

## Estado y Sociedad Civil Sus relaciones en la Argentina de los “80”

*Daniel Campione*

### Introducción

Es el objetivo de este trabajo realizar un análisis sobre las transformaciones producidas en las relaciones entre Estado y Sociedad en la Argentina de los '80.

Entendemos el período 1976-1990 como un proceso único, que transforma cualitativamente el poder del Estado y su repercusión re la sociedad civil. Con esa base, nos interesa ubicar nuestro análisis en los contenidos de largo alcance de la transformación del Estado y de la sociedad civil, en un abordaje que privilegia la correlación entre clases y sectores sociales, y la evolución de la correlación fuerzas entre las mismas. Los puntos a alcanzar pueden ser subdivididos en objetivos parciales y objetivo general.

Son objetivos parciales del trabajo los siguientes:

- 1) Ubicar los cambios en el poder del Estado, y por lo tanto en la conformación del bloque de clases dominantes, y su actuación política.
- 2) Caracterizar los cambios en la configuración del aparato del Estado, con su repercusión sobre los ámbitos y modos de actuación del aparato estatal, y los efectos que esto produce hacia la sociedad. Dentro de ello queda comprendido un análisis del sistema de organización-dominación de la burocracia estatal, cuyos parámetros sustanciales se encuentran en tránsito de modificación.
- 3) Ubicar los cambios en la conformación de las clases subalternas, en especial aquellos que tienen directa influencia sobre sus comportamientos políticos y modalidades organizativas.
- 4) Establecer cuáles son las líneas de movilización y resistencia que se vienen operando desde las clases subalternas, en orden a enfrentar las políticas estatales y las nuevas condiciones que éstas generan.
- 5) Desarrollar una visión aproximada de las perspectivas que tienen las acciones de masas de la sociedad civil en la actual coyuntura, y ubicar sus líneas de fortaleza y debilidad en relación a la acción estatal.

---

\* Este trabajo es el resultado de la investigación realizada a través del Concurso Público de Becas para el área Ciencias Sociales, tema: "Los cambios sociales en la Argentina en los últimos 25 años", organizado por IDELCOOP en 1992. La investigación cuenta con una segunda parte que publicaremos en una próxima edición.

\* Abogado, Universidad de Buenos Aires. Master en Administración Pública. Profesor de Teoría del Estado en la Universidad de Buenos Aires y Universidad de Lomas de Zamora.

A los efectos de cumplir esos objetivos en la exposición, la primera parte incluye un análisis y caracterización general del período estudiado, con ánimo de dar un encuadre general, no desde la crónica de los hechos, sino desde la ubicación de los principales ejes socioeconómicos y políticos que recorren el período.

Sigue otra sección dedicada al examen de las transformaciones producidas en el aparato estatal, y en las funciones del Estado. A esos efectos nos ocupamos de la discusión acerca del rol del Estado, así como del sentido y la orientación de las normas producidas para reestructurarlo.

Los dos capítulos siguientes se ocupan de ver la repercusión operada sobre las clases subalternas por las transformaciones del Estado, y las reacciones reivindicativas y políticas generadas frente a las mismas.

El primero de los dos se ocupa de la relación entre Estado, clase obrera y movimiento sindical.

Luego se inserta una caracterización de los movimientos populares organizados por fuera del ámbito laboral, y se trata de ubicar su perspectiva. En el interior de esta sección, se encuentra algún comentario sobre movimientos con los cuales se han realizado entrevistas y contactos de diferente tipo, como el caso de cooperadoras colares y TV cable comunitario.

Por último, y a modo de comentarios finales, se dan algunas líneas sobre el balance y proyección de las relaciones entre Estado y sociedad civil en la Argentina futura, haciendo énfasis en las posibilidades de las organizaciones obreras y populares, en cuanto a operar en el nuevo escenario social producido por los cambios de los últimos quince años en nuestro país.

Las fuentes de información utilizadas para producir este trabajo de investigación, se consignan en cada capítulo del trabajo, e incluyen bibliografía, material escrito inédito, y entrevistas con protagonistas de movimientos sociales.

## **Los límites de la democracia argentina**

El tratamiento de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil la Argentina de los años recientes, requiere iniciarse con una caracterización general de los acontecimientos políticos del período objeto de estudio. Este artículo pretende ser una síntesis que se centre en las condiciones en que se produce el regreso a la democracia Argentina, y los límites que operan en el desarrollo de esa transición, que, a nuestro juicio, aún se halla en curso.

Sólo pretendemos entonces aquí efectuar un recuento, que sirva de introducción y contextualización a las transformaciones operadas en estos años.

## **Regreso a la democracia**

Una caracterización del período 1976-1992, debe partir de su percepción como una continuidad esencial, tanto en el plano socioeconómico como en el político-ideológico. El paso a una forma democrático - constitucional de Estado en 1983, no altera las líneas sustanciales de desarrollo.

Las referidas líneas están dadas, a nuestro juicio, por la emergencia de un núcleo consolidado del gran capital, diversificado y en de internacionalización. La consolidación de este núcleo se vio favorecida ampliamente durante la dictadura militar. Más aún, puede ser considerada como la principal tendencia estructural impulsada por el Proceso.

Aquí se plantea un punto de discusión: el del éxito o fracaso de la dictadura militar. La respuesta impone 1ª diferencia entre los objetivos institucionales de las FFAA, y de su conducción en función de gobierno, y los de los sectores del gran capital local e internacional que lo apoyaron durante buena parte de su transcurso. La clase dominante, alcanzó un grado de concentración y centralización del capital sin precedentes, en condiciones viabilizadas por la arrolladora ofensiva político-militar e ideológica contra las clases populares. Esta sólo podía realizarse bajo una férrea dictadura militar, como la que se vivió en Argentina. En ese sentido estructural, de objetivos de clase, la dictadura fue un éxito, amplio y de largo alcance. Alcanzado el mismo, las clases dominantes se inclinarán gradualmente a una estrategia tendiente a proyectar el predominio económico alcanzado en dirección a una hegemonía política. Y para ello se necesitan condiciones de legalidad democrática. En este punto, el estado- fortaleza construido por la dictadura, ya no es funcional a sus intereses. Por eso no dará apoyo a sus proyectos de continuismo, y tomará distancia en las crisis coyunturales que se desenvuelven del '81 en adelante. Y allí se encuentra el aparente "fracaso" de la dictadura, al verse forzada a un retiro precipitado y sin condiciones.

El establecimiento convertirá su inicial toma de distancia en un explícito desentendimiento sobre todo el transcurso del Proceso, cuyos resultados sin embargo usufructúan.

Su centralidad económica y política se había realimentado durante la dictadura, e iba a desplegarse en democracia de un modo cada vez más favorable. Para ello, el poder económico se "democratiza" con entusiasmo, y en ello no se detiene ni ante el juzgamiento y condena de los militares, verdugos a su servicio en los años anteriores.

Esta vez, la democracia política, abría para las clases dominantes la posibilidad de parlamentarizar el conflicto social, en una correlación de fuerzas ampliamente ventajosa respecto al pasado. El cuadro emergente de los tiempos de dictadura presenta algunos rasgos salientes, que marcarán la nueva experiencia democrática: 1) El profundo desprestigio de los militares, acompañado por una amplia valorización de la democracia y las libertades públicas. 2) La domesticación forzada de los partidos políticos amputados de las corrientes que aparecían como anticapitalistas. Ello se refleja en una amplia disposición de encarar una vinculación estrecha y permanente con sectores del gran capital. Esta es vista como vía única al éxito político, a la vez que garantía efectiva de estabilidad. 3) La diáspora social, con repercusiones políticas, de las clases subalternas, que va desde la dispersión y segmentación de la clase obrera, hasta el retroceso ideológico impregnado de terror.

En esas condiciones, la democratización del '83 nacerá preñada de una profunda crisis de representación. Esta será asimilada y reproducida por el poder del Estado, que la utiliza a su favor para proseguir en su ofensiva estratégica, pese, o mejor dicho gracias al imperio de una crisis permanente.

En el movimiento de masas se producirán activaciones coyunturales, pero ellas no revierten las condiciones profundas de la derrota. Crece la inorganicidad, y se desarrolla una lógica defensiva, de preservación y supervivencia, que se niega a enfrentarse al po-

der. Diez años de democracia política no modificarán esto, pudiendo, por el contrario, señalarse rasgos de profundización.

Cabe ahora seguir una cronología de las líneas de este proceso.

### **La retirada de la dictadura: la derrota de un gobierno y el triunfo del poder**

El 24 de Marzo de 1976 abre un nuevo período histórico para la Argentina. Nuestra sociedad estaba en trance de ser modificada de modo irreversible respecto a sus características de las décadas anteriores. Para ello se inicia un accionar político de objetivos claros. El Proceso iba a constituirse en una dictadura militar "constituyente", no tomado este término en el sentido jurídico, sino en el económico - social y político - ideológico.

La expropiación masiva de las clases populares, la sostenida recesión, un proceso de acumulación basado en la concentración de capitales y la internacionalización de éstos a caballo de la deuda externa, cambiaron conjuntamente la fisonomía del país. La matanza de los cuadros medios y activistas que habían desarrollado el auge de masas de 1969 en adelante, cerró a las clases subalternas el camino de la lucha, la posibilidad concreta de cuestionar al Poder.

La difusión omnipresente de una ideología neoconservadora en auge a escala mundial, pero de particular repercusión en la Argentina dictatorial, daban sustento a las transformaciones. Los cambios se presentan desde el poder como deseables, pero sobre todo como inevitables, e irrevocables una vez producidos. En el discurso dictatorial, el "retorno al pasado" es tabú.

El PRN efectuó la obra de deconstrucción-reconstrucción de una sociedad, en cuyo vértice se concentraba todo el poder. En los primeros años del Proceso, el gran capital se encontró cómodo en la ciudadela del estado blindado. Los capitalistas serían los que daban las ordenes en todos los terrenos, y ninguna oposición contaba con posibilidades ya no de éxito, sino de resistencia efectiva.

Interesaba imponer al capitalismo como por incuestionable. Y ese capitalismo in cuestionado era el de los grandes monopolios. En ese marco, la política queda reducida a la gestión administrativa del interés capitalista. Con las FFAA como fuerza de choque, estos eran los presupuestos impuestos a sangre y fuego.

Cuando la presencia militar a la cabeza del mas de agotamiento y sobre la base de su obra ya cumplida, la democracia será adoptada por la gran burguesía como un modo de proseguir, por vías flexibles, de poco riesgo, el mantenimiento y ampliación de esos presupuestos. En las nuevas condiciones, la vuelta a un régimen constitucional, no era un retroceso ni concesión para el bloque de clases dominante. Por el contrario, podía ser su más eficaz palanca de avance. Huelga decir que tampoco constituía una victoria de la clase obrera y los sectores populares.

Para el bienio '81-'82, la dictadura ya había cumplido con creces su labor 'constituyente', que daba justificación a la formación de ese Estado blindado que rigió la Argentina desde 1976. Como afirmamos más arriba, esa experiencia tuvo objetivo económico - sociales, políticos e ideológicos, y en los tres niveles alcanzo éxito de fondo: a) La apertura de un proceso de acentuada centralización capitalista b) La desorganización y debilitamiento de la

militancia obrera y popular, y c) El retroceso de la conciencia cuestionadora conformada en la década del '70, acompañada por una fuerte instalación de la pasividad y el miedo.

Entre los años '80 y '83, la vinculación orgánica entre gran capital y dictadura se resquebraja progresivamente. La explosión del problema de la deuda externa, crisis y reajuste financiera de acumulación (BIR, etc), se presenta reactivación de la movilización popular. Todo se conjuga que el final de una etapa se acercaba. La aventura y posterior desastre de Malvinas, obran como un detonante coyuntural de un deterioro ya muy avanzado.

Al núcleo del gran capital le sobraron motivos para no ya permitir, sino impulsar la instauración de un régimen democrático. Lo que se aspira es a la decantación de un proyecto estratégico de vieja data. El predominio económico del gran capital aspira no sólo a compatibilizarse con la democracia, sino a tomar las posibilidades de construcción hegemónico que ésta brinda. Dentro de una sociedad compleja como la de Argentina, la dominación de clase puede ganar tanto en amplitud como en flexibilidad, si logra un funcionamiento parlamentario que no amenace sus intereses.

En el '83, la democracia ya no era peligrosa (irrepetibilidad de la coyuntura del '73). EEUU y los centros capitalistas mundiales coinciden en dejar de confiar en la paradójica vulnerabilidad de los regímenes militares latinoamericanos. Estos se han revelado capaces de cumplir tareas históricas (Chile, Brasil, Argentina), pero también de emprender aventuras tan peligrosas como Malvinas o el narcoestado boliviano.

El gran capital se dedica a preparar las condiciones para operar frente a una forma de estado nueva, desde una posición de fuerza. En el '83, el sistema político ha sido recortado en sus bordes, y los partidos mayoritarios deslizados hacia la derecha. El núcleo de las clases dominantes ha ampliado y diversificado su disponibilidad de medios de producción ideológica. Han potenciado su eficacia, y podrán emprender una colonización doctrinario del sistema político.

El poder del Estado, consolidado y concentrado, procederá en la etapa democrática a reacomodar el aparato de estado, y a regenerar un sistema político. El éxito no era dudoso. El programa tradicional de la política burguesa se había convertido en definitivamente anacrónico después del proceso, y ninguna variante desarrollista o distribucionista era alternativa válida. Ya no había burguesía nacional (si alguna vez la hubo), ni posibilidades de desarrollo orientado a un mercado interno fuerte (arrasado este último por la caída salarial y el desempleo). La correlación de fuerzas sociales se había modificado brutalmente, y ninguna coalición social podía constituirse para imponer un programa distinto. Las cabezas más lúcidas de los partidos mayoritarios tomaron nota de esto desde el comienzo de la apertura política. Y la democracia argentina del '83 fue la democracia del Proceso. Quedó signada por la expansión y fortalecimiento del gran capital, y el debilitamiento y dispersión obrero y popular.

Bajo estas condiciones, la democracia queda planteada no como reversión de la dictadura, sino como completamiento de sus fines estratégicos. Su función será aportar legitimidad, y mayor margen de maniobra a la gran burguesía. Como objetivo de posibilidad de construir una auténtica hegemonía, ausente de la sociedad argentina desde la década del '30. Es un nace orientada hacia el Poder, sin mayor posibilidad desequilibrada en favor de las clases dominantes. Las clases sociales subalternas no pueden ya esperar protección parte del Estado.

Los sucesivos turnos constitucionales de gobierno quedarán centrados en el papel de continuadores de las grandes cosas en el '76. Son gobiernos atravesados por la núcleo de las clases dominantes, y por la simultánea derrota de las clases populares. Los vínculos con la sociedad rápidamente, hasta el límite de la ruptura.

Estos gobiernos, si nos ubicamos en la lógica democrática- burguesa, no tienen posibilidad de ser otra cosa. El espejo de la realidad le devuelve a los gobernantes una apariencia desfigurantes de sí mismos, que es su único rostro verdadero. La democracia de masas y de calles que amagó constituirse en torno relegada al territorio fantasmal de lo que nunca del '83 está signada por la reclusión, es un gobierno de despacho y de pasillo. El estado- fortaleza de la dictadura, se di múltiples, pero no menos cerrados que aquél en la toma efectiva de las decisiones.

El LOBBY tiende a ocupar un papel central los sectores externos al aparato del Estado. En el interior de éste, se producirá todo un movimiento hacia la fusión de la tecnoburocracia empresaria con la burocracia pública.

Esa fusión reconoce intentos precursores dos épocas del ministerio Krieger Vasena, pero ahora tiene bases más sólidas.

Las reglas de juego democráticas aparecen cubriendo esa corriente más profunda de reconfiguración estatal. Mientras que el rumbo socioeconómico se cohonesto con el pragmatismo, corrientes de alcance mundial. A partir del '83 se seguirán introduciendo transformaciones que siguen el sendero trazado por la dictadura, y que no encuentran respuestas sociales eficaces.

Una tarea central, en la que confluyen varios objetivos de los sectores dominantes, será la reconfiguración del aparato administrativo del estado, emprendida siempre al borde de la grosera instrumentación, la pérdida de capacidad de regulación, y una fusión completa con el gran capital local y extranjero. El Estado-nación se va permeando, de modo inexorable, a los poderes del capitalismo mundial. Un proceso paralelo y convergente con esto último, será la acentuación del papel tutelar de los organismos financieros internacionales.

A esta altura, tal vez sea conveniente echar una mirada al desenvolvimiento de los gobiernos constitucionales.

Los partidos políticos toman la dirección del aparato de estado con estrechos límites de acción: pronto se vería que la democracia no sería límite ni obstáculo, sino estímulo del predominio económico de la gran burguesía. En el escenario político desplegado desde 1983 en adelante, no hay margen para la política en sentido agonal, de disputa efectiva del poder. Sólo queda espacio para la gestión, la administración de los asuntos cotidianos con la mirada puesta en las clases dominantes. La burguesía logra así un marco sociopolítico que le permite triturar el pasado y tender hacia el monopolio ideológico. Ello en condiciones de funcionamiento parlamentario y de un más que aceptable imperio de las libertades públicas.

## **El período Alfonsín - Del Reformismo a la alianza con el gran capital y el proceso transnacionalizador**

Alfonsín ganó las elecciones a caballo de la búsqueda de paz de la sociedad civil, y presentándose como la opción antimilitar y anticorporativo. En el imaginario popular,

los años anteriores eran el orden de la muerte, el alfonsinismo se proponía como el orden de la vida. Esa imagen proyectada se basaba en una lectura de la derrota popular consumada del '76 en adelante. Todo pujo anti imperialista, o de confrontación con el gran capital, había sido eliminado cuidadosamente de la retórica, para no hablar de su inclusión en un programa real de acción. El centro del programa verdadero de Alfonsín era la reconstrucción de una democracia procedimental, formal, apoyada en un sistema político recortado. El recorte se produce en el sentido de que la vía de ingreso y permanencia en el mismo, tenía como presupuesto insoslayable la aceptación de todos los aspectos centrales de la transformación operada a partir del '76. Quien quisiera desconocer o revertir los cambios operados tiene un destino de marginación. No porque se lo ¡legalice, sino porque el monopolio de los medios de producción ideológica lo declara ajeno a la realidad, y sus propuestas son presentadas como anacrónicas e inviables. Esta marginación alcanza éxito, porque la sociedad civil está preparada para darle crédito.

La relación de fuerzas había cambiado de modo completo y duradero, y la atención central de las fuerzas políticas debe ahora dirigirse hacia el “arriba”, hacia el conjunto de clases dominantes. Su relación con ellas merece más atención que la establecida con sus votantes. Esta era la lectura de la realidad que presidía el accionar alfonsinista. Como predicaban en esos momentos los ex-izquierdistas travestidos en intelectuales orgánicos del alfonsinismo, caducadas las ilusiones de los '70, la democracia era el horizonte máximo al cual aspirar. Todo sueño de ruptura y construcción de un nuevo sistema social, era una rémora a abandonarse.

Una de las cuestiones centrales que estaba por resolver, era las modalidades concretas de esa vinculación con las clases dominantes. Estaba claro lo de la aceptación del mapa económico, social, político e ideológico emergente de la dictadura. Era también evidente, a los ojos del gobierno, la necesidad de preservar, de mantener las líneas de una modalidad de acumulación de capital caracterizada por la expropiación de las clases dominadas, la concentración y centralización, y la tras nacionalización de las inversiones. Pero este era más bien un conjunto de límites, el trazado de unas fronteras y no un diseño de acciones concretas. Así expuesto parecía no exigir más acciones positivas en beneficio del gran capital que aquéllas destinadas a mantener y expandir las garantías a su predominio económico. Quedaba dibujada, en hueco, la apariencia de un territorio libre para la acción de gobierno. En él parece albergarse una posibilidad de realizar políticas que atendieran en alguna medida las necesidades de las clases populares. Siguiendo la línea del razonamiento, esto adicionaría un sustento al sistema político, en forma de consenso, por el lado de las clases subalternas.

El supuesto ámbito de libertad, también podía incluir resistencias parciales en la resolución del tema de la deuda, como se intentó al comienzo, y en otras cuestiones que no afectaran la racionalidad general del nuevo modelo.

El paso de este trazado de límites, con preservación de autonomía, a una subordinación con dictado de acciones positivas en beneficio del gran capital, y el consiguiente debilitamiento de vínculos con su base popular, es una de las lecturas válidas que pueden hacerse de la evolución del gobierno radical. En torno a 1985 se halla el punto de inflexión entre los intentos iniciales de mantenerse en la tradición reformista, y la adopción progresiva de las políticas del gran capital. Los ministerios Grinspun y Sourrouille, pueden marcar aproximadamente estas dos actitudes, con repercusiones en otros campos de las políticas públicas. La experiencia indicó que los avances objetivos logrados, junto a una férrea voluntad política, posibilitaban al establishment colocar límites más estrechos, y en última instancia, ir asumiendo la conducción directa de las políticas del Estado.

En diciembre de 1983, se da un comienzo de gobierno con claras reminiscencias del clásico derrotero reformista. Aumento de salarios, manejo no restrictivo del gasto público, resistencia parcial al F.M.I. en las negociaciones de la deuda. A ello se agrega el juzgamiento limitado de los militares, como escenificación de ruptura política con la etapa anterior. Junto a ello, una serie de intelectuales provenientes de los movimientos de los '70 y que rodean al gobierno, intentan respuestas primordialmente superestructurales, tendientes a afianzar la democracia como procedimiento.

El gobierno apuesta a la consolidación de una institucionalidad democrática. Se piensa que un conjunto de reglas de juego para la competencia por el control de las instituciones, conferirán estabilidad al sistema democrático, en un enfoque superestructuralista. Toda la experiencia comienza a ser presentada como modernización, económica, política e ideológica. Falta, en la base, un programa claro de alianzas sociales, es decir que todo el planteo, con su apariencia renovadora, sigue sesgado en la línea tradicional, "politicista" del radicalismo. El embate antisindical inicial, formó parte de un bagaje anticorporativo", constituido en versión actualizada de viejas pulsiones del radicalismo en ese sentido.

Sin embargo, ya a comienzos de 1984 el canciller Caputo, secundado por otros hombres del gobierno, plantea una lógica de mayor acercamiento al gran capital. Un nuevo estilo político, modernizado en un sentido elitista, de negociación restrictiva, y liderazgo construidos en el interior de los aparatos, con los medios electrónicos como principal salida al exterior de la maquinaria estatal. Este nuevo planteamiento va a encontrar respuesta favorable del gran capital, a cuyas exigencias estará dispuesto a ajustarse plenamente. El planteo inicial de Caputo va a ser desarrollado y extremado por la "nueva derecha" que actúa en el radicalismo (el cotinosigilismo, aunque no exclusivamente), y vira el sentido de la modernización hacia la utopía tecnocrática. Con la colocación del equipo Sourriouille en el ministerio de Economía, se produce el advenimiento de la orientación tecnocratizante al nudo central de las políticas públicas. El Plan Austral será el compendio del viraje.

Los impulsos democratizadores que recorren el comienzo del período alfonsinista, van siendo abandonados. Así ocurre con las FFAA, en que se las hostiliza tratando de institucionalizarlas, y luego se retrocede en forma acelerada. Este aspecto es ilustrativo porque el juzgamiento de los militares era una decisión compartida, al menos en sus grandes líneas, por la gran burguesía. Gobierno y clases dominantes estuvieron de acuerdo en reconstruir un ejército "legal", con su poder de represión intacto, pero normado, codificado, y colocado bajo el comando supremo del poder constitucional. El arrollador avance alcanzado por el juzgamiento en la justicia civil, previo fracaso de la autodepuración, lleva al retroceso de la voluntad de castigo. Y comienzan las formas de exculpación, desde las instrucciones a los fiscales en adelante. (Punto final y obediencia debida).

El alzamiento militar de Semana Santa y la posterior capitulación del gobierno en Semana Santa es una exposición condensada de esta problemática de los límites de la democracia. Ante la fractura del núcleo represivo del aparato estatal, y la movilización callejera de masas frente al alzamiento, se busca afanosamente desde el gobierno, la vía de solución que pudiera mantener el problema dentro de los límites del aparato estatal, de una puja entre la burocracia civil y la militar. Se trataba de evitar la acción popular, de fijar en la práctica que las masas no podían accionar en el terreno del Poder, ni siquiera en defensa del gobierno y la legalidad del Estado. Si no hay represión militar, no puede usarse la fuerza, ninguna fuerza, esa era la lección a imponer, a costa de la obediencia debida. Más allá de los alcances concretos de la capitulación, el verdadero acuerdo es que los conflictos

sólo pueden resolverse al interior del aparato estatal. La exclusión de una acción más o menos autónoma de las masas es presupuesto indispensable de cualquier solución, más allá de los términos concretos del conflicto que se dirima.

En eso están de acuerdo gobierno, oposición, el bloque de clases dominantes y los militares, ya sean 'leales' o carapintadas. La solución de Semana Santa se inscribe en el modelo, utilizado antes y después de esa crisis, para saldar todo desacuerdo: el del pacto más o menos público, más o menos formal, que tiende a negociar espacios de acuerdo entre diferentes burocracias, públicas y privadas. Más allá la de su innegable importancia en el replanteo de las relaciones la burocracia civil y la militar, este conflicto tiene un valor superlativo en la comprensión del Estado argentino actual, en cuanto sus modos de acción concreta. Examinemos, esquemáticamente como se produce la toma de decisiones y su puesta en práctica.

Desde la cúspide del Estado, se convoca y se dirige la negociación, siempre interior al Poder, siempre marcada por la colaboración no por la lucha. Para la sociedad civil, para los eventuales votan, se le presentarán modestas utopías burocráticas (cambio al régimen semi-parlamentario, traslado de la Capital, diversas "reformas" los más variados rubros). Todo contenido de alguna trascendencia, es negociado en esferas restringidas y el debate público se sustituye por simulacros massmediáticos. El radicalismo en función de gobierno va a trastocarse, no sólo en cuanto a los contenidos de sus políticas, sino en la forma de ejercer el gobierno. El estrechamiento la relación con el gran capital lleva a una tecnocratización del elenco de gobierno, en detrimento de la dirección partidaria tradicional. Los organismos públicos fundamentales para la gestión estratégica van cayendo en manos de hombres ajenos a la maquinaria partidaria, pero orientados sólidamente hacia una modernización tecnoburocrática de las políticas públicas (Caputo, Sourrouille, Caro Figueroa, etc.)

La burocracia de partido también se renueva: al dirigente tradicional, lo reemplaza el "operador". Este no sólo actúa de modo diferente a la dirigencia anterior, sino en otros espacios. Sus ámbitos son el "lobby"; para la relación con los representantes de las clases dominantes, y los medios masivos, para establecer un vínculo indirecto, con mucho de simulacro, con las masas populares. La calle, la oratoria de tribuna, el comité, son relegados a un segundo plano como ámbitos de acción. En realidad, toda la estructura partidaria juega un rol subordinado, ya que los dirigentes no se desenvuelven en ese plano, sino basados en la relación con la máxima jefatura, que es a la vez jefatura de Estado, con los grupos económicos, y en el cultivo de su imagen televisiva.

También en el marco de este estilo de negociación restringida y tecnoburocratización, las relaciones de poder se desplazan desde ámbitos formales, institucionalizados, a otros que no tienen estas características. Núcleos pequeños, portadores directos de cuotas de poder primer plano en las decisiones. El ejemplo más gravitante esta modalidad, es la influencia alcanzada por los "capitanes" de la industria, que bajo diversas denominaciones, acumularon poder por fuera, e incluso por encima de la Unión Industrial. La solidez y estabilidad del poder social acumulado, permite que, en lo organizacional, las acciones se cubran de formas fluctuantes, de bajo grado de formalización. Algo muy similar acontece en el plano sindical.

Desde el comienzo del gobierno Alfonsín, y con más claridad en la etapa Sourrouille, la porción de la dirigencia sindical más orgánicamente ligada al gran capital, conforma su propia versión de organización informal. Nos referimos al agrupamiento que se consolida bajo el nombre de 'Grupo de los 15', y rebasa y tiende a marginar a la conducción de la CGT.

Ya en 1986-'87, los dos núcleos, el empresario y el sindical, configuran con el gobierno una expresión máxima de pacto interburocrático, con el ministerio Alderete y la conformación del DEP. La dirigencia gubernamental tecnocratizada celebra su alianza con las corporaciones sindicales y empresaria, y las mediaciones institucionales son dadas de lado. Los planteos anticorporativos que dieron sustancia a la campaña electoral del radicalismo, quedan completamente invertidos en su acción concreta de gobierno.

Con estas nuevas alianzas, y más allá de avatares que ellas sufren, el gobierno acelera sus coincidencias con el programa histórico de la derecha, readaptado a los nuevos tiempos. La primacía dada a lo superestructural es redefinida, y los cambios a producirse en el Estado, se orientan a darle una nueva conformación, que libere de trabas a la acumulación capitalista, y permita la captura completa de éste por la lógica del gran capital. La llegada de Terragno al Ministerio de Obras Públicas, pauta la incorporación decidida de tácticas privatizadoras y desreguladoras en el accionar del aparato estatal. Lo que se dará en llamar Reforma del Estado tiene, a nuestro juicio, tres ejes reales: 1) La retirada del Estado, de funciones productivas y/o redistributivas. 2) La reducción del aparato estatal, orientada a reducir el gasto fiscal, pero sobre todo a traspasar espacios de acumulación (privatizaciones). 3) La refuncionalización tecnocrática de lo que quede de la maquinaria estatal, una vez practicados los ajustes anteriores.

Se trata, en suma, de que el conjunto del Estado y el sistema político, acusen recibo del hundimiento de las orientaciones básicas que, aunque contradictoriamente, habían seguido en las décadas anteriores. Nos referimos tanto a la problemática populista en política, como a los rasgos keynesianos, en el manejo de la gestión económica. Se impone entonces, un nuevo rumbo para las políticas publicas, sobre la base del establecimiento de un actualizado orden de prioridades.

Esas nuevas prioridades van a ser formuladas, si no ordenada y simultáneamente, si con una creciente claridad, que no deja lugar a dudas a los encargados de llevarlas a efecto. No incumbe aquí el ocuparnos de esas orientaciones, pero sí cabe su mención. El pago de la deuda, la búsqueda de una readaptación exportadora de la producción, la orientación a los sectores de mayor demanda dentro de un mercado interno escindido, son objetivos macroeconómicos centrales. En cuanto a la actuación del sector público, las políticas de austeridad fiscal y contracción monetaria, la definitiva renuncia al déficit fiscal como instrumento de política, y su retiro progresivo de las áreas de regulación de la actividad económica, son las pautas de las cuales no se admiten desvíos.

Las clases subalternas van a asistir al viraje del alfonsinismo, y con él de todo el sistema político, sin intentos exitosos de resistirlo. El deterioro del nivel de vida popular es una invariante del sistema de gobierno implantado. Como parte de las proclamaciones de 'austeridad' estatal, las políticas sociales dirigidas a los trabajadores mueren por inanición. Sólo se desarrolla el asistencialismo (PAN) para los marginados. En cuanto a los salarios, caen bajo la férula de sucesivas pautas restrictivas y congelamientos. Sin embargo, los tados quedan presos de la obsesión por no repetir la derrota, y los efectos político-ideológicos de la dictadura se abren paso. Ellos apuntalan la renovada expropiación social y económica perpetrada democracia. La principal organización obrera, la CGT colabora torcidamente en el diseño de este escenario, al embarcarse en una política de resistencia limitada, que sólo parece demostrar la esterilidad de las luchas sociales. Trece paros generales, no integrados en una estrategia global, no producen ningún efecto positivo.

En ese cuadro, la garantía de estabilidad del sistema la da el derecho económico, que jugado a las posibilidades renovadas que le da la estabilidad democrática, opera también co-

mo apoyo para subordinar a los militares. En esa dinámica, la validez de los compromisos de los políticos democráticos, queda escindido con dad. Podrán incumplir impunemente los referidos a los sectores populares, siempre que respeten escrupulosamente los adquiridos en el poder real, susceptibles permanentemente de renegociarse en favor de este último.

Así queda dibujada una arquitectura del poder, cuyos rasgos centrales están destinados a una vigencia prolongada, cuyas modificaciones se producen en un sentido de acentuarse, y no en el de su reversión.

Con todo, conflictos al interior de las clases dominantes y, sobre todo, el descontento frente a la falta de profundidad del viraje alfonsinista, relativizan la estabilidad alcanzada. Lo que hemos llamado “arquitectura del poder” se afianza, pero a través de crisis y conflictos. La pérdida de consenso del alfonsinismo deviene en imposibilidad de control sobre las variables económicas, y ello lleva al gran capital local a intentar la creación del caos como táctica defensiva. Si la derrota electoral de 1987 marcó el comienzo de la declinación alfonsinista, la crisis de febrero de 1989, debería en hiperinflación, fue, en el lenguaje apenas cifrado del Poder, una declaración de principios. Significaba tres sucesos convergentes: a) la condena a todo intento de autonomía desde el aparato estatal, b) La negativa del gran capital a aceptar trabas o barreras impartidas desde el exterior, c) La demostración práctica de que sociedad y Estado eran ingobernables sin el consenso del establecimiento

Acompañando al alfonsinismo, influida, hasta se podría decir diseñada por él, se desarrolló la renovación peronista.

Fue el aporte “modernizador”, no sólo a la estructura del PJ, sino a todo el movimiento social suscitado en torno al peronismo. La renovación fue la tendencia destinada a llevar el recorte de los bordes ideológicos al seno del peronismo. Se trata de convertirlo en una institución-partido, abandonando la idea de movimiento, y se depure tanto en lo organizativo, como en lo ideológico. Las modalidades de acción partidaria y estatal generadas en el alfonsinismo procuran ser trasladadas a su socio en el bipartidismo en formación. Esto, por supuesto, con las lógicas modificaciones que la mayor complejidad -heterogeneidad del peronismo impusieron.

Es importante aclarar que hablar de influjo del alfonsinismo no equivale, linealmente a manipulación del peronismo por el radicalismo. Es algo distinto y más profundo, consistente en un proceso adaptativo que afecta a los grandes partidos, y en la que el radicalismo precede en el tiempo al justicialismo, al estar provisto de un liderazgo reconocido y mayor coherencia interna.

El peronismo reproduce las modalidades de acción política y organización adoptadas previamente por el radicalismo. Habrá operadores renovadores, cultivo de la imagen televisiva renovadora, grupos económicos auspiciando y financiando sus acciones. Hasta las internacionales de los trajes unirán al tándem bipartidista, en una coincidencia simbólica muy señalada por el periodismo crítico o simplemente escandaloso. Al mismo tiempo, las consignas y los del peronismo van haciendo mutis por el foro. El sustento estructural de la renovación, es la imposibilidad práctica de un regreso al peronismo en sus formas históricas. Por lo tanto, se apunta a disolver el vínculo con la clase obrera, con los sindicatos, con las políticas sociales.

Como resultante, queda conformado un bipartidismo funcional a los intereses dominantes. Ambos partidos se reconfiguran ideológicamente proceso permanente es un lento pero firme arrastre hacia el programa completo del gran capital.

Como curioso epifenómeno, que verifica la tendencia enunciada, se produce una evolución que es constante a lo largo del período os analizando. El discurso de la UCD y de los comunicadores adscriptos al neoliberalismo, aparece va prefigurando los contenidos que adoptará el de los grandes partidos, una vez que transcurre un breve lapso. Con el tiempo, Alvaro Alsogaray podrá hablar de su triunfo intelectual, con una indudable dosis de justicia.

Este triunfo queda evidenciado, a través de un peronismo y un radicalismo cada vez más parecidos entre sí.

Mientras desarrollan esa similitud, ambos se vuelven irreconocible respecto a imagen del pasado, a sus tradiciones. Una formación social diferente, un país distinto, pide fuerzas políticas renovadas. La alimentación de ciertas tendencias, la producción de los estímulos adecuados, permiten que, en la Argentina no se necesite cambiar de partidos, sino que baste cambiar a los partidos. Ello tiene establecimiento, la innegable ventaja de preservar organizaciones dotadas de tradición y de electorados cautivos, fuerzas no por inerciales menos importantes.

Empero, ambos partidos son heridos, desgarrados en la transformación. Desprovistos de su capacidad de convocatoria, sus escenarios se vuelven más reducidos. La militancia es reemplazada por el funcionariado, el aparato del partido se disuelve en el del Estado. La guía de las burocracias partidarias será la lógica de la supervivencia, por la exorabilidad de la transformación. Se mantiene cohesionadas, aceptan las nuevas modalidades, aun con dificultades, se readaptan. Los partidos se mantienen, resisten la crisis, siguen siendo votados. Sin embargo, este diseño alfonsinismo- renovación no será definitivo, ni siquiera duradero. Los ejes básicos del cambio se mantienen, pero no su ritmo, y las modalidades de la transformación partidaria se extremarán aceleradamente, por un camino imprevisto, si bien no imprevisible.

## **El menemismo en sus comienzos**

Con el triunfo de Menem, el peronismo se disuelve, para reconstituirse en una coalición de tendencias jugadas al activo favorecimiento de la acumulación de capital. Sus bases de acción será el programa neoliberal, largamente propugnado por la derecha, y ahora adoptado como propio, con un entusiasmo rayano en la exageración.

Desde las Relaciones Exteriores, hasta la acción reguladora del Estado sobre la sociedad civil, pasando por la reducción y refuncionalización del aparato estatal, toda la política se traza desde el punto de vista de la derecha, a la que se invita a participar ampliamente en el gobierno. Ya no caben ni resistencias, ni matices, ni gradualismos en los tiempos de realización. La velocidad y la sorpresa son incorporadas a las tácticas políticas.

Si bien es cierto que esta línea de acción se inscribe con plenitud en las tendencias de los últimos años, pueden señalarse por lo menos dos características diferenciales: 1) La brutal aceleración impuesta a los procesos ya en marcha, como la desregulación, las privatizaciones, la supresión de políticas sociales. 2) El planteo extremo, en amplitud y profundidad, con que se encara el acatamiento de estas tendencias, trasladado incluso, y como un elemento muy importante, al plano simbólico. No hay acercamiento o fusión,

sino subordinación completa, con el bloque de clases dominantes. La privatización es llevada a la total desestatalización de las empresas públicas, sin excepción.

La desregulación, es reinterpretada como el levantamiento generalizado de las restricciones, aun las más elementales y universalmente aceptadas.

En una sociedad debilitada hasta en sus resistencias más elementales, el menemismo opera mediante el factor sorpresa, dado por la rapidez y decisión con que aplica un programa lineal. La claridad absoluta en el sentido de su accionar, le facilita un encolumnamiento del establishment tras él sin precedentes para un período democrático. Y la dispersión social y confusión política de las clases subalternas, le garantiza no enfrentar ninguna amenaza seria que provenga de ellas. El resultado es que el gran capital, a partir de julio de 1989, obtiene su legitimación en el control directo del gobierno.

Este control sin embargo, no evoluciona exclusivamente hacia una colonización grosera del aparato estatal, sino en dirección al establecimiento de vínculos orgánicos y permanentes con el sistema político. Lo que se busca es la conformación de una burocracia permanente, público-privada. Ella será la encargada de anudar la dependencia estructural del aparato estatal respecto al capital monopólico, al mismo tiempo que termina de romper su relación anterior con sectores sociales más amplios.

El menemismo es continuación, y a la vez ruptura, respecto del alfonsinismo. De cualquier manera, no es comprensible si no es por la precedencia de éste en el ejercicio del gobierno. En 1983 el gran capital necesitaba todavía de paulatinos avances, de reacomodamientos, que a través de coyunturas de crisis y emergencia, le permitiera afianzarse en su dominio político, con la base de un predominio económico sin fisuras. Alfonsín había comenzado su gestión con pujos reformistas, con un ministro como Grinspun. En el 89, ese tipo de experiencias se hallaban superadas, el terreno quedaba libre.

La hiperinflación desatada en febrero de 1989, fue una gigantesca advertencia lanzada por los grupos económicos, en cuanto a su no disposición a aceptar vacilaciones ni límites de ningún tipo. En vísperas electorales, la crisis escribía, con la materialidad y contundencia de las convulsiones sociales, el programa del próximo gobierno. Los saqueos fueron el prólogo del gobierno Menem. Allí quedó demostrado, en los habitantes de barrios precarios armados para defenderse de reales o supuestos saqueadores aún más pobres que ellos, la enorme extensión que las catástrofes económicas y políticas habían dado al campo de los defensores de la propiedad y el orden. La hiperinflación, lanzada a manera de explosivo sobre una sociedad fragmentada e inorgánica producía esos insólitos alineamientos.

Quedaba buscar la salida de una situación inédita e insoportable. En el enfoque que las clases dominantes deseaban imponer, la hiperinflación y los saqueos eran producto de la falta de decisión en las políticas de ajuste y reestructuración.

El presidente electo y quienes lo rodeaban no creyeron en la posibilidad de hacer difíciles equilibrios que atendieran a las necesidades de su base electoral. Tomaron la lección que los capitalistas les ofrecían, y adoptaron su interpretación de la crisis, y sus prescripciones acerca de los remedios a aplicar.

Al conformarse el gabinete del nuevo gobierno, esas decisiones quedan plasmadas con meridiana claridad. Del gobierno inicial de Perón toma las formas externas: un empresario en activo a Economía, un sindicalista a Trabajo. Pero, estaba claro a esa altura, en la

Argentina de fines de los '80, que ya no interesaban personajes del tipo de Miranda, Gelbard u Otero. Un alto ejecutivo del holding más importante, (Bunge y Born) y el sindicalista más jugado al emblocamiento con el gran capital (Triaca), serían los elegidos.

El estilo de fusión entre estado y corporaciones, consustancial al peronismo, seguía en vigencia, pero con estado y corporaciones que ya no eran los mismos, y el eje de la relación brutalmente volcado en dirección a los conglomerados empresarios.

En el discurso de asunción presidencial, se marcan rasgos que apuntan a legitimar en lo ideológico al nuevo rumbo: la Economía Popular de Mercado reemplaza a la comunidad organizada, Roca y Pellegrini son citados junto a Perón y Evita.

Gabinete y discurso son los apropiados para la etapa final de liquidación de las coaliciones policlasistas entre clase obrera y sectores de la burguesía, que habían dado vida a las experiencias democráticas de las últimas décadas. Junto a ese basamento en la sociedad civil, caía el aparato estatal por el sustentado. Ese Estado dirigista, arbitrador, dotado de una política social, y de orientaciones relativamente autónomas en política exterior.

El peronismo había fundado esa construcción, un hombre de esa corriente completa su certificado de defunción. Lo que se disuelve es una conjunción Estado- sociedad, que daba como resultado una amplia integración al mercado, y una elevada ciudadanización para la clase obrera y los sectores populares, dentro de las normas del capitalismo. Las ruinas del Estado de Bienestar en su peculiar versión argentina son dinamitadas a partir de julio de 1989, y clase obrera expulsada de su lugar limitado pero cierto en nuestra sociedad.

### **Un nuevo arreglo entre burocracias el plan Cavallo**

El plan BB tenía el pecado original de su falta de legitimidad, de su pública ostentación de instrumentación del Estado poses capitalistas particulares. Esta fue una falla de su lógica política, que llevó, durante su vigencia, a que prosiguieran los inmoderados choques entre fracciones del gran capital. Menos evidente, por no ser explícito, fue la "falla" producida por su intento de dar de lado los intereses del "complejo acreedor". En la arquitectura del plan, el pago de la deuda, y el disciplinamiento a las recomendaciones de los organismos internacionales, pasaba a un segundo plano. Tal vez este segundo aspecto, haya sido el factor determinante de su rápida caída, por encima de aquel "pecado original" que lo hubiera inhabilitado en el mediano plazo.

El precario arreglo de la etapa Erman-González Fraga, tuvo muchas fragilidades, pero corrigió aquel problema. El complejo acreedor recibió una atención predominante, y la congelación de los depósitos encarnó el castigo a la acumulación financiera desenfrenada.

Cuando nuevos choques entre fracciones concluyeron por desestabilizar al 'contador sin visión política', se inició el ajuste definitivo de la conducción central de las políticas públicas. El nuevo plan busca disciplinar a las distintas fracciones del gran capital local y extranjero, mediante una táctica de acuerdos y no de controles. El predominio del complejo acreedor es reconocido, mediante la alta prioridad asignada a sus exigencias, pero procurando que el capital local participe, con beneficio, en el cumplimiento de las mismas. El programa estructural (privatizaciones, desregulaciones), recibe una plena ratificación. y se le anexa un programa de ajuste y estabilización coherente. La política internacional se pone en consonancia con la interna, en la línea de "rendición incondicional" frente a las posturas norteamericanas. El gabinete es homogenizado en sus carteras más importantes, con acentuación

del predominio tecnocrático. Esto puede afectar a las cabezas de ministerios (Trabajo, RREE, Interior), o a sus niveles intermedios (Educación).

Cavallo, puesto a la cabeza, es un cuadro orgánico de la gran burguesía, un representante del “intelectual colectivo” de la gran burguesía en su conjunto, sin vínculos excluyentes con un sector. Su legitimidad se extrae de tres vertientes: La capacidad técnica para trazar un programa, los vínculos estrechos con el establishment que no excluyen una importante autonomía de criterio, y la decisión y firmeza para llevar a cabo sus políticas. Cavallo aparece como un liderazgo fuerte, que resuelve en el sentido indicado la conducción central de las políticas públicas. A estas particularidades del liderazgo, hay que añadir en el análisis, las de la Fundación Mediterránea que lo respalda. En un nuevo avance hacia la tecnoburocratización, el think-tank es elevado a dirección de estado. La Mediterránea fue fundada por empresarios del interior, integrados al gran capital incluso en el nivel político (Pagani, de Arcor era un capitán de industria) pero nucleados en la Fundación con una referencia regional. El gran capital de otras zonas ingresa, pero no toma parte en la dirección (Zorraquín, Techint). Cavallo y sus hombres mantienen una posición de vinculación orgánica, sin incurrir en la subordinación directa. Con respecto al sistema político, la Fundación mantiene una autonomía corporativa, coloca hombres en el gobierno radical (Bertaina en Hacienda), y cuando ve la posibilidad del ingreso a la política, ingresa en el peronismo para cumplir un rol orientador. (Cavallo es electo diputado en 1987 por el PJ).

La conducción Cavallo es la corrección de la apuesta BB a la conducción directa, y mejora, por mayor organicidad, la emergencia coyuntural de Erman González-González Fraga. Tiende a una mayor ponderación entre los sectores dominantes a nivel local e internacional, no descuidando ninguno de los dos flancos.

Cavallo emprende, asimismo, el ajuste político. Su programa es presentado ante el Parlamento, proclama la lucha contra la corrupción. En el manejo económico cotidiano, sobre la base (a la vez realidad y fetiche) de la convertibilidad, va consolidando los arreglos. Los acuerdos de precios sectoriales, la atención al flanco agrario, Mercosur, acercamiento a los inversores norteamericanos.

Hay todo un juego de compensaciones, que a veces se resuelve con una gran sutileza (basta ver los consorcios multiformes que se adjudican la mayoría de las privatizaciones, amalgama de multinacionales, bancos acreedores y grupos económicos locales.) Junto a ello, se procura modernizar el juego económico, con el desarrollo del mercado de capitales, y el espacio otorgado a brokers orientados a la atracción de la inversión extranjera (Redrado en la Bolsa).

En resumen, la puesta en práctica del Plan Cavallo, constituye una corrección de rumbo. Se busca reemplazar a la estructura de poder más clientelística, orientada por la lógica del negocio propio. El propósito es alcanzar una cierta capacidad de dirección sobre el gran capital, una posibilidad de disciplinamiento social mínimo de la clase dominante. Para ello se genera una amplia alianza de distintas fracciones de esa clase, a través de un proyecto económico y político que tiende a nuclearlas.

## **Resultados y perspectivas**

Como resultado de una década y media de transformaciones en el mismo sentido global, el Estado argentino, tanto como la sociedad civil, es otro respecto al que quedó de-

lineado en la década del cuarenta. Se ha producido una amplísima "retirada" de la acción estatal, de los frentes más diversos. Las empresas productivas y de servicios públicos, el sistema bancario estatal, los organismos previsionales y de asistencia social, han sido privatizadas o están en trance de serlo, total o parcialmente.

Las normas y mecanismos de control de las más diversas actividades tienden a su flexibilización o a su supresión directa, sobre todo en aquellos aspectos ligados a alguna protección a las clases alternas.

El resultante es una pérdida de capacidad de regulación del Estado, que se desvincula de las necesidades del grueso de la sociedad civil, y tiende a utilizar su potencial de decisión sólo en relación con los intereses de las clases dominantes. Sus organismos supervivientes a privatizaciones y desregulación, tienden a ser ocupados por representantes más o menos directos del gran capital o a nuevos tecnócratas ligados a éste por su formación ideológica y específica. El conjunto del aparato estatal tiende a operar en subordinación a una suerte de "administración paralela" conformada por organismos financieros internacionales y consultoras privadas, supervisores y reaseguro no ya de la marcha general del proceso, sino también de sus detalles operativos. Desde el ángulo de las clases subalternas, el Estado aparece o especialmente ajeno y lejano. (Las organizaciones y movimientos populares, muchas veces en laboriosa reconstrucción en los últimos años, toman acciones con independencia del Estado. Ello se produce a conciencia de que ya no pueden esperar casi nada de sus políticas. El desmontaje del símil vernáculo del Estado de Bienestar, ese respecto, efectos paradójicos. En una dirección, pérdida de solidaridades, reclusión en una cultura individualista que acepta permanente. A estos efectos negativos, se contraponen la emergente, a reorganizarse para recuperar capacidad de acción. El desamparo frente a la ofensiva de las clases dominantes, se combina de forma estrecha con tendencias a la recuperación de márgenes de autonomía para las organizaciones populares.

En síntesis, creemos que despunta en la Argentina, un replanteo general, aún en curso, de los vínculos entre el Estado y la sociedad civil. Ello implica un reacomodamiento de esta última, que se produce desde condiciones de debilidad, a partir de una derrota estratégica de perdurables consecuencias. Creemos que a ese respecto se vive una transición, en que coexisten las resistencias a los pasos finales de la 'retirada' del Estado en curso, con las luchas generadas desde la readaptación a las nuevas características de la superestructura estatal.

Seguramente, serán estas últimas las que marquen el rumbo futuro de los movimientos populares, en procura de la recuperación de una capacidad de organización autónoma y resistencia activa con amplia tradición en la Argentina.

## La configuración del Estado argentino

1985 - 1993

El objeto del trabajo es analizar de modo sintético las principales líneas del fenómeno de desmantelamiento del Estado intervencionista y de orientación redistributiva. Con esos fines, se trata de ubicar dos planos: El de la discusión sobre los objetivos y funciones a cumplir por el aparato estatal, y el de las políticas públicas concretas desarrolladas en torno a esa problemática.

Con respecto al primero de esos dos planos, nuestra orientación ha sido tratar de desentrañar las distintas racionalidades propuestas como guía a la acción estatal. A nuestro juicio el debate se ha dado entre aquellas propuestas centradas en el ajuste, de visión fiscalista, y las que prestan atención a una refuncionalización del aparato estatal. Se intenta hacer brevemente la crítica de ambas visiones, en atención a sus falencias en cuanto a articular una concepción integral del Estado y sus roles.

En el plano de las políticas públicas, las analizamos como un proceso de retirada del Estado de buena parte de sus funciones anteriores. En ese plano ponemos sobre todo atención en el abandono de las funciones relacionadas con la reasignación de recursos a los sectores sociales desfavorecidos por los mecanismos de mercado.

Como ejemplificación de caso, en orden a dilucidar la articulación de una nueva visión del Estado, que abandona toda orientación hacia el equilibrio social, se examinan sucintamente algunas normas producidas por el Estado Nacional, en el campo de la Reforma del Estado.

Hablar de cambios en el Estado argentino, fijando como período de análisis 1985-1993, implica una elección clara. La primera fecha marca un corte al interior del primer gobierno democrático. Tras un primer período de políticas de intención redistributiva en lo económico, y democratizadora en lo social y político, el gobierno radical inicia un proceso de abierta alianza con el gran capital local, de variadas repercusiones.

Hasta comienzos de 1985, el radicalismo pretende instaurar una racionalidad redistributiva, con aumentos de salarios, gasto público expansivo, y negociación desde posiciones de fuerza con los acreedores de la deuda externa. En lo político, el correlato es una política fuertemente anticorporativa, que enfrenta parcialmente a sindicatos, militares e Iglesia.

El aparato del Estado ingresa ya en el debate, pero bajo una perspectiva modernizadora, que intenta clarificar objetivos y funciones, y ajustar su estructura en base a definiciones en esos terrenos. Llamamos a este enfoque, "refuncionalizador", en cuanto piensa al Estado en base a las funciones que se le asigne, y no a su 'tamaño', es decir a su participación en el producto bruto global. Después tendremos oportunidad de analizarlo. Durante ese período, el "achicamiento" del Estado, era una bandera de la oposición neoliberal, llevada adelante con fuerza e insistencia crecientes, pero que no parecía penetrar en los ámbitos gubernamentales.

A partir del año '85 toma fuerza una reorientación global del gobierno radical, basada en el pago de la deuda y el abandono de las medidas reformistas. Las preocupaciones de

índole fiscal, en ese cuadro, se van acercando al primer plano. Gradualmente, la reducción del aparato estatal, ingresa en la agenda gubernamental y toma un papel central. Dos proyectos de ley de privatizaciones se debaten en el Parlamento, se reduce el personal por medio de mecanismos de retiro voluntario, y se hace participar a representantes del gran capital en la gestión de las empresas públicas. (El Directorio de Empresas Públicas, en el año 1986). Hacia los años '87 y '88, se ingresa en una nueva etapa en la conceptualización de la reforma del Estado. Los grandes ejes del discurso tecnocrático neoliberal sobre el tema son tomados como propios desde el gobierno radical. Proyectos concretos de privatización de empresas de servicios, junto con acciones de “desregulación” y “desmonopolización”. Estos proyectos serán derrotados en el Congreso, por la oposición, sobre todo, de la bancada peronista. Los integrantes del sistema partidario no han profundizado lo suficiente su consenso sobre el desmantelamiento del aparato estatal, y el peronismo en la oposición asumirá en parte sus banderas tradicionales de nacionalismo económico y justicia social, para oponerse a las privatizaciones.

### **Retirada y nuevas funciones**

El saldo fundamental de esta etapa, es que se llega al convencimiento de que el Estado ya no está en condiciones de mantener un aparato estatal tan extendido, y una gama de actividades consiguientemente amplia. Los dos partidos mayoritarios asumen como verdadero que su relación con el Estado no puede seguir siendo la misma que hace cuatro décadas- La "retirada" es el toque de clarín para el Estado, en esta etapa. Las motivaciones esgrimidas para llevarla a cabo son tres: 1) El pago de la deuda externa 2) La disminución déficit fiscal. 3) La supresión de trabas para la acumulación capitalista, abriendo nuevos espacios de ganancias para el gran capital local y extranjero, así como aumentando sus posibilidades de reorganizar la producción en un sentido favorable a sus intereses.

La transformación del Estado se produce en condiciones políticas complejas y a partir de una disputa muy grave al interior de la clase dominante, que llevó en su transcurso a situaciones de crisis particularmente graves.

### **El Estado preexistente**

Argentina poseía un aparato estatal heredado de las políticas populistas, que tenía la conformación de una suerte de particular Estado de Bienestar. Varios objetivos se conjugaron para llevarlo a proyectar sus actividades en dirección a la regulación de mercados, y a la producción de bienes y servicios, entre ellas:

1) La producción de bienes de valor estratégico, sea por constituir insumos básicos para otras ramas productivas, o por revestir un valor militar.

2) La prestación de servicios públicos para el conjunto de la población, en algunos casos también insumos para la industria.

3) Estatización de empresas de producción de bienes, originalmente privadas, en general por circunstancias coyunturales, sin una perspectiva estratégica.

4) Preocupaciones de un período posterior (entre el '55 y el '66), inclinada al desarrollo tecnológico y científico vinculado a la producción, generó un sistema de organizaciones de investigación y desarrollo (INTA INTI, INCYTH.), anexos al Estado en la figura de entes descentralizados.

5) A partir de 1945, se crean los organismos específicos de funciones de transferencia de recursos, orientados a prestaciones sociales o de salud. (Cajas de Jubilaciones y de Salarios Familiares) El Estado intentaba dar base material a su legitimidad, proporcionando mejoras en el nivel de vida de las masas. En este ámbito, el Estado combinó responsabilidades con los usuarios, y generó entidades mixtas como las Cajas de Jubilaciones. También numerosos organismos estatales centralizados se ocuparon de estas funciones, por ejemplo en el ámbito de la cartera de Trabajo, y hubo afectaciones de recursos financieros para actividades específicas, como el FONAVI, en el ámbito de la vivienda. En conjunto, el Estado asumía funciones destinadas a ampliar su base de legitimación, bajo la bandera de la "justicia social". En rigor, se apunta no sólo a la legitimación, sino a la reproducción de la fuerza de trabajo (ampliación de oportunidades de capacitación, educación y "mantenimiento" de la capacidad laboral), y a la ampliación del mercado consumidor para la industria local.

6) Entes de regulación económica, que fueron cambiando su fisonomía y composición, pero mantuvieron un papel importante, como las Juntas Reguladoras de la producción y comercialización de productos agrícolas.

7) El sistema financiero oficial, de desarrollo lento pero continuado, se modificó también en función de apoyo a actividades productivas (Banco Industrial, después Nacional de Desarrollo) y satisfacción de necesidades sociales (Banco Hipotecario Nacional).

Este aparato estatal ampliado fue objeto de un perenne debate, y del cuestionamiento por amplios sectores de la gran burguesía, pero esta discusión no alcanzaba los límites de una contestación global a la intervención estatal, más allá de ciertas declaraciones retóricas.

Sólo los doctrinarios del liberalismo más extremo mantenían posiciones de desmantelamiento completo del Estado intervencionista.

## **La retirada del Estado a la orden del día**

### ***La Dictadura militar***

El período 1976-1981 marca la entronización de un proyecto de firme orientación neoliberal en lo doctrinario. Se plantea un proyecto claro de reestructuración global de la sociedad en la Argentina. El impulso es hacia una acción antiestatista global, expresada en la reducción de mecanismos reguladores, la liberación del sistema de precios y la reducción de barreras aduaneras. En materia de privatizaciones, sin embargo, todavía se trabaja en terrenos periféricos, o en la desestatización de sectores absorbidos por razones meramente coyunturales. Sí hay una actividad consciente, ideológica y material, de debilitamiento de la estructura estatal, de endeudamiento inútil de las organizaciones públicas, de disminución de inversión.

El gran capital trabaja, con gran intensidad, en concentrar capital, y centralizar control de actividades diversificadas, al amparo de mecanismos de protección, financiación y subsidios estatales. Es una acumulación de fuerte inserción financiera, pero con sólidos anclajes productivos, el Estado se convierte en un 'socio perdedor' indispensable para todo el proceso. Desde el Estado se direcciona en favor del capital su enorme capacidad de demanda, y se dan grandes facilidades para la especulación financiera (Ley de Entidades Financieras 1977) y la producción industrial subsidiaria. (Parques Industriales).

Otro rol del Estado, es el de despejar el camino para que los capitalistas retomen el pleno control sobre la organización y manejo los medios de producción. Se arremete

contra los mecanismos de participación obrera directa en las fábricas (comisiones internas, cuerpos delegados) que fue durante décadas una fortaleza peculiar del movimiento obrero argentino.<sup>(1)</sup> La organización de los trabajadores al interior de las unidades productivas va a ser destruida. Con ayuda del Estado, en gran parte expresada en el uso directo y criminal de la violencia, los capitalistas retoman el control pleno en las unidades productivas, amenazado virtualmente desde el primer peronismo. En plano laboral más general, se emprende una verdadera batalla contra las normas protectoras de los derechos laborales, tendiente a reducir los costos de la mano de obra, por una parte, y a ampliar las facultades de dirección de los empleadores, por la otra.

La crisis financiera de 1980, el debilitamiento de sectores industriales orientados al consumo del mercado interno, y el estallido del problema de la deuda externa, pusieron en tela de juicio a la orientación neoliberal, pero no revirtieron en nada las modificaciones socioeconómicas y aun ideológicas que había producido el primer período del PRN.

En medio del endeudamiento externo, del persistente déficit fiscal, del debilitamiento del mercado interno, el aparato estatal constituido a partir de 1930, queda definitivamente afectado de anemia en recursos, y huérfano de una racionalidad a implementar. La crisis planteada entre las necesidades de acumulación y las de legitimación, para el Estado capitalista, se resuelve en la Argentina claramente a favor de la acumulación.<sup>(2)</sup> Ni el impulso del desarrollo económico, ni la búsqueda de la justicia social, son ya creencias legitimadoras para ciertas acciones estatales.

## **La democracia. El período alfonsinista**

El período 1983-1985 es un intermezzo, en que se ensaya con timidez la vuelta a políticas redistribucionistas y de desarrollo orientado al mercado interno, y se frenan las políticas dirigidas al desmantelamiento del aparato estatal. Existen sí orientaciones a una refuncionalización de ese aparato, con un sesgo de predominio tecnocrático, centrado en la profesionalización y tecnificación del aparato estatal. En cambio, desde los organismos financieros internacionales, y de los demás componentes del complejo acreedor,<sup>(3)</sup> se presiona en dirección al ajuste fiscal generalizado, y en ese marco a la reducción del aparato estatal. El poder económico local se inclina hacia las privatizaciones, pero resiste otros aspectos del fiscalismo, que pueden reducir la capacidad del Estado como cliente (como comprador de bienes y servicios, así como contratante de obras públicas). El enfoque refuncionalizador- tecnocrático, y el fiscalista debaten a lo largo del período radical, sin encontrar un claro vencedor. Nuestro siguiente capítulo recoge algunos de los términos de este debate.

---

1. *Las repercusiones políticas y sobre el funcionamiento del Estado, de esa poderosa organización obrera en el interior de las unidades productivas es analizada en Gilly, Adolfo, "La anomalía argentina. Clase obrera, corporaciones y Estado". en González Casanova. Pablo (comp.) El estado latinoamericano. Teoría y Práctica, Siglo XXI y Universidad de las Naciones Unidas, México, 1991.*

2. *El conflicto entre necesidades de legitimación y necesidades de acumulación, en el marco del Estado de Bienestar contemporáneo. es desarrollado por Klaus Offe. Contradicciones en el Estado de Bienestar.*

3. *Damos el nombre de 'complejo acreedor', a esa peculiar coalición informal. conformada en torno a la crisis de la deuda externa de 1982, que abarca organizaciones del más variado tipo, con el único rasgo en común de su carácter de acreedores de la deuda. Comprendemos en esta denominación a los organismos financieros internacionales, los grandes bancos privados acreedores, y a los estados nacionales creadores*

## **El final de la discusión**

### ***El neoliberalismo en la dirección***

La disfuncionalidad del Estado argentino, para cualquier proyecto de desarrollo coherente, se había hecho evidente mucho tiempo antes, cuando corrían los primeros años de la década del 80. La carencia de una estrategia global de desarrollo que articulara a las organizaciones públicas, el dispendio de recursos materiales y financieros por administraciones ineficaces o corruptas, el exceso de personal promovido para satisfacer necesidades políticas, una estructura tarifaria plagada de subsidios no reconocidos como tales, son sólo algunos de una larga serie de problemas que eran objeto de críticas casi generalizadas. Un enfoque más comprensivamente crítico, hacía hincapié también en la colonización producida por las empresas capitalistas en el aparato estatal, fuera en carácter de proveedoras o contratistas.

Al plantearse elementos de aguda crisis, relacionados con el cambio de la estructura social de acumulación <sup>(4)</sup>, y que estallan en torno a 1981 con la crisis de la deuda, el Estado comienza a ser también incapaz de generar políticas que atiendan los intereses estratégicos del conjunto de la clase capitalista. Como parte de una tendencia que reconoce orígenes en cambios operados a nivel mundial en el modo capitalista de acumulación y en la regulación de las relaciones capital-trabajo, comienza a exigirse una redefinición global de la composición y funciones del Estado.<sup>(5)</sup> Sus funciones de “capitalista colectivo”, en orden a la reproducción general del sistema, se evidencian como vacantes a lo largo del primer período democrático. A todo ello se suma un deterioro generalizado de la infraestructura estatal, y de los sueldos del sector público, que derivan en un progresivo empeoramiento de la atención al público y la prestación de servicios.

Retornado el orden constitucional, la necesidad de alcanzar una racionalidad en la conformación y funcionamiento del Estado, encuentra un lugar no central, pero sí importante, en la programática y el accionar inicial del gobierno radical. El planteo comprendía una redefinición de funciones y una reestructuración al servicio de las nuevas estrategias y tácticas fijadas, de orientación vagamente redistribucionista en lo económico y democratizante en el plano sociopolítico. Como concomitante de ello, se planteaba la necesidad de un proceso global de tecnoburocratización. Damos esta denominación a la preocupación por incorporar tecnologías de gestión, y capacitar al personal directivo tanto en conocimientos de administración y gestión modernas, como en nuevas pautas éticas y de comportamiento, que regeneraran un sentido de la responsabilidad perdido en la Administración Pública, desquiciada por año de manejo discrecional. El presupuesto claro era que no se trataba necesariamente de una reducción del aparato estatal, sino de una refuncionalización, que rescataba el sentido fundamental de las intervenciones del Estado en el campo de la sociedad civil. Si bien era el peronismo el primordialmente relacionado con la regulación estatal y la justicia social, el radicalismo, hasta 1985, reconoce ampliamente esos valores.

---

4. *El concepto de estructura social de acumulación, es desarrollado por Gordon, Edwards y Reche, en Trabajo segmentado, trabajadores divididos, Ministerio de Trabajo de España, 1987. Se refieren con este concepto a las condiciones institucionales que configuran el entorno, facilitador o no, en el que las unidades económicas desarrollan el proceso de acumulación. En nuestro medio, el concepto ha sido tomado, con un concepto aún más abarcador, por José Nun, que con la denominación “régimen social de acumulación”, lo ha utilizado en varios de sus trabajos.*

5. *Una interesante Interpretación de este proceso, entre otras, se encuentra en Holloway, Jolin, y Pleciotto, Sol, 'Capital, crisis y Estado', en revista Teoría, México.*

En ese cuadro, comienza a hablarse con insistencia de la Reforma del Estado. Aparece como un enunciado programático a realizar, pero sin contenidos completamente precisos. De hecho, no hay medidas importantes de reestructuración estatal, en los dos primeros años del gobierno radical. Existen sí algunos esfuerzos, destinados a perdurar, en el campo de la formación de tecnoburócratas dotados de alta capacitación. <sup>(6)</sup>

El hecho es que esta reflexión no se daba en el vacío, sino en el marco de las presiones externas por el ajuste estructural desatadas a partir de la crisis de acumulación del capitalismo mundial, acentuadas con los problemas en el pago de la deuda externa. A ello se sumaba, en el plano local, las presiones del gran capital, que buscaba consolidar su predominio económico, y construir poder político. Esto en condiciones tales que, dado el estancamiento de sus otros mercados, el Estado aparecía como principal fuente de ganancias potenciales.

Para esos intereses, fortalecidos en la coyuntura, la refuncionalización del Estado no ocupaba una alta prioridad. Esta era sí asignada a la implantación de políticas de ajuste que implicaban, como parte importante, el desmantelamiento de buena parte del aparato de intervención, empresario y de regulación social en manos del Estado. Desregulación y privatización pasan a ser los reclamos centrales en el campo del sector público, dentro de una reestructuración que abarca la reorientación exportadora de la economía, el retiro de las regulaciones monetarias y fiscales, y la generación de mecanismos novedosos de pago de la deuda (privatización con capitalización). Estos requerimientos se potencian a través de planteos más globales, que procuran revertir el creciente peso del sector estatal, al que se percibe como un obstáculo para la acumulación capitalista. En verdad, se está asistiendo a la combinación de una lógica local de concentración capitalista, facilitada por una prolongada ofensiva de los sectores dominantes, y otra mundial, de un cambio del patrón de acumulación que abarca desde el proceso de trabajo (fin de la era fordista), hasta la configuración de los mercados a nivel mundial (masiva internacionalización).<sup>(7)</sup> Así, una tendencia iniciada con cierta autonomía, empalma con una ola mundial que, con contradicciones parciales, avanza en el mismo sentido.

A partir de 1985, los gobiernos democráticos y los partidos que los sustentan, resignarán con bastante rapidez sus posturas tradicionales frente al Estado. Han arribado al convencimiento de que no puede sostenerse al aparato estatal en su antigua forma, pero también, a la creencia de que su transformación no puede tener un sentido de fortalecimiento de las estructuras y de mejora del funcionamiento. La refuncionalización cede ante la presión hacia el achicamiento. Ello es significativo, en tanto que implica renunciar a sus formas usuales de legitimación: las políticas redistributivas, las transferencias vía créditos y prestaciones sociales, y las políticas productivas de sesgo desarrollista y/o nacionalista. Ocurre que los recursos financieros y organizacionales para llevarlas a cabo están agotados, y las presiones de los que ostentan el predominio económico a nivel local e internacional, convergen en un mismo sentido, a favor de la refuncionalización.

Aun a riesgo de perder su base electoral y la lealtad de su militancia, los partidos de gobierno, ya no se dirigen al consentimiento de sus votantes y su militancia, sino hacia el

---

6. Nos referimos al Inicio de actividades que pretenden una formación de alto nivel para las tareas de Administración Pública. Como la organización del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, y variadas instancias de formación en el estudio de la Administración Pública.

7. Estas transformaciones a escala mundial ha sido desarrollada en numerosos trabajos, entre ellos el ya citado de Gordon, et. al. y los de Cortat, Benjamin. El taller y el cronómetro, y El taller y el robot, ambos editados por Siglo XXI, México.

“arriba”, los que detentan el Poder. Y estos coinciden, con claridad en aumento, en propender a la aplicación de políticas neoliberales. Un ejemplo dramático es el del radicalismo que, derrotado en la elección de 1987, persiste en el acatamiento de los dictados de las diversas expresiones del gran capital, en lugar de intentar una vuelta a políticas de mayor aceptación popular.

Con el regreso al gobierno del peronismo, en 1989, la discusión en torno al desmantelamiento del Estado queda resuelta desde el inicio. A partir de la extrema agudización de la crisis, había quedado planteado un escenario propicio a la ejecución de una política de ajuste en su versión más extrema. A la señalada agudeza de la crisis se agregaba la producción de un cambio de gobierno, y el debilitamiento de las resistencias a la transformación del Estado, tanto desde la sociedad civil, como de parte de la burocracia estatal. El presidente Menem decide abandonar toda aspiración a una política de mediación o autonomía frente a los factores de poder, y adopta rápidamente el programa para el aparato estatal trazado por el “complejo acreedor”. Privatizaciones y desregulación en toda su extensión, y con la mayor rapidez posible. Comenzará, de modo bastante desordenado, con las empresas de comunicaciones (ENTEL) y de aeronavegación (AEROLÍNEAS ARGENTINAS). Con algunos reajustes en los procedimientos, la retirada del Estado proseguirá a todo ritmo hasta la actualidad (servicio de electricidad, agua y gas, empresa petrolera, servicios ferroviarios, etc. etc.).

Si recordamos el debate entre la racionalidad fiscalista y la tecnocrática-refuncionalizadora, la segunda parece quedar relegada en esa etapa. Lo importante es disminuir déficit, capitalizar deuda, obtener divisas para los pagos externos. Sin embargo la racionalidad tecnocrática sigue conservando un espacio de vigencia. El Estado superviviente debe ser reorganizado, dotado de una funcionalidad. Lo que ocurre, es que la tecnificación y profesionalización pasa a realizarse sobre los restos del aparato estatal y no sobre su totalidad, como se planteaba durante el gobierno radical. Modalidades organizativas más flexibles, con mayor descentralización, dotadas de controles basadas en consideraciones de eficiencia, son planteados como horizontes administrativos deseables. En el plano de los recursos humanos se multiplican los programas de capacitación de altos funcionarios, así como la extensión del régimen de concursos. Apuntan a una burocracia altamente profesionalizada, orientada en un perfil gerencial, más que en el del burócrata tradicional centrado en las normas. Una compleja normativa, conocida como SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa), dictada en el año 1991, apunta a unificar y sistematizar el total de los puestos de la Administración Pública, los requisitos para ocuparlos, y los procedimientos para cubrirlos.

Ahora bien, este proceso de tecnocratización opera sobre unos límites claros: un Estado empequeñecido, y limitado en sus funciones, de regreso de las aspiraciones sociales asumidas desde la década del '40. En el terreno de un debilitamiento y achicamiento generalizados, sólo unos pocos organismos han sido refortalecidos (los organismos de recaudación, el Banco Central, los entes de control, etc.)

### **Las normas que diseñan el programa**

Nos referimos en esta sección a las normas jurídicas que han dado sustento legal al programa de reforma realizado. Las dos leyes fundamentales, son la 23.696 y la 23.697, de 1989, conocidas como de, Reforma del Estado y de Emergencia Económica, respectivamente, dictadas al comienzo de la administración de Menem. Ambas se complementan para fijar el programa de la reestructuración del Estado, sobre todo referida a las privatizaciones.

En cuanto a la Ley de Reforma del Estado, el artículo 11 faculta al Ejecutivo para privatizar o conceder de todas las empresas y similares que se halla en manos del Estado.

La mencionada ley contiene todavía previsiones para dar prioridad a usuarios y trabajadores en las privatizaciones. Pero salvo en casos aislados esto no se efectivizó, quedando sólo los Programas de Propiedad Participada, como residuos de "capitalismo popular", intento poco serio de arrimar algún margen de legitimación al proceso. También fija procedimientos de reforma menos drásticos que la privatización, como la concesión de distribución y comercialización, y no los de generación y transporte en el campo energético y el de combustibles. Posteriormente, las acciones del gobierno Menem, rebasaron en gran medida el contenido de la ley, ya que se avanzó rápidamente hacia las privatizaciones totales.

La Ley de Emergencia Económica es interesante en cuanto, en un marco de variadas normas orientadas a la austeridad fiscal, en vistas a la reducción del déficit, fija normas de refuncionalización de los organismos estatales.

El aspecto fiscal predominante se manifiesta en la suspensión de numerosos regímenes de promoción, con subsidios y exenciones (Promoción Industrial, Promoción Minera), así como la interrupción parcial (50%) de subsidios y subvenciones (art. 2 y siguientes).

Más allá de la finalidad fiscal, estas normas apuntan al fin del papel del estado como subsidiador directo del gran capital. Ligado a esto se encuentra la suspensión del régimen "compre nacional, que sin suprimirlo, restringe el efecto de "mercado cautivo" que generaba la prioridad irrestricta para la producción nacional (artículo 23) Se propone un nuevo tipo de relación Estado - gran capital, en que el primero, cesa de transferir recursos líquidos para transferir actividades (privatizaciones), o bien abre nuevos espacios de acumulación vía desregulación. Se produce así un mecanismo compensatorio, tendiente a que los capitalistas ocupen nuevos espacios, a la vez que abandonan los proporcionados directamente por el Estado. También hay una direccionalidad hacia facilitar el aumento de la oferta de capitales, vía desregulación, al establecer la igualdad de tratamiento y la no necesidad de autorización previa para los inversores extranjeros (art. 15 y sgss.), así como una amplia libertad para la emisión de títulos valores por las empresas, al derogar restricciones anteriores.

Dentro del cuadro general de abandono de funciones por parte del aparato estatal, destaca alguna norma de sentido diferente, como la que propende la modificación de la carta orgánica del Banco Central, otorgándole mayor independencia funcional a los efectos de preservar el valor de la moneda, y fortalecer la superintendencia de bancos. Descentralización, suspensión de la financiación al Estado, y una fuerte intervención estatal en el plano monetario, se conjugan en esta norma, que fortalece al Banco Central constituyendo una de las excepciones mencionadas más arriba.

Otro paso en el diseño de un programa para la transformación del aparato estatal, estuvo dado por el decreto 2476/90, que se dedica de modo central a las organizaciones que quedan en el ámbito del aparato del Estado, y al manejo y profesionalización de los recursos humanos. Su importancia radica en que, esta norma corporiza la recuperación de la razón tecnocrática, pero ahora ya sobre los efectos producidos por la consecuente aplicación de la racionalidad fiscal. ¿Qué hacer con lo que sigue siendo Estado?, es la cuestión que esta norma apunta a responder.

Faltaba sin embargo un eslabón en la cadena de reformas efectuadas, que era el de disposiciones orientadas a supresión de organismos, retiros de personal, supresión de

regulaciones y prohibiciones, de carácter sectorial o parcial. Todo ello conforma la malla normativa del desmontaje de la versión argentina del Estado de Bienestar.

### **Algunos comentarios finales**

A partir del año 1985, el Estado argentino, en condiciones de democracia constitucional, se transformó al compás de un proceso de ajuste estructural. En dicho proceso, su 'retirada' de funciones sociales, de regulación de mercados y de producción de infraestructura productiva, se convirtió en un imperativo para abrir una acumulación que abandonara de modo definitivo el patrón basado en: a) producción de bienes industriales de consumo para el mercado interno b) exportación de productos agrícologanaderos. Esta modificación del modelo, proclamada con bastante entusiasmo en lo programático, no logró sin embargo consolidarse en esas direcciones. Lo que sí se produjo con contundencia creciente, y en un salto cualitativo a partir de 1989, fue la retirada general del Estado, y la modificación de funcionamiento de casi todos los mercados. Los objetivos que en su momento, aun de modo disperso y hasta contradictorio, motorizaron la expansión del Estado, fueron desechados sin volver a ser puestos en debate. El papel del Estado en la prestación de servicios públicos, el fomento industrial, la producción estratégica, el desarrollo científico técnico, y otras funciones enumeradas en el párrafo correspondiente, fueron consideradas como anacrónicas en bloque, por la prédica antiestatista ya ampliamente predominante.

Ese proceso de "retirada" general del Estado, ha sido, hasta el momento, el correlato institucional de un proceso de concentración y centralización de capital, acompañado por una internacionalización de la economía argentina que tiene como episodio central la entrega de parcelas crecientes - de poder económico y aun político al capital financiero internacional.

De allí emerge un Estado no sólo empequeñecido en su estructura, sino debilitado en sus posibilidades de regulación y de equilibrio social.

Es cierto que, como se expresa en algunas normas jurídicas y comportamientos analizados, la retirada y desmantelamiento, es acompañada por una política de selectivo fortalecimiento institucional de parcelas del aparato estatal. Sin embargo, el sentido de la selectividad está dado en dirección al mejoramiento de la capacidad fiscal (órganos de recaudación y control), y a la formación de una tecnoburocracia permanente, basada en consideraciones de eficiencia (programas de formación, Sistema de la Profesión Administrativa, etc). Ninguna política de alguna solidez, toma en cuenta por el momento el mejoramiento de la capacidad del estado para satisfacer necesidades sociales, aun de las que no se discute que quedan a su cargo (salud, educación, justicia). Por el contrario, sufren similar desmantelamiento que otras áreas, sólo que en formas distintas a la privatización y desregulación (la "descentralización" en forma de transferencia a provincias y municipalidades, y los estímulos directos e indirectos a los capitales privados que actúan en esas áreas, tienen protagonismo en las áreas de salud y educación).

Como resultado de lo expresado anteriormente, queda un Estado ligado de modo cada vez más excluyente a los intereses capitalistas. A contrario sensu, las demandas del resto de la sociedad civil son relegadas hasta el límite del desamparo. En ese cuadro, todo lo que signifique mediaciones institucionales, que den autonomía relativa al Estado respecto de los capitalistas (mecanismos de control, justicia eficiente y autónoma, funcionamiento legislativo amplio), tampoco es objeto de atención consecuente por parte del Estado.

No se trata sólo del predominio de funciones de legitimación sobre las de acumulación. Aún dentro de estas últimas, el aparato estatal no ha preservado claras facultades que le permitan hacer duradero el disciplinamiento de los sectores dominantes. Este se logró a partir de 1991 en condiciones de precariedad, en tanto que ligado a un conjunto de medidas económicas, ampliamente concesivas hacia sus intereses. Sus manifestaciones no pasan, por el momento, del pago más regular de impuestos y otras contribuciones, y de la abstención de actitudes desestabilizadoras, muy comunes hasta el año 1991, pero han contribuido al control alcanzado sobre la inflación.

Pensamos, para concluir, que la reconfiguración operada sobre el nivel del el aparato estatal, tiene importantes repercusiones en régimen político democrático. La acción estatal (y el sistema de partidos, podría añadirse), han quedado desequilibrados en dirección a los intereses del poder económico. Este desequilibrio es cierto, aún dando por sentado un marco capitalista de orientación genéricamente neoliberal. Tanto más si se pretende analizar la capacidad de la democracia argentina para satisfacer en alguna medida los intereses y expectativas de sus ciudadanos. Es de pensar que la radicalidad misma de los cambios aplicados, y el descontento que sus efectos plenos provoquen, van a dar lugar a luchas sociales y a una rediscusión global del papel del Estado y sus responsabilidades sociales.