

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

## **La 'refundación' como objetivo en la historia argentina reciente. Del Proceso de Reorganización Nacional al Menemato: inclusión formal vs. exclusión real.**

Brown, Josefina y Fernández Hasan, Valeria.

Cita:

Brown, Josefina y Fernández Hasan, Valeria. (2005). *La 'refundación' como objetivo en la historia argentina reciente. Del Proceso de Reorganización Nacional al Menemato: inclusión formal vs. exclusión real.* X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/416>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

**Título: La “refundación” como objetivo en la historia argentina reciente. Del Proceso de Reorganización Nacional al Menemato: inclusión formal vs. exclusión real**

Mesa Temática: Nº 44: “Política y economía en la Historia Argentina reciente (1983-2001). Democratización excluyente y reformas económicas de mercado”

Pertenencia institucional: Unidad Sociedad, Política y Género- INCIHUSA- CRICYT - CONICET

Autoras: Brown, Josefina y Fernández Hasan, Valeria. Becarias de posgrado del CONICET  
Dirección, teléfono, fax y dirección de correo electrónico: Correa Saá 506, dpto. 5, San José, Guaymallén, Mendoza (5519). Teléfono: 0261- 4451856; 011- 4826 8946

Correos electrónicos: [vfhasan@arnet.com.ar](mailto:vfhasan@arnet.com.ar); [JosefinaBrown@arnet.com.ar](mailto:JosefinaBrown@arnet.com.ar)

La democracia se ha convertido en la forma dominante del orden político. Sin embargo, para los argentinos, esta democracia ya no tiene el sentido fuerte de ser una *ilusión* y tampoco, como lo fue en los '80, la piedra angular para la renovación de las relaciones sociales y políticas. La fragmentación social producto de la exclusión real de una porción cada vez mayor de la población, la desinstitucionalización resultante del debilitamiento de los lazos organizacionales, la retirada del Estado de las tareas de protección e inclusión, la mercadorización de los derechos, la instauración de un discurso que hace de los pobres los responsables de sus desgracias, disfrazando el asistencialismo de responsabilidad estatal, la desocupación de desinterés, que niega el hambre y criminaliza la protesta, esbozan el perfil de la ciudadanía en la Argentina de fin de siglo. A la ciudadanía en sentido pleno sólo accede un reducido porcentaje de argentinos/as que pueden participar del mercado de bienes materiales y simbólicos que se intercambian y se consumen en circuitos acotados, que goza de los beneficios que la globalización económica y cultural pueden traer aparejados. El resto -una franja de pobres que alcanza el 40.2% de la población urbana y de indigentes que asciende al 15% hablan de una exclusión real que encuentra sus orígenes en el Proceso de Reorganización Nacional y su clímax durante el gobierno de Carlos Menem<sup>1</sup>.

Analizaremos aquí tres momentos de nuestra historia reciente: el Proceso de Reorganización Nacional (PRN), el gobierno de Raúl Alfonsín y el primer gobierno de Carlos Menem. La pista que nos guía es la idea de “refundación” de la nación que los gobiernos en cuestión han enarbolado y hecho suya como objetivo último de sus intervenciones, en la idea de que refundar sobre nuevas bases borraría un pasado calificado de negativo y posibilitaría cumplir con un destino de grandeza al que la Argentina habría estado llamada desde sus orígenes.

### ***El Proceso de Reorganización Nacional***

A diferencia de las anteriores rupturas institucionales, el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, no se proponía poner orden de modo transitorio, efectuar algunas medidas correctivas y preparar el terreno para el próximo período democrático. Los fines de la dictadura del '76 eran mucho más ambiciosos y radicales: en su mira no había plazos, sólo objetivos. Esta vez los militares habían venido para quedarse el

---

<sup>1</sup> Los datos fueron relevados en los 28 centros urbanos entre julio y diciembre de 2004 por la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Consultar [www.cambiocultural.com.ar](http://www.cambiocultural.com.ar), [consulta mayo de 2005].

tiempo que fuera necesario para romper con la época anterior y fundar otra nueva. Uno de los objetivos clave era romper con los períodos de alternancia entre gobiernos civiles y militares eliminando lo que consideraban el foco central de dicha inestabilidad: la movilización y el activismo populista ligado a un particular modo de acumulación (Novaro y Palermo, 2003: 43). Por eso, como anotan Acuña (1995) y Canitrot (1981) entre otros, el disciplinamiento abarcaría sectores populares pero no exclusivamente: también le tocaría el turno a algunos grupos capitalistas. Este diagnóstico inicial permitió la alianza otrora impensable entre militares y liberales ortodoxos: eliminar el protagonismo del sector industrial como proponía el establishment y erradicar la subversión tal como insistían los militares parecían las dos caras del mismo proyecto político que ponía a lo popular en el foco de la mirilla<sup>2</sup>. El asunto de la institucionalización y el hecho de fijar algunas reglas de funcionamiento propias del régimen, fue algo sobre lo que, para evitar cometer antiguos errores, los militares prestaron bastante atención desde un comienzo. Para que no quedaran dudas de que las FFAA como institución eran quienes tomaban el poder y que ellas, en conjunto, se comprometían con el Proceso que se estaba poniendo en marcha, intentaron dibujar mecanismos que permitieran la participación de las tres armas en todos los asuntos del gobierno con la intención de evitar posibles disputas de poder. Se trataba, así, de dotarse de ciertos mecanismos e instrumentos que orientaran la toma de decisiones y el recambio institucional de un modo despersonalizado. Para ello se estableció una Junta en la que participaron las tres fuerzas y que hacía las veces de Ejecutivo y dejaba en un cuarto hombre – el presidente – algunas de esas funciones, pero siempre en calidad de representante y delegado de ella. Existía además un órgano legislativo, la Comisión de Asuntos Legislativos, que sirvió más para entorpecer que para facilitar la toma de decisiones volviéndose, complementemente ineficaz.

Además, a diferencia de anteriores irrupciones al poder, el PRN implantó una militarización inaudita del Estado, repartiéndose entre las tres armas todas las

---

<sup>2</sup> En cuanto al consenso en torno del populismo como la fuente de todos los males, cabe destacar, que éste excedía las fronteras nacionales. Para brasileños (Ansaldi:1996) y chilenos (Barros:2001) el diagnóstico apuntaba en la misma dirección y algunas de las características que asumirían esos experimentos militares también coincidirían con el nacional. Todos se distinguirían por ser regímenes prolongados y fuertemente institucionalizados, rasgos casi imprescindibles en función de los objetivos de largo alcance propuestos. Lo que marcaría una clara distinción entre el de Argentina y el de Chile o Brasil, es la clase de resultado diferencial al que arribaron. Mientras éstos pudieron, al final de sus largas y controladas transiciones, no sólo dar por terminada una etapa sino también inaugurar otra, sobre nuevas bases; en Argentina, sólo el primer objetivo pudo cumplirse (Novaro,2003).

jurisdicciones y organismos a su cargo (Novaro, 2003: 48-49; Donghi, 1994; Munck, 1999). Además de despersonalizar las decisiones, se intentó comprometer efectivamente el concurso de las tres fuerzas en el Proceso. La intención de unificar la política del régimen, sucumbió a la politización de las FFAA. Las pujas y tensiones internas, en vez de resolverse por los canales previstos se trasladaron a las luchas en el seno del gobierno, en el interior de un Estado completamente feudalizado. Incluso el ejercicio del terror fue utilizado como un arma de cambio, potenciada por la administración descentralizada (Donghi, 1996).

Novaro (2003) y Munck (1999) señalan que a este panorama debe agregarse que toda esa compleja arquitectura institucional gozó, desde el inicio, de una cláusula excepcional en virtud de la amenaza que inicialmente se cernía sobre el país<sup>3</sup>. Por ella, Videla actuó al mismo tiempo como presidente y como miembro de la Junta, lo cual empezó por quebrar las reglas. El cuadro de debilidad institucional quedó, así, casi completo. Además, los militares tenían escasas coincidencias respecto del rumbo a tomar en el terreno económico. Las disidencias internas y las indefiniciones también impactaron el modo de vinculación que establecerían con los partidos, los sindicatos y otros actores sociales.

A partir de la profunda crisis política, en 1976 se quiebra el consenso en mantener las pautas del viejo sistema económico y se admite la necesidad de una vasta reforma que implicaba un violento proceso de disciplinamiento social y un radical achicamiento del Estado.

El proyecto de refundación político-económica que tomó forma con el PRN posee características comunes con otros regímenes autoritarios “fundacionales” del Cono Sur. Lo distintivo del PRN es su fracaso: el gobierno militar argentino respondió a los problemas a que fue expuesto sobre la base de la misma lógica convulsiva del orden anterior. La “autonomía” de la corporación militar, ocupando el Estado, implantada sobre la sociedad llevando a su punto límite la centralidad política de las FFAA, fue su estrategia pero no constituyó un proyecto propiamente estatal (Palermo y Novaro, 1996: 51-52). De este modo, el PRN terminó de destruir las herramientas burocráticas, institucionales y administrativas, y el instrumental público en general. Por otro lado, condicionó negativamente a los partidos políticos y a la opinión pública

---

<sup>3</sup> Amenaza que justificaba la intervención militar, por supuesto, y que podía bien explicarse a través del peligro que representaba la guerrilla, bien por la crisis económica, bien por el crecimiento del poder popular. Todo aquello que implicara un “peligro” era vivido como amenaza.

al asociar los temas de la reforma y el ajuste estructural con la dictadura y el “fascismo de mercado”. Quedaron desacreditadas las alternativas reformistas, estimulándose la fidelidad a la tradición y una suerte de “regreso a las fuentes” en materia de modelo económico, fiscal y administrativo. Coincidimos con Palermo (1996: 54) cuando señala que, el PRN “a pesar de los intentos de institucionalización y despersonalización del poder no logró establecer un liderazgo claro ni una base de legitimación fuerte para refundar la sociedad y la política sobre nuevas bases económico – estatales”.

Sin embargo, no fue este fracaso refundacional el que propició la retirada de los militares. Tampoco fue producto de una intensa oposición al régimen por parte de la sociedad civil aún cuando los políticos hubieran conformado una tímida multipartidaria hacia 1981 o el movimiento de DDHH hubiera sido capaz de llamar la atención y obtener apoyo internacional. La transición tuvo más que ver con la propia descomposición del régimen. La derrota de Malvinas no hizo más que evidenciar el final (Novaro, 2003; Munck, 1999; Portantiero, 1987). En este sentido, vale retomar a Munck (1999). Para él no es casual que tras el fracaso del PRN en su intento de dotarse de reglas claras y mecanismos despersonalizados e institucionalizados, no se haya consolidado ningún liderazgo y la transición haya sido más vertiginosa<sup>4</sup>. Tras su decidida descomposición después de la guerra, el proceso fue abrupto también en cuanto a la idea de ruptura respecto del régimen dictatorial que se instaló en la sociedad, generando un inaudito consenso democrático, característica peculiar también, de la transición argentina.

Recapitulando rápidamente: visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con informe desfavorable en 1980. Luego, en 1981, crisis política y pública del régimen en busca del reemplazo de Videla, recambio en economía, crisis económica y posteriormente y para terminar de sellar el fin de la experiencia dictatorial, la derrota de Malvinas; aunque, un poco antes, intento fallido de liberalización bajo la gestión de Viola<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Antes de haber resuelto el problema de la representación o, la “...incapacidad de los militares para proveer mecanismos adecuados para la mediación de los intereses de actores sociales claves” (Munck, 1999: 184), se produjo cierta dosis de apertura y diálogo con los partidos políticos. Sin embargo, esto se dio en un clima de total indefinición e indecisión cuyo resultado más claro fue fortalecer y permitir la reorganización de la oposición mientras el régimen se debilitaba.

<sup>5</sup> Como señalamos más arriba, en el medio aparece la multipartidaria, producto en parte de la imposibilidad de Balbín de acordar a solas con el régimen, del temor de otros radicales a tener que pagar los costos de una experiencia de la que no obtuvieron beneficios y finalmente, de la anuencia del justicialismo en busca de evitar la competencia desleal. La función de la multipartidaria fue dar voz

En esas condiciones, cualquier intento de establecer consensos mínimos para la etapa que se iniciaba quedó en el vacío. El único punto en común sobre el que la sociedad argentina concitó su atención fueron los derechos humanos. La solución de los militares fue una ley de autoamnistía que Lúder aceptó y Alfonsín rechazó, prometiendo juicio y castigo.

El lado positivo de esta transición por colapso, sin definiciones acerca del futuro, era justamente que todo estaba por hacerse y que el único consenso establecido era un corte rotundo con el pasado. Pero si, entre el ayer dictatorial y el mañana democrático había un abismo, esto también tenía sus bemoles: el debate sobre los derechos humanos, el lugar para los militares en el futuro, la resolución de los problemas económicos eran cuentas pendientes que pronto demandaron atención.

### ***Alfonsín y el retorno a la democracia***

Tras los años oscuros de la dictadura militar, la democracia en 1983 aparecía como la redentora de todos los males sufridos. Tal como apunta Luis A. Romero (1998), la democracia fue en primer lugar una ilusión. Luego del doble sacudón de la crisis económica y la derrota militar, aparecía como la llave para superar desencuentros y frustraciones. Varias décadas sin una práctica real hacían necesario un nuevo aprendizaje de las reglas del juego y también de sus valores y principios.

Fue Alfonsín quien supo erigirse como el portador de ese mandato democrático que aparecía como un imperativo social luego del tremendo legado militar. Este radical venía destacándose ya durante el gobierno de facto como dirigente opositor. Tras la derrota de Malvinas, propuso la constitución de un gobierno civil de transición mientras los militares en retirada procuraban negociar y asegurar su salida<sup>6</sup>.

El nuevo presidente coincidía con la demandante sociedad: era necesaria una redefinición de los usos políticos que aseguraran un marco institucional democrático. Decidió entonces fortalecer el sistema apoyándose en la tradición radical, partido

---

a los diversos reclamos de la sociedad civil y acordar con el gobierno los términos de la transición. Sin embargo, luego de la derrota de Malvinas, su única función fue fiscalizar el cumplimiento de los tiempos electorales mientras se desataba la competencia inter e intrapartidaria

<sup>6</sup> Se intentó lograr el acuerdo de los partidos para una serie de cuestiones como la política económica, la presencia institucional de las FFAA en el nuevo gobierno y una garantía de que no se investigarían actos de corrupción o enriquecimientos ilícitos ni responsabilidades en lo que empezaba a llamarse "guerra sucia". Según Romero (1998: 323), quizá la dirigencia política se hubiera avenido a un acuerdo que implicara tapar el pasado pero lo impidieron la movilización cada vez más intensa de la sociedad y la propia debilidad de las FFAA.

para el cual la consolidación de la democracia exigía hacer de ella el objeto de culto de una religión cívica que debía inspirar la aspiración a un constante acendramiento institucional (Halperín Donghi, 1998: 119)<sup>7</sup>.

Alfonsín ganó las elecciones apelando a la Constitución y a la sociedad, y estigmatizando al régimen, con la promesa de que se haría justicia. Sobre todo, aseguró que la democracia podía resolver no sólo los problemas de largo plazo sino satisfacer la enorme masa de demandas acumuladas y prestas a plantearse.

La economía se encontraba en estado de desgobierno y casi de caos: inflación, deuda externa multiplicada y con vencimientos inmediatos. Aunque a la distancia resulta evidente la necesidad de encarar soluciones de fondo, en el momento la prioridad fue la reconstrucción del débil sistema democrático y de un Estado más débil aún y a ello se subordinó todo lo demás. Se consideró prioritario no crear divisiones en el campo de la civilidad y evitar los costos de una reforma económica profunda, que no se veía entonces como decisiva (Romero, 1998: 349).

En 1984, el gobierno y la sociedad estimaban que la economía y el Estado argentinos eran básicamente sanos. Se pensaba que las dificultades obedecían a factores externos, que podían ser neutralizados fácilmente, y a la pésima gestión militar, más que a la presencia de debilidades estructurales. La crisis económica se consideró la prueba decisiva de lo erróneo de las orientaciones ortodoxas, y con ello, del reformismo de inspiración neoliberal.

El regreso de las instituciones al orden constitucional no fue vivido como una nueva oscilación del movimiento pendular que había caracterizado al país desde la década del 30. Se lo consideró un verdadero punto de inflexión, una "refundación". La democracia se constituyó de este modo en la piedra angular que reordenaría las relaciones sociales y políticas. Fue en el ámbito de la interacción con los actores sociales organizados y las corporaciones, y no en el económico estatal, en el que el nuevo gobierno se consideró a sí mismo portador de un mandato social reformista: el problema no anidaba en la economía, ni en el Estado, sino en las corporaciones de tradición autoritaria, a las que había que orientar mediante el ejercicio de nuevas reglas (Romero, 1998: 61-66).

---

<sup>7</sup> Halperín Donghi (198: 116) indica que en ese sentido debe leerse la denuncia del pacto sindical militar hecha por Alfonsín. Más que el uso de una ventaja circunstancial, proclamaba el fin de la etapa política dominada por la problemática de la revolución peronista a través del repudio de los dos protagonistas colectivos que habían dominado la escena argentina desde 1945.



Se consideró fundamental construir una conciencia democrática y para esto se atribuyó importancia a la política cultural y educativa, destinada en el largo plazo a remover el autoritarismo enquistado en instituciones, prácticas y formas de pensamiento. Coincidiendo con los deseos sociales de participación y de ejercicio de la libertad de expresión y de opinión, las consignas generales fueron la modernización cultural, la participación amplia y sobre todo el pluralismo y el rechazo de todo dogmatismo. La sociedad experimentaba una nueva primavera: el enemigo común, algo menos peligroso pero aún temible, estimulaba la solidaridad y alentaba una organización y una acción de la que se esperaban resultados concretos (Romero, 1998: 326-336).

A esta primera etapa floreciente le siguió, a comienzos del '85, la urgencia de afrontar los problemas económicos. A ello se sumó la movilización de la CGT con su plan de lucha, la de los distintos sectores empresarios y sus voceros políticos, particularmente Alzogaray y el ex presidente Frondizi, y la agitación militar. En abril, la sociedad, convocada a Plaza de Mayo para defender la democracia ante una amenaza de golpe de Estado, recibió el anuncio del inicio de una economía de guerra, que anuló los últimos intentos de concertación. En mayo se anunció el Plan Austral. Se congelaron simultáneamente precios, salarios y tarifas de servicios públicos, se regularon los cambios y tasas de interés, se suprimió la emisión monetaria para equilibrar el déficit fiscal y se eliminaron los mecanismos de indexación desarrollados durante la anterior etapa de alta inflación y que habían sido los responsables de su mantenimiento inercial<sup>8</sup>.

El gobierno obtuvo su premio en las elecciones parciales de noviembre de 1985: apenas seis meses después de estar al borde del caos, se logró un claro éxito electoral. Lo más novedoso del episodio fue el hecho de que las cuestiones económicas pasaron por primera vez al primer plano (Romero, 1998: 351-353). Palermo y Novaro (1996: 73-77), por su lado, consideran que la plenitud del Plan Austral debió aprovecharse para encarar reformas estructurales. Lamentablemente el gobierno aún no había asumido un diagnóstico sobre la situación económica y fiscal que lo llevara a considerar una agenda reformista, y a poco de iniciada la

---

<sup>8</sup> El Plan Austral se lleva a la práctica limitado a una redefinición de prioridades: "...es concretado y administrado como una continuidad, no una ruptura, en relación con la orientaciones y los objetivos básicos, que no han cambiado, y su éxito refuerza, inicialmente, el consenso en torno a la redefinición de prioridades, al tiempo que fortalece la voluntad programática, no la reformadora" (Palermo, 1996: 71).

nueva etapa, en 1986, el plan comienza a hacer agua (Acuña:1995), quedando en evidencia que el problema económico era más estructural de lo que se había evaluado inicialmente. La crisis ya no podrá revertirse modificando la conducta de los actores sociales sino que será necesario cambiar el modelo de acumulación semi-cerrada que había caracterizado a la economía argentina hasta ese momento, promoviendo la apertura de la economía y poniendo en marcha, reformas estructurales (Palermo, 1996; Acuña, 1995b).

Otro de los efectos que el fracaso del plan austral pone sobre la mesa es la necesidad de concertar políticas con el sindicalismo y los empresarios. La estrategia de gobernar sin considerar estas organizaciones intermedias y centralizando todas las decisiones en el ejecutivo se va revelando como poco propicia. Lamentablemente este descubrimiento será tardío y, la concertación con una parte del sindicalismo y la designación del Alderete al frente de la cartera laboral terminará en otro nuevo fracaso. Después vendrá la derrota electoral y la gran crisis interna (De Riz, 1991).

En abril de 1987 los militares desafiaron el poder civil y por primera vez desde 1930 no encontraron apoyo en la sociedad. Sin embargo, se hizo evidente el fin de la ilusión acerca de la capacidad de la sociedad para doblegar a los militares. El incidente de Semana Santa representó la culminación de la participación de la civilidad, el máximo de tensión que se podía alcanzar. Alfonsín perdió la exclusividad del liderazgo y las mayores ganancias fueron para el peronismo renovador en un clima de deterioro económico agudizado y de inflación creciente.

Es ahí, en medio de la crisis y tras el episodio de Semana Santa, que el gobierno acuerda un programa de reformas estructurales con el Banco Mundial, anunciado como instrumento para mejorar las cuentas fiscales y recuperar el dinamismo de ciertos sectores claves de la economía. Aunque este giro gubernamental fue acompañado por una creciente preocupación de la opinión pública por los problemas económicos, había en los actores sociales, económicos y en la oposición política, aún menos disposición que antes para acompañar tal reposicionamiento. El gobierno aparecerá enfrentando a la "sociedad real", curiosamente a medida que se acercaba más a un conocimiento más acertado de las condiciones en que la sociedad, la economía y el Estado se encontraban.

Una serie de razones dan cuenta de esta *tibieza* en la implementación de medidas. En primer lugar, debido a lo que Kauffman y Haggard (1995) denominan un

problema de “inconsistencia temporal”: el costo de aplicar una política óptima no iba a depararle beneficios al gobierno en el corto plazo, por lo cual se opta por postergarla o minimizarla lo más posible, implementando finalmente, reformas parciales y limitadas. En 1987/8 cuando la inminencia de adoptar una política de estas características fue asumida por el gobierno radical, cualquier clase de acuerdo con el justicialismo, imprescindible para ponerla en marcha, se hacía imposible e impensable dado el grado de competitividad interpartidaria en curso<sup>9</sup>.

Por otro lado, porque las reformas y las políticas de corte neoliberal habían quedado negativamente asociadas al PRN, de manera que hablar de su necesidad significaba actuar casi como un enemigo de la democracia, lo cual para la tradición del partido y el modo de entender la relación con el pueblo, implicaba de algún modo rescindir el contrato que había operado.

En tercer lugar, las reformas no se pusieron en marcha por una actitud propia y personal de Alfonsín que temía que eso pudiera funcionar como un desestabilizador de la democracia, dado el potencial disgregador que, en su opinión, una política de este tipo contenía (Palermo, 1996).

En agosto de 1988 el gobierno lanzó el nuevo plan económico, el “Primavera”. Al congelamiento de precios, salarios y tarifas se agregó la declarada intención de reducir drásticamente el déficit estatal. El plan marchó de entrada con dificultades ya que la sociedad no lo apoyó: comenzó a surgir un estado de ánimo antiestatista que reconocía, entre otras causas, el hecho de que amplios sectores sufrían en su propia piel, de modo perceptible, la crisis del Estado, a través del deterioro de las prestaciones de los servicios públicos, del sistema de seguridad social, de los salarios del sector, etcétera. El mensaje era que la economía no saldría de la alta inflación a menos que el Estado resolviera su crisis fiscal por medio de un programa de reformas neoliberales. Lo que terminó de organizar este consenso empresario de terminación (y también la opinión pública privatista) fue la experiencia del Plan Primavera. En esencia un plan antiinflacionario de corto plazo para cuya realización el gobierno radical procuró y obtuvo el respaldo empresario. La vulnerabilidad del plan se hizo patente cuando, a mediados de enero de 1989, el gobierno de EEUU dejó trascender el retiro de su apoyo a Alfonsín. A principios de febrero se iniciaron movimientos cambiarios y el Banco Central, a los pocos días, abandonó el intento de

---

<sup>9</sup> La competitividad intrapartidaria no era menor.

mantener el precio del dólar utilizando sus escasas reservas (Palermo y Novaro, 1996: 108-110). Unos meses más tarde y en medio de una hiperinflación galopante, Alfonsín renunció ,adelantando la entrega del poder a Menem.

Ya como presidente, Menem se dedicó a aplicar el recetario (neo) liberal y a construir lo que sería el “partido del mercado”. Tardó, sin embargo, dos años en dominar la inflación y experimentó un segundo episodio hiperinflacionario, a fines de 1990.

### ***Menem y la reforma neoliberal***

Menem asumió el gobierno en medio del caos económico en el seno de un Estado agonizante. Contrariamente a la situación de Alfonsín en 1983, no estaban en juego los mecanismos procedimentales de la democracia o los derechos humanos. El problema a resolver era, claramente, económico. Si, producto del consenso de terminación (Palermo,1966 y 1999) que había originado la hiperinflación, el espacio político era más amplio, sus opciones en cambio estaban bastante restringidas, sobre todo porque, como ya le había quedado claro, gobernar sin la anuencia del sector económico lo condenaba, al fracaso.

Así como en la opinión pública en general se había instalado el consenso de huida de la hiperinflación y de sus consecuencias al precio que fuera, en los ámbitos internacionales había fructificado alrededor del Consenso de Washington una serie de acuerdos respecto de la política que los países del sur debían implementar para resolver las crisis en las que se encontraban. Ya desde el final del gobierno de Alfonsín los organismos internacionales sólo concedían préstamos sujetos a una serie de condiciones que ellos mismos se apostaban a controlar (Palermo,1996 y 1999; Haggard,1995).

Al asumir Menem en 1989, tiene delante de sí al menos dos grandes dificultades: por un lado resolver la crisis fiscal. Por otro, su credibilidad. La única opción que tenía para resolver la crisis fiscal, ganar el respaldo de los empresarios y dar respuestas al consenso de huida de la opinión pública en general, era llevar a cabo la apertura económica y poner en marcha el plan de reformas estructurales que Alfonsín apenas había alcanzado a insinuar. Menem transformó esa única opción disponible en una elección política propia, intentando dotar a la imposición de las circunstancias con la apariencia de un convencimiento profundo. Sin embargo, los empresarios tenían serias dudas de que alguien con las credenciales populistas de

Menem y su partido, fuera a mantener en el tiempo una reforma que no respondía a su tradición ni había sido el eje de su campaña (Palermo, 1996 y 1999)<sup>10</sup>.

Fue así que, apenas arribado al gobierno, Menem se abocó a la tarea de transformar su coalición electoral en una coalición de gobierno. Para ello fue necesario mantener el respaldo popular y ser capaz de obtener el apoyo efectivo de los grupos económicos que al decir de Novaro y Palermo (1996), eran quienes efectivamente tenían el poder. Como se ha sostenido en diversas oportunidades una cosa era lograr la aprobación y el entusiasmo de los grupos económicos (porque el rumbo elegido coincidía con el que ellos venían demandando) y otra muy distinta, lograr que ese consenso se transformara en respaldo concreto.

La tarea de consolidar la coalición de gobierno le demandó al presidente electo la mayor parte de las energías hasta 1991, momento en el cual se implementa la Convertibilidad. En ese ínterin, Menem debió procurar los recursos necesarios para poder llevar adelante su programa de reformas. Poner en marcha las reformas estructurales no significa de ninguna manera que sea la lógica económica la que se imponga por sobre la política. Llevar adelante ese proyecto, como lo dejaría a la vista la experiencia menemista, supone organizar coaliciones y cooperaciones, evaluar los recursos con los que se cuenta, crear los necesarios y en función de ello también decidir las políticas a implementar, los tiempos, etcétera; administrar adecuadamente premios y castigos y tantas otras actividades de índole estrictamente políticas imprescindibles para transitar con éxito el camino elegido (Torre, 1998; Bresser Pereira, 1998). Conseguir una corte adicta, también constituyó un modo de incrementar los recursos del Estado, despejar futuras trabas y demostrar a los empresarios cuál era su decisión política (Llanos, 1997; Smuloviz, 1995; Gerchunoff, 1996).

Volviendo a la coalición, uno de los primeros gestos de la gestión menemista hacia el sector empresario fue la incorporación al mismo equipo de gobierno de un personaje representativo del sector. La asunción de la cartera económica por Bunge y Born fue parte de lo que se dio en llamar la alianza estratégica; alianza que duraría lo suficiente para demostrar que tenerlos tan cerca era contraproducente y que la mejor forma de obtener su apoyo y colaboración, era mantenerlos a un distancia prudente – de modo de ganar en autonomía- para que la política del área adquiriera

---

<sup>10</sup> De hecho, el temor sobre el triunfo justicialista fue uno de los factores que hizo estallar la hiperinflación a principios de 1989.

un rasgo más universalista y la capacidad de maniobra del gobierno fuera un poco mayor (Palermo, 1996 y 1999).

El trabajo de conquista y convencimiento de los empresarios no se dio en el vacío. Al mismo tiempo se enviaban al Congreso las leyes de Reforma del Estado y de emergencia económica, producto de las cuales se concentraría aún más el poder presidencial y se pondrían en marcha, a un ritmo vertiginoso, las privatizaciones de empresas y sectores estratégicos de modo de demostrar que la decisión del rumbo elegido era indeclinable (Llanos, 1997; Palermo, 1999; Etchemendy, 1998).

Otra clase de problemas se presentaba con su propio partido. Durante la primera etapa, la relación fue tensa (Palermo, 1996) aunque Menem logró dominarla sin demasiada dificultad (Gerchunoff, 1996): por un lado, por el consenso de fuga que había ocasionado la hiperinflación y por la articulación armoniosa que parece existir entre populismo y neoliberalismo (Roberts, 1995; Weyland, 1996 entre otros). Por otro lado, por el proceso de renovación que había experimentado el justicialismo; y también porque el sindicalismo, si bien continuaba siendo un aspecto central de la identidad peronista, ya no era su columna vertebral. Junto con el ala política había ido creciendo también la de los economistas, permitiendo introducir el tema de las reformas y otro discurso en su interior. Finalmente, el movimiento había trocado en partido; Menem había logrado erigirse en el líder que se reclamaba bajo un discurso renovador que hacía uso de elementos de la tradición histórica del partido mostrando su posibilidad de articulación (Palermo, 1996).

Esquemáticamente, al final de la primera etapa de su primer gobierno, Menem conservaba el apoyo popular y heterogéneo con el que había llegado; controlaba su partido y además, había logrado obtener un apoyo difuso de los empresarios que estaban cada vez más disponibles.

### ***Conclusiones***

La meta de refundar la nación, común a los tres períodos históricos revisados, se presenta como respuesta a situaciones previas disímiles y bajo una idea diferente de lo que esa refundación implicaría.

En primer lugar, para el PRN, la refundación traería aparejado el sometimiento/silenciamiento de los obreros en su doble inscripción de trabajadores

industriales y de militantes. De este modo, la refundación de la nación aseguraría un cambio de modelo económico y una nula participación política de modo de preservar los valores occidentales y cristianos impulsados por las FFAA.

La refundación de Alfonsín, en cambio, se presenta como la contracara de la propuesta por los militares. En este caso, la democracia será la piedra angular del nuevo modelo y las cuestiones económicas quedarán por fuera de los elementos imprescindibles para asegurar el éxito de la gestión, la civilidad y un estímulo permanente a la participación serán las claves del modelo encarado.

La refundación de Menem, finalmente, se organiza en torno de las reformas políticas y económicas que serán el acto de ingreso del neoliberalismo en Argentina. La subordinación de las clases populares y una mayor participación e influencia de los empresarios serán, a nivel social, sus características más destacadas.

Contrariamente a lo que suele pensarse, la estrategia de Menem no implica un debilitamiento del Estado sino justamente tratar de armarlo para poder llevar adelante las reformas económicas y políticas que implican, entre otras cosas, una despolitización de obreros y empresarios mediante su cooptación.

El acto refundacional es posible en el momento de lo político, esto es, a partir del 24 de marzo de 1976, con la instauración del gobierno de facto, para el primer recorte analizado; a partir del 10 de diciembre de 1983 al asumir Alfonsín, en el segundo recorte; el 9 de julio de 1989, cuando asume Menem, para el tercer momento analizado.

El PRN no logra su objetivo de refundar la Nación. Tal como vimos, el gobierno militar terminó de destruir las herramientas burocráticas, institucionales y administrativas y condicionó negativamente a la sociedad al asociar “reforma” y “ajuste” con dictadura y “fascismo de mercado”. El resultado fue un refuerzo de la fidelidad a la tradición y una suerte de “regreso a las fuentes” en materia de modelo económico, fiscal y administrativo.

Alfonsín, por su lado, si bien no alcanzó su meta de “refundar” tuvo dos logros indiscutidos: instituyó la democracia como la mejor forma de gobierno y el sentido de los derechos humanos. A partir de aquel primer gobierno tras los años de dictadura no habrá dudas para los/as argentinos/as respecto de cuál sea la mejor forma de gobierno. Habrá disidencias, desencuentros y debate en torno del rumbo económico pero la democracia ya no será puesta en duda ni aún en los momentos más difíciles.

Prueba de ello no fue sólo la defensa encendida de la democracia durante los intentos de golpe de Estado en el transcurso del gobierno de Alfonsín, nombrados en este trabajo, y de Menem (en el copamiento de La Tablada en 1990) sino las reiteradas crisis económicas sufridas por el país en estos años, durante las cuales nunca fue puesto en juego el valor de la democracia ni aún en las jornadas del 20 y 21 de diciembre de 2001, cuando al grito de “que se vayan todos”, fue depuesto el gobierno de Fernando De la Rúa.

Finalmente, Menem, logra también, de un modo particular, la “refundación”. Esto es, obtiene un éxito categórico en relación al cambio de las reglas de juego político a partir de modificar el escenario económico – social, facilitando el desembarco del neoliberalismo y convirtiendo sus postulados en verdades “irrefutables” en consonancia con lo sucedido a nivel mundial.

La impresionante hegemonía alcanzada por el neoliberalismo en materia ideológica y para el caso argentino, la refundación que supuso para los '90, encontró en Menem un ejecutor eficaz y desde este punto de vista, un actor que supo convencer a la sociedad de que no había alternativas a sus principios y que todos, partidarios y opositores, debían adaptarse a sus normas y reformas.

Disciplinamiento, orden y violencia fueron las metas del PRN. Democracia, participación política y derechos humanos, las de Alfonsín. Equilibrio de las variables económicas, inserción de la Argentina en el mundo globalizado bajo el lema del libre mercado y la libre competencia, las de Menem.

Libre mercado fue lo que intentó imponer la dictadura. Democracia lo que todos hasta ese momento querían evitar aunque por distintas razones. La alianza entre ambos parecía imposible y por ello desestabilizó al gobierno de Alfonsín. Menem fue quien efectivamente logró “refundar” al conseguir reconciliar (no sin enormes dosis de violencia) inclusión política y exclusión social.

Democracia y libre mercado son la síntesis para fines de los '90. El neoliberalismo advirtió, finalmente, que disciplinamiento y orden podían lograrse, con igual o mayor coacción y más eficazmente, bajo un régimen de gobierno democrático: sólo un régimen democrático permitiría construir hegemonía, es decir, el consenso activo de los dominados.



### ***Bibliografía***

- Acuña, Carlos y Mulovitz, Catalina (1995): Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En **La nueva matriz política Argentina**. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Acuña, Carlos (1995b): Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual. En **La nueva matriz política argentina**. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Ansaldi, Waldo (1996): Continuidades y rupturas en un sistema de partidos políticos en situación de dictadura: Brasil, 1964-1985. En Silvia Dutreint (comp.), **Diversidad partidaria y dictaduras: Argentina, Brasil, Uruguay**. México, Instituto Mora.
- Barros, Robert (2001): Personalización y controles institucionales: Pinochet, la Junta Militar y la Constitución de 1980. En **Desarrollo Económico**, N° 161.
- Bresser Pereira, Luiz (1998): La Reforma del Estado de los noventa. Lógica y mecanismos de control. En **Desarrollo Económico**, N° 150, vol. 38, Buenos Aires.
- De Riz, Liliana y Feldman, Jorge (1991): **El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989**. Documento del CEDES, N° 64.
- Donghi, Tulio Halperín (1994): **La larga agonía de la Argentina peronista**. Buenos Aires, Ariel.
- Etchemendy, Sebastián y Palermo, Vicente (1998): Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem. En **Desarrollo Económico** N° 148, vol. 37, Buenos Aires.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1996): La política de la liberalización económica en la administración de Menem. En **Desarrollo Económico**, N° 143, vol. 36, Buenos Aires.
- Munck, Gerry (1999): **Authoritarianism and democratization. Soldiers and workers in Argentina, 1976-1983**. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, cap. 7.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996): **Política y poder en el gobierno de Menem**. Buenos Aires, Norma – Flacso.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (2003): **La Dictadura Militar 1976 – 1983**. Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (1991): Introducción a los casos latinoamericanos. En O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Lawrence, **Transiciones desde un gobierno autoritario**. Buenos Aires, Paidós. Tomo 2.

Portantiero, Juan Carlos (1987): La transición entre la confrontación y el acuerdo. En Nun, José y Portantiero, Juan Carlos, **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina**. Buenos Aires, Puntosur.

Roberts, Kenneth (1995): Neoliberalism and the Transformation of the populism in Latin America: The Peruvian Case. En **World Politics**, vol. 48, Nº 1, oct. 1995.

Romero, Luis Alberto (1998): **Breve historia contemporánea de la Argentina**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Torre, Juan Carlos (1998): **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**. Buenos Aires, Paidós. Cap. 3, punto 4.

Weyland, Kart (1996): Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities. En **Studies in Comparative International Development**, Fall 1996, vol. 31, Nº 3.