó de su prisión y volvió a sublevarse en un lejano regimiento en el nordeste. A diferencia del año anterior, la movilización civil fue mínima, aunque también el respaldo militar a los sublevados resultó escaso: Rico fue perseguido por el Ejército, y luego de un breve combate, se rindió y fue encarcelado en un establecimiento penal.

A fines de 1988, hubo una nueva sublevación, encabezada por el coronel Mohamed Alí Seineldín, que como Rico pertenecía al grupo de los denominados “héroes de las Malvinas”, y a quienes todos sindicaban como el verdadero jefe de los “carapintadas”. Seineldín se sublevó en un regimiento próximo a la Capital y reclamó una amplia amnistía, una reivindicación de la institución y una renovación de los mandos, pues simultáneamente se dirimía una cuestión interna. Como en Semana Santa, se comprobó que el grueso del Ejército, y probablemente porciones importantes de las otras armas, se negaban a reprimirlo, compartían sus ideas y hasta hacían suyo su programa. Como en Semana Santa, y pese a que los amotinados terminaron en prisión, el resultado final fue incierto. Desde el punto de vista del gobierno, quedaba claro que no acertaba a conformar ni a la civilidad -que lo encontraba claudicante- ni a los oficiales, cuyos reclamos pasaban de la “amplia amnistía” al

indulto a los condenados y la reivindicación de la lucha contra la subversión. En definitiva, el proyecto de reconciliar a la sociedad con las Fuerzas Armadas había fracasado. Aquélla se sentía del todo ajena a las inquietudes de los “carapintadas”, y aun quienes tradicionalmente habían apelado a los militares repudiaban su actitud subversiva y el nacionalismo fascistizante que esgrimían. Éstas, por su parte, se encerraban en reivindicaciones por completo corporativas, pues la demanda de su rehabilitación se sumaba a novedosos planteos salariales que mostraban que también ellos habían sido alcanzados por la crisis del Estado.

En enero de 1989 un grupo terrorista, escaso en número, pobre en recursos, aislado y trasnochado, asaltó el cuartel de La Tablada en el Gran Buenos Aires, y el Ejército encontró la ocasión para realizar una aplastante demostración de fuerza, que culminó con el aniquilamiento de los asaltantes. El reconocimiento que recogió por la acción fue el primer indicio del cambio de prioridades y valores en la opinión pública. Podía anticiparse que finalmente la cuestión militar abierta llevaría a la reivindicación de los militares, el olvido de los crímenes de la “guerra sucia” y el entierro de las ilusiones de la civilidad, aunque le tocaría al gobierno de Menem dar el gran paso de amnistiar a los jefes condenados.

La cuestión política tampoco se cerró satisfactoriamente para la civilidad democrática. Luego de la elección de septiembre de 1987 creció la figura de Antonio Cañero, gobernador de Buenos Aires, presidente del Partido Justicialista y jefe del grupo renovador, que se perfilaba como probable sucesor de Alfonsín. En muchos aspectos, Cañero y los renovadores habían remodelado el peronismo a imagen y semejanza del alfonsinismo: estricto respeto a la institucionalidad republicana, combinada con un persistente movimientismo; propuestas modernas y democráticas, elaboradas por sectores de intelectuales; distanciamiento de las grandes

corporaciones, y establecimiento de acuerdos mínimos con el gobierno para asegurar el tránsito ordenado entre una presidencia y otra.

Quizás eso los perjudicó frente a su competidor dentro del peronismo: el gobernador de La Rioja, Carlos Menem, también enrolado en la renovación, pero cultor de un estilo político mucho más tradicional. Menem demostró una notable capacidad para reunir en torno suyo diferentes segmentos del peronismo, desde los dirigentes sindicales, rechazados por Cañero, hasta antiguos militantes de la extrema derecha o la extrema izquierda de los años setenta, junto con caudillos o dirigentes locales desplazados por los renovadores, como Eduardo Duhalde, que le construyó una sólida base electoral en la provincia de Buenos Aires. Con este heterogéneo apoyo, explotando su figura de caudillo tradicional para diferenciarse de sus rivales modernizadores, y sin necesidad de precisar una propuesta o programa, ganó la elección interna - realizada mediante el voto directo de los afiliados-, y en julio de 1988 quedó consagrado candidato a presidente.

En los meses siguientes extendió y perfeccionó su fórmula. Se familiarizó con las propuestas neoliberales, que estaban ganando consenso, y se vinculó con el grupo Bunge y Born. Tejió en privado sólidas alianzas con los dirigentes de la Iglesia y los oficiales de las Fuerzas Armadas, incluyendo a los “carapintadas”. Pero en público apeló al vasto mundo de “los humildes”, a quienes se dirigió con un mensaje de estilo mesiánico, con un despliegue escenográfico que resaltaba su figura de santón, en el que la “revolución productiva” y el “salario” preanunciaban la entrada en la tierra de promisión. Si en el voluntarismo se acercaba al estilo de Alfonsín, todo lo demás lo diferenciaba, al tiempo que testimoniaba la realidad de una sociedad que estaba emergiendo, dominada por la miseria, en la que este tipo de discurso resultaba mucho más eficaz que la

interpelación racional. En suma, nadie podía asegurar qué haría exactamente el candidato peronista en caso de resultar triunfante, pero estaba claro que sería pragmático y poco apegado a compromisos programáticos.

El gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, su competidor, trató de capitalizar el temor que suscitaba el populismo de Menem y también intentó captar al electorado que criticaba las facetas más progresistas de Alfonsín. Por ello, se acercó a las propuestas neoliberales, y mientras Menem prometía volver al paraíso de la distribución, Angeloz anticipaba un recorte del gasto fiscal, que simbolizaba con un lápiz rojo dispuesto a tachar todo rubro innecesario.

Es posible que con esas alternativas fuera inevitable el triunfo del candidato opositor, según una dinámica muy propia de las democracias consolidadas, en las que las dificultades de la sociedad se cargan en la cuenta de los gobernantes. Pero faltaba el ingrediente final, que transformó una posible transición ordenada en otra catastrófica. En agosto de 1988 el gobierno lanzó un nuevo plan económico, que denominó “Primavera”, con el propósito de llegar a las elecciones con la inflación controlada, pero sin realizar ajustes que pudieran enajenar la voluntad de la población. Al congelamiento de precios, salarios y tarifas -aceptado a regañadientes por los representantes empresarios-, se agregó la declarada intención de reducir drásticamente el déficit estatal, condición para lograr el indispensable apoyo de los acreedores externos, mucho más remisos que antes. En condiciones políticas muy distintas que las de 1985, el plan marchó de entrada con dificultades: la predisposición de los distintos actores a mantener el congelamiento fue escasa; los cortes en los gastos fiscales fueron resistidos, sobre todo por los aguerridos sindicatos estatales; la negociación con las entidades financieras externas marchó muy

lentamente, y los fondos prometidos llegaron con cuentagotas; en cambio lo hicieron los capitales especulativos, para aprovechar la diferencia entre tasas de interés elevadas y cambio fijo, contando con retornar en cuanto se anunciara la posibilidad de una devaluación.

Se trataba, en suma, de una situación explosiva, que reposaba exclusivamente sobre la confianza existente en la capacidad del gobierno para mantener la paridad cambiaria. En diciembre de 1988 ocurrió el episodio de Seineldín, al que siguió una aguda crisis en el suministro de electricidad y, poco después, el asalto al cuartel de La Tablada. Por entonces el Banco Mundial y el FMI limitaron sus créditos al gobierno argentino. Cuando ambas instituciones hicieron este anuncio, todo el edificio se derrumbó. El 6 de febrero de 1989, el gobierno anunció la devaluación del austral -que devoró la fortuna o los ahorros de quienes no supieron retirarse a tiempo, incluyendo a importantes grupos empresarios- e inició un período en que el dólar y los precios subieron vertiginosamente y la economía entró en descontrol. Luego de largos períodos de alta inflación, había llegado la hiperinflación, que destruyó el valor del salario y de la moneda misma y afectó la producción y la circulación de bienes.

En ese clima se votó el 14 de mayo de 1989. El Partido Justicialista obtuvo un rotundo triunfo y Carlos Menem quedó consagrado presidente. La fecha prevista para el traspaso era el 10 de diciembre, pero pronto fue evidente que el gobierno saliente no estaba en condiciones de gobernar hasta esa fecha, máxime cuando el candidato triunfante rehusó toda colaboración para la transición. A fines de mayo la hiperinflación tuvo sus primeros efectos dramáticos: asaltos y saqueos a supermercados, duramente reprimidos. Poco después, Alfonsín renunció, para anticipar el traspaso del gobierno, que se concretó el 9 de julio, seis meses antes

del plazo constitucional. La imagen de 1983 se había invertido, y quien había sido recibido como la expresión de la regeneración deseada se retiraba acusado de incapacidad y de claudicación.

## *IX. La gran transformación, 1989-1999*

EL 9 DE JULIO DE 1989, el presidente Alfonsín entregó el mando al electo Carlos Saúl Menem. Se trataba de la primera sucesión constitucional desde 1928, y de la primera vez, desde 1916, que un presidente dejaba el poder al candidato opositor. Por otra parte, comenzó un nuevo ciclo de sucesivos gobiernos peronistas. El presidente electo puso su sello en la primera fase del segundo peronismo: el menemismo. Menem asumió en medio de la crisis hiperinflacionaria e inició un vasto conjunto de reformas económicas y estatales, cuyas consecuencias se fueron manifestando gradualmente. En 1995, fue reelecto, por cuatro años, luego de que la reforma constitucional de 1994 habilitara esa posibilidad. En 1999, al fin de su mandato, entregó el poder a Fernando de la Rúa, candidato de la Alianza, una coalición opositora que incluía a la Unión Cívica Radical (UCR). El peronismo conservó importantes posiciones en los gobiernos provinciales y en el Congreso. Nuevamente, los principios institucionales parecían consolidados.

### AJUSTE Y REFORMA DEL ESTADO

Menem inició su gobierno en medio de una crisis formidable: la

hiperinflación, desatada en abril, se prolongó hasta agosto; en julio la inflación fue del 200%, y en diciembre todavía se mantenía en el 40%. Mientras todo el mundo convertía sus australes en dólares, grupos de personas desesperadas asaltaron tiendas y supermercados, y la represión dejó varios muertos. Con un fisco en bancarrota, moneda licuada, sueldos inexistentes y violencia social, quedó expuesta la incapacidad del Estado para gobernar y hasta para asegurar el orden. Para Menem, además, estaba en cuestión el poder que había ganado en las urnas y que debía legitimar con una gestión eficaz.

Lo nuevo no era la crisis, sino su violencia y espectacularidad. Para enfrentarla, existía una receta genérica, elaborada en el mundo, en la década anterior, reelaborada para América Latina en el llamado “Consenso de Washington”, transmitida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial y difundida por economistas y periodistas, que fueron conformando un nuevo sentido común: era necesaria una profunda transformación de la relación entre el Estado y la sociedad, tal como estaba funcionando desde 1930. Los gastos del Estado benefactor eran excesivos. Subsidios y prebendas restaban eficiencia a la economía y agravaban el déficit fiscal, que se saldaba con emisión monetaria. La pertinaz inflación había desembocado finalmente en el colapso fiscal. La solución consistía en una drástica reforma y un ajuste del Estado, que a la vez suprimiera el déficit fiscal y liberara a la economía de una tutela asfixiante.

Se trataba de un consenso genérico. Carlos Altamirano recordó consensos similares en 1958 con el “desarrollismo” y en la segunda mitad de los sesenta con el “cambio de estructuras”. Cada uno lo interpretó a su modo, a veces actuando para el mismo gobierno. Luego, los resultados dependieron de otros factores, no siempre previsibles. Durante el Proceso, Martínez de Hoz inició ese camino,



aunque sin avanzar mucho, y, de otro modo, también lo ensayó Alfonsín al final, sin poder ni convicción. Había fuertes resistencias entre quienes asociaban las reformas con la dictadura y los grandes intereses; los empresarios, que en general acordaban con la reducción de la intervención estatal, hacían la salvedad, cada uno, con su propio subsidio o prebenda. En 1989 la hiperinflación allanó las resistencias y convenció a todos de que no había alternativa a la reforma y el ajuste.

Carlos Menem fue uno de los conversos. Percibió el riesgo de la hiperinflación -terminar atrapado por la vorágine, como su predecesor- y también la oportunidad: había tanta necesidad social de orden público y estabilidad que las reformas, hasta entonces rechazadas, resultarían tolerables, y además le permitirían reunir el apoyo necesario para consolidar su poder. Debía ganar la confianza del *establishment* económico, pero no lo ayudaban ni sus antecedentes ni tampoco su campaña electoral, de estilo peronista tradicional. Pero con notable audacia, apartándose de su tradición ideológica y discursiva, dio un giro copernicano, anunció la necesidad de una “cirugía mayor sin anestesia”, abjuró del “estatismo”, alabó la “apertura”, proclamó la necesidad y la bondad de las privatizaciones y se burló de quienes “se habían quedado en el 45”. También apeló a gestos casi desmedidos: se abrazó con el almirante Rojas, se rodeó de los Alsogaray -padre e hija- y confió el Ministerio de Economía a un alto directivo del grupo Bunge y Born, de quien se decía que traía un plan económico salvador. Con frases contundentes, dio testimonio de sus nuevas convicciones y de su capacidad para llevarlas adelante, más allá de presiones y vetos sectoriales. Quizá por eso fue que, de entre las muchas formas de aplicar la receta reformista -graduar los tiempos, tomar los resguardos y calibrar las transiciones-, eligió una simple, tosca y destructiva. Es posible que también calibrara la calidad de los

instrumentos estatales disponibles, poco aptos para una instrumentación más refinada.

El gobierno emprendió con decisión el camino de la reforma y el ajuste estatal. El Congreso sancionó dos grandes leyes, que daban al Ejecutivo amplias prerrogativas. La ley de emergencia económica suspendió todo tipo de subsidios, privilegios y regímenes de promoción, y autorizó el despido de empleados estatales. La de reforma del Estado declaró la necesidad de privatizar una extensa lista de empresas estatales. De un plumazo se eliminó el llamado “capitalismo asistido” -aunque hubo unas cuantas excepciones- y se redujo drásticamente el déficit fiscal.

El gobierno se concentró en la rápida privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y de Aerolíneas Argentinas. Perseguía varios propósitos: demostrar voluntad y capacidad reformista, obtener dinero contante para el fisco, dar señales a los acreedores externos y compensar a los contratistas que perdían sus prebendas. Así, se convocó a grupos mixtos, integrados por empresarios locales, operadores internacionales expertos y banqueros que aportaban títulos de la deuda externa; éstos fueron aceptados a su valor nominal, de modo que los acreedores cambiaron papeles de dudoso cobro por activos empresariales. Se aseguró a las nuevas empresas un sustancial aumento de tarifas, escasas regulaciones y una situación casi monopólica. En términos parecidos, en poco más de un año se habían privatizado la red vial, los canales de televisión, buena parte de los ferrocarriles y de las áreas petroleras de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). También se proclamó la apertura económica, atenuada por las urgencias fiscales.

Pese a la mejora en los ingresos, sobre todo por los fondos de las privatizaciones, no se alcanzó el equilibrio fiscal y la inflación se mantuvo alta. A fines de 1989 se produjo una segunda

hiperinflación, con saqueos y pánico, aunque pasó más silenciosamente. El nuevo ministro de Economía, Antonio Erman González, del íntimo círculo presidencial, actuó de manera drástica. Con el Plan Bonex se apropió de los depósitos a plazo fijo de los ahorristas, que cambió por bonos en dólares de largo plazo. A eso agregó una fuerte restricción de los pagos estatales y de la circulación monetaria. La inflación se redujo, pero a costa de una fortísima recesión que, al cabo de un año, había deprimido los ingresos fiscales. Para solucionarlo, se apeló de nuevo a la emisión, y la inflación volvió a desatarse. A fines de 1990, con la economía otra vez en estado crítico, estalló el escándalo del *Swiftgate*.

El embajador estadounidense denunció que el frigorífico Swift era presionado por miembros del círculo presidencial -la denominada “carpa chica”- que reclamaban coimas para permitir la sanción de determinados decretos. El tráfico de influencias, favorecido por la excepcionalidad de las medidas, era bien conocido; el diputado José Luis Manzano se hizo célebre por la frase “yo robo para la Corona”. En este caso, la intervención del gobierno estadounidense provocó una serie de cambios y rotaciones en el gabinete que, a principios de 1991, llevaron al Ministerio de Economía al entonces canciller Domingo Cavallo.

Cavallo encaró el problema de la inflación mediante la trascendente ley de convertibilidad, que durante diez años marcó las pautas de la economía. Se estableció una paridad cambiaria fija; emblemáticamente, un dólar equivaldría a un nuevo “peso”, y se prohibió al Poder Ejecutivo emitir moneda por encima de las reservas, de modo de garantizar esa paridad. El Estado consiguió desalentar las perspectivas inflacionarias, pero a costa de renunciar a su más importante instrumento de intervención en la economía. Culminaba así una historia de reducción de la capacidad de acción del Estado, iniciada en 1976 y profundizada luego con el

endeudamiento externo. Los resultados inmediatos fueron muy exitosos: cayó la inflación y también la fuga de divisas, volvieron capitales emigrados, bajaron las tasas de interés, hubo una rápida reactivación económica y mejoró la recaudación fiscal.

La convertibilidad -una drástica medida- fue reforzada por otras dos disposiciones. La reducción general de aranceles -cayeron a una tercera parte de su anterior valor- concretó la tantas veces anunciada apertura económica. Para mejorar rápidamente la recaudación fiscal, se elevaron los impuestos más fáciles de cobrar - al Valor Agregado y a las Ganancias-, a costa de mejorar el ahorro y la inversión o de considerar algún criterio de equidad social. Por otra parte, la Dirección General Impositiva (DGI) logró una mejor recaudación, persiguiendo a los evasores, incluso a los “ricos y famosos”, y el número tributario personal -la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT)- se convirtió en el nuevo documento de identidad.

Con las cuentas fiscales mejoradas y con suficientes pruebas sobre la seriedad del rumbo adoptado, el gobierno pudo renegociar su deuda externa, en el marco del Plan Brady, acordando un plan de pagos razonable. La Argentina volvió a ser confiable para los inversores globales, en momentos en que una masa de dólares circulaba por el mundo a la búsqueda de “mercados emergentes” más rendidores que los metropolitanos, por entonces retraídos. Entre 1991 y 1994, entró al país una cantidad considerable de dólares, con los que el Estado cumplió sus compromisos y saldó su déficit, y las empresas se reequiparon. La estabilidad lograda con la convertibilidad potenció el primer proyecto reformista, retomado por el ministro Cavallo, un economista de formación ortodoxa y con fuerte vocación política. Éste incorporó a un grupo numeroso de economistas y técnicos de alta capacidad profesional, lo dirigió de manera coherente y disciplinada y lo proyectó a diversas áreas

del gobierno, logrando que éstas se alinearan con su proyecto. Fue decisivo el apoyo del presidente Menem, que se encargó sobre todo de lidiar con los viejos peronistas. Durante cuatro años, ambos se potenciaron recíprocamente, combinando claridad en el rumbo con intuición política. Así fortalecido, el equipo gobernante dejó de estar a merced de los humores de los operadores financieros, los acreedores o los grandes empresarios, y pudo fijar un rumbo en forma independiente de sus requerimientos cotidianos.

Cavallo avanzó con firmeza en las reformas estructurales iniciadas en 1989, pero con más prolijidad. Para achicar el déficit fiscal, el Estado nacional transfirió a las provincias la mayoría de los servicios de salud y educativos, aunque sin incluir los recursos presupuestarios correspondientes. Se continuó con la venta de las empresas del Estado, pero la privatización de las de electricidad, gas y agua incluyó garantías de competencia, mecanismos estatales de regulación y control y la venta de acciones a particulares; incluso se previó la participación de los sindicatos en algunas de las nuevas empresas, con lo que ganó la buena voluntad de los gremialistas. YPF, la emblemática empresa estatal, fue privatizada por etapas. Primero se la fraccionó, se vendieron las refinerías y se entregó a los contratistas las áreas con reservas comprobadas de petróleo, que pudieron exportar libremente. Luego se vendieron las acciones; diversas agencias del Estado conservaron una cantidad importante, y los trabajadores otra parte. Con los ingresos se saldaron deudas con los jubilados, lo que sirvió para atenuar las opiniones adversas.

En otros terrenos las resistencias disminuyeron el ímpetu reformista. Se encaró la privatización del régimen previsional, lo que implicaba un problema fiscal inmediato, al perderse los aportes de los trabajadores; pero se esperaba un beneficio en el mediano plazo, cuando estas nuevas empresas privadas de jubilación movilizaran una considerable masa de ahorro interno. La reforma

traía un cambio de criterio importante, pues se pasaba del conocido sistema basado en la solidaridad intergeneracional a otro fundado en el ahorro personal. Hubo resistencias, que se expresaron en el Congreso, y finalmente se acordó mantener en parte el régimen estatal. Similar criterio contemporizador se tuvo con la flexibilización del régimen laboral; los sindicatos pudieron evitar cambios significativos, lo mismo que con la desregulación de las obras sociales. Con las provincias se firmó un Pacto Fiscal, para que acompañaran la política de reducción de gastos, pero se tuvo una amplia tolerancia con el empleo de recursos fiscales para paliar los efectos del ajuste. La provincia de Buenos Aires recibió un sustancioso Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, que significó un millón de dólares por día.

De ese modo, merced a la feliz coyuntura financiera internacional, mientras se avanzaba en reformas irreversibles, se atenuaron sus efectos más duros. Vistos en la perspectiva de lo pasado y lo por venir, fueron tres años dorados: el Producto Bruto creció en forma sostenida, a tasas más que respetables, la inflación cayó drásticamente, creció la actividad económica y el Estado mejoró su recaudación y hasta gozó de un par de años de superávit fiscal, en buena medida debido a los ingresos por la privatización de las empresas. El consumo se expandió, con créditos pactados en dólares; muchas personas viajaron al exterior y otras compraron artículos importados, abaratados por la baja de aranceles.

Esta bonanza ocultó por un tiempo los aspectos más duros de la gran transformación, particularmente el desempleo, que pasó del 7 al 12% en 1994. Cada privatización estuvo acompañada de una elevada cantidad de despidos, sobre todo en las empresas estatales, dotadas de planteles superabundantes, por obra de la histórica colusión entre administradores públicos y sindicalistas. Los efectos se disimularon al principio, por las importantes indemnizaciones

pagadas, pero explotaron a partir de 1995. Cerraron muchas empresas privadas, que sufrieron la competencia de los productos importados; sobrevivieron las que se tecnificaron, incorporaron nuevas maquinarias y redujeron su personal, y también las que se convirtieron en importadoras. Otros sectores eran golpeados por el congelamiento de sus haberes, como los empleados estatales o los jubilados, por el encarecimiento de los servicios públicos, debido a la privatización de las empresas o por los cortocircuitos financieros de varios gobiernos provinciales.

Lejos de replegarse, en estos años el Estado desplegó una importante actividad, dirigida a aliviar los costos de la transición a algunos sectores o empresarios seleccionados y a paliar las consecuencias sociales más duras. Sus medidas fueron singulares y discrecionales, ajustadas a los criterios de focalización de la intervención estatal que difundía el Banco Mundial. La Secretaría de Desarrollo Social puso en marcha distintos planes destinados a lo que se llamó la reconversión de los desocupados, como por ejemplo el estímulo a los microemprendimientos, pero fue una acción esporádica e ineficiente. Más consistente fue el apoyo a los grandes empresarios. La industria automotriz recuperó casi todos sus beneficios, y los grandes exportadores, perjudicados por el peso sobrevaluado, recibieron distintas compensaciones fiscales. Los contratistas del Estado tuvieron el premio mayor: participar de las privatizaciones en condiciones ventajosas. Algunos grandes grupos, como Pérez Companc o Soldati, cosecharon los beneficios iniciales y luego se desprendieron de sus participaciones.

Hacia 1994, pasada la euforia, muchos de ellos ya podían advertir los límites de la transformación. La sobrevaluación del peso, consecuencia de la convertibilidad, afectó a los exportadores. El gobierno había renunciado a las herramientas tradicionales de compensación, como el crédito subsidiado o el manejo de las tarifas

de los servicios públicos, y sólo mantuvo los reintegros a las exportaciones, propios del viejo capitalismo asistido, que significaban para el fisco un costo no despreciable. La solución tradicional -una devaluación que hiciera más competitiva la producción local- era imposible, y la convertibilidad se iba convirtiendo en un lecho de Procusto.

Para sobrevivir día a día, enjugar el déficit y honrar los compromisos con los acreedores externos, fijados en el Plan Brady, eran indispensables nuevos préstamos. Ya la decisión no dependía del FMI, del cual podía esperarse una mirada general, sino de inversores globales, como los grandes fondos de inversión, ágiles para encontrar en cada momento el rendimiento más alto en cualquier lugar del mundo. Pero al apelar a este recurso, cualquier oscilación global produciría una cascada de efectos locales desastrosos: por la convertibilidad, la economía argentina se había tornado extremadamente vulnerable.

Esa vulnerabilidad se manifestó a principios de 1995 por el “efecto Tequila”: una devaluación en México produjo una corrida mundial de inversores que abandonaron los mercados emergentes. En la Argentina hubo un retiro masivo de fondos externos, se precipitaron el déficit fiscal y la recesión, y la desocupación trepó al insólito nivel del 18%. El gobierno actuó rápida y eficientemente: hubo una poda presupuestaria, reducción de sueldos estatales, fuerte aumento de impuestos y un consistente apoyo del FMI y del Banco Mundial. En lo inmediato, la “crisis del Tequila” fue superada. Pese a la corrida, el sistema bancario pudo ser salvado, aunque unos cuantos bancos cerraron o fueron vendidos. Muchos de los dólares fugados retornaron. El Producto Bruto, que cayó el 4% en 1995, se recuperó en 1996 y avanzó con fuerza en 1997, creciendo por encima del 8%. Pero la desocupación no cedió, y se mantuvo apenas por debajo del 15 por ciento.



Por su eficacia, el gobierno fue premiado electoralmente en 1995, y Menem -que había logrado reformar la Constitución- fue reelecto con amplitud. Pero quedó claro que la estabilidad económica dependía de la convertibilidad, y que no existía la opción de abandonarla. Un dato inquietante era el crecimiento de la deuda externa, que pasó de 60 mil millones de dólares de 1992 a 100 mil en 1996. Definitivamente, la economía argentina dependía del flujo de capitales externos y de las volátiles decisiones de los inversores, cada vez más preocupados por los sucesivos derrumbes en los mercados emergentes.

La restricción del flujo de inversiones significó recesión, penuria fiscal y mayores dosis de ajuste. Por ese camino, quedó poco margen para lo que hasta entonces había hecho Menem, con la tolerancia de los técnicos: distribuir un poco, compensar, acallar quejas, ganar complicidades. Los acreedores reclamaron ajuste en las cuentas fiscales, en momentos en que aumentaban los reclamos de distintos sectores de la sociedad. En ese punto el gobierno abandonó el diseño de largo plazo y se limitó a capear la situación, día a día.

Quien primero sintió el impacto fue Cavallo. El ministro salió con éxito de la crisis de 1995. Inició una nueva serie de privatizaciones -el Correo, las centrales nucleares-, declaró la emergencia previsional y restringió los fondos transferidos a los gobiernos provinciales, que pasaron por momentos de zozobra; muchos no pudieron pagar los sueldos de sus empleados, y finalmente se vieron obligados a realizar su propio y doloroso ajuste. Pero Cavallo quedó en el ojo de la tormenta. Los políticos peronistas se hicieron eco del fuerte malestar social, que sumaron a sus urgencias electorales, recordaron sus viejos discursos y desde el Congreso centraron sus baterías en el ministro. Cavallo se enfrentó también con los allegados que rodeaban a Menem, y desde la

llamada “carpa chica” gestionaban negocios poco claros y muy rendidores. Con la ley de patentes medicinales, Cavallo chocó con los senadores, encabezados por Eduardo Menem, que defendían al poderoso *lobby* de los laboratorios locales. Con la privatización del Correo, chocó con el empresario postal Alfredo Yabrán, que manejaba negocios vastos y poco conocidos, a quien acusó de evasor de impuestos y de *mafioso*; también involucró a los ministros de Interior y de Justicia, ambos del círculo íntimo del presidente. Con sus acusaciones, instaló en la discusión pública el tema de la corrupción gubernamental, que creció vertiginosamente en los años siguientes. La relación con Menem se rompió, y en julio de 1996 Cavallo fue remplazado por Roque Fernández, un economista ortodoxo que presidía el Banco Central.

Formado en la ortodoxia liberal, Fernández se preocupó principalmente del ajuste de las cuentas fiscales. Elevó los impuestos, redujo el número de empleados públicos y recortó el presupuesto. Además, impulsó las privatizaciones pendientes: el Correo, los aeropuertos y el Banco Hipotecario Nacional, y vendió las acciones de YPF en poder del Estado, inclusive la “*acción de oro*”. El sector político del gobierno, preocupado por las futuras elecciones presidenciales, puso obstáculos. Así fracasó en el Congreso el proyecto sobre flexibilización laboral, una cuestión tan emblemática para los empresarios y para el FMI como para los sindicalistas. Incluso fracasó Menem, quien intentó sortear la resistencia con un Decreto de Necesidad y Urgencia, sorpresivamente objetado por la Justicia. En 1997, en pleno tiempo electoral, Menem abandonó la reforma y su ministro de Trabajo acordó con los gremialistas una ley intrascendente. Fernández siguió defendiendo la ortodoxia presupuestaria: se opuso a una ley sobre mejoramiento salarial para los docentes y rechazó un ambicioso proyecto de construcción de 10 mil km de autopistas, que

hubiera significado un rápido descenso de la desocupación, pero también un buen aumento del déficit. En vísperas de elecciones decisivas, y en un contexto cada vez más recesivo, el gobierno enfrentó el desafío de encontrar un balance entre los criterios fiscales del ministro de Economía y los criterios electorales de los políticos.

#### LA JEFATURA

Luego de electo, en 1989, y mientras se ganaba la confianza del *establishment*, Menem procedió a ampliar los márgenes de poder del Ejecutivo, estirando los límites de lo legal y hasta subvirtiendo algunas de sus instituciones. Las leyes de emergencia y de reforma le dieron importantes atribuciones, que manejó discrecionalmente. Con la ampliación de la Corte Suprema -en la que designó cuatro miembros de su confianza-, se aseguró la mayoría; la Corte falló en favor del Ejecutivo en cada situación discutida, y hasta avanzó por sobre jueces y Cámaras, mediante el novedoso recurso del *per saltum*. Para eliminar controles y restricciones, removió a casi todos los miembros del Tribunal de Cuentas y al fiscal general -el prestigioso Ricardo Molinas-, nombró por decreto al procurador general de la Nación, redujo el rango institucional de la Sindicatura General de Empresas Públicas y desplazó o reubicó a jueces o fiscales cuyas iniciativas resultaban incómodas. Más tarde, cuando el Congreso empezó a cuestionar algunas de sus iniciativas, Menem recurrió a los vetos parciales de las leyes y a los Decretos de Necesidad y Urgencia. Todo ello fue convalidado por representantes, funcionarios y magistrados, quienes aceptaron esta delegación de autoridad en el presidente.

A eso le sumó un estilo de gobierno singular. Se concentró en la política, pero no se ocupó mucho de las cuestiones de

administración o gestión, que delegó en un grupo de colaboradores de destacada capacidad, como los ministros Carlos Corach, Roberto Dromi o el ya mencionado Cavallo. Después de separarse de su esposa, Zulema Yoma, a la que debió desalojar de la quinta de Olivos, transformó esta residencia en una suerte de corte, rodeado de un círculo íntimo, con el que también recorrió el mundo a bordo de un nuevo y lujoso avión presidencial. Integraban el grupo antiguos amigos personales y compañeros de su vieja vida nocturna, a los que sumó a políticos de provincia, sindicalistas o antiguos militantes, reclutados de los más diversos ámbitos del peronismo. A los vínculos de amistad se sumaron otros, derivados del poder y sus beneficios. “El jefe”, como empezó a llamárselo, concedía a sus fieles protección e impunidad, y distribuía con generosidad los frutos de un tráfico de influencias practicado sin disimulo. Gradualmente la corrupción se hizo menos ostentosa, se confundió con el tradicional sistema prebendario y se integró con la máquina política. Los agentes de los grandes *lobbies*, o quienes forjaban una nueva fortuna al calor del poder, destinaban parte de los beneficios a las “cajas negras”, cuyo contenido se redistribuía entre los funcionarios, según precisas normas de rango y jerarquía.

Este círculo íntimo compartió responsabilidades con el grupo de técnicos dirigido por el ministro Cavallo, que a menudo entró en conflicto con las huestes presidenciales. Los políticos se quejaron de los costos sociales y políticos de la gran transformación y también del recorte de los recursos que ellos manejaban discrecionalmente. Preocupado por la opinión de los inversores externos, Cavallo trató de corregir las formas más groseras de la corrupción y los escándalos, como el protagonizado por Amira Yoma, cuñada del presidente y su jefa de audiencias, que apareció vinculada con el tráfico de drogas y el lavado de dinero.

El talento de Menem se manifestó, sobre todo, en su capacidad

para hacer que el peronismo aceptara las reformas, que suponían un giro radical en sus tradiciones. El peronismo de 1989 ya no era el de antes. Luego de la derrota de 1983, aceptó las nuevas condiciones de la democracia y se convirtió en un partido de organización territorial. El control de gobernaciones e intendencias y de sus recursos permitió a los dirigentes políticos independizarse de los sindicalistas. Por otra parte, en el nuevo contexto de pluralismo, se atenuó la identificación -raigal en su cultura política- del peronismo con el “pueblo”. Los otrora “enemigos del pueblo” pasaron a ser simplemente adversarios y en ese sentido se mantuvo la convivencia política instalada en 1983.

Esos cambios no alteraron el tradicional criterio peronista de jefatura o liderazgo, aunque fue significativo que Menem -el primer líder, luego de Perón- llegara allí por una elección interna. En la tradición de Roca, Yrigoyen o Perón, Menem sumó los recursos de jefe partidario y presidente, para mandar sobre un conjunto de dirigentes y cuadros acostumbrados a obedecer; aunque expresaran sus disidencias, y hasta llegaran al enfrentamiento, rara vez estaban dispuestos a romper o -según la colorida frase de Perón- a “sacar los pies del plato”. De acuerdo con la tradicional “vocación frentista” del peronismo, Menem sumó apoyos fuera del movimiento, adecuados para su nueva orientación: el ingeniero Alsogaray, jefe de la Unión del Centro Democrático (uceDé), o el periodista televisivo Bernardo Neustadt, muy ligado al *establishment*, que le organizó una de sus pocas manifestaciones plebiscitarias, la llamada “Plaza del sí”, en abril de 1990.

Menem no necesitó ni la Plaza ni el balcón para comunicarse fácilmente con la gente, más allá de sus identidades políticas. Por ejemplo, jugaba al fútbol o al básquet, o visitaba los programas de televisión populares, opinando sobre los temas más diversos y agregando aquí y allá su coetilla política. Atento a los humores y a

las demandas de la sociedad, percibidas a través de la prensa o de las encuestas de opinión, daba una respuesta rápida, que no requería de mucha deliberación. En suma, Menem demostró que, para gobernar, en última instancia, podría prescindir del peronismo y de sus cuadros.

Los recursos del Estado prebendario fueron ampliamente usados para construir la jefatura. El movimiento “renovador” se disolvió, y muchos de sus dirigentes se incorporaron a la caravana menemista. En la provincia de Buenos Aires, Cañero fue reemplazado por el vicepresidente Eduardo Duhalde, electo gobernador en 1991 y reelecto en 1995. Ayudado por el ya mencionado Fondo de Reparación Histórica, que obtuvo del gobierno nacional, Duhalde construyó en la provincia un sólido aparato político y se perfiló como candidato a la sucesión presidencial. Entre los sindicalistas, Saúl Ubaldini intentó nuclear a los golpeados por las reformas, como los trabajadores estatales, pero Menem logró la adhesión de otros sindicalistas, que advirtieron los beneficios de plegarse a la política reformista, y sobre todo los costos de no hacerlo. Muchos dirigentes obtuvieron beneficios personales, y algunos gremios como Luz y Fuerza o la Unión Ferroviaria, transformados en organizaciones empresarias, aprovecharon las prebendas de la privatización.

En los comicios de 1991, Menem lanzó al ruedo a nuevos dirigentes: el cantante Ramón “Palito” Ortega y el automovilista Carlos “Lole” Reutemann fueron electos gobernadores de Tucumán y Santa Fe respectivamente. Estas elecciones fueron un éxito para el presidente y convencieron a los dudosos de que el peronismo tenía un nuevo jefe. La excepción fue un pequeño grupo de diputados, “los ocho”, que encabezados por Carlos “Chacho” Álvarez abandonaron el partido. Por entonces Menem comenzó a hablar de la “actualización doctrinaria” del peronismo: declaró que se

apartaba de la línea histórica trazada por Perón -aunque aseveró que el líder hubiera hecho lo mismo- y empezó a pensar en la posibilidad de su reelección.

Fuera del peronismo, la oposición política fue mínima. La UCR no pudo remontar el descrédito de 1989, y en las elecciones de 1991 sólo ganó en la Capital Federal, Córdoba, Río Negro, Chubut y Catamarca. En 1993 perdió incluso en la Capital Federal, un distrito tradicionalmente adverso al peronismo. En rigor, los radicales no sabían cómo enfrentar a Menem, que llevaba adelante de manera brutal pero exitosa la política reformista que Alfonsín intentó encarar en 1987; las diferencias en su ejecución, aunque eran importantes, no alcanzaban para sustentar un argumento opositor.

En 1990 Menem clausuró el flanco militar y cerró, de un modo inesperado, el proceso iniciado en 1983. La cuestión militar tenía dos aspectos: el castigo a los responsables del terrorismo de Estado y el sostenido reclamo de los “carapintadas”, que apuntaba a la remoción de la conducción del Ejército. Antes de llegar al gobierno, Menem había establecido sólidos contactos con ellos, y en especial con el coronel Mohamed Alí Seineldín. A fines de 1989 los indultó, junto con militares procesados, jefes guerrilleros y responsables de la guerra de Malvinas, dentro de su política más general de reconciliación, completada en diciembre de 1990, cuando indultó a los integrantes de las Juntas Militares condenados en 1985, pese a la fuerte movilización en contra de la medida. Poco antes de este segundo indulto, los “carapintadas”, encabezados por Seineldín, se habían sublevado nuevamente, reclamando el cumplimiento de una promesa de Menem: remover al alto mando militar y entregarles la conducción del Ejército. Menem ordenó una represión en regla y -a diferencia de lo que venía sucediendo desde 1987- los mandos militares acataron la orden. Hubo en total 13 muertos y más de 200 heridos; los responsables fueron juzgados y Seineldín fue

condenado a prisión perpetua.

Poco después asumió la jefatura del Ejército el general Martín Balza, que acompañó a Menem hasta el final de su segundo gobierno. Balza logró mantener la disciplina y la subordinación del Ejército al poder civil, en medio de circunstancias difíciles. El presupuesto militar fue drásticamente reducido, en el contexto del ajuste de los gastos estatales, y se privatizaron numerosas empresas militares. En 1994 murió en Zapala el conscripto Ornar Carrasco, víctima de malos tratos; el escándalo, cuando Menem preparaba su reelección, culminó en la supresión del servicio militar obligatorio y su reemplazo por un sistema de voluntariado profesional. La función de las Fuerzas Armadas se desdibujó, pero el gobierno encontró para los oficiales una alternativa profesional atractiva en la participación militar en acciones internacionales, lideradas por las Naciones Unidas o por Estados Unidos.

En 1995, sorpresivamente, Balza realizó una crítica de la acción del Ejército en la represión clandestina, y afirmó que la “obediencia debida” no justificaba los actos aberrantes cometidos. Coincidió con la confesión de un oficial de Marina, quien declaró haber participado en los llamados “vuelos de la muerte”. Se sumaron así la primera autocrítica militar y el primer reconocimiento por parte de un protagonista. La declaración de Balza tuvo poco eco en las otras armas y provocó reacciones hostiles en el Ejército, pero contribuyó al comienzo de la revisión de lo actuado durante el Proceso.

Un apoyo similar encontró Menem en la Iglesia, en el cardenal Antonio Quarracino, arzobispo de Buenos Aires. Un grupo de obispos, que creció a medida que se agudizaban los efectos sociales del ajuste y la reforma, comenzó a reclamar políticas compensatorias. Quarracino moderó a este coro de disconformes, y evitó pronunciamientos masivos de la Conferencia Episcopal; a su vez, Menem lo acompañó en la defensa de las posiciones más



tradicionales, sostenidas por el Papa, como el rechazo del aborto y el “derecho a la vida”. Así, Menem se hizo aceptar por el grueso de la jerarquía eclesiástica, ciertamente pragmática, si se tiene en cuenta su condición de divorciado y su conducta personal poco recatada.

Otro apoyo importante lo obtuvo de los presidentes estadounidenses de entonces. Menem estableció excelentes vínculos personales con George Bush, los recreó rápidamente con Bill Clinton, y pudo acudir a ellos en busca de respaldo. El canciller Guido Di Tella estableció relaciones que denominó “carnales”, que fueron complementarias del acuerdo alcanzado con los bancos acreedores. La Argentina abandonó el Movimiento de Países No Alineados, se clausuró el Proyecto Cóndor de construcción de misiles, se respaldaron todas las posiciones internacionales de Estados Unidos y se lo acompañó en sus empresas militares, enviando tropas al Golfo Pérsico y a la ex Yugoslavia. Involucrarse en las cuestiones de Medio Oriente tuvo un precio: dos terribles atentados con explosivos, uno en la embajada de Israel y otro en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), sede de las instituciones asistenciales judías, probablemente hayan sido consecuencias derivadas de aquellas acciones.

Di Tella inició negociaciones con Inglaterra sobre las islas Malvinas, y postergó la cuestión de la soberanía, para solucionar las nuevas y urgentes cuestiones sobre derechos pesqueros. Con el mismo espíritu, en 1991 zanjó todas las cuestiones limítrofes pendientes con Chile, con excepción de dos: Laguna del Desierto, donde el arbitraje internacional fue favorable a la Argentina, y los Hielos Continentales, que suscitó un fuerte debate y postergó el acuerdo final hasta 1999. Durante todo este período, Menem viajó mucho al exterior y lució su imagen de vencedor de la inflación y reformador exitoso. Fue un personaje popular en el mundo.

Pese a la dureza del ajuste, el gobierno enfrentó inicialmente

escasa oposición a las reformas. Hubo algunos incipientes movimientos de resistencia: trabajadores de empresas privatizadas, empleados de estados provinciales, con problemas para cobrar sus sueldos, jubilados y docentes. La Central de Trabajadores Argentinos (CTA), no encuadrada en el peronismo, y luego el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), peronista disidente, encabezado por el camionero Hugo Moyano, lograron coordinar sus protestas en la Marcha Federal, de julio de 1993, y un posterior paro general al que no adhirió la Confederación General del Trabajo (CGT). En diciembre de 1993, se produjo en Santiago del Estero un estallido violento: una *pueblada*, con incendio de edificios públicos y viviendas de políticos, que inició una nueva forma de protesta.

Desde 1991, Menem comenzó a plantear la cuestión de su reelección, lanzando la consigna “Menem 95”. Se apoyó en el precedente de un proyecto de Alfonsín para modernizar el texto constitucional. Menem trabajó con notable empeño en su reelección, superó todo tipo de dificultades, políticas y personales - una enfermedad grave y la muerte de su hijo- y finalmente lo logró. No le fue fácil. En el peronismo encontró reticencias entre quienes aspiraban a sucederlo, y el *establishment* económico temió por los posibles conflictos aparejados. El problema principal estaba en el Congreso: la reforma constitucional debía ser habilitada en ambas Cámaras, por dos tercios de los votos. En 1993, Menem logró la aprobación del Senado, y convocó a una consulta popular, no vinculante, para presionar a los diputados de la oposición. También exploró la posibilidad de hacerla aprobar por ley, contando con la futura convalidación de la Corte. La UCR estaba dividida, pues Alfonsín se oponía, pero los gobernadores radicales, que dependían de los aportes del fisco nacional, eran más proclives a un entendimiento. Sorpresivamente, en noviembre de 1993, Menem y

Alfonsín acordaron en secreto -el llamado “Pacto de Olivos”- las condiciones para la reforma constitucional, que habría de contener la cláusula de reelección y una serie de modificaciones impulsadas por la UCR para modernizar el texto y reducir el margen de discrecionalidad presidencial: elección directa, con balotaje, reducción del mandato a cuatro años, con la posibilidad de una reelección consecutiva -pero sin vedar la electividad futura-, creación del cargo de jefe de Gabinete, designación de los senadores por voto directo, incluyendo un tercero por la minoría, elección directa del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, creación del Consejo de la Magistratura y reglamentación de los Decretos De Necesidad y Urgencia. Alfonsín fundamentó su decisión en los riesgos institucionales que tendría una reforma llevada adelante por el presidente sin el consentimiento de las fuerzas políticas, así como los beneficios que podrían obtenerse del acuerdo para la modernización institucional. El partido radical lo aceptó a regañadientes, pero en el resto del ámbito opositor el rechazo fue importante.

En las elecciones para convencionales de abril de 1994 el justicialismo perdió votos y la UCR sufrió un fuerte drenaje en beneficio del Frente Grande, opuesto a la reforma, que alcanzó el 12% y se impuso en la Capital Federal y en Neuquén. Era una fuerza política nueva, que reunió a los peronistas disidentes de Chacho Álvarez, grupos socialistas y democristianos, y militantes de organizaciones de derechos humanos como Graciela Fernández Meijide. En la Convención, reunida en Santa Fe y Paraná, los partidos mayoritarios respetaron el acuerdo y aprobaron en bloque las coincidencias básicas, que debían luego ser reglamentadas por el Congreso.

A principios de 1995, la ya mencionada “crisis del Tequila” dio nueva fuerza a la campaña reeleccionista, pues Menem pasó a

encarnar en la opinión el orden y la estabilidad, amenazados por la crisis. En las elecciones enfrentó a una UCR debilitada y a una nueva fuerza, el Frente para un País Solidario (Frepaso), que sumaba al Frente Grande un nuevo grupo peronista disidente encabezado por el exgobernador mendocino José O. Bordón. Menem, acompañado por Carlos Ruckauf, derrotó a la fórmula Bordón-Álvarez, que dejó al candidato radical Horacio Massaccesi en un lejano tercer lugar. El triunfo de Menem fue muy claro: logró prácticamente el 50% de los votos. El poder del jefe llegó allí al cénit.

#### UN PAÍS TRANSFORMADO

Al finalizar la década de los noventa, estaba claro que la Argentina era un país nuevo, en cualquiera de sus dimensiones, muy distinto a la vieja Argentina, vital y conflictiva, de las décadas anteriores. Así lo muestra cualquier indicador que compare la situación en 1974 y en 1999. El sentido total de esa transformación no fue claramente percibido por los contemporáneos, sobre todo porque lo mucho que se derrumbaba era más visible que lo que apenas comenzaba a emerger. Las políticas de la década menemista, no siempre coherentes, contribuyeron a esa transformación, pero no fueron el único factor. El cambio estaba en marcha desde mediados de los años setenta, por razones que también hacen a procesos de la sociedad local y del mundo. Menem le dio un fuerte impulso al cambio y, sobre todo, creó un modelo de gestión política, social y económica que se mantuvo en la década siguiente.

En la economía, los cambios fueron consecuencia de las reformas del gobierno de Menem, y también del cese de la inflación, que había acompañado a los argentinos desde mediados de siglo. En ciertos sentidos, los cambios profundizaron el giro iniciado en 1976. El Estado redujo la asistencia estatal a muchos sectores a través de

promociones o subsidios, hubo una apertura de la economía a los capitales y a los bienes importados, y, como alternativa, se promovieron las exportaciones. Las consecuencias fueron variadas.

El golpe más fuerte lo recibió el tradicional sector industrial volcado al mercado interno, surgido en los años treinta y cuarenta como consecuencia de las políticas de sustitución de importaciones. Una parte importante de las empresas debió cerrar, en especial entre las pequeñas y medianas, y sólo sobrevivieron las que pudieron reconvertir sus procesos de producción y adecuarse a los nuevos estándares mundiales. Algunas se convirtieron en importadoras; muchas se vendieron a empresas extranjeras, aunque algunos empresarios locales pudieron aprovechar el tipo de cambio favorable para comprar maquinarias y modernizarse. Estas empresas ocupaban tradicionalmente a muchos trabajadores, de modo que los cierres y la tecnificación produjeron una considerable reducción en el nivel de ocupación, lo que, sumado a los despidos en las empresas estatales privatizadas, como YPF, conformó un importante primer gran contingente de desocupados, cuya magnitud fue desde entonces uno de los rasgos dominantes de la nueva Argentina.

Hubo también ganadores, sobre todo entre quienes consiguieron aprovechar las nuevas prebendas estatales o mantener las antiguas. Los grandes grupos nacionales, contratistas del Estado, se asociaron con los consorcios internacionales para adquirir las empresas del Estado. Se trató de un negocio ocasional; la mayoría vendió pronto su participación y dedicó esa ganancia extraordinaria a consolidar su núcleo principal. Las automotrices, nunca desprotegidas, encontraron su solución integrando su producción con plantas brasileñas al amparo del Mercosur. Éste comenzó a funcionar eficientemente y también fue aprovechado por otras empresas exportadoras. El gobierno alentó en especial las

exportaciones mediante subsidios -otra subsistencia del antiguo capitalismo asistido-, destinados a los grupos fabricantes de celulosa, aluminio o acero, los productores de aceite o golosinas y las empresas petroleras. Algunas de estas empresas instalaron filiales en otros países y se convirtieron en cabeceras de grupos multinacionales. En suma, al fin de un proceso darwiniano, un grupo no menor se había adecuado a las condiciones de la economía globalizada, otro había desaparecido y un tercero subsistía con dificultad.

Más significativa aún fue la transformación del mundo agrario. Los precios internacionales, bajos en los años ochenta, mejoraron desde 1996, y alentaron la profundización de los cambios productivos, ya iniciados en la década de 1970, sin que la caída fuerte de los precios desde 1999 produjera un retroceso. El motor estuvo en los cereales y las oleaginosas, y fue el resultado de una combinación virtuosa de nuevos procedimientos tecnológicos y formas de organizar la producción. Se incorporaron masivamente fertilizantes y herbicidas, lo que contribuyó a aumentar la productividad, junto con el empleo de maquinarias de mayor envergadura y velocidad, la siembra directa y el uso de semillas transgénicas y del glifosato, un eficaz herbicida para la soja, que comenzó a ser demandada en los mercados mundiales. Por otra parte, se generalizaron los *pooles* de siembra, que permitieron combinar de manera efectiva distintos factores de la producción. El *pool* reunía a diferentes inversores medianos, ajenos al campo, alquilaba tierras y maquinarias y colocaba a un profesional en la dirección. La frontera agraria comenzó a expandirse, superando los tradicionales límites de la pampa húmeda. La soja, las otras oleaginosas, los aceites y los cereales incrementaron significativamente las exportaciones del sector, que se asomó a los mercados asiáticos, mientras que los productores de frutas y

hortalizas encontraron su alternativa exportadora en el Mercosur.

La eficiencia de este reducido sector industrial y agrario, todavía incipiente, no mejoró la demanda de empleo ni derramó sus beneficios al resto de la sociedad. Los empresarios tampoco abandonaron sus antiguas prácticas prebendarías, que reaparecieron aquí y allá, cuando el Estado dispuso de algunos recursos. Éste, en cambio, renunció a la posibilidad de regular a los actores económicos, incluso para salvaguardar los intereses públicos básicos. A esto se sumó la continua corrosión del instrumento estatal. La reforma en curso no mejoró su eficiencia, salvo quizá en lo fiscal, ni tampoco mejoraron los instrumentos estatales de control del gobierno, que desplegó una autoridad discrecional. Por otra parte, el Estado fue desentendiéndose de sus funciones sociales, aun de las más básicas. Para achicar su déficit, el Estado nacional transfirió su responsabilidad a los estados provinciales, y hubo un deterioro en la calidad de los servicios. En general, abandonó los principios de universalidad y, aplicando el principio de subsidiariedad, asumió solamente la parte destinada a los pobres o indigentes, aunque de manera focalizada, de acuerdo con las urgencias, con la capacidad de presión sectorial o con las necesidades de construcción de la maquinaria política.

El discurso neoliberal, al que se apeló para impulsar reformas no siempre coherentes, impuso en la opinión sus propuestas y su agenda de problemas. Todo el debate público se redujo a la economía, y sobre todo a la “estabilidad”. Así, se abandonaron ilusiones caras a la sociedad, revitalizadas con el retorno a la democracia, como el buen salario, el pleno empleo, el derecho a la salud, la educación, la jubilación y, en general, a la igualdad de oportunidades, garantizada por el Estado. Luego de 1995, ante las consecuencias reales de la reforma y el ajuste, algunos actores recuperaron aquellas aspiraciones, pero de manera casi nostálgica,

limitada por los parámetros del pensamiento neoliberal.

Los cambios en la economía y en el Estado le dieron a la sociedad un perfil absolutamente diferente al que había tenido en los cien años anteriores. Desde fines del siglo XIX y hasta la década de 1970, un largo ciclo expansivo fue conjugando crecimiento económico, pleno empleo, fuerte movilidad y sostenida capacidad para integrar nuevos contingentes al disfrute de los derechos, civiles, políticos y sociales. Fueron oleadas sucesivas de movilización e integración, que en las últimas décadas del siglo XX alcanzaron incluso a los migrantes de los países limítrofes. La tendencia, que se mantuvo aún con la fuerte conflictividad de los años sesenta y setenta, cambió de sentido luego de 1976. La radicalidad de los cambios tardó en percibirse, en parte por las fuertes oscilaciones cíclicas, que combinaron momentos de dinero fácil con otros de depresión profunda, y en parte también por la ilusión colectiva instalada en 1983 sobre la potencia de la democracia y del Estado para dar respuesta a las demandas sociales.

Sin embargo, la ejecución del Plan Alimentario Nacional (PAN) durante la gestión de Alfonsín reveló un problema hasta entonces insospechado: vastos sectores de la población padecían hambre. La hiperinflación de 1989 desnudó y escenificó los cambios, que fueron profundizados -al menos en sus efectos inmediatos- por las políticas reformistas de los noventa. Tanto la apertura económica como las privatizaciones de empresas públicas agravaron los problemas de empleo, mientras que las reformas estatales provocaron el deterioro de los servicios de salud, educación y seguridad.

Vista en su conjunto, la sociedad se polarizó. La gran transformación dejó ganadores y perdedores. Mientras un vasto sector se sumergió en la pobreza o vio deteriorado su nivel de vida,



muchos ricos prosperaron ostentosamente, de modo que las desigualdades no se disimularon, sino que se escenificaron y se espectacularizaron. El grupo “ganador” incluyó a una buena parte de los antiguos ricos -aunque la reestructuración produjo algunas caídas significativas- y a una porción de la antigua clase media, incorporada al sector más dinámico de la economía. La antigua sociedad, relativamente homogénea e igualitaria en muchos aspectos, dejó paso a otra muy segmentada, de partes incomunicadas, separadas por su diferente capacidad de consumo y de acceso a los servicios básicos, y hasta por desigualdades civiles o jurídicas. Graciela Silvestri y Adrián Gorelik han mostrado la existencia en las ciudades -las llaman “máquinas de dualizar”- de un reflejo de estos cambios, que expresan a la vez el contraste y la exclusión: deterioro de la infraestructura urbana y de los servicios, crisis del control y del orden público, ruptura del espacio urbano homogéneo y desarrollo de algunos espacios aislados -el *shopping*, el *country*, ciertos barrios privados- donde grupos reducidos creían vivir en un mundo ordenado, seguro, próspero y eficiente.

Las clases medias, lo más característico de la vieja sociedad móvil e integrativa, experimentaron una fuerte diferenciación interna, particularmente en sus ingresos. Las actividades o las profesiones dejaron de indicar con certeza la posición social. Fueron historias singulares, con factores múltiples, las que separaron a quienes lograron “salvarse” de quienes cayeron. Los primeros pudieron conservar su vivienda y su auto, mandar a sus hijos a una escuela paga, tener un sistema médico prepago y mantener las expectativas de transmitir su posición social a los hijos. Otros muchos mantuvieron la respetabilidad a duras penas, resignando mucho de lo que creían una condición de vida digna. También cambiaron los valores de las viejas clases medias. En un mundo cambiante y ferozmente competitivo, la previsión -una de sus

virtudes clásicas- dejó lugar a una suerte de vivir al día, aprovechando las ocasiones -un viaje al exterior o la compra de un aparato electrónico-, mientras se alejaba la tradicional expectativa de la casa propia, base del hogar burgués.

Un extenso sector de las viejas clases medias se deslizó barranca abajo en los años ochenta y noventa, sumándose gradualmente al heterogéneo mundo de la pobreza: empresarios medianos o pequeños, comerciantes o talleristas, abatidos en alguna de las crisis; empleados públicos despedidos o con sueldos disminuidos, como los docentes; profesionales proletarizados, como los médicos, o egresados universitarios sin empleo. Las diferentes historias personales tuvieron que ver con la edad y la capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes: poner un kiosco, manejar un taxi, desarrollar un emprendimiento original. Lo constante fue la vulnerabilidad en que quedaron, pues a la precariedad laboral se sumó la pérdida de la atención médica o de la jubilación. Quienes señalaron estos fenómenos tempranamente hablaron de los intentos de salvar las apariencias y ajustar el modo de vida “puertas adentro”. Pero de manera progresiva la nueva pobreza se exhibió abiertamente, cuando la familia debió emigrar a una vivienda más económica, o, como anota Inés González Bombal, cuando frecuentaron los “clubes de trueque”, que se expandieron luego de 1996, buscando no sólo la provisión de las necesidades básicas, sino también la sociabilidad.

La formación de un extenso mundo de pobreza fue el dato más significativo de la nueva sociedad. Este mundo era visible sobre todo en el conurbano de Buenos Aires, que ya alojaba a una cuarta parte de la población del país, y también en otros grandes conglomerados industriales, como el de Rosario. Los cambios laborales fueron decisivos: reducción del empleo estable, aumento del trabajo ocasional y del empleo informal o “en negro”, baja de los salarios y

aumento de la desocupación son los datos generales. Desde el punto de vista del trabajador, significó una pérdida de la cantidad y calidad del trabajo, y la combinación habitual de ciclos de empleo ocasional con otros de desocupación. Pero el cambio fue más profundo. Los índices que medían niveles salariales o de desempleo fueron perdiendo su antiguo sentido, en beneficio de los referidos a la pobreza o indigencia, basados en los hogares y sus necesidades. Se ha estimado que en el Gran Buenos Aires hacia 2000 el índice de pobreza variaba entre el 25% en las zonas más protegidas y el 43% en las más abandonadas.

Las cifras globales no dan cuenta de la heterogeneidad de este mundo ni del impacto diferente que tuvieron tanto los cambios del antiguo mundo laboral como el ingreso de nuevos pobres, provenientes de los sectores medios en declinación, así como de nuevos contingentes de migrantes, tanto del interior como de países vecinos. María del Carmen Feijóo trazó un cuadro de esas diferencias en el Gran Buenos Aires en 2000, en vísperas de la crisis. En los barrios más viejos y cercanos a la Capital, con pocos asentamientos nuevos, había muchos talleres cerrados, a menudo convertidos en kioscos. En el segundo cordón, se encontraban las ruinas del antiguo mundo industrial -fábricas desaparecidas, remplazadas por hipermercados- y muchos asentamientos nuevos, en tierras fiscales o privadas, en general inadecuadas para asentar viviendas. En el tercer cordón, predominaban los asentamientos posteriores a 1960, donde una habitación precaria indicaba el inicio frustrado del proyecto de casa propia. El cuarto cordón, el más pobre, entre urbano y rural, carente de infraestructura y servicios, reunía a los expulsados de las villas de Buenos Aires con los inmigrantes recientes. Es un dibujo grueso, pues lo característico del conurbano es el imbricado entrelazamiento de lo viejo y lo nuevo, los barrios deteriorados de clase media, las villas de emergencia más

pobres y también los lujosos *countries* y barrios privados, cercados y vigilados.

Otros cambios, más profundos, tuvieron que ver con los valores y proyectos de vida. El mundo de los ricos y exitosos, profusamente exhibido por la televisión, puso en cuestión las expectativas de la antigua sociedad: para qué trabajar o ahorrar, para qué estudiar, para qué obedecer la ley, si no había recompensa probable. El cuestionamiento fue más fuerte entre aquellos jóvenes cuyos padres no llegaron a tener un trabajo estable, que no trabajaban ni estudiaban y combinaban el consumo de cerveza o de drogas con la delincuencia ocasional. Según Gabriel Kessler, la misma combinación entre trabajo y delito ocasional era frecuente entre quienes salían cada día a buscar cómo mantener a su familia y eventualmente hacerse de un ingreso extra. Pero la lucha por la supervivencia también estimuló una solidaridad orientada a unir y fortalecer las demandas: tierra para una vivienda precaria, alimentos o alguno de los diversos subsidios repartidos por el Estado o las organizaciones no gubernamentales.

La retirada del Estado fue uno de los aspectos más dramáticos de la nueva situación. La atención médica, que ya era desigual, declinó espectacularmente. Los hospitales públicos -que supieron ser el orgullo de la vieja Argentina- se deterioraron por sus escuálidos presupuestos y por la concurrencia masiva de los pobres carentes de obras sociales sindicales. Aunque también deterioradas, las escuelas fueron de las pocas instituciones estatales que permanecieron en pie. Se convirtieron en agencias múltiples, dedicadas a ofrecer alimentación, salud o contención familiar, a costa de su función docente específica. Otros factores concurrieron en el deterioro de la escuela pública: un sindicalismo que concentró sus huelgas en las escuelas estatales, un sostenido deterioro de la formación docente y, por último, una reforma educativa mal encarada -particularmente

en la provincia de Buenos Aires-, que destruyó las instituciones existentes sin alcanzar a reemplazarlas por otras. Quien pudo pagarlo, abandonó la escuela pública, que perdió su tradicional papel integrador y se convirtió en otra institución reproductora de la desigualdad.

También retrocedió el Estado en su función de proveer seguridad. En los grandes conglomerados se hizo más difícil la prestación de servicios, en parte por el acelerado crecimiento de la población y también por el acentuado cuestionamiento social a las normas, ya fuera por declararlas autoritarias, por no percibir que hubiera sanciones por su incumplimiento o simplemente por ignorancia de su vigencia y sentido. También contribuyó la propia corrupción de la institución policial, en particular la de la provincia de Buenos Aires, y algo parecido ocurrió con la justicia. En la “zona gris”, que caracterizó Javier Auyero, el delito entró en la habitualidad social, y la policía participó de sus frutos y hasta lo organizó. Con la aquiescencia de las autoridades provinciales, la célebre “Bonaerense” participó en las distintas actividades delictivas: las tradicionales, como el juego y la prostitución, y las más novedosas, como el robo de autos y camiones, el tráfico de drogas o los secuestros.

El Estado reemplazó las costosas y complejas políticas universales de sus épocas de esplendor por intervenciones parciales y focalizadas, allí donde detectó emergencias. Fue un conjunto de acciones esporádicas, no sistemáticas y poco articuladas, menos costosas y a la vez más útiles para obtener réditos políticos. Se nutrieron de criterios y discursos diversos -desde la vieja beneficencia a la moderna solidaridad social- y fueron ejecutadas por agencias de distinto tipo: agencias estatales de distintos niveles, organizaciones no gubernamentales, de índole y seriedad diferente, y también las iglesias. Los fondos venían principalmente del Estado,

aunque en muchos casos los recibía de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que las recomendaron como un sustituto factible de las antiguas políticas, que el Estado era incapaz de mantener. Se destinaron a programas muy variados: vivienda, recalificación laboral, fomento de emprendimientos, salud y educación. Es difícil cuantificar la magnitud de la ayuda y también hacer un balance de su eficacia. Puede afirmarse que el mundo de la pobreza no desapareció, sino que, por el contrario, se consolidó. También que estas acciones, aunque de manera irregular y poco equitativa, contribuyeron a hacer menos terribles las consecuencias de la gran mutación social.

La gran transformación tuvo efectos contundentes en la política, sobre todo en el Gran Buenos Aires, de decisivo peso electoral. En las barriadas pobres, la sociedad se articuló en torno de un complejo universo de sociedades de fomento, juntas municipales, cooperativas, comunidades parroquiales o evangélicas -de notable crecimiento-, centros sociales y culturales, clubes de fútbol o comedores. En este entramado social surgieron dirigentes, comúnmente llamados “*referentes*”, con capacidad para establecer un cierto orden y ayudar en la solución de las situaciones de emergencia. Su tarea requería relacionarse con la administración municipal que, a través de funcionarios de distinto nivel, repartía de manera selectiva los bienes y servicios otrora asignados con criterios más universales. Se planteó un desafío para los partidos políticos. Quien más rápido se adecuó a estos cambios fue el peronismo, a través de una densa red de unidades básicas, promovidas por espontáneos *punteros*. Las *unidades básicas* fueron simultánea o alternativamente comedores, jardines o centros culturales, convertidos en potenciales beneficiarios de los subsidios destinados

a las organizaciones no gubernamentales. Le dieron al Partido Justicialista (PJ) una organización permanente, flexible y autofinanciada, que también podía conectarse con las zonas más oscuras de la sociedad -barras bravas y delincuentes de tiempo parcial- que podían encargarse de una parte del trabajo político.

Punteros y referentes sociales articularon las redes políticas y sociales. En una zona de legalidad imprecisa y lealtades cambiantes, circularon empleos precarios, bolsones de comida, medicamentos, favores variados y alguna protección judicial o policial. Entre punteros y jefes barriales se negociaban contingentes de votantes, importantes sobre todo para la disputa interna. Se trataba de conjuntos antes que de individuos: redes familiares extensas, grupos unidos por diversos tipos de solidaridades o simplemente habitantes de un par de manzanas. El individuo sufragante, presionado por la necesidad de asegurar la subsistencia y sin el amparo de otras instituciones, se pareció poco al modelo de ciudadano racional y autónomo. Subsumido en el grupo, encontraba en la elección la ocasión para obtener, a cambio de su sufragio, algo de lo mucho que necesitaba. Pero el beneficio concreto debía incluirse en un contexto de solidaridades, valores y discursos compartidos, cuya construcción constituyó todo un desafío para las organizaciones políticas. Allí es donde el peronismo obtuvo una ventaja decisiva.

En el resto de la sociedad, se produjo una evolución convergente. A partir de 1983 la ciudadanía militante y comprometida dio nueva vida a los partidos políticos, que discutieron los problemas de la agenda en un clima de concordia, tolerancia y consenso. Pero, gradualmente, perdió relevancia el debate de ideas y la formulación de líneas y propuestas. A la desconfianza hacia lo que se llamó *“las ideologías”*, propia de la época, se sumó el repliegue de la ciudadanía activa de 1983, desilusionada con las promesas no cumplidas de la democracia, y

también la concentración del poder de decisión en la cúpula del gobierno. Los partidos acompañaron esta transformación y desarrollaron otras funciones, no menos importantes. Nuclearon a una cantidad de gente joven que había decidido hacer de la política su profesión. La nueva generación demostró eficiencia en manejar campañas electorales de nuevo estilo -los medios masivos y las encuestas de opinión reemplazaron las antiguas prácticas militantes- y en proveer de cuadros eficientes para el Congreso o el gobierno, capaces de adecuarse a las líneas políticas establecidas por las jefaturas. Los dirigentes también se hicieron expertos en la construcción de sus carreras y, gradualmente, fueron conformando una nueva corporación. De ese modo, aunque la democracia funcionó de manera normal, sin alteraciones institucionales, la ciudadanía se fue reduciendo y los partidos perdieron vitalidad y representatividad.

Las instituciones republicanas, restablecidas en 1983, se fueron resintiendo, sobre todo después de 1989. Las urgencias de la crisis y la idea de jefatura del peronismo tensaron al límite la relación entre los poderes y de manera gradual se fue restableciendo la antigua concepción de la democracia de líder. Sin embargo, en momentos significativos el Congreso y la Justicia, junto con la opinión pública, marcaron al Ejecutivo límites que la reforma constitucional buscó consolidar. Se trató entonces de equilibrar las necesidades del gobierno en tiempos de emergencia con las exigencias republicanas de controles, balances y contrapesos.

En la segunda mitad de la década de 1990, se advirtió un cierto renacimiento del espíritu ciudadano, que se manifestó con intensidad en las cuestiones pendientes del terrorismo de Estado. Las organizaciones de derechos humanos trabajaron sobre una brecha legal de la ley de obediencia debida -la sustracción de niños- que permitió retomar la acción penal contra algunos de los



responsables. También hubo una acción militante por la construcción de una memoria colectiva más fiel a los principios de 1983. Instituciones especializadas, un competente grupo de profesionales y hasta una nueva especialidad académica revitalizaron, con saludables controversias, el discurso político moral original, que había sido arrinconado al comenzar los años noventa. Su acción se desarrolló al costado de la política partidaria, acentuando su función vigilante y censora. Por otra parte, entre el activismo contestatario creció una nueva lectura del pasado, que recordó el carácter de militantes de las llamadas “víctimas inocentes”, soslayado en la versión del *Nunca más*. A la vez, iniciaron la reivindicación de la lucha de los años setenta -e incluso de su dimensión armada-, acorde con el nuevo clima de protesta social que se insinuaba.

#### EL FIN DEL MENEMISMO

Cuando el anunciado final de su mandato colocaba al presidente Menem en la incómoda situación del “pato rengó”, una nueva crisis internacional desequilibró el edificio económico e inició una larga recesión. La devaluación de Tailandia en julio de 1997 dio lugar a una serie de derrumbes -Corea del Sur, Japón, Rusia- que minó la confianza global en las “economías emergentes” y reorientó las inversiones hacia mercados más seguros. Otro golpe duro fue la devaluación de la moneda brasileña, a principios de 1999. La imprevista medida alteró las relaciones comerciales, intensificadas desde 1995 con el Mercosur. Cayeron las exportaciones y hubo un aluvión de importaciones. Las empresas locales reclamaron protección, y las más grandes consideraron la posibilidad de trasladarse a Brasil. La devaluación del peso, que habría solucionado de manera sencilla estos desequilibrios, era imposible por el

régimen de la convertibilidad, que comenzó a mostrar su cara negativa.

La crisis fue más profunda y prolongada que la del “Tequila”. Todo se sumó: aumento de los intereses de la deuda, escasez y alto costo del crédito, caída de los precios de productos exportables y recesión interna. En 1998, el PBI retrocedió alrededor del 4% y la producción de automotores cayó casi a la mitad. Muchas empresas y bancos fueron vendidos a corporaciones multinacionales o a grandes fondos de inversión. El gobierno de Menem llegó a su final sin margen siquiera para hacer beneficencia electoral, y debió cerrar su presupuesto con un déficit abultado y una deuda externa que trepaba por entonces a 160 mil millones de dólares, el doble que en 1994.

Constreñido a profundizar el ajuste, Menem empezó a sufrir una oposición social cada vez más activa. Quienes hasta entonces habían callado empezaron a hablar, y las demandas confluyeron, se expresaron de manera novedosa y efectiva y ganaron una nueva legitimidad.

Antes de 1995, las manifestaciones sociales habían tenido, en general, escasa difusión y proyección. En 1995, se hicieron más violentas y espectaculares en varias provincias, encabezadas por empleados públicos que cobraban en bonos provinciales de dudoso valor; en Tucumán se agregó el cierre de varios ingenios y en Tierra del Fuego, el retiro de las fábricas electrónicas, ante el fin del régimen promocional. Al año siguiente, mientras las organizaciones gremiales -la CGT, el MTA y la CTA- confluían para realizar dos huelgas generales contra la ley de flexibilización laboral y la política económica, la oposición política impulsó una protesta ciudadana consistente en un apagón eléctrico y un “cacerolazo”. En esa época, la Iglesia cambió su anterior posición y empezó a sumarse a las protestas. En 1997, los gremios docentes instalaron frente al

Congreso una “carpa blanca”, donde desarrollaron una protesta de gran repercusión en los medios y la opinión, sin el costo de la interrupción de las clases.

Por entonces, estaban surgiendo las organizaciones de desocupados, los “piqueteros”, identificados en primer lugar por una forma novedosa de protesta: el corte de la ruta. Comenzaron en 1996 en Cutral Có, en Neuquén, y de manera más contundente poco después en Tartagal y General Mosconi, en Salta. En ambos lugares la presencia de YPF era central en toda la vida comunitaria, y los trabajadores despedidos encabezaron la protesta. Los “piqueteros” cortaron las rutas, incendiaron neumáticos, organizaron ollas populares y reunieron además a jóvenes que nunca pudieron trabajar, a sus familiares y amigos, dispuestos a enfrentar a pecho descubierto, con piedras y palos, una represión que fue muy dura. Era la movilización de los desocupados, violenta y a la vez reacia a cualquier tipo de acción organizada. El gobierno a veces apeló a la Justicia y otras a la Gendarmería, y entonces hubo violencia, heridos y hasta muertos. Otras veces negoció, entregando ayuda en alimentos o ropa, y sobre todo contratos de empleo, los “planes Trabajar”, transitorios y siempre insuficientes; con ellos lograba un alivio momentáneo del conflicto, pero a la vez generaba nuevos reclamos.

La organización de los desocupados también se desarrolló, en un contexto distinto, en el Gran Buenos Aires, donde el mundo de la pobreza era más antiguo y diverso. Allí había una tradición de organizaciones sociales dedicadas a los problemas de la tierra -la falta de títulos de propiedad- y de la vivienda. En la zona de La Matanza -un distrito que ya contaba con más de un millón de habitantes-, la Federación de Tierra y Vivienda (FTV) y la CTA -que incluía distintos grupos gremiales y sociales no peronistas- impulsaron los reclamos de los desocupados, y lo mismo hizo la

Corriente Clasista y Combativa (CCC), originada en grupos sindicales de izquierda. El gobierno nacional y el provincial distribuían por entonces distintos planes de ayuda, como el ya mencionado “Trabajar”, principalmente a través de las intendencias y las redes políticas del peronismo. Las nuevas organizaciones reclamaron su parte en el reparto de planes, y lo hicieron cortando rutas. En 1998, estas organizaciones estaban sólidamente instaladas en La Matanza, y otros grupos se desarrollaban en la parte sur del conurbano.

Este tipo de movilización callejera se acentuó a medida que avanzaba la crisis, involucrando a grupos muy variados: estudiantes, empleados públicos, productores rurales o desocupados, que marchaban, cortaban las calles o atacaban edificios públicos. Como en los años setenta, la política volvía a las calles; lo hacía sin la dimensión revolucionaria de aquella época, pero se desarrollaba ante la televisión, pues la espectacularidad fue clave en la nueva protesta.

Simultáneamente, la perspectiva de las elecciones presidenciales de 1999 agitó el ambiente en el peronismo, donde comenzó a cuestionarse la “gran transformación”. Ya en 1995, apenas reelecto Menem, el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, anunció su candidatura, tomó distancia del “modelo” y reivindicó las banderas históricas del peronismo. Pese a que la Constitución era categórica al respecto, Menem intentó jugar la carta de otra reelección -la “re-reelección”-, en parte para tratar de conservar el poder hasta el final, y lanzó de modo informal su candidatura, distribuyendo millones de camisetas, globos y carteles que decían simplemente “Menem 99”.

Se inició una guerra violenta entre el antiguo jefe del justicialismo y quien pretendía sucederlo. Uno de los caminos fue la denuncia periodística de hechos de corrupción, nutrida con

informaciones que unos y otros hacían circular para perjudicar a sus ocasionales rivales. Los medios difundieron ampliamente episodios como la venta clandestina de armas a Croacia y a Ecuador, las exportaciones ficticias de la “mafia del oro”, la “aduanas paralela”, más tolerante que la oficial, o los sobornos de la empresa IBM a los directores del Banco Nación. También hubo hechos violentos, como la explosión de la fábrica de armamentos de Río Tercero, que habría borrado las huellas del contrabando de armas, a costa de muchas vidas.

Se trató de un “destape”, que instaló el tema de la corrupción en la agenda pública. La Policía de la Provincia de Buenos Aires, “la Bonaerense”, apareció implicada en varios casos de delincuencia, incluido el atentado a la AMIA, ocurrido en 1994. Poco después estalló el “caso Cabezas”: el brutal asesinato de un periodista gráfico, por orden del empresario Alfredo Yabrán, con la complicidad de miembros de la Bonaerense. Poco antes de ser capturado, Yabrán se suicidó. Quedó claro que la corrupción penetraba en todas las instituciones del Estado, y que la violencia mañosa era parte de la disputa por el poder y los negocios.

En octubre de 1997, el justicialismo sufrió una fuerte derrota en las elecciones legislativas. Perdió incluso en sus bastiones: Santa Fe y Buenos Aires, donde la esposa del gobernador encabezaba la lista de diputados. Duhalde, el “candidato natural”, quedó maltrecho, y Menem lo golpeó aún más: afirmó que sólo él podía ganar en 1999, y se lanzó abiertamente a una nueva reelección. Como en 1994, jugó varias cartas: una interpretación caprichosa de la Constitución por parte de la Corte, o un plebiscito que demandara la reforma constitucional. A la vez, presionó a los gobernadores para alinearlos con él y dejar desamparado a Duhalde. Al fin la Justicia declaró que su proyecto era absolutamente ilegal.

Enfrascados en su conflicto, Menem y Duhalde se

desentendieron de las instituciones, y también de la suerte del peronismo, cuya derrota se adivinaba. Aunque fracasó, Menem pudo mantener viva la ilusión casi hasta el final de su período. Además, logró herir a Duhalde, que en la campaña electoral tuvo que acentuar su perfil opositor al gobierno que integraba, y presentar propuestas alternativas, que cuestionaban la convertibilidad. Los gobernadores peronistas prefirieron tomar distancia del conflicto; abandonaron el proyecto de Menem, pero sin comprometerse con el destino de Duhalde, que no pudo encabezar un partido unido y galvanizado. Como en 1983, el peronismo llegó a la elección de 1999 sin líder, y fue derrotado.

Por entonces, el despertar de la civilidad se manifestó en la política. Fue una nueva “primavera” ciudadana, más modesta que las anteriores, pero indicativa de que la sociedad seguía viva. A las batallas por la memoria y la protesta social, se agregó el debate público sobre la injusticia social, la corrupción, el abuso de poder y la impunidad. En ese contexto, la propuesta del Frepaso, una coalición política reciente, logró dar forma al entusiasmo y la voluntad colectivos.

En 1995 -se dijo antes-, el Frepaso había tenido en su debut un promisorio desempeño en las elecciones presidenciales, aunque casi en seguida se alejó su candidato presidencial, José O. Bordón. Pero a fin de ese año, Graciela Fernández Meijide fue electa senadora por la Capital Federal, con el 46% de los votos, mientras el gobierno sufría otras dos derrotas, en Tucumán y en Chaco. Convergían en el Frepaso disidentes del peronismo y del radicalismo, socialistas y otros grupos de izquierda, movimientos sociales, vinculados con la CTA, así como fragmentos de la maquinaria electoral justicialista. Fue una fuerza política sin una gran inserción territorial ni una estructura institucional clara, pero con un dirigente de fuerte liderazgo: Chacho Álvarez. El Frepaso recogió distintas aspiraciones

del momento: la renovación de la política y de los hombres, y la constitución de una fuerza de centroizquierda, alternativa de los dos partidos tradicionales. Sin repudiar de raíz las políticas de la gran transformación de los noventa, puso el acento en los problemas sociales y en las cuestiones éticas y políticas: la corrupción y el deterioro de las instituciones. Manejó con habilidad las nuevas técnicas de comunicación y logró imponer su mensaje.

La UCR logró superar los efectos del final de la presidencia de Alfonsín y obtuvo algunos éxitos electorales significativos, sobre todo con Fernando de la Rúa, electo en 1996 primer jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuya autonomía política había sido establecida en la reforma constitucional de 1994. Desde 1995, la UCR y el Frepaso iniciaron conversaciones para concertar su acción y avanzar hacia una alianza formal, no fácil de establecer, pues la UCR tenía una vieja resistencia a los acuerdos políticos. Pero primó la convicción de que juntos podían vencer al justicialismo. En 1997 crearon la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, y obtuvieron un notable triunfo en las elecciones legislativas: en total, superaron al PJ por diez puntos, y Graciela Fernández Meijide, dos veces triunfadora en la Capital, venció en la provincia de Buenos Aires a Chiche Duhalde, la esposa del gobernador.

Mientras el justicialismo se desgarraba en su pelea interna, la Alianza avanzó hacia el triunfo en 1999. Como la mayoría de la opinión tenía puesta su fe en la convertibilidad, se acordó no cuestionarla y poner el acento en la equidad social, las instituciones republicanas y la lucha contra la corrupción. La candidatura presidencial se resolvió mediante una elección abierta, en la que De la Rúa venció ampliamente a Fernández Meijide. Lo acompañó en la fórmula Chacho Alvarez; en el justicialismo, Palito Ortega hizo lo propio con Duhalde; por su parte, Domingo Cavallo creó otra fuerza política, Acción para la República, para ganar el voto del

sector de centroderecha.

En las elecciones de octubre de 1999, De la Rúa y Álvarez obtuvieron un triunfo claro: el 48,5% de los votos, casi diez puntos más que Duhalde. En el momento de asumir, la Alianza gobernaba en seis distritos y tenía mayoría en la Cámara de Diputados; el justicialismo tenía amplia mayoría en el Senado y controlaba 14 distritos, entre ellos los más importantes: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, donde en el año anterior los radicales habían perdido la gobernación por primera vez desde 1983. De la Rúa recibió un poder limitado en lo político y condicionado por la crisis económica, que seguía su desarrollo. Pronto se agregaría la dificultad para transformar una alianza electoral en una fuerza gobernante. Mientras tanto, el segundo peronismo, replegado en sus bastiones, continuó desarrollando su proceso de transformación y arraigo.