

# ¿Democracia en agonía?<sup>1</sup>

**HILDA SABATO**

Programa PEHESA,  
Instituto Ravignani,  
UBA/CONICET

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0055

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



En diciembre de 1983 Argentina iniciaba un proceso de transición a la democracia representativa luego de la dictadura militar más brutal de su historia. Dieciocho años después, en diciembre de 2001, esa democracia tocó fondo y aunque las instituciones lograron apenas resguardarse, el fundamento mismo de su vigencia se había derrumbado. Hoy, el principio de la representación política está puesto en cuestión y quienes lo encarnan, los políticos en cualquiera de sus expresiones, son diariamente denostados por el público.

La crisis de la democracia representativa no es una novedad argentina y, en estos días, muchos —con buen sentido— han buscado incluir nuestro dramático presente político en ese marco general que afecta a todo el mundo occidental (y sus aledaños). Miradas con esa misma lente, las variadas y relativamente originales formas de reunión y protesta desplegadas por diferentes grupos de gentes a lo largo y a lo ancho de todo el país se han entendido como saludables reacciones de una sociedad civil vigorosa, que se organiza con autonomía y se decide a participar directamente en el

1\ Una versión previa de este artículo fue publicada en Punto de Vista, No. 72, abril 2002.

espacio público, eliminando los intermediarios corruptos. De esta manera, se lograría —presumiblemente— articular una nueva vida política, esta vez, sí, verdaderamente democrática.

Me temo, sin embargo, que el problema de nuestra democracia representativa sea bastante diferente del que aqueja a los países centrales, aunque tenga puntos en común con él. En nuestro caso, la crisis de representación no puede desligarse de otras dimensiones de la debacle argentina: la destrucción del Estado, la desarticulación de la nación, la quiebra de su economía y la falta total de autonomía internacional. Se podrá decir que algunos de estos procesos tienen también su correlato (algo más *light*, sin duda) en ciertos países de Europa, pero en ningún caso estos se suman y se combinan como en el nuestro. No se trata, por lo tanto, solo de una cuestión de época, sino de una crisis política de magnitud sin precedentes en la historia nacional.

## UNA DIGRESIÓN HISTÓRICA

Vayamos a los orígenes. Las formas de la representación política propias de nuestras democracias nacieron estrechamente asociadas a la fundación de los Estado-nación modernos. Si bien el concepto de democracia se remonta a la antigüedad clásica, la noción de representación en el sentido que hoy le damos tiene apenas algo más de dos siglos. Aunque su trayectoria teórica es compleja, en la práctica su difusión estuvo vinculada con el surgimiento de un modelo nuevo de comunidad política, la nación, y con la entronización de la soberanía popular como fundamento del poder. Este modelo genéricamente llamado liberal —aunque sus fuentes de inspiración no fueron solamente las del liberalismo clásico— estuvo en el origen mismo de la Argentina, definida

por la Constitución de 1853 como «república representativa». Se fundaba entonces una comunidad política nueva, una nación, constituida por un pueblo soberano.

En este caso, como en tantos otros, nación y representación nacieron normativamente ligadas. A los elegidos por el pueblo les correspondía representar a la vez que producir la voluntad de la nación. Este sencillo principio se apoyaba, sin embargo, sobre un supuesto muy problemático, el de que la nación (el pueblo) es, en efecto, *representable*. Y ponía en manos de los elegidos la responsabilidad de dar forma a esa voluntad, ya fuera concebida como una e indivisible o como resultante de una suma de voluntades particulares. Estos depositarios de la soberanía popular no estaban, sin embargo, libres del control posterior en el ejercicio del gobierno: ese papel le cabía a la «opinión pública», expresión de la voz del pueblo, en singular o en plural. Las figuras del público y de la opinión pública y las formas de participación fundadas sobre ellas estuvieron, por lo tanto, conceptual e históricamente vinculadas al surgimiento de la soberanía popular y la república representativa. Unas y otras se asociaron, a su vez, a la constitución de una esfera política relativamente autónoma de lo social; al desarrollo de un Estado que, de una manera u otra, hegemonizado por uno u otro grupo, pretendía encarnar el interés colectivo o nacional. En ese marco, frente a una sociedad civil donde diferentes clases, grupos y sectores se organizaban y actuaban para perseguir sus intereses particulares, para presionar sobre los gobiernos y sobre los otros grupos, y para controlar el ejercicio de la autoridad, correspondía a la esfera política la construcción y propuesta de alternativas para el conjunto, para la nación.

A lo largo de la tortuosa historia argentina, estos principios e instituciones fueron una y otra vez defendidos, ignorados, violados, *aggiornados* o modificados, tanto desde arriba como desde abajo. Las luchas por democratizar la vida

política y social abrieron paso a cambios importantes en ese sentido, muchas veces interrumpidos por regímenes fundados en el privilegio y la fuerza. Hubo períodos en los cuales la nación se fragmentó de tal manera que hacía difícil pensar en un futuro compartido; otros en los que el Estado se imponía a pura coerción, y también otros en que una y otro estuvieron atravesados por la confrontación entre proyectos sociales diferentes. Pero nunca como ahora, Estado y nación estuvieron tan cerca de la disolución, de la desaparición lisa y llana. Y esto después de dieciocho años de democracia representativa...

¿Cómo llegamos a esta situación límite? ¿Dónde fueron a parar las expectativas, los proyectos y las ilusiones de refundación política en clave democrática que la sociedad desplegaba en 1983? Se podría argumentar —y algunos lo hacen— que esas ilusiones eran vanas y que el desenlace era inevitable, vistos el punto de partida y las condiciones estructurales. En efecto, el origen de la historia más reciente de destrucción del aparato productivo, endeudamiento endémico, fragmentación del tejido social y debilitamiento del Estado puede sin duda rastrearse hacia atrás, en particular, a los años de la última dictadura. Sin embargo, estos procesos se profundizaron e hicieron visibles durante los años de la transición y afirmación de la democracia, por lo que es difícil eludir el interrogante acerca de las imbricaciones entre aquellos procesos y esta democracia.

Ha habido, también, condicionamientos estructurales muy fuertes. Tulio Halperin Donghi (1994) muestra bien que la llegada de la democracia coincidió con la última etapa de «la larga agonía de la Argentina peronista». La sociedad de la posguerra venía desintegrándose desde hacía tiempo y, por lo tanto, su fin era inminente. Era previsible también que Argentina terminaría adaptándose al mundo del capitalismo global y a sus modelos predominantes. Pero ¿cómo?, ¿en

qué condiciones?, ¿con qué resultados? En suma, dadas las condiciones estructurales ¿era inevitable llegar a este nivel de destrucción?

Para buscar respuestas a esas preguntas es indispensable atender a la dimensión política, no porque crea que todo lo que pasa se pueda explicar por la crisis de la representación, que la hay, ni por la corrupción de los políticos, que también la hay, sino porque entiendo que es en la esfera política donde se crean, construyen, negocian y procesan o no proyectos y decisiones que afectan al conjunto, al presente, pero también al futuro de la nación. Me propongo, entonces, hacer un recorrido por el pasado reciente de Argentina, para explorar cómo los gobiernos surgidos de 1983 a 2001, en los cuales actuaron las principales fuerzas políticas, contribuyeron a la crisis actual y de qué manera las opciones que tomaron y las acciones que llevaron adelante nos empujaron hacia ella. Se trata de un recorrido parcial y selectivo, que no agota la pregunta sobre la dimensión política de esta crisis y aborda una sola de las varias facetas de un interrogante mayor que me persigue: ¿en qué medida la democracia realmente existente ha contribuido a su propia agonía?

## **ILUSIONES I**

El 30 de octubre de 1983 se celebraron las elecciones presidenciales que marcaron el fin de más de siete años de dictadura militar. Raúl Alfonsín obtenía el 51,8 % de los votos, mientras el peronismo era derrotado en las urnas por primera vez en la historia. Alfonsín había sintonizado bien con el humor colectivo que se fue creando en el ocaso del régimen militar. La democracia era el motivo central de su discurso y el eje sobre el que pivoteó la esperanza colectiva. Luego de largas décadas de indiferencia, cuando no

de hostilidad o desprecio, hacia los marcos institucionales republicanos, los argentinos encontraron en ellos y en la reivindicación de la ética política, la civilidad y el pluralismo, una consigna programática unificadora para remontar la salida de la dictadura. Era una fórmula que implicaba una crítica radical al régimen y a la vez ofrecía un camino alternativo cuyos trazos básicos se encontraban en el propio pasado argentino, en su constitución y sus instituciones.

El discurso Alfonsínista ponía en primer plano a la política y a la democracia como condiciones necesarias para la transformación social (con ella, decía, «se come, se cura, se educa»). Los alcances de esa transformación quedaban, sin embargo, sin definiciones. El diagnóstico sobre los males argentinos se centraba más en el plano político cultural que en otras dimensiones de lo social. Los problemas estructurales, en cambio, no merecieron inicialmente atención alguna.

Es que a pesar de los cambios estructurales que habían sufrido la economía y la sociedad argentinas de la década del 70, pocos pensaron que se trataba de una situación irreversible. Más aún, algunos de esos problemas podían atribuirse a las prácticas arbitrarias de la dictadura militar, de la corrupción que había corroído al aparato del Estado en todos sus niveles. Por su parte, los actores políticos parecían ser los mismos. Aunque no sería difícil señalar los cambios habidos en cada uno de los protagonistas —sindicatos obreros, asociaciones empresarias, la Iglesia, los militares, los dos grandes partidos—, lo cierto es que el escenario de mediados de los '80, mirado retrospectivamente, puede leerse en continuidad con los de las décadas precedentes. En el plano social, ocurre algo semejante: todavía la Argentina podía mostrar una economía de cuasi pleno empleo y, aunque los niveles de pobreza habían aumentado, nada hacía prever la hecatombe social actual.

En ese marco, el gobierno también actuó «como antes». Buscó encarrilar la economía recurriendo a viejas recetas, como si solo se tratara de volver a encauzar las variables por la senda progresiva tal y como se la había entendido hasta entonces. Y los actores sociales reaccionaron de maneras semejantes a las del pasado, defendiendo sus intereses corporativos. Pero las condiciones estructurales habían cambiado y también había cambiado el mundo. La deuda externa crecía sola, el déficit fiscal aumentaba y la inflación no cejaba. La imposición de un plan de estabilización en 1985 (el Plan Austral) sirvió de paliativo temporario, pero no pudo dar con soluciones más duraderas para los problemas de fondo de la economía argentina.

En la atractiva hipótesis de Halperin Donghi, estos problemas se inscribían en el marco más general de un orden social, el que resultó de la revolución peronista, destinado y a la vez resistente a morir. En el cruce entre una economía que no funcionaba y una sociedad atravesada por el conflicto entre grupos que reclamaban mantener sus posiciones relativas, una inflación galopante terminó por erosionar el resto de poder que le quedaba al gobierno. Solo como consecuencia de esa traumática experiencia de la hiperinflación de 1989, la sociedad argentina abandonó su resistencia a la transformación del viejo orden y entró en el camino de una nueva revolución peronista, ahora de signo neoliberal, bajo la conducción del nuevo presidente, Carlos Menem.

## **FRUSTRACIONES I**

Me pregunto, sin embargo, si este desenlace era inevitable. No porque quiera hacer un ejercicio de historia contrafáctica, ni soñar retrospectivamente con una Argentina sin Menem. Lo que me interesa, en cambio, es preguntarme si



las condiciones estructurales eran en tal grado determinantes y sus consecuencias por lo tanto ineludibles. O, puesto de otro modo, interrogarme sobre la instancia política y en particular sobre la manera en que se llevó adelante el proceso de transición a la democracia.

Hubo un terreno en el cual el gobierno de Alfonsín se propuso una tarea fundacional para la nación: el de la construcción de una sociedad democrática. En ese sentido, si bien el discurso inicial se organizó en torno al motivo de la recuperación de las instituciones y de la cultura cívica, muy pronto hubo de incorporar un elemento innovador por excelencia, el de los derechos humanos. Este elemento había estado en general ausente de las preocupaciones políticas de los argentinos. Y si bien su introducción en el horizonte local tuvo su origen sobre todo en la acción de los organismos de derechos humanos, la trascendencia política que adquirió en los años siguientes no fue independiente de la acción del gobierno instaurado en 1983 y en particular del Juicio a las Juntas Militares.<sup>3</sup>

En ese plano, entonces, el programa del gobierno ofrecía una novedad importante, que se conectaba con una voluntad colectiva, también nueva, de luchar contra el autoritarismo y de bregar por el establecimiento del Estado de derecho en un marco de libertad y pluralismo. Sobre esa base, logró concitar apoyos que, aunque lejos de ser universales, se tradujeron en un consenso amplio que alimentó los triunfos electorales del '85. Ese consenso, sin embargo, no alcanzó a convertirse en un capital político duradero que permitiera al gobierno encarar las reformas que requería aquel programa inicial o las que hubiesen servido, más tarde, para evitar el derrumbe.

3\ Ver Gómez (1989) y Sabato (1994).

Luis Alberto Romero ha llamado «democracia boba» a la que se perfiló en esos años, porque estaba basada en una valoración del consenso en torno a la recuperación institucional, pero eludía abordar «la discusión de programas y opciones, que necesariamente implican conflictos, ganadores y perdedores» (Romero, 1994:331). Aunque no me convence el adjetivo usado por Romero, creo que su análisis apunta a un aspecto fundamental del gobierno de Alfonsín: la dificultad para definir, enfrentar y resolver los conflictos.

Como mencioné más arriba, los actores que primero jugaron en el escenario político eran viejos conocidos. En la campaña, Alfonsín había denunciado el pacto militar-sindical, con gran éxito en la opinión pública. Sin embargo, la lucha efectiva contra ambos actores corporativos resultó bastante más difícil. Le fue imposible imponer la reforma sindical. En cuanto a los militares, con ellos sí hubo una primera etapa de confrontación. A muy pocos días de asumir, Alfonsín dispuso por decreto procesar a los integrantes de las tres primeras juntas militares, proceso que culminó con el Juicio a las Juntas. Pero cuando los pedidos de juzgamiento se extendieron para incluir a todos los responsables de los crímenes cometidos por la dictadura, los militares se rebelaron y en 1987 exigieron una «solución política». El escenario de esa Semana Santa fue paradigmático: la sociedad civil en pleno (o casi) respaldó al gobierno y cientos de miles de personas salieron a la calle en manifestaciones de apoyo, mientras los militares acuartelados presionaban por su causa. En respuesta a una tensión creciente, el presidente terminó negociando con los rebeldes, desmovilizó a la población y se comprometió a evitar la catarata de juicios que se venía (aunque no a indultar a los ya condenados). El efecto de esta decisión fue nefasto para la popularidad de Alfonsín. Y mostró la incapacidad (o falta de voluntad) del gobierno

para convertir el apoyo popular en un capital político a la hora de confrontar con poderes establecidos.

Alfonsín no había sido el candidato predilecto de ninguno de esos poderes, lo que le daba al gobierno una debilidad inicial que buscó contrarrestar a partir de la apelación a la ciudadanía. Mucha gente se afilió a la Unión Cívica Radical (y también a otros partidos) y hubo movilizaciones multitudinarias. Pero estas formas de intervención no desembocaron en la organización de formas más efectivas de participación política ni en la democratización del funcionamiento de la UCR en los ámbitos partidario y parlamentario. Alfonsín intentó controlar verticalmente al partido para evitar un frente más de conflicto y terminó paralizándolo; quiso poner en marcha un «tercer movimiento histórico» que contradecía los principios de la democracia plural y evocaba el viejo fantasma de la unanimidad política, y agotó a la gente en movilizaciones sin consecuencias.

Estas formas de hacer política marcaron de manera decisiva el manejo de la economía. Si cuando Alfonsín llegó al poder muchos creían que bastaba con recurrir a viejas recetas desarrollistas para salir adelante, dos años más tarde estaba claro que no era así. Para 1985, el diagnóstico de los males estructurales no era un secreto al menos para quienes se ocupaban de estos temas y la respuesta inicial del gobierno fue el Plan Austral. Fruto de una iniciativa autónoma del Estado, el plan buscó la estabilización a partir de la aplicación de una reforma monetaria y del congelamiento de precios y salarios, manteniendo los niveles de empleo y de actividad. El objetivo era detener la inflación inercial sin afectar los intereses particulares de ningún sector, manteniendo una especie de «neutralidad distributiva» que le permitía eludir las opciones en términos de ganadores y perdedores y, de nuevo, tratar de evitar el conflicto.

Las medidas tuvieron efectos inmediatos muy positivos, pero de corto plazo porque, como señalan los analistas, las causas de la inflación seguían presentes y a poco de andar sus consecuencias se hicieron manifiestas. La puja distributiva (el conflicto...) estaba instalada. Sin embargo, el gobierno no adoptaba medidas de cambio más profundo, que atacaran las cuestiones estructurales; apenas si apelaba a «flexibilizaciones» del Austral que seguían su misma lógica no confrontativa. Finalmente, en 1987, se lanzó un plan de reformas, en un contexto de crisis económica y debilidad política. Sin bases propias consolidadas, el gobierno buscó entonces apoyo entre sectores poderosos del empresariado. Para obtenerlo, tuvo que subordinar las políticas a los intereses más inmediatos de esos sectores. Así, se dio prioridad al objetivo de bajar el gasto fiscal desmantelando el Estado, en lugar de apuntar a su modernización y fortalecimiento. Y con ello, el gobierno renunciaba a darse los instrumentos necesarios para orientar y controlar los cambios proyectados. Cuando el conflicto social se agudizó en medio de la escalada inflacionaria, el resultado fue la ingobernabilidad que desembocó en la entrega anticipada del poder.

¿Por qué el gobierno no aprovechó el capital político que parecía tener acumulado en 1985 para lanzarse a una operación autónoma en el terreno de las reformas económicas? ¿Era posible encarar esas reformas sobre otras bases y con otras características que las que finalmente se pusieron en marcha? En todo caso, hacerlo hubiera implicado una estrategia política de confrontación que no estaba en la agenda alfonsinista.<sup>4</sup> En la atractiva hipótesis de Adolfo Canitrot, el gobierno tenía como prioridad la reconstrucción

4\ Ver Palermo (1991) y el comentario de Adolfo Canitrot en la misma revista (Canitrot, 1991).

democrática de la Argentina y, según la concepción que Alfonsín tenía de la democracia, para alcanzar ese objetivo «debía reunir la colaboración de todos». Ello hacía necesario minimizar los conflictos. Encarar una reforma estatal de fondo era incompatible con ese propósito, aunque no encararla llevó al fracaso político.

Así terminaba el primer gobierno de la transición democrática, en medio de una crisis de autoridad cuya manifestación más evidente era la hiperinflación, una licuación del poder del Estado y un fortalecimiento de los poderes fácticos. Paradójicamente, el presidente que había centrado todo su programa en la construcción de una democracia plural y solidaria, creaba las condiciones que habilitarían a su sucesor a poner en marcha mecanismos de exclusión y marginación social sin precedentes.

## ILUSIONES II

El ascenso de Carlos Saúl Menem a la presidencia de la república en 1989 marcó el inicio de lo que pronto sería la segunda ilusión: la de la modernización económica que habría de permitir salir de la crisis y entrar, como auguraba el presidente, al primer mundo. Menem había ganado sus votos a partir de un programa a la antigua, que prometía entre otras cosas un «salariaz», y de la fuerza que había ido adquiriendo un Partido Justicialista *aggiornado* y fortalecido en la oposición a Alfonsín. Una vez en el poder, sin embargo, muy pronto se orientaría en otra dirección.

Este segundo peronismo encararía la tarea de fundar una sociedad diferente. Para ello, el gobierno se propuso hacer lo que Menem llamó «cirugía mayor sin anestesia», que implicaba llevar adelante reformas estructurales en la senda marcada por el neoliberalismo: apertura y desregulación de

la economía; flexibilización laboral; reducción drástica del gasto del Estado a través del achicamiento de la administración, la disminución de las obras públicas y la privatización de todas las empresas hasta entonces en manos estatales; una política monetaria restrictiva. El punto culminante de esta sucesión de medidas fue la ley de convertibilidad dictada en 1991 que fijó la paridad del peso con el dólar y obligó al Estado a no emitir sin respaldo. El camino elegido se presentaba como el único posible, la solución técnica a problemas que no admitían más que una respuesta, la de los economistas en el gobierno emblemáticamente encabezados por Domingo Cavallo.

A dos años de gobierno, los éxitos de esta batería de medidas entusiasmaron a muchos. La estabilización de la moneda y la caída de la tasa de inflación, la apertura de la economía y el crecimiento acompañados por una tasa relativamente baja de desocupación y un aumento del consumo, y las privatizaciones de los servicios públicos, fueron datos contundentes sobre los que se montó la nueva ilusión de los argentinos, la de la modernización sin costos aparentes. Menem era el artífice de la transformación. Con un estilo opuesto al de Alfonsín, el presidente había optado por un decisionismo que durante bastante tiempo concitó un apoyo generalizado. Menem —sostenían muchos— «hacía», ejercía su autoridad, en suma, «gobernaba», y pocos se preocupaban por el debilitamiento que sufría la institucionalidad republicana.

Desde el principio, el gobierno había estrechado filas con los sectores más poderosos de la Argentina, a la vez que se alineaba incondicionalmente con los EE. UU. Las medidas económicas satisfacían a los grandes grupos económicos y financieros, que fueron, además, los principales beneficiarios de muchas de ellas. Por su parte, militares, sindicalistas y hasta la Iglesia, que no habían ocultado sus preferencias por Menem frente a Alfonsín, fueron firmes aliados de la

gestión. Sin embargo, viejos actores corporativos como los sindicatos y los militares fueron perdiendo fuerza en la nueva Argentina, tanto por razones estructurales como por las políticas específicas adoptadas por el gobierno para debilitarlas.

Más complejos fueron los cambios en el mundo empresario. El gobierno no ocultó sus afinidades con los grupos más poderosos de ese mundo, pero en un principio logró el apoyo de sectores más amplios que se entusiasmaron con su programa. Para el capital, parecía llegada la hora de recuperar tanto terreno perdido secularmente frente al trabajo. También, la de repudiar al Estado, del cual muchos empresarios habían dependido para sus negocios, pero que, de alguna manera, había puesto límites a la concentración. Este, por su parte, se retiraba de sus lugares habituales de acción hasta entonces ocupados con crecientes dificultades y deficiencias.

La ilusión que, como dije, era compartida por una importante mayoría de los argentinos, duró poco, aunque hasta 1994 se mantuvo en base a la nueva fe en el mercado y a los buenos resultados que ella parecía ofrecer para muchos. Este clima alimentó las ambiciones de Menem. Dada su popularidad y éxitos, ¿cómo no aspirar a permanecer en el poder más allá de los seis años que estipulaba como límite la Constitución nacional? Comenzó así a diseñarse el proyecto de reformar esa constitución para introducir cláusulas que permitieran la reelección. Para ello, el presidente contó con un aliado inesperado, Raúl Alfonsín, quien resignó la posibilidad de tratar de impedir la reforma en el Congreso para, en cambio, impulsarla pactando sus alcances en un acuerdo secreto. El Pacto de Olivos, negociación sellada en noviembre de 1993, despertó adhesiones entusiastas de algunos y críticas fuertes tanto por su contenido como por su carácter de secreto, firmado a espaldas de los partidos, las instituciones y la opinión pública. Entre los críticos, fue ganando visibilidad

una fuerza política nueva, el Frente Grande, con marcado perfil opositor, que reunía a disidentes del peronismo y a militantes y dirigentes socialistas y de la centro-izquierda y que, a partir de las elecciones para constituyentes de 1994, se convirtió en la tercera fuerza de un escenario político caracterizado históricamente por el bipartidismo.

Ese año 94 marcó, también, la confirmación del poder de Menem y su habilitación para postularse para un segundo mandato, ahora de cuatro años. Pero al mismo tiempo, se complejizó el escenario político y pronto se complicaría también el panorama económico. En ese plano, los costos de la reforma empezaron a hacerse visibles. La debilidad de la economía argentina comenzó a manifestarse en toda su magnitud. Cuando, a principios de 1995 y como efecto de la crisis mexicana, se alteró el mercado financiero internacional y se interrumpió la afluencia de fondos externos, los ecos locales fueron inmediatos: crisis fiscal, aumento de la deuda y un incremento llamativo de la desocupación. Aunque se mantenía el crecimiento del producto y la bajísima inflación, se complicaron las cuentas públicas y se agravó la situación social. El gobierno respondió con más medidas de ajuste fiscal, más privatizaciones, más impuestos indirectos. El éxito temporario de esa reacción alcanzó para dar aliento a la reelección de Menem, que obtuvo casi el 50 % de los votos en las presidenciales del '95.

En los años siguientes, sin embargo, la vulnerabilidad se hizo cada vez mayor. Creció el endeudamiento y con ello las exigencias de los organismos de crédito con respecto al manejo fiscal. Sucesivas políticas de ajuste fueron resistidas por diferentes sectores afectados, en un tira y afloja que desgastó la capacidad política del Ejecutivo. La nueva y más fuerte crisis financiera de 1997 terminó de descalabrar la situación argentina. El flujo de capitales externos había sido el lubricante indispensable para mantener la economía en



funcionamiento. Con la retracción de esos capitales, el producto cayó, el desempleo trepó al 18 % y se desató una ola de protestas y reclamos.

Los problemas ahora muy evidentes de la nueva Argentina habían llegado para quedarse. No se trataba solamente de aquello que se dio en llamar «los costos sociales del ajuste», es decir, los «inevitables» que había que pagar para modernizarse y poner al país en el mundo de la globalización. El crecimiento no logró mantenerse y, más que modernizarse, nuestra estructura productiva quedó en buena medida destruida. El sector industrial fue el más castigado, a medida que descendía su competitividad internacional como consecuencia de la sobrevaluación de la moneda (forzada por la convertibilidad) y los altos costos del capital (tasas de interés altísimas y que subían al compás del endeudamiento del país) y de los servicios (tarifas monopólicas). La excepción fueron algunos bolsones privilegiados, que gozaban de condiciones mono u oligopólicas o de protección selectiva, pero que de todas maneras no alcanzaron para articular una economía más o menos dinámica. El PBI empezó a caer desde el segundo semestre de 1998 y bajaron el consumo y la inversión. Las medidas adoptadas para agilizar el mercado de capitales, como la creación de los fondos de pensión y la disminución de los impuestos al capital, dieron magros resultados desde el punto de vista de la inversión. La deuda pública trepó sin cesar: al finalizar el mandato de Menem en 1999, alcanzaba los U\$S 160 000 millones, duplicando así la de 1990. La crisis fiscal se hizo cada vez más grave, y unas cuantas provincias quedaron, literalmente, al borde de la quiebra.

Sobre todo, se terminó de destruir el Estado. Como en el caso del aparato productivo, no se trató de una modernización, de una transformación de un Estado «dirigista» a uno enmarcado en los cánones del nuevo capitalismo global, sino

lisa y llanamente, de su destrucción. Afectado por el vaciamiento y la corrupción, el Estado perdió prácticamente toda capacidad de regulación y control.

## FRUSTRACIONES II

Este era el panorama cuando concluyó el segundo mandato de Carlos Menem. Sin duda, había ocurrido una revolución estructural: los restos agonizantes de la Argentina peronista de la posguerra eran sepultados por otro gobierno peronista. Pero ¿qué es lo que construyó en su lugar? Es difícil usar la palabra construcción en este caso, frente a los brutales resultados de este intento por forjar, al calor del modelo neoliberal, una sociedad que respondiera a las exigencias del mundo globalizado.

¿Qué pasó? ¿Era este el resultado inevitable de la aplicación de ese modelo en un país en los márgenes del mundo, dependiente y endeudado? Esta es la explicación preferida de quienes sostienen la tesis del todo o nada, es decir, la idea de que no hay caminos posibles que permitan cierto grado de lo que antaño se llamaba «desarrollo» dentro del sistema capitalista actual. ¿Fue, en cambio, un problema de errores «técnicos» o tergiversaciones políticas en la aplicación de las recetas? Esta es la explicación de quienes sostienen que hay un solo camino, el que impone la ortodoxia del FMI y sus economistas, para crecer y ser viables. Ninguna me convence.

No pretendo encontrar respuestas simples a una situación que seguramente responde a una combinación de causas. Pero quisiera explorar una de esas posibles causas, que remite a la política, a cómo se decidió y se instrumentó la reforma. Y en este punto, las opciones tomadas por el Ejecutivo y, como señalan Marcos Novaro y Vicente Palermo, el estilo político decisionista adoptado por el presidente Menem tuvieron un papel fundamental.

Hubo, por cierto y como ya vimos, un punto de partida que creó condiciones excepcionales: la hiperinflación/ingobernabilidad en que terminó el gobierno de Alfonsín. En ese contexto de crisis, fue relativamente fácil para Menem imponer un estilo de gobierno poco dispuesto a la deliberación pública, que privilegiaba el ejercicio personal de la autoridad y la concentración de poder en el Ejecutivo. Esa fórmula resultó, sin embargo, más difícil de consolidar de lo que parecía en un primer momento. A pesar de la capacidad del presidente para monopolizar la autoridad durante los primeros años, las relaciones con el parlamento, con el propio partido justicialista y aun con el poder judicial fueron complejas. Esa situación generó situaciones reiteradas de «tira y afloja» que si por un lado pusieron freno a la omnipotencia del Ejecutivo, no funcionaron, en cambio, como mecanismos institucionales regulares de consulta, deliberación, decisión y control.

El presidente y su equipo encararon las reformas a partir de sus propias iniciativas: las medidas principales, como vimos, eran las que recomendaba la ortodoxia neoliberal impulsada por los organismos internacionales de crédito, los economistas de moda y los grupos empresarios. Fueron, en un principio, medidas drásticas para obtener efectos en el corto plazo. El éxito obtenido a partir del segundo año, durante el ministerio de Cavallo, llevó al gobierno a insistir en la metodología: supeditar las reformas a los requerimientos de las coyunturas. El supuesto: manteniendo baja la inflación y financiado el déficit fiscal, la economía real funcionaría sola y de la única forma posible, siguiendo las leyes del mercado.

De hecho, sin embargo, el propio gobierno incidía de manera directa sobre esa economía real y no solamente a través de las políticas. Dado el estilo decisionista de Menem y su opción clara por los hombres del capital, las

negociaciones directas entre estos y aquel fueron moneda corriente y convirtieron a los grupos más fuertes del mundo económico y financiero (con sus anclajes internacionales) en interlocutores y beneficiarios privilegiados. Se desarrolló así una relación al margen del control público que no solo marcó las políticas del gobierno, sino que también desembocó en privilegios y prebendas para grupos privados, algunos de los cuales acumularon cuotas inéditas de riqueza y poder. La corrupción era, en palabras de Novaro y Palermo, «parte de los resultados de las reformas» (1996:508).

Todas esas opciones no fueron inocuas. Y si ellas fueron decisivas para terminar de destruir la vieja estructura económica de la Argentina, no produjeron una alternativa que generara una economía con cierta estabilidad y crecimiento, sino «un zigzagueante proceso de reformas sin término visible». Eso es exactamente lo que ocurrió después del '95, pero con un agregado: se trataba de un zigzag en espiral descendente, que se agravó a partir de 1997 cuando, en un contexto crítico, el gobierno incrementó el endeudamiento para sostener los gastos fiscales. Estos, por su parte, engordaban de manera perversa: mientras el Estado como aparato de regulación y control era ajustado, se engrosaban los gastos nacionales y provinciales vinculados al mantenimiento de circuitos clientelísticos y partidarios privilegiados. Con una economía real en recesión y una estructura impositiva sesgada fuertemente hacia los impuestos al consumo, la salida que encontraba el gobierno era incrementar la deuda.

En la medida en que las decisiones estaban centralizadas, no había mecanismos institucionales que estimularan la búsqueda de caminos alternativos al que de hecho tomaba el Ejecutivo, aunque sí hubiera resistencias y se pusieran obstáculos a sus propuestas. Las principales fuerzas políticas y corporativas, por su parte, comulgaron con la idea de una salida única, la que proponían los profetas

neoliberales, y se sumaron al exitismo general que invadió a los argentinos durante la primera mitad de la década del 90. Solo cuando el derrumbe se hizo visible, las críticas se multiplicaron. Para entonces, sin embargo, dada la concentración creciente del poder económico y financiero, los grados de libertad del poder político para incidir sobre «los mercados» eran cada vez más estrechos. Si a eso le agregamos un Estado con su capacidad operativa prácticamente paralizada por vaciamiento y corrupción, veremos que las posibilidades de orientar los cambios fueron disminuyendo sistemáticamente.

## SIN ILUSIONES

Así, se llegó a 1999, año de elecciones para presidente y para renovación de buena parte del parlamento. La nueva etapa se abrió con una nota optimista: la alternancia en la presidencia. Por primera vez en la historia argentina un presidente peronista entregaba el mando a otro que no lo era y que había triunfado en elecciones limpias. La democracia se anotaba un punto. Otra novedad: había ganado una fórmula propuesta por una alianza entre la tradicional UCR y el nuevo FREPASO. Las expectativas de la población, sin embargo, se mostraban algo flacas. Ya no se vivía una nueva «ilusión»; apenas el alivio del fin del menemato, la apuesta a un cambio de estilo y de formas, la esperanza (débil) de una recuperación económica y de una reversión de las prácticas de corrupción y de los aspectos más brutales de la desprotección social.

Pero aun esas bajas expectativas resultaron totalmente defraudadas por el gobierno de la Alianza. Argentina siguió en la caída libre de un espiral de recesión cada vez más aguda. En dos años, creció el endeudamiento, cayó más el

producto y aumentaron la desocupación y la miseria hasta límites que resultaron socialmente intolerables. El país marchó al compás del humor de los mercados financieros, mientras que la dependencia con relación a los países centrales sedes del capital y del poder mundial llegó a extremos de caricatura. Si bien el decisionismo de Menem quedó atrás, ello no revirtió en la instauración de mecanismos de decisión institucional más transparentes ni en la desarticulación de las prácticas de corrupción dentro y fuera del Estado. Este, por su parte, terminó literalmente paralizado.

Esta situación no puede, sin embargo, explicarse exclusivamente a partir del pasado menemista ni de la herencia crítica que dejó. Los grados de libertad para el nuevo gobierno eran sin duda muy estrechos, pero no inexistentes. En lugar de aprovecharlos, o buscar crear nuevos espacios, ese gobierno (todas sus partes, pero en particular el Ejecutivo) terminó por anularlos, yendo de traspíe en traspíe, equivocando casi todas las políticas y demostrando una incapacidad para gobernar que desembocó en la crisis actual.

Desde el comienzo, la Alianza desperdició su capital político inicial que, por más exiguo que fuera, daba un margen para intentar al menos algunos cambios: los prometidos, vinculados al combate a la corrupción estatal, a la defensa de la institucionalidad republicana y a la reforma de la vida política; los más perentorios desde el punto de vista de los principios mismos que sostenían los socios de la Alianza, relacionados con la gravísima situación social. Para actuar en esas dos dimensiones, sin embargo, era necesario afectar intereses: los intereses de quienes acumularon riqueza, privilegios y prebendas de manera sostenida y creciente durante los últimos años. Pero esto fue, precisamente, lo que el gobierno no hizo o, peor, ni siquiera intentó hacer.

En el terreno económico se apostó a la ortodoxia. Primero, se buscó enfrentar la crisis iniciada en 1997 con

correctivos destinados a calmar a los mercados financieros y estimular la reactivación productiva. Pero cuando eso falló, debido a la continuada baja competitividad de la economía argentina y a las dificultades para atraer capitales en un contexto de gran endeudamiento, crisis fiscal y debilidad política, el gobierno recurrió al ajuste. Y con ello no solamente golpeó una vez más a los sectores más débiles —asalariados, jubilados—, sino que profundizó la recesión, con lo que bajó aún más el consumo, cayó la producción y subió la desocupación. Pero el déficit fiscal no se resolvió y la dependencia del mercado financiero llegó a límites insostenibles.

En el plano político institucional las cosas no fueron diferentes. El gobierno careció de iniciativa para encarar ningún cambio y menos aún para afectar intereses existentes. Si actuó primero tibiamente frente a algunos casos de corrupción, a la primera resistencia deja de hacerlo para empantañarse en el terreno de la ambigüedad, una opción que pronto se convertiría en sello del estilo De la Rúa. Las internas de la Alianza (dentro de la UCR, entre la UCR y el Frente, dentro del Frente...) se desataron sin freno, lo que quitó fuerzas a la administración, por un lado, pero a la vez neutralizó a los sectores más progresistas de la coalición, dejó solo al presidente y sus entornos; paradójicamente, terminó concentrando más poder de decisión en esa cúpula, por su parte cada vez más aislada. Sectores importantes de los dos partidos y sus principales figuras quedaron, así como opositores internos, obstaculizadores del gobierno, pero incapaces de proponer alternativas, generar proyectos y llevarlos adelante. Mientras tanto, el peronismo, dueño de importantes bolsones del poder nacional y sobre todo de las provincias, defendía esas porciones con ferocidad sin ofrecer, tampoco él, propuestas de cambio.

El Estado siguió siendo desmantelado y fue cada vez más inútil, no solamente por los cortes de presupuesto, bajas de

salarios y otras políticas de ajuste, sino porque fue colonizado por fracciones partidarias más interesadas en competir por sus cuotas respectivas del magro botín estatal que en cumplir con las funciones que les correspondía. Sin Estado, sin políticos ocupados en gobernar, el país quedó librado a las fuerzas de los poderes fácticos y, sobre todo, del capital financiero que se entronizó como árbitro de la vida argentina. Y dadas las inserciones internacionales de ese capital, el resultado fue la pérdida de la poca capacidad de autonomía que el país todavía mantenía durante la presidencia de Menem.

En esas condiciones se llegó a las desesperadas medidas de Cavallo que terminaron de mostrar a un Ejecutivo encapsulado, arbitrario e incapaz. Desde diferentes lugares sociales, la explosión de protestas recorrió la Argentina en cascada, mientras el gobierno de la Alianza quedaba absolutamente solo hasta terminar sus días de la peor manera posible para quien fuera elegido para representar (y «producir») la voluntad del pueblo: despojado de la autoridad de la que había sido investido como consecuencia de la movilización y la protesta populares.

Llego así al final de este recorrido selectivo por la historia reciente de la democracia argentina. Lo que sigue está todavía demasiado cerca como para pretender hacer balances. Los cambios habidos en la estructura económica y social de la Argentina son muchos y muy profundos. Pero estamos a la deriva y en quiebra: esas transformaciones no han desembocado en un modelo estable y viable de crecimiento (y mucho menos de distribución). La concentración del poder económico y la dependencia de los mercados financieros y de los países del centro, en especial los EE. UU., son cada vez mayores. El Estado, en cambio, está destruido y cada vez son menores los grados de libertad que tienen los gobiernos para tomar decisiones políticas.



¿Y la nación? ¿Qué quedó de la nación? La nación construida como comunidad política —que a lo largo de su controvertida historia cimentó algunas formas identitarias fundadas sobre valores compartidos— está en vías de desintegración. Se ha destruido buena parte de las bases sobre las cuales se habían ido forjando, a lo largo de varias décadas, algunas de esas formas de identidad colectivas que definieron a la Argentina moderna. La integración social, un valor que en distintas variantes marcó los diferentes proyectos hegemónicos a lo largo de más de un siglo, ha desaparecido del horizonte de expectativas. Si bien la desigualdad social, en dosis variables, fue parte inherente a todos esos proyectos —siempre inscriptos en los marcos del capitalismo occidental— también lo fueron los mecanismos de inclusión de diferentes tipos que abrieron espacios, reales e imaginarios, de integración. Hoy, en cambio, no solamente crecen día a día la polarización y la marginalidad, la desocupación y la pobreza, sino que las realidades que esos fenómenos expresan y a la vez producen y reproducen han creado brechas inconmensurables en el tejido social y deshecho toda aspiración a algún futuro compartido. Para los más, este orden de cosas solo augura, hacia adelante, más de lo mismo. Mientras tanto los menos disfrutaban de sus privilegios y se han desentendido de cualquier vocación por construir hegemonía (aunque no por ejercer la dominación).

Estas son las condiciones en que se desenvuelve nuestra democracia actual. José Nun ha hablado de «la paradoja latinoamericana». A diferencia de lo ocurrido en las naciones exitosas y hoy ricas del norte, donde la democracia representativa se expandió en contextos de aumento generalizado del bienestar de la población, en nuestros países se pretende alcanzar esa meta en contextos «donde los regímenes sociales de acumulación... fomentan la marginalidad y la exclusión, mientras los Estados se achican y se revelan

incapaces de lidiar con... la crisis» (Nun, 2000:151). Pero en la Argentina ese «contexto» no fue independiente de la forma en que se transitó hacia la democracia: No se trató de dos fenómenos paralelos, sino que estuvieron estrechamente imbricados. Los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa tomaron —como vimos— decisiones y opciones políticas que contribuyeron al desenlace crítico actual.

En suma, esta democracia realmente existente ha erosionado las condiciones de existencia de la democracia representativa como forma de organización política. Y esto no solo porque, como señala Nun, la forma en que ella «se presenta aquí como viable se está volviendo cada día menos atractiva para amplios sectores de la población» (Nun, 2000:153). El problema quizá más serio sea que la vigencia misma de las libertades y derechos civiles, políticos y sociales sobre los que se fundó nuestra república representativa y más tarde nuestra democracia se relaciona no solo con las características del régimen político sino también con las del Estado y las del contexto social general. Con el Estado disuelto, el tejido social roto, la autonomía nacional perdida y la esfera política desarticulada como lugar de formulación de proyectos colectivos, los fundamentos mismos sobre los que se asienta la democracia representativa están quebrados. Esta se desdibuja así como horizonte de sentido de la comunidad política y como ilusión nacional compartida. Y aunque hayan desaparecido las amenazas autoritarias tan comunes en otras épocas, la perspectiva de una nueva agonía, la de la democracia apenas naciente, se ha instalado en nuestro presente desesperanzado.

Buenos Aires, principios de 2002.

## POST SCRIPTUM

Pasaron más de veinte años desde que escribí este texto, por lo que dudé bastante ante la propuesta de Estudios Sociales de reproducirlo en ocasión de conmemorar los cuarenta años de democracia en la Argentina. No obstante, al volver a leerlo descubrí que sigo en sintonía con la mayor parte de las preocupaciones que allí planteo y todavía me desvelan en este presente, aún más desesperanzado que el de entonces.

Revisaría, sin embargo, algunos —solo algunos— de los juicios más críticos que aventuré sobre las políticas seguidas por los dos primeros gobiernos de la transición democrática y sus consecuencias. Y ante la pregunta que cierra el texto sobre la «perspectiva de una nueva agonía», que en ese momento parecía cernirse sobre la democracia naciente, ahora respondería por la negativa, pues lo que siguió no fue «más de lo mismo» sino una búsqueda de salida de la crisis que prometía otros derroteros. No veo, pues, una continuidad ineludible entre aquel pozo de principios del milenio y la profunda depresión de nuestros días. Si bien se pueden rastrear hasta allí, y aun bastante más atrás, varios de los graves problemas que estamos viviendo, ellos no necesariamente auguraban un camino sin retorno. Así, lo que vino después requiere ser explicado y no solo reducido a sus antecedentes.

¿Podríamos, por lo tanto, retomar a partir de 2002 el hilo del texto para introducir nuevas «ilusiones» y nuevas «frustraciones» conectadas, pero a la vez diferentes de las anteriores? Quizá, pero me temo que los últimos veinte años ya no puedan pensarse en esos términos. No estamos más ante una «democracia naciente», sino frente a un régimen político democrático afirmado que, sin embargo, fracasa en su misión representativa, en su obligación de consolidar a la comunidad política que lo sustenta, y en su responsabilidad de sostener al Estado. Así, las ilusiones no bastan y

las frustraciones son las de cada día. Por ello, este texto de hace veinte años funciona como testimonio de un momento histórico específico, a la vez que recupera preocupaciones e interrogantes sobre la democracia que siguen vigentes y reclaman nuevas reflexiones.

Buenos Aires, junio de 2023.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANITROT, ADOLFO (1991).** Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia: un comentario. *Desarrollo Económico*, Vol. 31, N° 121.
- GÓMEZ, JOSÉ MARÍA (1989).** Eclipse de la memoria, política del olvido: la cuestión de los derechos humanos en una democracia no consolidada. *Punto de Vista*, No. 36, dic. 1989.
- HALPERIN DONGHI, TULIO (1994).** *La larga agonía de la Argentina peronista*. Ariel.
- NUN, JOSÉ (2000).** *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2000).** Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156.
- PALERMO, VICENTE (1990).** Programas de ajuste y estrategias políticas: Las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia. *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 119.
- PALERMO, VICENTE Y NOVARO, MARCOS (1996).** *Política y poder en el gobierno de Menem*. Norma.
- ROMERO, LUIS ALBERTO (1994).** *Breve historia de la Argentina contemporánea*. Fondo de Cultura Económica.
- SABATO, HILDA (1994).** Historia reciente y memoria colectiva. *Punto de Vista*, No. 49, 1994.