

LA CRISIS DEL ESTADO BENEFADOR Y LA IMPOSICIÓN NEOLIBERAL EN LA ARGENTINA DE ALFONSÍN y MENEM

María de Monserrat Llairó*

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso histórico en Argentina que condujo al desmontaje de las políticas inspiradas en la idea de Estado Benefactor y su sustitución por el enfoque neoliberal a inicios de los noventa. En la primera parte se examina la crisis del viejo orden y la imposición del neo-liberalismo. En la segunda parte se evalúa la política económica del gobierno de Menem, sus crisis y limitaciones.

Palabras claves:

Argentina, Menem, Alfonsin, Neo-liberalismo, Estado Benefactor.

The Crisis of Welfare State and the Neo-liberal Imposition in Alfonsin's and Menem's Argentina

Abstract:

The objective of this paper is to analyze the historical process in Argentina that led to dismantle economic policies based on the ideas of welfare state and its substitution by the neo-liberal model at the early 1990's. The first section of this paper is devoted to the crisis of the old order and the imposition of neo-liberalism. The Raul Alfonsin government economic policy is evaluated in the second section of the paper. The rest of the article analyses the Raul Menem economic policy, its crisis and limitations.

Keys words:

Argentina, Menem, Alfonsin, Neo-liberalism, welfare state.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo central de este trabajo es explicar por que en Argentina no se dio una línea de continuidad en su política económica. La Argentina en sus últimos 50 años se manejó con un sistema bipartidista Peronismo vs. Radicalismo, y si bien hubo otros partidos, en realidad fueron minorías con escasa representatividad (Socialismo, Democracia Cristiana, Conservadores, Comunismo entre otros). Después del derrocamiento de Perón (1955), la sociedad argentina se dividió entre peronistas y antiperonistas. La proscripción política

del peronismo significó no sólo la inestabilidad política del país, sino también una crisis de gobernabilidad, tales fueron las presidencias de Arturo Frondizi (1958-1962), y la de Arturo Illia (1963-1966) derrocados por golpes militares con anuencia de sectores políticos que no estaban de acuerdo con el levantamiento a la censura del peronismo. Ello provocó la formación de grupos armados rurales y urbanos que aceleraron un proceso de descomposición social que sumieron al país en continuos golpes militares. Esta situación provocó heridas políticas y culturales profundas. La inmadurez política del país en el ejercicio democrático hizo que el sistema bipartidista fuera

la salida hacia la estabilidad institucional. Ambas líneas políticas, sin embargo, tienen en sus filas partidarias y en su accionar político conceptos y aplicaciones propias de los vaivenes políticos argentinos.

2. LA CRISIS DEL VIEJO ORDEN Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL NEOLIBERALISMO EN LA ARGENTINA

Luego del tercer gobierno peronista (1973-1976), y durante la dictadura militar (1976-1982), el justicialismo sufrió una crisis política interna debido a la muerte de su líder Juan Domingo Perón (1974). La Juventud Peronista y sectores de la izquierda, desilusionados del modelo político, implementado hasta ese momento por el Jefe del Movimiento, se orientaron hacia versiones más moderadas de sus ideales, o hacia una socialdemocracia, para lo cual no veían un cauce en el sindicalismo peronista. Dentro de la estructura política interna del partido se estaba dando una línea llamada "Renovación", que buscaba actualizar la doctrina nacional y popular tomando como elementos de las experiencias europeas de la Democracia Cristiana o del reformismo socialdemócrata; Antonio Cafiero era el principal representante de esa línea.

Paralelamente a estos aires de cambio dentro del peronismo, la Unión Cívica Radical presentaba un marco político más homogéneo, aunque se disputaban la interna política para las elecciones presidenciales, dos sectores: uno de ellos era el encabezado por Raúl Alfonsín, que trabajaba en nuevas estrategias políticas rodeándose de intelectuales y un sector de la juventud, en su mayoría de línea de centroizquierda. El otro, que representaban la antigua y tradicional imagen política del radicalismo, que se vio debilitada por la muerte de Ricardo Balbín.

La Argentina para las elecciones de octubre 1983 presentaba un panorama político bastante confuso,

por un lado, el peronismo había perdido fuerza política, y daba una imagen de desorden partidario, un programa político desgastado y al mismo tiempo, las figuras políticas tenían aspectos muy discutibles de transparencia y de legitimidad en la conducción pública. Los sectores de la derecha se vieron atraídos por la legendaria figura liberal de Alvaro Alsogaray que trataba de cautivar agrupaciones minoritarias de diversa índole y que nunca habían conseguido tener relevancia en las urnas, para formar un partido con mayor representatividad. De esta manera se formaba la UCD (Unión del Centro Democrático), con el apoyo de sectores profesionales e intelectuales que de acuerdo al marco económico internacional apoyaban la nueva economía de mercado. La izquierda estaba apoyada en el PI (Partido Intransigente) liderado por Oscar Alende, formado por sectores de jóvenes con una marcada ideología revolucionaria.

De acuerdo al panorama planteado podemos decir que el Radicalismo, con relación a los demás partidos, presentaba una actitud democrática, tolerante y ética, que se contraponía con las propuestas de los partidos mencionados.

El propósito de este trabajo es demostrar que en la Argentina, se dieron profundos cambios institucionales, políticos, económicos y sociales que se manifestaron tempranamente desde el retorno de la democracia en 1983, y que sufrieron un cambio de rumbo en 1989, que hasta el presente nos abre una profunda incógnita acerca del desarrollo de los mismos.

3. EL CAMINO HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN ARGENTINA

El gobierno de Alfonsín estuvo condicionado por: a) Las Fuerzas Armadas y la violación a los derechos humanos; b) El Partido Justicialista; c) La situación económica. Es indudable que estos

tres factores fueron problemas constantes durante todo su período de gobierno. El presidente Alfonsín asumió una actitud más dura con los integrantes de las Juntas Militares por violación a los derechos humanos, que la que pretendían los Justicialistas. En el caso de que obtuvieran la presidencia. El partido Justicialista demostró su oposición al gobierno, desde el Senado en el que tenía mayoría, no dando aprobación a leyes que reclamaban una inmediata sanción. Uno de los hechos más relevantes fue el caso de la nueva Ley Sindical que forzaba el reconocimiento de las minorías en los sindicatos, asegurando de esta manera un cierto nivel de descentralización en cuanto al manejo de fondos. Esto sirvió para que la Central General de Trabajadores (CGT), demostrara su descontento por medio de ruidosos paros generales contra el gobierno, por motivos económicos, pero que indudablemente tenían un matiz netamente de tinte político. Alfonsín supo cómo mantener su terreno contra las desavenencias en ascenso. En las renovaciones parlamentarias de 1985, los radicales retuvieron su mayoría en la cámara baja, ya que los divididos peronistas continuaron perdiendo el apoyo de la clase media. Sin embargo, en las elecciones provinciales de 1987, los candidatos peronistas al Congreso aventajaron a los radicales con un 41% frente a su 37% y extendieron su dominio a casi todos los gobiernos provinciales.

La economía demostró ser uno de los temas más difíciles de resolver. Debido al fracaso de las primeras medidas, Alfonsín convocó en 1985 a un grupo de técnicos, dirigidos por Juan Sourrouille, para que preparara un proyecto económico denominado Plan Austral. Durante los primeros tiempos, el Plan tuvo éxito, disminuyó la inflación al 1 ó 2% mensual y nuevamente retornaba la confianza. Sin embargo, esta estabilidad no duró mucho, y se

produjo una sucesión de planes económicos (“Australito” y el “Plan Primavera”) que no hicieron mermar la inflación, hasta que en febrero de 1989 y a pocos meses de la sucesión presidencial, el panorama político se vio cada vez más comprometido, con la seguridad de que el próximo Presidente de la Nación iba a ser Justicialista (Menem). La perspectiva de un peronismo combativo y violento hizo que determinados sectores independientes empezaran a comprar dólares y acaparar productos. Esta situación, unida a inconvenientes derivados del plan económico, a la especulación y a una sucesión de Ministros de Economía que no pudieron manejar la crisis, terminaron por generar una hiperinflación incontrollable condicionando al gobierno radical a entregar el mando antes de tiempo, al presidente recientemente electo en mayo de 1989, Carlos Saúl Menem.

4. EL PERONISMO AL PODER: CARLOS SAÚL MENEM (1989/1999)

Al asumir la presidencia de la Nación, Menem tuvo todos los argumentos en sus manos para dar un giro de 180 grados a su política, pactando con la derecha para pacificar el panorama político-económico, nombrando a Néstor Rapanelli representante de la empresa Bunge y Born (la mayor exportadora de granos de la Argentina) como Ministro de Economía y a Domingo Cavallo como Ministro de Relaciones Exteriores, y como asesor del gobierno a Alvaro Alsogaray, consolidando de esta manera una postura netamente liberal en las medidas a implementarse. Esta situación provocó sobresaltos en ciertos sectores del peronismo que no veían con buenos ojos la actitud del gobierno de entonces. El sector sindical, de corte netamente peronista, se declaró en rebeldía provocando la división de la CGT, de esta manera la fuerza política del

sindicalismo quedó desbaratada ante el avance de los sectores empresariales.

De acuerdo a nuestra opinión esta nueva política económica, reflejaba el accionar de ciertos partidos europeos (que al igual que el Justicialista tenían arraigo en los sectores populares), que ante las diversas circunstancias económicas internacionales, se vieron obligados a pactar con sus adversarios de ayer y lanzar programas que contenían fuertes elementos de las ideas del capitalismo liberal propias de fines del siglo pasado. La desarticulación de la economía estatista soviética (a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989) constituía otro ejemplo para fundamentar la nueva orientación de la Argentina. La ineficacia con la que se manejó el aparato estatal durante décadas había producido en los sectores medios y altos, una predisposición generalizada a las privatizaciones de las empresas públicas (que generaban un fuerte déficit fiscal).

Al respecto Torcuato Di Tella dice:

“En ésta área, las actitudes eran a menudo contradictorias. Por ejemplo, en 1986, una gran mayoría en los grandes centros urbanos pensaba que el Estado debía controlar los precios (83%) y congelar los alquileres (75%), así como dar trabajo a toda persona que lo necesitara (83%). Esto refrendaba la pauta de creer en la acción del Estado cuando lo puede beneficiar a uno, sin pensar necesariamente en su factibilidad o en sus consecuencias secundarias. Al mismo tiempo, se creía en la mayor eficacia de la empresa privada por comparación con la estatal. En una encuesta realizada en 1990, el 78% de la gente opinaba que era mejor que en una sociedad la mayor parte de las empresas estuvieran en manos privadas y no en las del Estado, y un 71% consideraba más urgente

aumentar la producción en vez de insistir en la distribución...”

Luego de anunciar el paquete de medidas, aumentó la popularidad del presidente Menem, no obstante, se produjo un deterioro en la relación entre los sectores del peronismo ortodoxo. Algunos se separaron del Partido Justicialista, pero en las urnas no obtuvieron una respuesta acorde a sus expectativas (el “grupo de los ocho”).

En enero de 1990, el Ministro de Economía, Erman González, sorprendió a la población al transferir certificados bancarios con intereses a títulos a diez años, confiscando en la práctica los ahorros de la clase media (el “Plan Bonex”).

Esta y otras medidas no frenaron el aumento escalonado de los precios, la hiperinflación seguía vigente. Contrariando los principios básicos del peronismo clásico, Menem y sus ministros se embarcaron en un programa de privatizaciones de compañías estatales, vendiéndolas a inversores privados. En junio de 1990, vendió la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la compañía telefónica estatal, a un consorcio de inversores españoles italianos y franceses. En julio de 1990, vendió Aerolíneas Argentinas a Iberia de España. También anunció su intención de proceder a la privatización de la electricidad, el carbón y el gas natural, el ferrocarril y la flota mercante del Estado. A partir de ese momento la doctrina económica neoliberal parecía salir triunfante. En 1991, asumió como Ministro de Economía Domingo Cavallo, quien amplió la campaña de privatizaciones, la cual representó varios millones de dólares para el gobierno en 1994, y centró su programa en la denominada “Ley de Convertibilidad”, que redujo el gasto público de acuerdo al ingreso, prohibía la emisión de más billetes, y estableció un tipo de cambio 1 a 1 entre el peso argentino y el dólar americano. La adhesión a ese tipo de cambio se convirtió en la clave

de la credibilidad económica, y estimuló una entrada sustancial de capitales privados. Domingo Cavallo, también ideó una reestructuración de la deuda externa argentina en 1992 (Plan Brady), mientras que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional continuaban apoyando sus profundas medidas económicas. Finalmente, la inflación descendió del 4.900 % anual en 1989 a menos del 4% anual en 1994, alcanzando el crecimiento económico cerca del 6% anual. Este proceso fue llamado por los principales medios económicos internacionales el “Milagro económico argentino”.

5. ¿EN QUE CONSISTIÓ EL PLAN DE CONVERTIBILIDAD EXACTAMENTE?

El Plan de Convertibilidad, nació como una necesidad de poner reglas muy rígidas en un país que venía de continuas crisis y de una larga historia de inflación. La aplicación del mismo redujo drásticamente dicha tasa a niveles normales de los países desarrollados. La eliminación del impuesto inflacionario, la reaparición del crédito (a largo plazo y con un bajo interés), la creencia de que aumentaba el ingreso permanente y especialmente un contexto internacional muy favorable de préstamos de capitales (en términos de intereses) como un retorno de los mismos a los países en vías de desarrollo, en especial los de América Latina, generaron en el período 1991/1995 una fuerte expansión de la demanda y del nivel de actividad económica interna. La crisis de 1995 (efecto tequila y la crisis del sudeste asiático) mostró claramente que la expansión previa había generado un desequilibrio en las cuentas externas difícilmente sostenible en el tiempo. Ello fue consecuencia del mencionado incremento de la demanda en un contexto de fuerte distorsión de precios relativos. Parte de esta política tuvo fines electoralistas y parte tuvo el objetivo de pretender incentivar la inversión y con ello el

aumento de la productividad.

La distorsión de precios relativos, resultado de la fuerte apreciación del tipo de cambio, generó claros problemas de competitividad, lo que marcó una diferencia importante con las experiencias de Chile y del sudeste asiático. En estos dos casos, el tipo de cambio favorable convirtió las exportaciones en el factor dinámico del crecimiento, éste no fue el caso de la Argentina, que con el nuevo modelo económico no ganó competitividad y tampoco incrementó las exportaciones. Este modelo resultaba mucho más costoso en términos sociales y de desempleo, porque resultaba excluyente de un sector amplio de la población, y porque además no soportaba una estructura de precios relativos que tenía poco que ver con lo que fue el punto de partida y que carecía de instrumentos adecuados para la reconversión laboral y económica.

El Plan careció de políticas específicas en relación con la producción y los mecanismos compensadores en el campo social. Tampoco existieron políticas destinadas a impulsar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a la exportación e impulsar el avance tecnológico y regional para la reactivación de estos sectores industriales. La carencia de medidas tendientes a aumentar la demanda de mano de obra, generó dudas sobre la sustentación del crecimiento y además dio lugar a una distribución regresiva del ingreso. Si a este problema, se le agregaba la incapacidad del gobierno, para generar políticas tendientes a compensar los costos sociales, y si a esto se le sumaba, el proceso de reestructuración del Estado, las consecuencias fueron: una creciente marginalidad de vastos sectores de la sociedad y una polarización muy acentuada de la población.

6. LA LEGALIDAD Y LA PERPETUIDAD DE EL PODER

Otros de los cambios producidos

en el primer gobierno menemista fueron en 1994, cuando el gobierno obtuvo la aprobación del Congreso para reformar la Constitución Nacional. Siguiendo el acuerdo entre Menem y Raúl Alfonsín, las reformas reducirían el período presidencial de seis a cuatro años, pero permitirían una reelección, se reducía la autoridad del presidente para gobernar por medio de decretos de emergencia, y se creaba el cargo de jefe de gabinete, quien podría ser destituido con el voto de la mayoría del Congreso, se fortalecía el Poder Judicial y se le otorgaba a la Ciudad de Buenos Aires su autonomía tan reclamada. Los defensores de esta Reforma Constitucional, insistieron en que las mismas mejorarían la responsabilidad gubernamental, descentralizando el poder e institucionalizando un sistema de equilibrio y control del mismo.

Es interesante, para este caso analizar el proceso de la Reforma de la Constitución. Para la ciencia política, un proceso de reforma constitucional es una instancia sumamente rica en cuanto al tipo de dinámica que pone en funcionamiento. Atendiendo al auge de posturas neocontractualistas en la ciencia política contemporánea, podría decirse que una reforma de la Constitución supone una instancia de reformulación del contrato social entre gobernantes y gobernados. Desde una visión de la democracia liberal, en una reforma se ponen en juego los términos en los cuales la sociedad civil comparte su soberanía en las instancias políticas, procedimientos, atribuciones y establece la forma en que el gobierno debe ser ejercido. Pero las constituciones pueden tener una función que supere el mero hecho de establecer cuáles son las conductas que están permitidas y cuáles aquellas que están prohibidas. Las constituciones deberían tener, en forma adicional a lo anterior, la función de crear disponibilidades: de hacer de un sistema político una fuente permanente de generación

de poder activo, para llevar a cabo proyectos de transformación social, convalidando actores legítimos y eficientes en esa tarea y activando la participación política de la ciudadanía en esos procesos.

La política de creación de estas disponibilidades está determinada históricamente por un sistema de incentivos agregados. El poder en cualquier sociedad es un insumo necesario y valioso que la misma debe generar. Creemos que la sociedad argentina ha perdido una cantidad inmensa de poder movilizado desde la democracia restaurada en 1983 hasta el presente. El desencanto y apatía sobre lo político y lo ciudadano, el desgaste en la credibilidad de la dirigencia política en general, el anquilosamiento de los partidos en tanto dispositivos de participación y algunos otros indicadores que aportan las encuestas de opinión pública señalan la alarmante pérdida que el espacio de lo público ha sufrido en los últimos años. En este contexto, será necesario dimensionar los alcances de la reforma constitucional de 1994 en relación con su contribución para la solución de los problemas planteados. Creemos que un elemento que debería tomarse en cuenta es el costo de oportunidad que supuso el gran esfuerzo político que insumió el promover una reforma de la Constitución. Este costo es sumamente alto y acaso excepcional en la historia institucional de cualquier país. Aún hoy, es difícil de estimar el costo real que insumió esta reforma. Un ejemplo claro, es la división entre pactistas y antipactistas dentro de la dirigencia del radicalismo, que pareció ser una cortina de humo que encubría la verdadera dimensión de la crisis planteada a un partido acosado entre la alternativa del pacto y una posible derrota electoral en un cercano plebiscito. Un proceso de reforma de la Constitución puede ser evaluado desde muy diversas perspectivas: las expectativas básicas que lo movilizaron es una de ellas,

aunque sería mezquino pensar que era la más importante. En este sentido no creemos equivocarnos al afirmar que el resultado final de la reforma, surgido de una concertación entre fuerzas políticas, expresaba el producto de un acuerdo, y no una lógica unívoca y absolutamente coherente. Esto a nuestro entender, no constituye la falencia principal de la reforma. Lo que sí es explícito, es que en el mismo concurren elementos que terminaron resolviéndose a través de la lógica de la transacción, en proyectos reformistas cuyos orígenes partían de aspiraciones muy diferentes y hasta incluso antagónicas entre sí. El pacto de la reforma es estrictamente eso y no un pacto de gobernabilidad. Estaba condenado a agotarse en la sanción de una suma de artículos y en la renuncia de algún Juez de la Corte Suprema de Justicia. La forma en que se instrumentaron las medidas de control que el radicalismo introdujo dentro de la negociación era un "paquete" de reformas, difusas, y difíciles de atar en su mayoría que fueron implementadas a través de leyes reglamentarias, en un Congreso en el cual el radicalismo no poseía mayoría. A cambio de ello, se entregó la posibilidad de la reelección presidencial en manos de un presidente justicialista.

No obstante, al margen de las particularidades que presentó este proceso en la Argentina, se tiene que tomar en cuenta algunas consideraciones para evaluar la Reforma Constitucional. Uno de los núcleos problemáticos que pueden ser destacados en lo se refiere a algunas expectativas que surgieron alrededor de esta reforma fue el de la idea del presidencialismo atenuado. Para intentar analizarla cabe pasar revista a algunas caracterizaciones de los sistemas presidencialistas, ampliamente tratados por la bibliografía especializada sobre el presidencialismo en América Latina. Diremos que el sistema, tiende a un

desequilibrio de poder en beneficio del Ejecutivo, contra las incumbencias y autonomías de los otros poderes. El uso abusivo de estos mecanismos ha llevado en diferentes instancias y lugares a que los presidentes obtengan de ellos una fuente inmensa de poder con el consecuente deterioro de los otros cuerpos de gobierno. A pesar de todo, la idea de presidencialismo atenuado no deja de tener aspectos equívocos que parece necesario esclarecer. El presidencialismo no es sólo el poder Ejecutivo, el mismo caracteriza a una modalidad de funcionamiento que comprende a otros poderes del gobierno y a la suma de las agencias estatales que éste controla, este sistema posee limitaciones estructurales para su funcionamiento. En los sistemas presidenciales la mejor modalidad de acción política opositora es la espera de un fracaso rotundo del partido gobernante, o más bien la desintegración del partido del gobierno y la aparición de formas de partidos menores polarizados.

Un último aspecto que nos interesaría destacar es la necesidad de prestar atención a una casi irreflexiva asociación que se postula entre sistemas presidencialistas y sistemas de partidos de tipo bipartidistas. Este principio surge de que en tanto el cargo principal se lleva todo, las opciones tienden a polarizarse entre aquellas dos que mejores posibilidades tengan.

En nuestra opinión, el sistema político argentino puede avizorar frentes de tormenta que impactaran, sin lugar a dudas, en la calidad de la democracia que se intenta construir. Las reformas concretadas para los poderes legislativo y judicial tendrán algún efecto en el mediano y largo plazo, sin llegar a desterrar por completo y para siempre las prácticas que los llevaron a su actual deterioro.

La verdadera entidad del ministro coordinador es un elemento que está lejos de haber quedado claro. De su formato surge un sistema similar al de la República

de Weimar (denominación conferida a Alemania luego de la Primera Guerra Mundial), en donde el premier estaba amenazado por dos frentes para la revocación de su mandato: el del Presidente y el del Congreso. En este marco, eran difíciles de imaginar cuáles serán las probabilidades de cumplimentar una agenda de gobierno. Se trató de atenuar suavemente la tendencia del presidencialismo en cuanto a convertir a las crisis de gobierno en crisis del sistema, pero a costo de convertirse en el centro de un choque continuo entre los poderes del Estado.

Resumiendo diremos que, los cambios más impactantes de la política del presidente Menem, ya enunciados, como el Plan de Convertibilidad, la desregulación del Estado y en lo político la Reforma Constitucional, no fueron tan eficaces en lo socio-económico como se esperaban.

Pero también, hubo aspectos negativos anunciados por el radicalismo, por ejemplo, en la reforma vieron una continuidad de Menem en el poder político, tal como sucedió; desde lo económico y debido a las privatizaciones devenidas del modelo económico neoliberal, arrastraron a localidades que históricamente surgieron a la sombra de la explotación de recursos no renovables como petróleo y gas y cuya población durante décadas estuvo dedicada a estos trabajos bajo el amparo de empresas nacionales, a situaciones de emergencia insostenibles, en los que no se encontraron alternativas laborales. Las medidas en el campo educativo y de la salud, planteadas desde el gobierno han producido alteraciones y desencuentros entre los gobiernos provinciales y los sindicatos planteando enfrentamientos violentos.

En la Argentina los cambios producidos en los últimos años, debido al debilitamiento del rol Estado, han alterado el valor funcional de las instituciones básicas de la sociedad. El Estado, en la

actualidad, incrementado por una extensa burocracia y exigido por respuestas técnicas cada vez más complejas, presenta dificultades para responder rápidamente con eficacia a las demandas de la sociedad. Si bien el Parlamento sigue siendo el centro de gravedad del sistema político, en la base de la sociedad ha surgido un nuevo espacio representado por las instituciones intermedias. Estas constituyen un nexo entre el sistema político y el ámbito social denominado Tercer Sector, que es una nueva propuesta a la calidad pretendida en el desarrollo social.

7. LA GOBERNABILIDAD Y EL TERCER SECTOR

La gobernabilidad es un concepto elusivo, cuya definición e incluso cuya presencia en el debate público, depende de la percepción que una sociedad tenga en cada etapa acerca de cuan garantizado o inseguro es su proceso de gobierno, y de los factores de los cuales depende ese proceso. En el mundo actual y particularmente en Argentina, y en América Latina en general, el tema de la gobernabilidad se ha vuelto a colocar sobre la mesa.

Los países latinoamericanos cuya gobernabilidad nunca estuvo garantizada, después de haber aprendido a manejar las claves del crecimiento, enfrentan actualmente la dura realidad de que dicho proceso se encuentra amenazado por factores predominantemente políticos. Como consecuencia de ello el problema de la gobernabilidad, ligado al ámbito de la política, hoy día parece cada vez más bajo en la forma del contexto o de las condiciones bajo las cuales es posible el desarrollo. El análisis de este tema suele realizarse desde un punto de vista restringido, limitándose exclusivamente a mejorar el funcionamiento del gobierno y su capacidad para administrar el desarrollo, pero la legitimidad y la estabilidad del gobierno dependen de un conjunto más amplio de variables. Estas

variables podrán captarse con más facilidad y realismo, si se examinan los principales procesos de los cuales en los hechos dependen la gobernabilidad de los países, el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura cívica, la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.

La gobernabilidad también descansa fuertemente en la política económica que se adopte. En primera instancia, las condiciones de las cuales depende, varían de acuerdo a las características y a la eficiencia del modelo económico vigente. El marco imperante bajo el cual los países industrializados fueron gobernables durante el período de alto crecimiento económico, una mayor prosperidad social y la intervención del Estado en la posguerra, son muy diferentes a las que podían serlo en una etapa de crecimiento económico desacelerado y contracción del gasto público, el consumo, el crédito y la reducción de la esfera gubernamental. En segundo lugar, el cumplimiento de esas condiciones, y por lo tanto la gobernabilidad, depende del comportamiento de la economía y del modelo económico imperante. En el caso de Argentina y América Latina, el contraste de sus economías con la de los países en desarrollo, reside en que este territorio se encuentra en vías de desarrollo y debió aprender a manejar su vida política e Instituciones, en sus casi dos siglos de vida independiente. La estructura política fue heredada de los países colonizadores que tenían en su haber una mayor trayectoria y experiencia histórica. Esta falta de madurez y solidez institucional de la región latinoamericana, forma parte de la inagotable lista de heterogeneidades que presenta. A modo de síntesis podemos decir, que desde la Independencia los países latinoamericanos heredaron la cultura cívica europea, aunque

quedara en la mayoría de los casos confinada a las clases dirigentes y lo que es aún peor, a los principios.

El modelo de crecimiento ante el cual se orientan las economías latinoamericanas en las últimas décadas, está basado en la reestructuración productiva, la modernización tecnológica y la apertura externa acompañada por el aumento de la competitividad internacional. Las sociedades latinoamericanas han asumido la necesidad de adoptar ese modelo. Los costos, fruto de una aplicación excesivamente rígida o de factores como la falta de decisión o eficiencia comprometerían la gobernabilidad de nuestros países. En un plano más estricto, se entiende por gobernabilidad, a la conjunción de una serie de variables como la capacidad para preservar la estabilidad del sistema, asegurar la continuidad de una estrategia, y protegerla tanto en contra de las injustas e ineficientes austeridades impuestas por las oligarquías internas e internacionales sobre las grandes mayorías, o como las desestabilizadoras reacciones populistas.

La gobernabilidad no nace y no depende fundamentalmente de la eficiencia, la honestidad y la transparencia con que funciona la maquinaria del Estado, sino del establecimiento de un consenso nacional por un lado, y por el otro sobre la base de la trilogía de la estabilidad, el crecimiento y la integración moral. La descentralización de la acción del Estado, la privatización de empresas públicas, la subcontratación de determinadas funciones, la desregulación de algunos sectores de la economía el fortalecimiento de la empresa, la modernización de las relaciones laborales dentro de ella, la ampliación de la base empresarial, y la asunción de las responsabilidades públicas por parte de la Sociedad Civil, en los casos apropiados constituyen algunas de las opciones que están aplicándose en este momento en algunos países

de América Latina y Argentina. El fortalecimiento de la Sociedad Civil y la tendencia hacia el pluralismo político, la consolidación de una economía de mercado dinámica y la integración social lograda a través de la incorporación del mayor número posible de agentes al proceso productivo, son los grandes parámetros dentro de los cuales se plantea actualmente la reforma del Estado.

En la Argentina las mutaciones producidas en los últimos años han alterado el valor funcional de las instituciones básicas de la sociedad. La función mediadora entre la comunidad y el gobierno que ejercían los partidos políticos, está siendo afectada por los medios de comunicación, grupos de interés sectorial y formas directas de reivindicación social. Una de las grandes fracturas de la democracia en la región pasa por las relaciones entre el sistema político y la sociedad civil. Pareciera necesario reforzar el espacio que vincula a los representantes políticos con las instituciones sociales y económicas.

El Estado, incrementado por una extensa burocracia y exigido por respuestas técnicas cada vez más complejas tiene dificultad para responder con eficacia a las demandas de la sociedad. Si bien, el Parlamento sigue siendo el centro de gravedad del sistema político, en la base de la sociedad ha surgido un nuevo espacio representado por las Instituciones intermedias. Estas son un nexo entre el sistema político y el ámbito social denominado "tercer sector"; que es una nueva propuesta de calidad de desarrollo. Existen claros indicios del surgimiento de la nueva cultura de la participación. Hoy existe un amplio consenso en torno a que la solidez de las organizaciones políticas y sociales son la principal garantía de estabilidad y fortaleza de una democracia. De allí la importancia del tema de los partidos políticos y las expresiones orgánicas de la Sociedad Civil y el Tercer Sector. La capacidad de actuación

de la sociedad civil en Argentina, en estos últimos tiempos está pasando por un proceso de destrucción. Los índices de la asistencia a la salud, a la educación, la seguridad en los barrios, ciudades y en los pequeños pueblos, inclusive, son cada vez menores. Pero más aún, los índices de personas desocupadas o bien subempleadas, y en el caso de que no lo sea, la mitad de los que trabajan no llegan a cubrir las necesidades mínimas.

Esta es una sociedad donde la población, debido a las privaciones experimentadas durante los primeros años de vida, no tendrá la menor posibilidad de alcanzar los niveles educacionales mínimos requeridos para vivir en esta época, ya sea por la falta de alimentación o por la incapacidad adquisitiva de tener una educación. La solución no se encuentra tan solo en equipar a los colegios de computadoras sino de detener el déficit nutricional severo, que les impide, a ciertos sectores de la sociedad, integrarse a un esquema social cada vez más competitivo y con demandas más sofisticadas.

Es muy importante subrayar que esta situación no es privativa de la Argentina, sino que es una situación bastante generalizada en el mundo e incluso más pronunciada en algunos países de América Latina. El factor central de esta situación, es el auge y difusión del neoliberalismo como orientación económica indiscutida de los gobiernos de América Latina. Los diferentes partidos políticos no se diferencian en este aspecto, a pesar de tener distintas orientaciones, ya que parecen haber adoptado indiscutiblemente el neoliberalismo como principio (una excepción se está dando en la Argentina a partir del 2003 con la asunción de Néstor Kirchner). Se supone que el neoliberalismo es una doctrina que ayuda al crecimiento económico, y que al mismo tiempo esta dotada de la capacidad casi mesiánica de derramar hacia abajo los frutos del

progreso técnico. Después de algún tiempo de su aplicación práctica, podemos decir que es erróneo ese concepto, y absolutamente insostenible a la luz de las evidencias. No se puede seguir sosteniendo la aplicación de las políticas neoliberales en el mundo, tienen veinte años de vigencia y ya plantean signos de decadencia. Esto no es una discusión sobre teorías, son los hechos los que marcan la necesidad de cambio, por ejemplo: el neoliberalismo nos dice que estimular la libertad de los mercados prolifera competencia, y que para la proliferación de la competencia los precios tienden a bajar favoreciendo de esa manera el ascenso del nivel de vida de los consumidores. Esto no funcionó completamente así en los últimos diez años de la política económica argentina. Sigamos con atención, algo nuevo está sucediendo en nuestro país, luego de la década de 1990, la sociedad argentina está en su mayoría queriendo retornar a un Estado benefactor que si bien mostraba fallas que son posibles de corregir, demuestra que fue superador de las teorías y la práctica de la política económica neoliberal.

Notas

Este trabajo forma parte del Proyecto UBACYT 2004-2007: "Estado nacional y endeudamiento externo argentino: transformaciones sociales, políticas y económicas ante el condicionamiento de la deuda, 1983-1993", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Bibliografía

- Banco Mundial (2001), *El umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999/2000*. Washington.
- Beckerman, Marta, (1990), "El impacto fiscal del pago de la deuda externa. La experiencia Argentina, 1980/1986" *Desarrollo Económico*, N° 116, Buenos Aires.
- Chalmers, D, (1977), *The Politicized State in Latin America*. Univ. of Pittsburgh Press.
- Di Tella, Torcuato S, (1999), "Historia Social de la Argentina Contemporánea". Buenos Aires, Editorial Troquel.
- Díaz Ruiz, Hugo, (1996), *Algunas reflexiones sobre la legitimidad democrática y el cuadro de sanciones de la Organización de los Estados Americanos. La condicionalidad en las relaciones internacionales: sirve para la protección de los Derechos Humanos*. Bogotá. Instituto Latinoamericanos de Servicios Legales Alternativos/ILSA.
- Fernandez, Arturo y Gaveglio, Silvia (1988), "Algunos desafíos políticos internacionales de nuestra época". Ediciones Homo Sapiens. Buenos Aires.
- Ferrucci, Ricardo, (1991), "Política económica Argentina Contemporánea". Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Londoño, Juan Luis y Moser, Carolina, (1996), *Violencia y pobreza en América Latina*. Departamento Técnico del BID, Working Paper. Washington.
- Machinea, José Luis, (1998), "Las reformas están para quedarse". *Revista Enoikos*, UBA, Año V, N°12, Buenos Aires.
- Osson, Jorge, (1992), "Empresarios, Estado y democracia en la Argentina (1983/1989)", *Cuadernos Ciclos 4*, Buenos Aires.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1988), *Cooperación política para la gobernabilidad Democrática*. Santiago de Chile.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1998), *Cooperación Política para la gobernabilidad democrática*, Santiago de Chile.
- Riggs, F, (1988), "Presidencialismo vs. Parlamentarismo". En Mayer, Jorge y Sarán, Javier (Compiladores), *Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires. EUDEBA.
- Tirado Mejía, Álvaro, (1997), *Integración y democracia en América Latina y el Caribe*. INTAL-Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.
- Tomassini, Luciano, (1993), "Estado, gobernabilidad y desarrollo", Serie Monográficas N° 9, BID. Washington.
- Tomassini, Luciano, (1992), "Desarrollo económico e inserción externa de América Latina: Un proyecto elusivo", *Revista de Estudios Internacionales*, no. 97, Santiago de Chile.
- Vitelli, Guillermo, (1999), *Los Dos Siglos de la Argentina. Historia Económica Comparada*. Buenos Aires, Editorial Prendergast.
- Wolin, S, (1981), "Los dos cuerpos políticos de la sociedad estadounidense". *Revista Crítica y Utopía*, N° 9, Caracas.



María Monserrat Llairó

Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y La integración (CEINLADZ) – UBA.

E-mail:

mllairo@econ.uba.ar

Fecha de Recepción:

20 de febrero de 2006.

Fecha de Aprobación:

10 de abril de 2006.