



ARGENTINA, DE NUEVO

Guillermo O'Donnell

Working Paper #152 - February 1991

Guillermo O'Donnell, Helen Kellogg Professor of Sociology and Government and International Studies, is Academic director of the Institute.

ABSTRACT

This paper attempts to throw light on the recent crisis in Argentina. The author argues that the crisis, in addition to its economic, political, and social dimensions, affected the state itself in some of its most constitutive aspects. A state that lacked both currency and the power of coercion aggravated the crisis to a paroxysm. The paper begins with an account of the transition to democracy, stressing the heavy inheritance of the military regime: upheaval of the economy; impoverishment of the state apparatus; decreasing salaries; and, of course, the weight of the external debt. This inheritance did indeed impose severe limitations on Alfonsín's government, but at least he could have avoided making the situation worse. Without attempting a complete analysis of the causes of the Argentine crisis, the author develops some aspects that have been significant in precipitating it and that might be of interest for understanding other transitions: "the curse of populism," "the aparatismo," and "a certain style of making economic policy" in Alfonsín's government. Together these errors added up to one of the most determinant causes of the current situation.

RESUMEN

El autor intenta arrojar luz sobre la reciente crisis en Argentina. Analiza que la crisis, más allá de sus dimensiones económicas, políticas y sociales, afecta al propio estado en algunos de sus aspectos más constitutivos. Un estado sin moneda se complementó con un estado sin capacidad de coerción, impulsando así la crisis hasta su paroxismo. Comienza por hacer un recuento de la transición a la democracia. Señala que a pesar de la pesada herencia que dejó el régimen militar—desquicio de la economía; empobrecimiento del aparato del estado; caída de los salarios; y, agobiante el peso de la deuda externa—, la cual limitó de mil maneras al gobierno de Alfonsín, éste por lo menos podía no haber empeorado la situación. Sin intentar dar una respuesta total al por qué de la reciente crisis en Argentina, el autor desarrolla algunos aspectos que han sido importantes en la precipitación de la misma y que pueden ser de interés para otras transiciones: "la maldición del populismo", "el *aparatismo*", y "cierto estilo de hacer política económica" del gobierno de Alfonsín. Este último aspecto contribuyó a uno de los errores más determinantes de la crisis actual.

Nuevamente, rabia y tristeza. Otra vez esperanzas fallidas y una crisis que, en muchos aspectos, es peor que las muchas y muy graves que hemos sufrido. No voy a dar detalles de ella; son ampliamente conocidos. Además, cualquier dato corre el riesgo de perder actualidad dada la alucinante velocidad con que se precipita la crisis. En el momento que escribo, primera semana de junio de 1989, esos datos son mucho peores que los de, digamos, el 15 de mayo; no es improbable que lo mismo vuelva a ocurrir dentro de pocos días. Baste señalar que la crisis, más allá de sus dimensiones económicas, políticas y sociales, afecta al propio estado en algunos de sus aspectos más constitutivos. Durante varios días la Argentina ha sido un país sin moneda; incluso aquellos que, en esta economía dolarizada, quisieron cambiar sus dólares, no pudieron porque no había una equivalencia entre estos y los evaporados australes. Un estado sin moneda se complementó con un estado sin capacidad de coerción. Para contener los saqueos fueron llamadas las policías provinciales. Algunos de sus miembros despertaron sus inclinaciones asesinas tirando a matar contra los saqueadores; otros, no menos miserables que estos, miraron a sus vecinos llevar comida a sus casas. Otros habitantes de barrios populares, aterrorizados porque sus propias casas pudieran ser saqueadas, se armaron y formaron su propia "policía". Por su lado, las fuerzas armadas hicieron saber que no van a obedecer órdenes de intervenir si el gobierno no modifica la Ley de Seguridad Nacional (dándoles derecho a "custodiar el orden interno" básicamente cuando y como a ellas les parezca), se declara amnistía total a sus presos y procesados, y—máxima y más anhelada demanda—si Ejecutivo y Legislativo no rinden homenaje al "heróico servicio que rindieron a la nación durante la guerra contra la subversión". Es así como, sin moneda y sin coerción, y con un gobierno absolutamente desacreditado, en estos días la crisis argentina orilló la disolución del estado y esta, a su vez, impulsó la crisis hasta su paroxismo—extraña situación pre-revolucionaria sin revolución ni revolucionarios a la vista, pero con una extrema derecha, civil y militar, que justifica con ella sus atrocidades del pasado y avanza optimista hacia el futuro...

Tampoco voy a hacer predicciones. Ya otra vez (1974-1976) mi país cayó a un abismo. El grado de disolución del estado y la economía era—aunque, recordando esos tiempos cueste creerlo—menor, pero ahora no existe (¿aún?) la violencia organizada de guerrilleros, fascistas, matones sindicales y militares matándose por las calles. De ese abismo resultó, lo sabemos, la infamia de la guerra sucia y una política económica que no sólo apuntó a la destrucción de buena parte de la industria argentina, sino también de la clase obrera y los sindicatos. No se qué puede resultar del abismo actual. Tal vez—punta de esperanza...—el recuerdo del abismo anterior lleve a tentativas exitosas de estabilizar la situación y dar posibilidad de empezar a gobernar al presidente

electo, Carlos Menem. Qué puede ocurrir después de esto es aún más difícil de predecir: tal vez un instinto de supervivencia y juego de cintura del que ha dado pruebas varias veces durante estos días, unidos a una capacidad ejecutiva de la que hasta ahora no ha dado muestras, permita a Menem navegar la crisis económica hacia mejores puertos. Pero, por otro lado, de los años 1974-1976 no puedo dejar de recordar cómo la brutalidad de una crisis afecta los parámetros elementales de lo cotidiano, y alimenta los instintos más violentos y regresivos de toda una sociedad. Temo que la demanda de restablecimiento del orden, de *cualquier orden* que exorcice este caos, unida a la victoriosa soberbia de las fuerzas armadas y la siniestra lectura que de estos acontecimientos hacen los—siempre numerosos y poderosos—sectores autoritarios y reaccionarios, lleven, con o sin Menem como presidente, a una nueva era de venganza represiva. Además, varios personajes y sectores cercanos a éste no son exactamente tranquilizadores en cuanto a la firmeza de su compromiso democrático.

En 1983 la gran mayoría de los argentinos celebró la elección de un presidente, Raúl Alfonsín, quien por su discurso y comportamiento encarnaba las mejores aspiraciones de convivencia democrática. El juicio de las Juntas Militares y de otros grandes asesinos del período pasado, apoyado por la inmensa mayoría de la población, indicó el deseo de enfrentarse saludablemente, sin negarlo pero sin venganzas, con un pasado tan fresco como terrible. El plebiscito que aprobó, también por amplia mayoría, el tratado de paz con Chile, volvió a expresar un deseo de paz y una drástica negativa del loco belicismo del período precedente. La derrota del Peronismo, liderado por sus peores elementos, en 1983 y, por más margen aún, en las elecciones parciales de 1985, generó un importante proceso de cambio interno, en el que fue consiguiendo control del Peronismo un grupo bastante heterogéneo—los “renovadores”—que incluyó mayoritariamente dirigentes dispuestos a aceptar las reglas del juego democrático. Además, luego de un primer año de indefiniciones y errores, el presidente Alfonsín, detentor de enorme prestigio personal, convocó para dirigir la economía a un grupo de profesionales altamente capacitados que, además, había tenido una clara posición crítica durante el régimen militar. Estos lanzaron el “Plan Austral”, que pareció capaz no sólo de eliminar la inflación sino también de encauzar la economía hacia rumbos más prósperos. Finalmente—aunque como veremos no faltaron excepciones—se trató de un gobierno, comenzando por la probidad personal de Alfonsín, poco corrupto y, hasta no hace mucho, poco sospechado de corrupción.

En lo recién dicho hay algunas semejanzas y, sobre todo, fuertes contrastes—casi todos en principio favorables para un mejor destino de la transición argentina—con el período Sarney en Brasil. ¿Cómo explicar, entonces, la catástrofe actual de mi país? Ciertamente, el régimen militar dejó dos herencias pesadísimas: una, el desquicio de la economía (incluyendo no sólo una fuerte desindustrialización sino también una aún más fuerte concentración del capital en un puñado de grupos económicos); el empobrecimiento del aparato del estado; una fuerte caída de los salarios y

del número de obreros industriales, muchos de los cuales contribuyeron al crecimiento de un “sector informal” que, por primera vez en las grandes ciudades argentinas, contribuyó con las diversas formas de mendicidad que expresan el brutal empobrecimiento latinoamericano (del que los argentinos, a pesar de tantos tropiezos de nuestra historia, creímos habíamos quedado exentos); y, por supuesto, el peso—particularmente agobiante para una economía de escaso dinamismo exportador—de una deuda externa que ni siquiera fue usada para construir obras faraónicas sino para la más desenfrenada especulación financiera y la compra de la parafernalia bélica con la que los héroes de la “guerra interna” se rindieron en las Malvinas. La otra herencia, por cierto, fue la de estas fuerzas armadas, que no parecen haber revisado ni aprendido nada de su pasado. Además, aunque esto viene desde más atrás, el régimen militar agudizó tremendamente las características de una burguesía que se centra mucho más en las actividades financiero/especulativas que en las productivas.

Todo esto es cierto y sin duda pesó agudamente sobre el gobierno Alfonsín, limitándolo de mil maneras. Es justo reconocer esto, que deberá ser parte del balance de este período—que no puedo, por escasa distancia cognitiva y emocional, hacer aquí. Pero, *por lo menos*, al final de su mandato este gobierno podría no haber empeorado la herencia que recibió. No ha sido así: no hace falta insistir sobre la profundidad de la actual crisis económica y sobre el colapso del aparato estatal. Además—aunque la aceleración de la inflación hace imposible medirlos fehacientemente—hoy los salarios son más bajos que los ya muy bajos que legó el régimen militar; la pobreza absoluta y sus múltiples manifestaciones sociales han aumentado considerablemente; el peso de la deuda externa es más agobiante que nunca (además, agravado por una enorme deuda pública interna); y lo mucho que ya había de especulativo en la economía argentina subordina más que nunca los comportamientos de todos los actores. Además—mal de males—las fuerzas armadas miran victoriosamente el caos actual y, como vimos, hacen un *chantaje* que, en realidad, es la etapa final de una serie de concesiones que, sobre todo después del loco ataque al regimiento de La Tablada, ha venido arrancando al gobierno (y a la sociedad, que en su abrumadora mayoría las ha acatado) concesiones que por lejos exceden lo que razonablemente (quiero decir, democráticamente) puede interesar a las fuerzas armadas—como el restablecimiento de formas bastante poco sutiles de censura en la televisión. Finalmente, la interpretación del gobierno, apoyada por buena parte del Peronismo (para no decir nada de la derecha neo-liberal y la otra...) insiste que las convulsiones sociales de estos días fueron causadas (nuevamente, por parte de un gobierno que por lo menos podría haberse evitado usar este discurso siniestro) por “extremistas”, “agitadores profesionales” y toda laya de “subversivos”. Junto con este discurso del gobierno, tan paranoide como inútilmente auto-justificatorio, y la declaración del “Estado de Sitio”, se dispuso la prisión de dirigentes de dos minúsculos partidos de izquierda y, ante cualquier posibilidad de protesta política, han reaparecido los robustos asesinos de campera y los Ford

Falcon que fueron la marca registrada de la matanza iniciada en 1976. Así, incluso en lo principal que este gobierno deja como herencia positiva (su cuidado por resguardar y respetar las libertades constitucionales) estos últimos meses han marcado retrocesos lamentables.

- II -

¿Por qué todo esto? ¿Cómo ha sido posible? No puedo intentar una respuesta satisfactoria, que exige condiciones cognitivas y emocionales que, como ya he dicho, no tengo. Por eso, en las páginas que siguen voy a limitarme a algunos aspectos que me parece han sido importantes para precipitar la crisis actual. Ellos pueden tener interés para otras transiciones, al menos como ejemplo paradigmático de cosas que *no* deben hacerse si se quiere llevarlas a buen puerto.

(1) *La maldición del populismo*. Sobre esta plaga continental se ha escrito mucho, recalcando un cierto modo de relación entre el “líder” y las “masas”, de hacer política, y algunos contenidos típicos de políticas económicas y sociales cuando el populismo llega al gobierno.¹ Todo esto es importante e interesante. Pero falta recalcar la que me parece la dimensión más anti-democrática y, finalmente, más destructiva del populismo: su concepción *movimientista* de la política. El movimiento populista no se autoconcibe como un partido, que por definición expresa las “partes” de la nación. La pasión populista es ser la expresión de LA NACION, fuera de la cual sólo quedan enemigos o alienados ideológicos a ser derrotados por quienes son la “verdadera expresión” de la nación. Tal vez mi país sea el más afectado por este *pathos* y el Peronismo su máxima expresión.² Pero es menos conocido, y obvio, que el Partido Radical—y, en general, eso que uno no sabe muy bien definir que es, pero que cabe llamar la cultura política argentina—también está profundamente afectado por esta plaga. Esto fue claro en el discurso y en la práctica de gobierno del padre fundador del radicalismo, Hipólito Yrigoyen. No era aparente en el candidato presidencial Alfonsín ni en su primer año de gobierno. Pero después, cuando el Plan Austral pareció ofrecer un horizonte triunfal que las elecciones parciales de 1985 ratificaban, la hidra asomó, fuerte como nunca, su cabeza.

Entonces, “movimientistas” y sicofantes inventaron, con indudable asentimiento de Alfonsín, el tema del “Tercer Movimiento Histórico”. Después del primer “momento” (Radical, con

¹ Me refiero principalmente a recientes trabajos de Luis Carlos Bresser Pereira, quien insiste con acierto en ciertas características típicas de las políticas económicas y sociales del populismo. Vide, esp., “Ideologías Econômicas e Democracia no Brasil”, Instituto de Estudos Avançados, USP, en prensa; y “Desventuras do Populismo”, *O Estado de São Paulo*, 16/2/89.

² Un agudo observador de la política argentina, Giorgio Alberti (Universidad de Bologna) en diversos trabajos aún no publicados viene poniendo particular—y convincente—énfasis en este tema.

Yrigoyen) y del segundo (Peronista, con Perón), se abrió ahora, por un largo período, el tercero (con Alfonsín) de hegemonía del partido Radical bajo el liderazgo personal de aquél. Una consecuencia de esta ilusión fue la actitud frente al Peronismo y su crisis. Como este había “cumplido su ciclo histórico”, sólo quedaba ayudar a completar su desintegración y, así, asegurar la viabilidad del TERCER MOVIMIENTO HISTORICO. Corolario: la estúpida astucia de buena parte del gobierno y del Partido Radical de apoyar dentro del Peronismo a los que sabían eran sus peores elementos (y, por lo tanto iban a acelerar la disolución de ese perimido “Segundo Movimiento Histórico”). Así fue, primero, con los que lo habían conducido a la derrota en las elecciones 1983 y 1985 y, más tarde, cuando a pesar de eso los “renovadores” habían ganado dentro del Peronismo, el apoyo a Menem contra los que, encabezados por Caffiero, contrariamente a aquél despertaban escasos recelos en los sectores medios (y, por lo tanto, parecían tener mejores oportunidades en las elecciones presidenciales de 1989) y, detalle nada insignificante, más claramente se habían comprometido en apoyar la continuidad del proceso democrático.

Mucho tuvo que ver con eso la enconada y antigua rivalidad entre el Peronismo y el Radicalismo (¿cómo pueden concebirse conviviendo y alternando en el gobierno dos *movimientos*?); el odio oligárquico, enfocado, por las peores razones, en el contenido popular del Peronismo; y los eternos canallas que rondan los palacios del poder. Pero sorprende, y alude a la intensidad de la plaga populista/movimientista, que Alfonsín—un político, en la oposición, de claras y, a veces, como durante la guerra de las Malvinas, valientes credenciales democráticas—y algunos intelectuales—críticos y progresistas, vueltos del exilio o saliendo de las angustias de haber vivido bajo el terror del régimen militar—entraran en este delirio.

Esto tuvo otras graves consecuencias. En primer lugar, ayudó a sobrevivir a muchos de los peores elementos con importantes posiciones dentro del Peronismo (y, del gobierno, donde otras de las grandes vivezas fue incorporar como Ministro del Trabajo a un representante del sector más amarillo y gangsteril del sindicalismo). Primero pareció a los *movimientistas* del Radicalismo que iba a ser fácil acabar de pulverizar el Peronismo. Más tarde, cuando el triunfalismo post-Austral y los elecciones de 1985 habían concluído, pareció mejor que el candidato del Peronismo fuera Menem—para estos genios de la política, un ridículo provinciano al que sería fácil derrotar en las elecciones presidenciales.

Una segunda consecuencia fue el casi total olvido de ese gobierno, tan cuidadoso con las libertades constitucionales, de la tarea de construcción y reforma institucional que toda transición democrática exige. Entre otras cosas, la reforma constitucional fue presentada de manera que era evidente que algunos de sus principales “items”—tal como la transformación del régimen a un curioso y probablemente inviable híbrido de presidencialismo y parlamentarismo—tenía como meta principal facilitar que, como primer ministro, Alfonsín continuara gobernando luego de

terminar su mandato presidencial. Otros items, que hubieran conducido a un mejor funcionamiento y al fortalecimiento del Congreso, quedaron enterrados no sólo porque, para los “movimientistas” radicales, no había por qué dar más poder a una institución en la que el Peronismo tenía importante peso sino también porque, como veremos, el propio Congreso era obstáculo para un cierto estilo de tomar decisiones de políticas públicas.

El balance de estos supremos desaciertos fue, nada menos, que el gobierno y el partido gobernante dejaron la oportunidad de concluir, con los renovadores del Peronismo, el pacto *político* democratizante que es el elemento básico de las transiciones exitosas. El acto de mutuo reconocimiento entre esos actores como interlocutores principales, sobre la base de un compromiso de sustentar sin ambigüedades el proceso democrático y de aceptar la normalidad de rotaciones en el control del gobierno, junto con reformas constitucionales y acuerdos parlamentarios sobre ciertos temas fundamentales (tales como las orientaciones básicas en política económica—incluida la deuda externa—y social, y en relación a las fuerzas armadas) pudo haber alejado a la democracia argentina del campo minado en la cual hoy se encuentra.

(2) *La maldición del “aparatismo”*. En trabajos anteriores exploré algunas de las consecuencias que, al nivel de lo cotidiano, tuvieron la brutal represión y la espectacular, predatoria corrupción del régimen militar. Muchos de esos efectos siguen ahí. Entre ellos, un grado enorme de corrupción, incluso en sus niveles más capilares, del aparato estatal.³ Ante esto, parte del triunfo de Alfonsín en 1983 fue su (auténtica) imagen de probidad, compartida en buena medida por el Partido Radical (“son honestos pero no saben gobernar”, dice desde hace décadas la cultura popular).

Como dije arriba, todo indica que en la mayor parte de los altos niveles del gobierno esa imagen de probidad continuó siendo cierta. Pero hay una importante salvedad. La gente con la que Alfonsín derrotó en 1982 a las corrientes tradicionales del radicalismo en la lucha por la nominación presidencial, y que luego lo acompañó en el círculo más íntimo de su gobierno, pertenece a una generación de hoy alrededor de 40 años. Ellos—pertenecientes en su mayoría al sector llamado de “la Coordinadora”, aunque desde otros sectores no faltaron quienes los acompañaron en esto—partieron de una lectura crítica de los anteriores fracasos del Partido Radical, en especial del golpe que derrumbó el gobierno de Arturo Illia en 1966. El problema era que el Radicalismo nunca tuvo bases en, según su lenguaje, las grandes “corporaciones” de la Argentina (obreros, empresarios, iglesia, fuerzas armadas). Así fue, efectivamente, durante los gobiernos de Yrigoyen e Illia, cuando la hostil confluencia de esas fuerzas contribuyó

³ Razones de espacio me impiden elaborar este comentario. Baste aquí comentar que en Buenos Aires la corrupción ha llegado al punto de pagar directamente, a quienes deberían vender tarjetas para estacionamiento de autos, la mitad de su valor; si, pensando en ciertas obligaciones ciudadanas, uno insiste en comprar la tarjeta, el riesgo de encontrarse con los neumáticos pinchados es alto.

decisivamente a los golpes que los derrumbaron. Así también iba a ser, según aquéllos, al menos en el corto y medio plazo, con el gobierno que iniciaron en 1983. Conclusión: ya que no había apoyos en otras partes, su palanca de Arquímedes sería el aparato estatal. Y se lanzaron a conquistarlo, colocando “sus hombres” en todos los lugares clave que pudieron, practicaron un extenso clientelismo a costa de un estado que habían recibido ya tan debilitado, y abrieron las puertas de sus despachos a los “capitanes de la industria” (básicamente, dueños de empresas que crecieron desmesuradamente durante el régimen militar como contratistas del estado por cierto, como eximias especuladoras), a los que posibilitaron negocios que, aparte de debilitar aún más el propio estado en el cual aquéllos querían sustentarse, les dejaron abundantes fondos con los que financiaron sus propósitos políticos (y, según se dice insistentemente, para que algunos de ellos crearan grandes fortunas personales).

Esta era la base de poder con la que habrían de crear, y controlar, el Tercer Movimiento Histórico. Por supuesto, esto era agudamente conflictivo con el Peronismo e, incluso, con los restantes sectores del radicalismo. Y no era, por cierto, consistente con un adecuado funcionamiento del Congreso ni en general de las otras instituciones republicanas que, por supuesto, aquéllos no tuvieron interés en fortalecer. Este “pragmatismo” de una desnuda política de poder, obligado a pesar de todo a convivir con otros sectores en el gobierno, y con estos y el Peronismo en el Congreso, creó un gobierno excepcionalmente fraccionado. No soy inocente acerca de cómo funcionan los gobiernos; pero estoy convencido que en el que ahora nos ocupa fue excepcional por el grado—la pasión dominante—con que vi, con pocas y honrosas excepciones, tantos altos funcionarios dedicados a impedir que otros hicieran algo, sin que en nuestras conversaciones pareciera pasar por sus cabezas una sombra de preocupación por un interés algo más general que el de su propia facción. Este fraccionamiento se produjo también entre los propios dirigentes de la Coordinadora; su táctica de cruda acumulación de poder sin ninguna concepción de interés general del país, los dividió en un laberinto de mutuos celos, vetos y bloqueos.

Uno de los resultados fue no sólo una merecida imagen de ineffectividad gubernamental para decidir y, sobre todo, implementar políticas, sino también la reiterada proyección hacia la opinión pública de un gobierno en el que casi nadie tenía temas sustantivos que presentar (esto apareció dramáticamente en la campaña para la crucial elección parcial de 1987—donde el Radicalismo fue derrotado por el Peronismo—hecha en bases a *slogans* de un vacío abismal.)⁴ Además, estas personas, aún después de caducado el sueño del Tercer Movimiento Histórico, siguieron hablando y actuando con una arrogancia que, además de insultar a la opinión pública,

⁴ El principal slogan de esa campaña era JUNTOS PODEMOS, en este país altamente politizado y para entonces ya angustiado por una serie de problemas económicos, sociales y militares sobre los cuales cabía esperar alguna propuesta del gobierno y su partido.

llevó a, como veremos, la máxima viveza: ¡el adelantamiento de las elecciones presidenciales de 1989! Para peor, en este trasfondo, compuesto por las desventuras de la economía y, como queda dicho, por la tremenda ineffectividad del aparato estatal, el prestigio personal de Alfonsín se desgastó velozmente.

(3) *Un cierto estilo de hacer política (económica)*. Aunque es parte de un tema mucho más amplio y complicado, debo discutir aquí algunos aspectos de este estilo, por lo que contribuyó a uno de los errores más cercanos—y determinantes—de la actual crisis. Cualquiera que fuere el juicio sobre los presupuestos, concepciones y resultados del Plan Austral y sus equivalentes, hay un lado de los mismos que me parece *políticamente* irrefutable: son conflictivos con el proceso de creación y fortalecimiento institucional requeridos para la consolidación de la democracia. Se trata, por supuesto, del secreto y la sorpresa con que, necesariamente pasando por encima de Congreso, partidos e intereses sociales organizados, esos planes son anunciados y (fatalmente, parece) renovados o rectificadas no mucho después. Se trata, también, más allá de salvedades que los economistas a cargo pueden formular en conversaciones privadas o en *memorandums* reservados, de la inevitable utilización política de los momentos en que estos Planes parecen funcionar. El triunfalismo; la ilusión que con algunas medidas es posible solucionar graves problemas estructurales; las expectativas irresponsablemente alimentadas; la inevitable personalización del poder en el presidente (cuyo prestigio queda, entonces, innecesariamente identificado con los avatares de estos planes); el mensaje (implícito pero elocuente) que ni el Congreso y ni los partidos sirven para resolver cuestiones realmente importantes—todo esto no hace falta elaborarlo. Sólo conviene agregar que, cuando los infortunios del plan hacen necesario recurrir al Congreso y a los partidos, no pocos se rasgan las vestiduras, agregando otra herida a la tarea de institucionalización democrática, ante la escasa “solidaridad” y “sentido de responsabilidad” de aquellas instituciones.

Pero, además, sospecho que estos planes y su estilo de toma de decisiones, aún cuando claramente ya han fracasado, parecen fomentar las más onnipotentes—y peligrosas—ilusiones de los gobernantes, economistas o no. Tal vez sea que, cuando la crisis asoma nuevamente la cabeza, haya una potente demanda de presidentes y otros personajes que, tal vez aún creyendo en la magia del saber económico, reclaman nuevos “paquetes” decididos fuera de los circuitos institucionales y de representación de intereses. Tal vez sea, también, que cuando está en el gobierno y quiere rescatar del fracaso medidas que anteriormente tomó, el economista tiende a sucumbir a la tentación de “hacer otro intento”. No estoy seguro acerca de lo que pueden realmente explicar fenómenos que pertenecen a la patología política de ciertos funcionarios que tienen, por otro lado, legítimo derecho a reivindicar su trayectoria democrática. Pero el hecho es que en la Argentina, como en otros países que se embarcaron en estos benditos planes, parece haberse convertido en vicio tomar una y otra vez medidas que eluden cuidadosamente (sin que

los resultados a la vista puedan, por cierto, justificarlas por su eficacia)⁵ los mecanismos de consulta, negociación, y coparticipación institucionalizada en la toma de decisiones que son característicos de las democracias estables que, se supone, entre todos queremos construir.

Tal vez estas repeticiones (para lectores con un oído Freudiano aviso que este término no es inocente) se deban a una combinación de omnipotencia (“después de todo, ¿cómo pueden “esos otros” saber más que yo lo que hay que hacer?”) y de desesperación (“ahora que las cosas están tan mal, ¿cómo voy a abandonar el barco y no hacer un nuevo intento de arreglarlas?”). Sospecho que mucho de esto hubo en ese otro gran culpable de la actual crisis argentina: el “Plan Primavera”.

Cuando, en 1988, las tasas de inflación venían creciendo amenazadoramente y otras variables no se comportaban mejor, en agosto apareció aquel Plan. La idea era sencilla: tomar medidas para controlar la inflación y, en lo posible, mejorar los salarios reales. Objetivo: llegar a las elecciones presidenciales en una situación que permitiría al candidato del Partido Radical—Angeloz—ganarlas; esta expectativa fue reforzada cuando, poco después, “el Peronismo se suicidó electoralmente” al elegir Menem como su candidato. Claro que, como la economía no daba para mucho, había que tomar varias cosas en cuenta. La primera fue que—como el Plan Primavera tenía bases endebladas—para garantizar sus benéficos efectos hasta las elecciones presidenciales era conveniente adelantarlas en todo lo que la Constitución lo permita. De ahí, no hace falta decirlo, resultaron los surrealistas ocho meses que median entre las elecciones ya ocurridas y el plazo legalmente establecido para la transferencia del gobierno.

Otra consideración fue que, como en la economía real no había nada que sustentara ese pase de magia, el beneficio político anticipado justificaba que el “Plan Primavera” se sustentara sobre bases precarias y, por lo menos, poco consistentes con un futuro algo más venturoso de la economía.⁶ Esto es, se decretó un congelamiento de precios que no funcionó muy bien (ni nadie esperó que lo hiciera), pero que sirvió para amortiguar las estadísticas de variación de precios; se provocó un fuerte atraso en las tarifas públicas y otros precios cobrados por el estado (con las consecuencias que son de imaginarse para sus muy maltrechas finanzas); y, sobre todo, se inauguró una política de tasas de interés extraordinariamente altas. Parte de esta medida fue

⁵ Es importante comparar con Uruguay. Para decir lo menos, el gobierno democrático de este país no se encontró con una herencia económica mejor que la de Brasil y Argentina. Pero el contenido y estilo de la política económica, en contraste con estos países (y Perú, con el desastre del “Plan Inti”, pariente cercano del Austral y el Cruzado) fue incremental y negociado con el Congreso y diversas fuerzas sociales. Aún con todas las dificultades del caso (incluyendo una pesada deuda externa) el desempeño económico de la democracia uruguaya ha sido mejor, en prácticamente cualquier indicador que a uno se le ocurra, que el de nuestros países.

⁶ Un excelente análisis de este Plan puede encontrarse en Mónica Baer, “O Descontrole da Política Econômica na Argentina”, Secretaría de Economía e Planejamento/SP, *Análise de Conjuntura Econômica*, no. 34, 7.4.

un “pacto de caballeros”, reservado pero notorio, con los grandes capitalistas y/o especuladores, por el cual el gobierno se comprometió a mantener invariada la relación dólar-austral hasta las elecciones de mayo de 1989. En otras palabras, se buscó (y, por un tiempo se produjo) lo que no sé si se puede llamar “ingreso” (ya que buena parte de ese dinero parece que fue de especuladores argentinos que provisoriamente retornaron fondos aplicados en el exterior) un ingreso en divisas de capitales especulativos, atraídos por las fenomenales ganancias que resultaban de los altísimos intereses internos y de la “garantía” que el Austral no sería devaluado durante ese período. Las consecuencias en términos de distribución del ingreso, de aún mayor empobrecimiento del aparato estatal y de nuevo impulso a una economía especulativa, no parecieron importar mucho, porque “sólo” se trataba de una travesía de seis meses (hasta las elecciones presidenciales, como ya he dicho por eso anticipadas a mayo 1989). Uno de los pilares de todo esto era que no tardarían en ocurrir nuevos acuerdos con los acreedores externos; ellos insuflarían fondos de largo plazo que disminuirían el peso de los capitales especulativos y, con ello, permitirían—también antes de las elecciones—bajar la tasa doméstica de interés, disminuir aún más la inflación y, en general, llegar con una economía suficientemente arreglada a las elecciones presidenciales.

Perfecto. Sólo que hubo algunos detalles. Primero, el nuevo gobierno Bush en Estados Unidos no actuó con la rapidez supuesta por el esquema, ni el FMI ni los bancos acreedores estuvieron dispuestos a tender a tiempo la esperada “red de salvataje”. Otro detalle fue, en enero, el asalto al cuartel de La Tablada, que mostró, para terror de muchos, que buena parte de los fantasmas del pasado seguían vivos. Otro detalle fue que en las encuestas de opinión Menem se obstinaba en mantener amplia ventaja sobre Angeloz. Así, a comienzos de febrero, algún especulador se asustó y, en lugar de seguir confiando en futuros meses de excelentes ganancias, reconvirtió sus australes en los sacrosantos dólares. Ahí comenzó la estampida. Pero el gobierno sabía que si ella continuaba todo iba explotar, sin contar que violar el “acuerdo de caballeros” mediante la devaluación que podría haber contenido esa estampida, y por lo tanto someterlos a pesadas pérdidas, provocaría la furia de una “élite” empresarial que aún prefería la pálida “sensatez” de Angeloz al Menem que por entonces prometía el gran “salario” y la “revolución productiva” como la panacea de los problemas nacionales.

Por lo tanto, la solución fue quemar las divisas argentinas (estimadas en ese momento en 4 billones de \$US) en la esperanza de contener la estampida. Esto, para decirlo suavemente, no gustó a los acreedores externos, quienes cerraron toda posibilidad de un salvataje de emergencia de ese gobierno tan “irresponsable”. Ni ese “heróico sacrificio” de las divisas de país consiguió detener la estampida. El resultado fue que, a fines de febrero, con las divisas del Banco Central terminadas, la maxi-devaluación y otras medidas cambiarias que violaron el “acuerdo de caballeros” acabaron ocurriendo.

Obviamente, el peor de los mundos. Las consecuencias económicas y financieras de esas medidas fueron entonces mucho peores que si se hubieran adoptado antes de liquidar la reserva de divisas y de profundizar aún más—si cabe imaginar—la quiebra del aparato estatal. No menos importante, los empresarios/especuladores que, numerosas gestiones gubernamentales mediante, siguieron creyendo en el “pacto de caballeros”, se encontraron con que sus dulces expectativas de ganancias se habían convertido en un serio quebranto. Lo que quedaba de preferencia de buena parte de los capitalistas por la continuidad del gobierno radical se esfumó en ese momento. De hecho, según diversas indicaciones, la reacción fue más allá: a partir de entonces esos actores sabotearon los intentos del gobierno de, por lo menos, llegar a las elecciones con tasas de cambio y de interés razonablemente estabilizadas—de mal en mal, para aquellos Menem pasó a ser la opción menos peor, ayudado por un discurso que se fue tornando más cauto a medida que se aproximaba a la victoria.

Así se precipitó el colapso al que acabamos de asistir. El gobierno “defraudó”, si no fraudó, a capitalistas y especuladores externos e internos, al esperar hasta el último momento para cambiar las reglas del juego del “Plan Primavera”. Con esa demora agudizó hasta el paroxismo las consecuencias del colapso de dicho Plan, ratificó la ya establecida imagen de incapacidad del gobierno, y dejó al pobre Angeloz la tarea imposible de remontar todo esto durante su campaña electoral.

El resto son las noticias que se conocen: un gran agujero en el que, en dos meses, ese gobierno y, con él, la Argentina, se precipitaron. Desde hoy, a partir de la catástrofe que se generó, el brutal empeoramiento de la situación económica, el hambre en un país que ni en sus peores pesadillas imaginó que lo acosaría, el avance de la extrema derecha (incluido, por cierto, el gesto insolente que los militares han recuperado), los retrocesos en las garantías jurídicas y las libertades públicas, todo eso, entre otras cosas, es el resultado directo de la mezcla de omnipotencia y desesperación que llevó al Plan Primavera.

Pero, como he argumentado aquí, estas desgracias, y la desesperación que expresaron y realimentaron, no pueden ser entendidas sino como parte de un transcurso en el que—por tentaciones y estilos que, desgraciadamente, tienen mucho más que ver con la vieja antropofagia política argentina que con una vocación democrática⁷—se fue dejando de lado preciosas

⁷ Esto plantea problemas, en relación con el tema del aprendizaje realizado por los políticos durante el precedente régimen autoritario, que probablemente sean más complicados y menos optimistas que lo que supuse en algún trabajo anterior (vide, esp., mis textos en Fábio Wanderley Reis e Guillermo O'Donnell, eds., *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas* (São Paulo: Editora Vértice, 1988). En el caso que nos ocupa, ese aprendizaje apareció, entre otras cosas, en el gran cuidado del gobierno en efectivizar las garantías individuales y asociativas de la Constitución, así como en la clara actitud de buena parte de los “renovadores” del Peronismo en sustentar el proceso democrático (así como en el fuerte repudio de la mayoría de la población y de las organizaciones sociales a las rebeliones militares que agitaron este período). Pero, al

oportunidades de institucionalizar la aspiración democrática que llevó a este gobierno al poder. Si quedan aún otras oportunidades, y si el abismo en el que nuevamente estamos puede esta vez servir para aprender una convivencia mejor, no me atrevo a predecir. Lo cierto es que, paradoja de paradojas, esta posibilidad ahora pasa, centralmente, por la capacidad de gestión efectiva y democrática que puedan tener un partido y un presidente electo contra los cuales, precisamente, el gobierno que hoy agoniza se definió como la alternativa democrática del país.

menos entre importantes actores políticos, ese aprendizaje, como hemos visto, no se extendió a otros aspectos fundamentales para avanzar en la consolidación democrática.