



PREMIO ACADEMIA NACIONAL DE
CIENCIAS MORALES Y POLÍTICAS 2024

Convocado sobre el tema

El gobierno de Raúl Alfonsín

Jurado del Premio: académicos de numero

Ana María Mustapic,

Horacio Jaunarena y

Martín Farrell

Ganadores:

Jesús Rodríguez y Alejandro Garvie

Auspiciado por:



La huella democrática
Política y economía en el período
1983 y 1989

Alejandro Garvie

Jesús Rodríguez

Índice

| | |
|-----------------------|----|
| Presentación | 4 |
| Argentina hacia 1983 | 10 |
| El camino democrático | 17 |
| La cuestión económica | 31 |
| A modo de conclusión | 51 |
| Bibliografía | 65 |

Presentación

“La democracia no es una meta que se pueda alcanzar para dedicarse después a otros objetivos; es una condición que sólo se puede mantener si todo ciudadano la defiende.”

Rigoberta Menchú

Existe cierta unanimidad acerca de que el turbulento período de la historia argentina reciente, que va de 1983 a 1989, arrojó como saldo positivo la consolidación del sistema democrático como forma de gobierno, permitiendo a Argentina dejar atrás décadas de tutelaje de lo que algunos autores denominaron el “partido militar”, como agente ordenador de un sistema político desequilibrado e incapaz de establecer una hoja de ruta común y procesar las diferencias y los intereses.

La transición inmediatamente anterior, la de 1973, fue fallida y dio lugar a la dictadura más sangrienta de las vividas hasta entonces, como recordatorio del poder que ejercían los grupos dominantes acompañados de la población temerosa, un sustrato poco fértil para la democracia.¹

Con sus particularidades, nuestro país no pudo sustraerse al influjo de las tendencias y procesos globales que moldearon el siglo XX, pasando por las experiencias militares como nuestros vecinos de la región y compartiendo

¹ “Conviene recordar que el Estado Burocrático Autoritario es, en su emergencia, la respuesta atemorizada de sectores dominantes y ciertos sectores medios ante lo que apareció como un alto grado de amenaza por parte de un sector popular políticamente activado - es decir, no solo movilizado en política sino también sostenido en una red organizacional que, al menos en el período precedente a la implantación del EBA, se extendió y autonomizó en forma notable de las clases dominantes” (O’Donnell: 1997)

su carácter periférico, además de asistir al cambio de la influencia británica hacia la estadounidense en el marco de la Guerra Fría con impactos y consecuencias en los equilibrios políticos.

Consideramos que el período transicional que abarca el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR), entre 1983-1989, fue la piedra basal del sistema político argentino cuyos vestigios reconocemos todavía hoy, y conocer las circunstancias y su arquitectura final pueden ayudarnos a comprender algunos aspectos de los problemas políticos, económicos y sociales de la actualidad. Haremos, además, un especial hincapié en la forma de transición entre el autoritarismo y la naciente democracia que muestra rasgos de excepción en la región.

Un breve pantallazo de los años previos al inicio de la actual etapa democrática mostrará que a mediados de 1982 la sociedad argentina estaba sumida en una de las circunstancias más dramáticas de su historia contemporánea. El gobierno estaba a cargo del autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional (PRN), a la postre el último gobierno militar de una saga iniciada en 1930, que fue muy bien recibido, en general en 1976, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Tuvo el respaldo de una sociedad argentina asustada por la violencia política y por la crisis de una economía ceñida a un patrón de acumulación agotado; y el apoyo y participación de diversos actores políticos y sociales, así como de las cúpulas empresarias, entre las que se destacó la APEGE², dentro de los varios

² La Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias (APEGE) fue una agrupación empresarial integrada por el Consejo Empresario Argentino, la Sociedad Rural Argentina, la Unión Comercial Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción, la Cámara Argentina de Comercio, la Federación Económica de la Provincia de Buenos Aires, Confederaciones Rurales Argentinas, la Cámara de Sociedades Anónimas, la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Rosario y la Copal. Fundada en agosto de 1975 dejó de funcionar a principios de 1977. Su creación estuvo relacionada con el golpe de Estado al que brindó un total apoyo. En febrero de 1976 la APEGE organizó un lockout o huelga general empresaria, la única de la historia argentina, que es considerado como el inicio del golpe que depuso a la presidenta María Estela Martínez. Muchos de sus dirigentes pasaron a ser funcionarios del PRN.

pronunciamientos públicos favorables desde distintos sectores del campo político, social e institucional. Al día siguiente de instaurado el PRN, los diarios de circulación nacional publicaron una solicitada de fuerzas políticas provinciales en apoyo explícito del régimen de facto y a sus objetivos.³

Hasta el Partido Comunista argentino brindó su apoyo al gobierno militar, influido por las conveniencias comerciales de la Unión Soviética, tal como se describe en documentos desclasificados recientemente.⁴

Pero, hacia 1982, el PRN sólo podía mostrar que había logrado conjurar la acción armada de las organizaciones guerrilleras, que ya para 1976 estaban derrotadas en el plano operativo, pero al altísimo costo de emplear métodos ilegales y tan criminales como aquellos que había combatido y con el agravante de hacerlo desde el Estado. Para ese tiempo, las consecuencias de la represión ilegal comenzaban a tener difusión en los medios masivos de comunicación y el mundo incorporaba una palabra con vergonzante origen argentino: desaparecido.

El PRN fue colocando al país en una situación de aislamiento y desconsideración dentro del concierto de las naciones, como resultado de la represión ilegal local y regional a través del Plan Cóndor, de las acciones clandestinas de oficiales del ejército en el adiestramiento de fuerzas irregulares en Centroamérica y por su involucramiento en un golpe de estado en Bolivia. En su último intento por mantenerse en el poder el PRN apeló a su especialización en el uso de la fuerza para resolver conflictos, embarcando

³ La solicitada fue firmada por la Fuerza Federalista Popular y el Movimiento Línea Popular. Estos frentes de partidos provinciales conservadores con algún sesgo liberal están caracterizados por Sergio Morresi (2011).

⁴ “El PC argentino no fue incluido en la lista de los partidos prohibidos y continuó operando, aunque de acuerdo con los decretos (los de 1976 y 1978), que complementaron dicha prohibición, algunas organizaciones que estaban dirigidas u orientadas por el Partido Comunista, en particular los sindicatos, los grupos estudiantiles, fueron incluidos en la lista de proscripción, y el comité de solidaridad con Chile COMACHI fue particularmente reprimido.” (Schelchikov: 2022)

a la nación en una guerra de muy previsible desenlace contra una potencia de la OTAN. La derrota expuso el agotamiento definitivo del último régimen militar argentino, y con su completa deslegitimación social selló la puerta para eventuales futuras intervenciones de las FF.AA. en los asuntos públicos.

En 1982, tras la derrota de Malvinas, el gobierno de facto no tenía ni un solo logro que mostrar y estaba diezmado por las rencillas internas que ya estaban expresadas en su constitución inicial como Junta Militar, una colegiación tripartita que reflejaba las diferentes posiciones del ejército, la marina y la aeronáutica, respecto a varios asuntos, en los que el ejército, por tamaño, antigüedad y prosapia era mayoritario.

Peor aún, al finalizar su gestión se había agravado la situación económica y social al punto de llegar a la cesación de pagos en sus obligaciones financieras internacionales, situación determinada por el incremento extraordinario de la deuda externa, equivalente al producto de cinco años de exportaciones y al 67 por ciento del PIB; y la inflación de ese año superó el 400 por ciento, siendo una de las más altas del mundo, debido a notorios desequilibrios macroeconómicos.

Desde el final de la guerra de Malvinas, se desarrolló una etapa de inédito vértigo político que concluyó en diciembre de 1983 con el arribo al poder de un gobierno surgido de la primera elección nacional libre, con voto universal y sin las proscripciones ni condicionamientos que habían dominado los breves períodos de democracia vigilada desde 1955.

La transición entre el régimen autoritario agotado y la democracia que llegaba fue la primera en la región que tuvo rasgos particulares que la diferenció nítidamente de las experiencias contemporáneas tanto en la Europa mediterránea como las del cono sur de América.

En Argentina, a diferencia de los casos anteriores Ecuador, Perú, Honduras y Bolivia, y posteriores de Uruguay, Brasil, Paraguay y Chile, la marca distintiva de la transición fue la ausencia de espacios de negociación entre el proceso autoritario saliente y el sistema político sucesor.

En este ensayo proponemos mostrar que el papel de esa importante diferencia con otras experiencias transicionales tuvo consecuencias muy notorias en la naturaleza y funcionamiento del sistema político naciente que se evidenció en los resultados en dos campos muy concretos de la acción del gobierno de la UCR: el abordaje de la aplicación de la Justicia tanto a la represión ilegal como a los máximos cabecillas de los grupos armados insurgentes, y en la merma de las capacidades para afrontar con algún grado de éxito los enormes desafíos económicos que impusieron la inmediata hipoteca que dejó el PRN sobre las generaciones futuras y la imposibilidad de consolidar un modelo de acumulación que superara el agotado, en un contexto democrático en el que las demandas sociales eran múltiples.

Sostenemos que en el caso argentino, la falta de acuerdos entre el sistema político y el régimen saliente limitó la práctica de la cooperación entre los partidos políticos al respeto de las reglas de la soberanía popular como única fuente legítima de poder.

Ese acuerdo, esencial pero acotado a los requisitos de acceso y a la legitimación del ejercicio del poder no estuvo acompañado de instancias de diálogo cooperativo entre gobierno y oposición con el Congreso como escenario principal de esa deliberación, debido a razones que veremos más adelante, por lo que se obtuvieron resultados ambivalentes.

En este ensayo proponemos presentar esta idea recorriendo la situación previa a 1983, la dinámica de transición hacia la democracia, la situación internacional de tal coyuntura, el abordaje de la Justicia sobre la violación a los derechos humanos por parte del PRN y un especial foco en

las marchas y contramarchas de la realidad económica con sus fallas iniciales en el diagnóstico y, más tarde, con políticas y herramientas que siendo técnicamente viables tuvieron endeble andamios políticos para asegurar su éxito.

También se dará cuenta de la evolución de los partidos mayoritarios en plena transformación durante todo ese lapso en el que Argentina recuperaría el sistema democrático de manera duradera.

En las conclusiones provisorias de este ensayo dejaremos planteadas las consecuencias sucesivas y actuales de la particularidad que el sistema político argentino adoptó a partir de 1983 y que sigue reclamando voluntad, coraje y sabiduría de sus integrantes para afianzar el funcionamiento de los partidos políticos, sin los cuales prevalecen proyectos “fundacionales”, liderazgos “providenciales” o estrategias movimientistas que eluden los mecanismos elementales de la deliberación política y la democracia representativa.

Por último, queremos advertir al lector acerca de una regla que nos impusimos para escribir este ensayo: no utilizar los nombres de los protagonistas. No por resultar irrelevantes, sino como una forma de enfocarnos exclusivamente en la dinámica de los acontecimientos, en sus causas y consecuencias.⁵

⁵ Hemos hecho una excepción en los epígrafes al inicio de cada capítulo.

Argentina hacia 1983

“Los militares deben recordar que son servidores de la República y no sus amos. Y en vez de guardar las urnas deben guardar mejor el patrimonio nacional y los derechos humanos.”

Raúl Alfonsín

La dictadura iniciada en 1976 se propuso profundizar el alcance de sus antecesoras y llevar su accionar represivo a niveles nunca antes alcanzados. Además de suspender la actividad política y sindical, el PRN disolvió los cuerpos legislativos de los tres niveles del Estado, intervino la Justicia y removió a los jueces de la Corte Suprema con el objetivo de ordenar el país de manera “definitiva”, asunto que los políticos no podían hacer, según entendía en su dogma castrense, por sus actitudes “corruptas, demagógicas e irresponsables”.⁶ Cuidadosamente dosificados por arma para reforzar el espíritu corporativo, oficiales de las fuerzas colonizaron el Estado en su totalidad, aunque esa pretendida unidad nunca pudo ocultar sus grandes diferencias en materia económica y la supremacía lógica del Ejército por sobre las otras dos fuerzas.

En cambio, esa comunidad de objetivos e instrumentos sí se logró en las metodologías ilegales de la represión generalizada, en su aversión al marxismo y en su empeño en esculpir a golpes una sociedad alineada con supuestos valores occidentales y cristianos, como sostuvo un jerarca marino del PRN “una actitud del alma no atada a ninguna geografía”. Si bien el peso de la derrota militar en Malvinas a manos del Reino Unido tuvo una

⁶ Esta calificación operó en la base de las sucesivas crisis de la democracia. En 1989 cuando el candidato del PJ que ganó la elección lo hizo presentándose ante el electorado como un outsider (cuando claramente no lo era), sobre todo en 2001 y más notoriamente en 2023 cuando un presidente surgido de una agrupación política creada en 2020 alcanzó la presidencia atizando la frustración popular, culpabilizando a “la casta” política, caracterizada como la fuente de todos los males.

significación determinante sobre el colapso final, el tipo peculiar de transición estuvo condicionado por un PRN ya erosionado por la crisis económica a la que condujo su ideario y por la ya inocultable represión ilegal.

En este contexto se hicieron sentir los efectos de la actividad política y sindical que comenzó a revitalizarse ante el primer resquebrajamiento del régimen, hacia fines de 1979, fecha para la cual se había acallado, incluso, la euforia por haber obtenido, el seleccionado nacional de fútbol, su primer campeonato Mundial en condición de local.

Esta acción política no habría desembocado en los resultados vividos sin haber mediado el conflicto bélico del Atlántico sur, pero es relevante para entender la dinámica de la transición y la deriva de la misma. No sería la primera vez, ni la última, que los asuntos externos influirían sobre la política nacional y, en especial, la del PRN.⁷

En 1977, hubo una modificación en el escenario internacional que hasta ese momento había sido favorable y sostenedor del accionar represivo del PRN, que se consideraba la vanguardia de la tercera guerra mundial. El recambio presidencial en los EE.UU. colocó a los demócratas en el gobierno y con ellos se desvaneció el apoyo que los republicanos habían prestado a la primera Junta Militar. La nueva política exterior del Departamento de Estado basada en la promoción y defensa de los derechos humanos, se tradujo en diversas presiones a la dictadura, que incluyeron tres visitas oficiales al país y un encuentro con el titular del PEN de la responsable de la Oficina de Derechos Humanos del Departamento de Estado en 1977.

La Casa Blanca promovió la visita de la Comisión Interamericana por los Derechos Humanos (CIDH) y consiguió su aceptación luego de una

⁷ Mario Rapoport es un autor que siempre ha señalado la importancia de las relaciones exteriores en el desarrollo argentino. (Rapoport, Mario y colaboradores; 2000)

gestión personal del vicepresidente de Estados Unidos con el titular del PEN en ocasión de la asunción del nuevo Papa en Roma, en 1978. La visita se concretó en 1979 y fue tolerada por el PRN por la necesidad de conseguir financiamiento, impedido por la oposición de los representantes del gobierno de los EEUU en los organismos financieros multilaterales en cumplimiento de mandatos legales del Congreso, para la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá.

La CIDH estableció su sede de trabajo en las oficinas de la OEA, en la Capital Federal, y a lo largo de los 17 días de la misión de observación local circularon por esa dependencia cientos de ciudadanos que hicieron notorias filas sobre la vereda para denunciar la desaparición forzada de algún familiar. La comisión terminó registrando unas 5600 denuncias de violaciones a los derechos humanos que engrosaron un informe detallando los secuestros, tortura y desaparición de miles de personas.⁸

Para completar el juego de la geopolítica en el marco de la Guerra Fría, veamos las actitudes de las potencias comunistas.

El titular del PEN, en 1980, fue el segundo mandatario latinoamericano, después del presidente de México, en visitar la República Popular China en donde fue elogiado por “los vertiginosos progresos conseguidos por la Argentina en los últimos años”.

Por su parte, la Unión Soviética (URSS) mantuvo la política de no acompañar las denuncias ante los foros internacionales que acusaban a la dictadura de graves violaciones a los derechos humanos, a la par que sostuvo con Argentina relaciones comerciales privilegiadas, en grado tal, que a partir

⁸ El Partido Justicialista entregó un documento a la CIDH que afirmaba “no podemos aceptar que a la lucha contra la minoría terrorista - de la que también hemos sido víctimas- se la quiera transformar en una excusa para implantar el terrorismo de estado”. <https://www.parlamentario.com/2014/09/04/la-valentia-de-un-politico-ejemplar/>. La UCR no presentó documento oficial pero el líder del Movimiento Renovación y Cambio había hecho varias presentaciones en sede judicial afirmando que “la actividad represiva del Estado no debe atentar contra la vida, los derechos y el honor de los ciudadanos”.

de 1979 la URSS se convirtió en el principal socio comercial del país, un intercambio que alcanzó cifras récord cuando Washington impuso un embargo de cereales a Moscú por la intervención militar soviética en Afganistán. Este acercamiento alentó, incluso, un ilusorio apoyo militar soviético durante la guerra de Malvinas.

El empeoramiento de la situación económica y social y la presión internacional por el esclarecimiento de la violación de los derechos humanos encabezada por el gobierno demócrata estadounidense aceleraron el esquema de normalización institucional y el gobierno de facto se vio compelido a ofrecer a los partidos políticos una hoja de ruta.

Lejos habían quedado los sueños de la dictadura que incluían la fundación de un partido que representara sus valores e intereses, alejados de los partidos mayoritarios teñidos de “populismo y demagogia” (PJ y UCR), mediante la creación del Movimiento de Opinión Nacional (MON), la “cría del proceso” en la jerga de entonces, que en el anhelo de la dictadura estaba llamado a ser aquel partido que en régimen político ideal concretaría las aspiraciones refundacionales del PRN, es decir, la institucionalización de un sistema que incluyera al partido militar cuya dominancia venía vigente desde 1930.

Con la intención de iniciar esa apertura, o “convergencia cívico-militar”, en diciembre de 1979, la dictadura publicó las “Bases políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional”, un documento que proponía la instauración de una democracia “modernizada” y que ratificaba los dogmas de política económica enunciados en 1976.

En 1980 se renovó el llamado “diálogo político” entre los jefes del régimen y los representantes de los partidos. A las primeras reuniones del diálogo acudieron un heterogéneo conjunto de fuerzas conservadoras, la mayoría de ellas de origen provincial, que en rondas anteriores y habiendo

acompañado desde el golpe mismo al PRN ahora prestaban un apoyo reticente porque las provincias de las que provenían sufrían los efectos desastrosos de la política económica. En lo único en que coincidían plenamente con las Fuerzas Armadas era en su calidad de rectora “moral de la nueva sociedad” y no cuestionaban la represión ilegal. Ese apoyo les valió a distintas expresiones partidarias provinciales el acceso a gobernaciones y otros cargos nacionales de sus figuras más encumbradas.

Con la incorporación de los representantes de los partidos mayoritarios al diálogo se insinuaba la posibilidad de un cierto espíritu para negociar una salida decorosa para las FF.AA.

Pero ese camino se clausuró un año después ante la fuerte pérdida de legitimidad del PRN debido a la grave crisis provocada por el agotamiento de un esquema de política económica que había recibido el golpe del aumento de las tasas de interés internacional y, además, por el deterioro en los términos del intercambio del comercio exterior.

Con el programado cambio de autoridades en 1981 daba comienzo un período de improvisación y de intento de mitigación de una crisis caracterizada por haber transformado una economía en la que, desde la década de 1930, la industria había crecido y complejizando el entramado productivo, dando a los sectores sindicales poder político en la negociación distributiva, hacia una dura desarticulación de esas cadenas de producción con pérdida de ramas de actividad, represión de dirigentes sindicales de las comisiones internas y fuerte concentración en firmas que se diversificaron para abarcar sectores completos de la actividad económica, dando nacimiento a los grupos empresarios.

Durante el PRN, al igual que los políticos, los sindicalistas continuaron con la actividad gremial, aunque estaba prohibida. Brevemente, podemos decir que las “62 organizaciones” fueron proscritas mientras que

hubo una permanente y progresiva intervención de los sindicatos (de 57 en 1976, hasta 223, a fines de 1979) bajo la acusación de corrupción.

En este contexto, el recambio de autoridades nacionales previsto para 1981 dejó en evidencia las disidencias internas que acrecentaron el grado de debilidad del régimen en la nueva etapa.

Esto abriría el camino para que la UCR, en acuerdo con otras fuerzas, propusiera la formación de una instancia pluripartidaria como forma de consolidar el terreno ganado en la ventana abierta por el PRN al diálogo político, y para prevenir la posibilidad de que el régimen sembrara la discordia entre las fuerzas democráticas.

En el primer documento público del frente se declaró el inicio unilateral de la transición a la democracia y este acto puede considerarse la semilla de la Multipartidaria, unidad de acción política que buscará y será protagonista de la transición, teniendo al radicalismo y al peronismo como artífices.

Hasta aquí, los líderes de los distintos partidos, los mismos que no supieron encontrar un procedimiento consensuado para evitar el golpe de 1976, formados durante las décadas anteriores, cruzados por ideas y conflictos de larga data, sobre todo el eje peronismo-antiperonismo, lograban una unidad transitoria en la Multipartidaria frente a una dictadura militar que, a su vez, exhibía una falta de cohesión interna y las consecuencias de la crisis económica de la cual era en gran parte responsable.

La idea del clivaje político “democracia versus dictadura” comenzaría a construirse y a influir en el tipo de transición que resultaría. Sin embargo, queda claro que los acuerdos interpartidarios comenzaron a tejerse alrededor de las reglas de juego, no de un núcleo básico de políticas públicas a sostener por el nuevo sistema político en curso, y con ese espíritu agonial, bastante

arraigado en la cultura política argentina, el país marcharía unido por el espanto que día a día se iba revelando a la luz pública por las organizaciones de defensa de los derechos humanos y por la prensa en general, hacia una normalización de la vida política, en medio del caos económico.

El camino democrático

“La transición es un proceso, extendido en el tiempo, cuya primera fase es el inicio de la descomposición del régimen autoritario, la segunda la instalación de un régimen político democrático que se continua en un tercer momento en el cual, en medio de fuertes tensiones, se procura consolidar el nuevo régimen”

Juan Carlos Portantiero

La transición comenzó con los movimientos previos de “apertura” del régimen autoritario, pasó por los comicios de 1983 y culminó con el afianzamiento del sistema democrático en la práctica continuada y bastante consolidada de las instituciones en el marco del estado de derecho. Sin embargo, nada fue tan sencillo como este relato. Cada etapa tuvo sus particularidades y todas conformaron una transición muy singular, diferente a las que luego vendrían en los países vecinos en los que mayoritariamente el traspaso de régimen, y las consecuencias de la represión a las organizaciones armadas, fue pactado con las dictaduras salientes.

Ha sido planteado con razón que, a partir de 1983, no se restauró un orden perdido en 1976 sino que se inició una etapa que clausuró 53 años de inestabilidad institucional dominada por el partido militar, con políticos y partidos que se forjaron en ese yunque y que eran portadores de las tradiciones de un largo período dominado por el autoritarismo, las proscripciones y la violencia política⁹, jalonado con intentos democráticos

⁹ Cuando hablamos de violencia política no nos referimos sólo al clima de los años 60 y 70 signados por el combate entre la “guerra revolucionaria popular prolongada” de las organizaciones guerrilleras y las FF.AA. con su doctrina de “guerra ideológica integral y permanente”, sino como una característica de la acción política en la Argentina del Siglo XX. Para un panorama amplio del tema ver: “La violencia en la historia argentina reciente: un estado de la cuestión”, en: Historizar el pasado vivo en América Latina, bajo la dirección de Anne Perotin. Publicación electrónica. <http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo> . <http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo> . Junio de 2007

en el que los dos partidos políticos mayoritarios se disputaron el favor del voto: la UCR y el PJ.

Con este acervo, los dirigentes y las endeble estructuras partidarias jugaron en las elecciones presidenciales de 1983, un papel fundamental en el tipo de dinámica que establecería las bases y el desarrollo de la fase “activa” de la transición entre 1983-1989.

Un interrogante abierto era si el sistema político podía sustraerse a las limitaciones de la débil institucionalización partidaria producto de la discontinuidad en el ejercicio de la acción política.

En parte sí pudo porque emergió un liderazgo centrado en la misión de instalar la necesidad de vivir en democracia que sintonizaba con un deseo extendido en vastas capas de la sociedad de vivir en un estado de libertad que iba desde la actividad política hasta las libertades individuales cercenadas con esquemas de censura y la supremacía de una monserga conservadora que se mantuvo durante décadas. Renació, entonces, un fervor por lo público y por la política de características inéditas.

A fines de 1982, la Multipartidaria convocó a la ciudadanía a la "Marcha por la Democracia" que culminaría con la entrega de un petitorio al gobierno de facto en el que se reclamaba un cambio en la política económica y la realización de elecciones nacionales en julio del año siguiente. La marcha masiva a Plaza de Mayo terminó en una dura represión que dejó un muerto como saldo y decenas de heridos y detenidos. No obstante, el gobierno debilitado cedió y fijó fecha de elecciones para octubre de 1983. En ese acto, la Multipartidaria afianzó su papel representativo del sentimiento colectivo reinante y acrecentó su legitimidad frente al régimen autoritario y de esa representación obtuvo la fuerza para no aceptar condicionamiento alguno por parte de los militares. Por lo tanto, tramitó la

retirada de la dictadura, ejerciendo como garante del proceso electoral y del traspaso del mando.

La campaña electoral rumbo a octubre fue muy confrontativa entre los principales actores que constituían la Multipartidaria, eso estaba a tono con la cultura política del país desarrollada desde el siglo XIX en el enfrentamiento de pares antitéticos en apariencia irreconciliables (Unitarios y federales, el puerto y las provincias, la causa y el régimen, radicales y conservadores, peronistas y antiperonistas, etc.)

Por un lado, el PJ que estaba confiado en su historial invicto en elecciones libres resolvió sus candidatos en menos de dos meses antes de la elección, con asperezas y conflictos que reflataron los miedos del pasado violento reciente, puesto que era la primera elección sin su máximo líder tutelando o siendo candidato y con un marcado sesgo conservador en la elección de sus dirigentes.

Por el otro, la UCR, al contrario que el PJ, presentaba un liderazgo renovado merced a la derrota de la línea que había conducido al partido por décadas, aunque ese nuevo liderazgo tuvo la aptitud de contener a los sectores del partido más tradicionales.

Ambos partidos, como así también los minoritarios, desplegaron su actividad con fuerte acento en la territorialidad y en la seducción “cara a cara” con el electorado que estaba muy movilizado, tanto que se lograron afiliaciones masivas y los actos de cierre de la UCR y el PJ tuvieron una concurrencia sin precedentes.

La confrontación de los partidos mayoritarios no dejó espacio para compartir un núcleo de coincidencias básicas, más allá del respeto a las reglas de juego electoral. Así, la UCR denunció un pacto militar-sindical que tenía el fin de asegurar la impunidad por los crímenes del PRN como tiro por

elevación al PJ que no escondía sus intenciones de aceptar la amnistía que el PRN se había extendido a sí mismo y a los autores de actos terroristas, antes de dejar el poder. A su vez, todavía estaba en la memoria de los argentinos el final del gobierno peronista, en 1976, y su responsabilidad por parte de la violencia política desatada en los años '70, y reforzada esa percepción por la presencia en la campaña de actores destacados del último gobierno peronista. Tampoco escapaba a la memoria reciente el caos inflacionario y los efectos devastadores del “Rodrigazo” sobre la economía.

En este marco, la UCR se presentaba como “lo nuevo”, cuando efectivamente no lo era y el peronismo parecía “lo viejo”, algo que sus líderes, ciertas conductas verticalistas y de escasa democracia interna ayudaron a corroborar.

En forma sintética, la UCR pudo instalar en la opinión pública que lo nuevo era la democracia y lo viejo la dictadura haciendo hincapié en ese par antitético. Y, como corolario de ello, se ofrecía como la única fuerza democrática en la liza, una posición muy difícil para tejer consensos con un adversario que dentro de “lo viejo” contaba con su historial de invencible.

Así, el delicado asunto del tratamiento de la represión ilegal no pudo ser objeto de un abordaje compartido por los actores principales del sistema político y quedó abierto a la suerte del resultado electoral. Si ganaba la UCR habría juicios atendiendo los distintos niveles de responsabilidad -aunque no hubiera una “toma de la Bastilla” como dijo el futuro presidente- y si ganaba el peronismo habría la ratificación de la amnistía que había decidido el PRN porque solo quedaba “el juicio de Dios”, como declarara el candidato presidencial de ese partido.

Más allá de que el PRN fracasara estrepitosamente en la aventura militar de Malvinas -a la que también el futuro presidente se opuso desde un

principio- no debe soslayarse el peso de una economía que sumergió al país en la penuria.

La acción de la Multipartidaria y el carácter de colapso repentino que tuvo la transición en Argentina no previno al nuevo gobierno de las amenazas de asonadas e intentos de golpe de estado que eran tan usuales en la historia política reciente del país. Porque si bien no hubo un pacto de transición, los militares conservaron intacto su poder coactivo, con oficiales involucrados en la represión ilegal que aún estaban al mando de tropas y en posibilidad de pretender vetar los intentos de juzgamiento, tal como ocurriría. Y no sólo mantuvieron una presión sobre el frente judicial que se abrió para juzgarlos, sino que los reclamos por ajustes salariales pesaron sobre la suerte de los equilibrios económicos mínimos necesarios para lograr contener la inflación.

Con el nuevo gobierno no sólo no hubo pacto con los militares, sino todo lo contrario. Las tensiones se plantearon ni bien comenzó el período democrático cuando el presidente llevó a la práctica su convicción de que el nuevo orden político no podía fundarse, como afirmaba, en una “claudicación ética”. Esta definición, antes que una reacción política frente a un inexistente reclamo generalizado de la sociedad, constituía una declaración de principios.

La “cuestión militar” hoy alejada de la experiencia de los ciudadanos argentinos, merece aquí un tratamiento más amplio para reconocer su importancia y para colocarla como ejemplo de la falta de acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, como espacio de indeterminación que hizo posible lo que finalmente ocurrió para desplazar al “partido militar” de la historia reciente.

La formación política del presidente adjudicaba a la “ajuricidad” la razón profunda de la decadencia argentina. Esa noción fue definida en una recordada intervención en ocasión de la cena de camaradería de las Fuerzas

Armadas de 1985 como “la proclividad a la acción directa, al atajo antijurídico y a la violencia explícita o implícita” y caracterizó al terrorismo como “una de las formas más crueles y sanguinarias de la acción directa”.

La implementación de esa política de principios se puso en práctica con el dictado de dos decretos consecutivos a los tres días de asumir el nuevo gobierno.

En el primero se dispuso instruir al ministerio público a iniciar la persecución penal a siete jefes guerrilleros que habían liderado las principales organizaciones armadas y en el otro, en su condición de Comandante en Jefe, el presidente ordenó al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas proceder al juzgamiento de los integrantes de las tres primeras Juntas Militares del PRN.

En otro decreto, suscrito dos días más tarde, se creó la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP)¹⁰, con el propósito de “esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas”. El trabajo extraordinario de la Comisión, que los bloques legislativos del justicialismo rehusaron integrar, permitió constatar 8961 desapariciones y registrar la existencia de 340 centros clandestinos de detención.

El marco normativo se completó con la sanción de dos leyes en el Congreso. Una, la primera ley sancionada por el Poder Legislativo, derogó por insanablemente nula la disposición de facto 22.924, publicada en el Boletín Oficial 30 días antes de la finalización de la campaña electoral, por la que se liberaba de la persecución penal tanto a los integrantes de las

¹⁰ La experiencia de la CONADEP sirvió como antecedente en distintos países de América Latina, algunos de ellos luego de prolongados conflictos armados, y en Sudáfrica, luego del fin del régimen del apartheid.

organizaciones armadas como a los jefes del PRN por los hechos cometidos.

En su artículo primero declaraba “extinguidas las acciones penales emergentes de los delitos cometidos con motivación o finalidad terrorista o subversiva, desde el 25 de Mayo de 1973”. En el mismo artículo se establecía que “los beneficios otorgados por esta ley se extienden a todos los hechos de naturaleza penal realizados en ocasión o con motivo del desarrollo de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas actividades terroristas o subversivas, cualquiera hubiere sido su naturaleza o el bien jurídico lesionado”. Se establecía también que los efectos de la ley alcanzaban a “los autores, partícipes, instigadores, cómplices o encubridores y comprende a los delitos comunes conexos”.

La otra ley fue la que modificó el Código de Justicia Militar, sin cambiar el principio de juez natural en causas penales, incorporando una apelación a la Cámara Federal de la sentencia del Consejo Supremo de las FF.AA. y, también, la posibilidad de que la Cámara se avocara en caso de incurrir el Consejo Supremo en demoras injustificadas.

El marco conceptual sobre el tratamiento judicial que debían enfrentar los militares ante la justicia ya lo había establecido durante la campaña quien sería presidente. En un documento público en los primeros días de mayo y en un acto en el estadio de Ferrocarril Oeste el 30 de setiembre, dejó en claro que había que discriminar en tres niveles de responsabilidad: los que dieron las órdenes, los que las cumplieron y los que se extralimitaron en el cumplimiento de las mismas.

La idea rectora era la de centralizar el castigo en los máximos responsables con un objetivo estratégico basado en condenar el pasado sin poner en tela de juicio el futuro democrático. En esencia, prevenir de manera eficaz la reiteración de los trágicos sucesos de la represión ilegal.

Sin embargo, la falta de precisión en términos normativos sobre el deber de obediencia en el plano militar y las dilaciones de las Cámaras Federales, salvo la de la Capital Federal, en avanzar en los juicios, llevó a la administración a proponer una norma legal para acelerar los procesos judiciales. La Ley 23.492, llamada de Punto Final, daba un plazo de 60 días corridos para realizar las denuncias contra los uniformados y fue aprobada, a fines de 1986, superando el dictamen justicialista en el Senado que propiciaba una amplia ley de amnistía para uniformados y guerrilleros.¹¹ Sin embargo, su sanción no produjo los resultados esperados por el Gobierno ya que los tribunales suspendieron la feria judicial y con inusual celeridad procesaron a más de 400 militares.¹²

Como era de esperar, los nuevos procesamientos sumaron inquietud en el personal militar ya suficientemente conmovido por el inédito juicio a los comandantes. Esa combinación abonó el terreno para la acción de grupos que alentaban el desconocimiento de las órdenes judiciales a través de la desobediencia y la insubordinación.

La situación dio pie para los intentos desestabilizadores que comenzaron con este avance de las causas y con el aumento de la inflación a mediados de 1987. El primero de ellos, denominado de “Semana Santa” encontró al radicalismo y al peronismo unidos y en representación de enormes manifestaciones populares de rechazo a la asonada, reafirmando el compromiso del sistema político en el respeto a la soberanía popular como

¹¹ El artículo. 1º de la Ley reza: “Se extinguirá la acción penal respecto de toda persona por su presunta participación en cualquier grado, en los delitos del artículo 10 de la Ley Nº 23.049, que no estuviere prófugo, o declarado en rebeldía, o que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria, por tribunal competente, antes de los sesenta días corridos a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.”

¹² En junio de 1987 se sancionó la Ley 23.521, llamada de Obediencia Debida, que estableció una diferenciación entre los militares que dieron órdenes y los que las ejecutaron, eximiendo a estos últimos de responsabilidad penal. Esta ley y la de Punto Final fueron declaradas nulas por el Congreso en el año 2003 cuando la amenaza militar estaba completamente desarticulada

única fuente legítima de poder. Pero también señalando el poder remanente del “partido militar”.

Ese decisivo compromiso democrático bipartidario quedó plasmado en un balcón de la Casa Rosada colmado de líderes opositores y oficialistas junto al presidente airoso. Aunque para parte del PJ ese apoyo significó algún nivel de debate interno, ello no impidió que el justicialismo volviera a la victoria en las elecciones de renovación de gobernadores de 1987.

Ya en 1985 la tensión con los militares perjudicó el plan económico en marcha, tal como veremos en el próximo capítulo, y abrió un escenario de presión para que cesaran las citaciones de militares en actividad a los tribunales de todo el país. Así, las leyes de Punto Final y Obediencia Debida acotaron el tiempo y el alcance de la acción judicial y fueron exhibidas por los líderes militares insurreccionales como el éxito de un acoso institucional que no cesaría sino en 1990, cuando el nuevo gobierno peronista ahogara a sangre y fuego el último alzamiento y decretara los indultos a jefes militares y guerrilleros, siguiendo la línea ya esbozada por el PJ en la campaña electoral de 1983.¹³

No obstante las presiones, los máximos responsables del terrorismo de Estado y los líderes de organizaciones armadas fueron juzgados y condenados en un hecho histórico que supera la experiencia de los tribunales de Núremberg donde se juzgó oficialmente a los criminales nazis puesto que en Alemania de posguerra los tribunales estaban integrados por juristas

¹³ Cabe destacar que los indultos (Decretos 1002/1003 del 89 y 2741/5/6 de 1990) beneficiaron a 220 militares y a 70 civiles. Además de los 7 altos jefes militares condenados (algunos con prisión perpetua) y 27 procesados en trámite judicial con motivo de la represión ilegal se incluyeron en el perdón presidencial a 3 jefes militares condenados por su actuación en Malvinas. Los indultos también alcanzaron a 60 civiles pertenecientes a las organizaciones político-militares.

extranjeros designados por un ejército de ocupación luego de una victoria militar de los Aliados.

La dinámica esperanzadora de la campaña electoral asentó en la percepción social dos aspectos centrales del tiempo por venir. Por un lado, se instaló la noción de que el cambio de régimen era condición necesaria y suficiente para superar los problemas económicos. La democracia por se ofrecería el marco y los mecanismos para acordar la salida a la situación apremiante en que se encontraba el país, aunque todo el arco político y los responsables del gobierno no habían calibrado la profundidad del problema.

Por el otro, en el plano internacional se creyó que los países aliados de la democracia, que era una flor exótica en la región, darían una mano en el pesado problema de la deuda externa que, en su mayoría, había sido contraída por el gobierno de facto.

Pero en la Argentina de 1983 “democracia” -entendida como fue definida por un destacado teórico estadounidense como poliarquía¹⁴ o gobierno de muchos- se convirtió en “un arma cargada de futuro”, en el deseo movilizante hacia nuevos horizontes para una sociedad muy castigada por medio siglo de autoritarismo y violencia política que descreía de la democracia como bien colectivo. En ese marco, la UCR logró, a través de un candidato singular, sintonizar con esas ansias de cambio.

La aversión al partido militar, que rigió la vida política y social desde 1930, también hizo posible un amplio sentimiento colectivo que daría

¹⁴ Robert Dahl propuso la categoría de poliarquía, compuesta por siete atributos básicos que hacen alusión a un umbral por debajo del cual un régimen deja de ser considerado democrático (autoridades electas, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, autonomía asociativa). Dahl considera que sin el cumplimiento pleno de estos atributos no puede existir una poliarquía, con lo que encontramos en la práctica grados diversos de democratización

impulso a los juicios a las juntas militares que se coronaron en el emblemático “Nunca más”.

Ganada la elección por un margen impensado y pocas veces registrado en una elección nacional y una vez pasada la sorpresa de propios y extraños, el elenco gobernante ocupó los escritorios más relevantes de la administración nacional -y en algunos casos provincial- con un conjunto de funcionarios que habían gestionado durante el último breve gobierno de la UCR, entre 1963 y 1966.

Esta renovación de la burocracia de todos los niveles del Estado que volvía a reactivar todas sus instituciones llevaría a que las diversas fuerzas políticas y sus distintos matices se involucraran en la gestión cotidiana, influyendo sobre la toma de decisiones y sobre la dirección de las políticas públicas, tal como veremos.

En ese contexto, el flamante presidente tuvo la iniciativa de entablar una relación madura con la oposición más relevante que era el Justicialismo. Sin embargo, ese diálogo se vio frustrado porque el PJ estaba muy disgregado, sin liderazgo -la ex presidenta derrocada era la presidenta del partido aún y residía en España- luego de la derrota electoral e influenciado por el poder sindical.

El gobierno intentó a través del Acta de Coincidencias Políticas firmada en junio de 1984 por los partidos mayoritarios, darle masa crítica a sus iniciativas, pero apenas la ex presidenta volvió a España fue el sindicalismo peronista el que mantuvo la voz cantante.

Uno de los asuntos que complementa la pregunta por los actores de la nueva etapa política está vinculada al juego corporativo. Así como ciertos dirigentes políticos y sindicalistas mantenían diálogo y prefiguraban acuerdos con los militares, tal como vimos, sectores de la producción e

integrantes de la jerarquía eclesiástica hicieron lo propio durante toda la etapa del PRN. Entonces, es pertinente formular la siguiente pregunta: ¿En qué medida las fuerzas corporativas cederían espacio a la deliberación política como instrumento para resolver los conflictos de interés?

La primera prueba de fuego de la lucha contra las corporaciones fue el avance rápido sobre la corporación sindical que efectuó el flamante gobierno con la Ley de Reordenamiento Sindical que proponía democratizar la vida sindical y modernizar el funcionamiento de la negociación colectiva con la intención de moderar esa influencia corporativa que, además, era parte integrante fundamental del mundo justicialista.¹⁵

El fracaso de la Ley de Reordenamiento Sindical hundida por la mayoría que el peronismo tenía en el Senado fue, tal vez, una primera respuesta acerca de la resistencia de las corporaciones en la dinámica del poder en la Argentina. Por otro lado, colocó en el centro del ring a la CGT que ocupó el lugar opositor que el Partido Justicialista no podía ejercer debido a su colapso después de la derrota y de una visible incapacidad para articular una propuesta alternativa. Las aspiraciones reformistas del gobierno con respecto a esta corporación quedaron reducidas a la Ley 23.071 que llevó cierta apertura democrática al seno de las organizaciones sindicales, que tuvo su impacto en las elecciones internas fiscalizadas por el gobierno, pero que no afectaron estructuralmente las reglas con la misma profundidad que pretendía la Ley original frustrada en el Senado.

Ya vimos el camino sinuoso recorrido por la corporación militar que en el repliegue conseguiría obtener los indultos presidenciales del siguiente

¹⁵ A fines de 1983, solo 355 de las 1172 organizaciones gremiales registradas tenían autoridades elegidas en base a las normas restrictivas del PRN, 612 sindicatos eran conducidos por autoridades con mandatos prorrogados, 111 tenían comisiones transitorias designadas por el gobierno y 94 estaban intervenidas por el Ministerio de trabajo.

gobierno, después del primer traspaso de mando de un mandatario elegido constitucionalmente a otro de distinto signo en el siglo.

Por su parte, la jerarquía de la Iglesia que se enfrentaría al gobierno con motivo de la sanción de la Ley de Divorcio Vincular también se oponía a la secularización y liberalización en las cuestiones culturales y tuvo un papel muy activo con sus propuestas en el Congreso Pedagógico Nacional que se abocó a ofrecer lineamientos para una reforma educativa, aunque su carácter fuera no vinculante.

La corporación sindical también se fortaleció cuando el presidente designó a un destacado dirigente gremial en la cartera de Trabajo, perteneciente al Grupo de los 15, desde la cual pudo frenar intentos de modernización laboral que eran motivo de tratamiento legislativo, algunos de los cuales fueron planteados por el propio gobierno.

Y las corporaciones económicas, cuya composición había variado a raíz de los efectos traumáticos de la política económica del PRN sobre la industria y del aumento de la productividad del sector agropecuario, también ejercerán su influencia a lo largo de todo el gobierno radical, apoyando u oponiéndose a las orientaciones del equipo económico y a algunas decisiones de rango legislativo.

Al final de esta huella que transitamos, hacia los últimos meses del primer gobierno democrático, además de los graves problemas económicos, la conflictividad social y alzamientos militares, una rémora del pasado irrumpió en el escenario político. En enero de 1989 se produjo un ataque guerrillero al Regimiento de Infantería Mecanizada III de La Tablada, en la provincia de Buenos Aires, menos de dos meses después de la tercera sublevación militar con epicentro en Villa Martelli, en la misma provincia. En un episodio que repuso en la discusión pública dolorosas escenas de la década de los '70, la acción armada de un grupo identificado como el Movimiento Todos por la Patria (MTP) enlutó un verano ardiente de sol e

incertidumbre política que signó el resultado de las elecciones presidenciales en las que el PJ presentó un candidato surgido de un comicio interno que relegó a los sectores renovadores, tan “peligrosamente parecidos” a la UCR para el gusto de sus electores.

El nuevo presidente aceptó adelantar la asunción del gobierno y así, de manera precipitada, se logró el objetivo de darle cuerpo a la consolidación de la democracia con una ceremonia de traspaso de mando, pero con una lista de tareas inconclusas o clausuradas, tal vez por la ausencia de un acuerdo más sólido y más concreto entre los competidores por el poder.¹⁶

¹⁶ Las conversaciones entre los partidos para acelerar los tiempos de la asunción comenzaron el día después de la elección. Se registraron avances concretos que se frustraron cuando los representantes del gobierno entrante plantearon como condición que el gobierno saliente indultara por decreto a los condenados por terrorismo y represión ilegal. El rechazo a esa exigencia demoró la jura del presidente electo que de todos modos fue anticipada y se concretó el 9 de julio, casi dos meses después de los comicios

La cuestión económica

“En economía es la incertidumbre, antes que el error, lo que produce efectos más duraderos y perniciosos”

Julio H G Olivera

El gobierno surgido de las urnas en 1983, además de afrontar el desafío de instaurar la democracia política en el marco de las múltiples secuelas del terrorismo de estado y la represión ilegal, tuvo que hacerse cargo de reordenar la estructura del Estado y su integración con funcionarios nuevos, en medio de una situación económica y social muy compleja, en el marco del descrédito internacional.

El panorama económico estaba caracterizado por el estancamiento productivo y la inflación, finanzas públicas desbordadas y una comprometida situación del sector externo.

Los funcionarios a cargo de la política económica, aquellos que habían advertido en mayo de 1976 sobre la herencia populista y las consecuencias graves que el plan anunciado el 2 de abril por el Ministro de economía de la dictadura, se plantearon tres ambiciosos objetivos de cumplimiento simultáneo: recuperación del poder de compra de los asalariados, reactivación económica y reducción de la inflación.¹⁷

Para ello, se propusieron promover una reorientación del gasto público, una recomposición de la estructura de costos de las empresas intentando, por medio del incremento de la capacidad de compra de los consumidores y el aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, una

¹⁷ <https://www.fundacionrojas.org.ar/declaracion-economica-de-la-ucr-durante-el-golpe-militar-de-1976/>

resolución del conflicto social que se expresaba en la tasa de inflación y en el desequilibrio fiscal.

A pesar de la reducción del déficit fiscal y de los acuerdos con los acreedores, primero con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los 320 bancos comerciales representados por 11 de ellos en el Steering Committee (fines de 1984) y luego con el Club de París (comienzos de 1985), los resultados no fueron los esperados por el gobierno en cuyo seno comenzó a madurar la convicción de que el problema inflacionario debía estar en el centro mismo de las prioridades de la acción política.

A este punto de frustrantes resultados se llegó por un diagnóstico parcial e incompleto de la situación económica heredada en un contexto en el cual vastos sectores de la opinión pública creían que la angustiosa situación socioeconómica era casi una propiedad idiosincrática del régimen militar.

En relación a la deuda externa, existía la expectativa de una acabada comprensión de los gobiernos de los países amigos y se esperaba una actitud tolerante de los acreedores frente al nuevo escenario político caracterizado por ser una democracia floreciente en una selva regional plagada de autoritarismos militares.

Esa visión desenfocada de la realidad, que era compartida por casi todo el arco de los partidos políticos que compitieron en la elección, sólo en parte estaba justificada por la anomalía institucional que, por décadas, caracterizó al país.

En rigor, el patrón productivo de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) claramente había alcanzado sus límites durante el último gobierno justicialista desalojado del poder por la dictadura, a pesar de que en el decenio 1964-1974 Argentina había crecido a un ritmo superior a la evolución de la población.

A este error de apreciación del equipo económico que asumió en diciembre de 1983 se agregaron las gravosas consecuencias de las políticas del PRN, particularmente en relación a las obligaciones externas y la aplicación, en 1978, de un programa antiinflacionario conocido como “el enfoque monetario del balance de pagos”. Ese esquema ensayado en varios países de la región postula que para alinear la tasa de inflación doméstica a la internacional es necesario fijar un tipo de cambio nominal predeterminado a lo largo del tiempo, y formalizar la apertura financiera.

El esquema resultó en una notoria apreciación cambiaria que, además de la ruptura de numerosos eslabonamientos productivos, provocó un marcado desequilibrio de la cuenta corriente que fue financiado principalmente con endeudamiento externo privado y público, incluyendo a las empresas estatales que fueron compelidas a endeudarse en el exterior.

En este marco, nuestro país fue afectado por las consecuencias globales del nuevo aumento de los precios del petróleo de 1979. Los países productores desplazaron sus superávits comerciales al sistema financiero internacional incrementando la liquidez en los países centrales que para hacer frente a la inflación - causada por el aumento del petróleo - elevaron la tasa de interés. En esas circunstancias, los bancos comerciales colocaron parte de ese excedente de fondos prestables en las economías emergentes con las tasas de interés internacionales más altas desde la posguerra.

Ese contexto financiero global disparó la deuda nominada en moneda extranjera, llegando la Argentina a exhibir el coeficiente de deuda en relación al PIB más alto de la región.

El incremento del total de la deuda externa -resultado del desequilibrio en la cuenta corriente del balance de pagos causado por la aplicación del enfoque monetarista y, también, por la compra de equipamiento militar- tuvo una compleja derivación adicional, con impacto directo en las cuentas públicas al haber dispuesto el PRN la transferencia al Estado de la deuda

privada, cuando la inevitable devaluación del peso impactó fuertemente en los balances de las empresas comerciales.¹⁸

Así, el lastre de la deuda externa fue la hipoteca sobre la economía más gravosa que recibió la democracia en diciembre de 1983: el monto total alcanzaba el 67% del PIB; los compromisos anuales por intereses representaban el 7% del PIB y eran equivalentes al 69% del total de las exportaciones.

Al terminar el PRN, los atrasos en los pagos eran equivalentes a casi seis veces las reservas de libre disponibilidad del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y la cuenta de intereses externos era superior al monto total de importaciones de ese año.

En relación al endeudamiento externo, la estrategia del gobierno surgido en las urnas se desplegó en dos planos. Por un lado, decidió suspender por 180 días los pagos al exterior al tiempo que inició una auditoría entre los acreedores para verificar y consolidar la información declarada por los deudores locales en relación a montos, vencimientos y tasas de interés pactadas. Era tal la falta de datos y transparencia en todas las materias de la administración que esa elemental información no estaba disponible. Como resultado de la auditoría, el compromiso exigible se redujo en un monto equivalente al 8% de las obligaciones privadas declaradas, al no ser reconocidas por los acreedores algunas obligaciones informadas por los deudores locales.

Además, el nuevo gobierno encaró un camino de acción política en el plano internacional, iniciando un planteo ante organismos multilaterales y gobiernos extranjeros acerca de la corresponsabilidad de los acreedores en el tema de la deuda, argumentando que la misma constituía una limitación

¹⁸ El insólito e inédito episodio de socialización de la deuda privada nominada en moneda extranjera, a través de un ultra ventajoso seguro de cambio, alcanzó los 7000 millones de dólares. Esa maniobra, que había sido denunciada en la campaña por el candidato triunfante en la elección, condujo a que la deuda externa pública que representaba en 1980 el 53% del total, alcanzará el 83 % del total de las obligaciones externas en 1985

decisiva a la posibilidad de superar las dificultades socioeconómicas de los países deudores. Ese planteo era reforzado, en el ejercicio de la diplomacia presidencial, con otra argumentación: en América del Sur, donde la República Argentina era la cabecera de playa del proyecto democratizador en la región, el peso de la deuda y sus intereses amenazaba la posibilidad de consolidación del estado de derecho.

En ese camino, entre otras, se desarrolló la iniciativa conocida como el Consenso de Cartagena, instancia integrada por once países de la región que aspiraba a sentar las bases de una negociación con prioridad en el crecimiento -incluyendo una reprogramación de la deuda y reducción de la tasa de interés- a través de una práctica seria y discreta, salvo el caso de Perú que declaró la limitación del servicio de deuda al 10% de sus exportaciones.

En los primeros meses de gestión, el gobierno recurrió a “préstamos puente” de gobiernos amigos para atender vencimientos, antes de formalizar el convenio de préstamo contingente con el FMI y los acuerdos con los bancos acreedores hacia el final del primer año de gobierno.

Además, la persistencia de la inflación no solo tenía consecuencias económicas, sino que impactaba en la percepción social como una situación fuera del control de las autoridades, lo que ponía en tela de juicio la legitimidad social de la democracia representativa que constituía, precisamente, el primer compromiso del nuevo gobierno.

Esta primera etapa de la administración permitió, sin embargo, extraer conclusiones relevantes al identificar las limitaciones del diagnóstico previo a la asunción de las autoridades surgidas de los comicios. Aquel análisis inicial, como se señaló, confiaba en que la austeridad en el gasto público acompañada de una eficaz administración tributaria atendería el problema del desajuste fiscal, en tanto que el control de la inflación podría lograrse abriendo instancias de diálogo social entre las fuerzas del trabajo y la producción, en lo que dio en llamarse la Concertación. Tanto la práctica

como la teoría de la Concertación serían cambiantes durante todo el gobierno radical, pero ocuparía un lugar central en la búsqueda de consensos y legitimación de las medidas económicas, por parte del Poder Ejecutivo.¹⁹

Esa convocatoria a la Concertación tomaba en cuenta, además, la existencia de puentes entre la dirigencia sindical y los empresarios que habían constituido el “frente de la producción” integrado por la CGT reunificada y organizaciones patronales representativas del comercio, la industria, la banca y el sector agropecuario (Confederaciones Rurales Argentinas, la Cámara Argentina de la Construcción, la Sociedad Rural Argentina, ADEBA, CAME, CONINAGRO, la Cámara Argentina de Comercio, entre otras).

La concertación fue un mecanismo para acordar consensos entre sindicatos y empresarios en lo que el presidente llamaba la “empresa común” de los argentinos, sin que ello supusiera una herramienta corporativa tal como los militares la habían utilizado, sino una instancia más dentro de un juego democrático que comenzaba a establecerse con un marcado sello presidencialista.

“En una sociedad civil con capacidad de organización, con un sistema político donde el peso de las corporaciones es muy grande y el estado es muy débil, un partido como la UCR... con una visión atomizada de la articulación de intereses, no estaba evidentemente en una posición cómoda para enfrentar la aguda crisis económica que empezaba a ocupar el primer plano de la escena política”²⁰

¹⁹ “Por un lado se intentó equivocadamente aplicar un programa económico gradualista del tipo keynesiano con la esperanza de poder reducir a una mínima expresión los costos sociales de una economía en crisis, ordenar paso a paso las variables sin afectar a ningún sector de la economía en particular y lograr así la adhesión de los actores económicos. Por otro lado, se intentó acertadamente destruir las bases de un sindicalismo verticalista, politizado y autoritario con una arremetida de características casi épicas en su configuración formal, pero sin la dosis de prudencia, habilidad y realismo necesaria para culminar con éxito la empresa” (Acuña, M: 1995)

²⁰ (Cavarozzi; Grossi:1989)

Reconociendo los límites y la urgencia de cambiar el enfoque inicial, a mediados de 1985 un nuevo equipo, que ya venía trabajando en el área de la planificación económica desarrolló un programa, popularizado como Plan Austral, que combinó aspectos imprescindibles de toda estrategia de estabilización, como el equilibrio fiscal; incorporó medidas heterodoxas, como el congelamiento de precios y salarios; sumó una reforma con cambio de signo monetario y un mecanismo de desagio para evitar las transferencias de riqueza entre deudores y acreedores.

Los primeros resultados fueron asombrosos, no sólo en términos de la reducción brusca de la tasa de variación de los precios, merced al respeto por el congelamiento, sino por la muestra de confianza en el programa, evidenciada en la renovación de las imposiciones a plazo en el sistema financiero por parte de los ahorristas. Ciertamente, un factor decisivo para el éxito inicial del programa fue el acompañamiento social que esterilizó el cuestionamiento, casi unánime, de dirigentes políticos opositores y de la tradicional dirigencia sindical.²¹

El movimiento renovador en el peronismo también caracterizó al Plan Austral, incluso, como una continuidad de las políticas económicas del PRN y de someter al país a los dictados del FMI y de los acreedores externos, por lo tanto, reivindicaban la “moratoria de la deuda” y una política de reactivación del mercado interno que, a su juicio, estaba paralizado.

Además de las obvias razones económicas y del impacto de la inflación sobre la confianza ciudadana en las instituciones democráticas, una razón adicional que fundamentó la aplicación del Plan Austral era la

²¹ A los dos meses del inicio del programa, con inflación en los precios mayoristas de menos del 1% mensual, la CGT llevó adelante el quinto paro general con un acto que reunió a más de doscientas mil personas en la Avenida 9 de Julio. En ese primer año del programa, con una tasa de desempleo de alrededor del 6% y mejoras del salario real, se registraron 465 paros sectoriales.

necesidad de la integración efectiva de nuestro país al mundo democrático y globalizado.

Ese objetivo central, que incluía la plena incorporación a las corrientes de la producción y el comercio mundial, no admitía una decisión unilateral en materia de deuda externa que pudiera conducir, eventualmente, a un conflicto político abierto con los países centrales.

En este marco complejo se inscribe la firma del Acta de Iguazú, entre los presidentes de Argentina y Brasil -recientemente democratizado- que será la piedra angular del Mercosur, un mercado común que irá integrando a Uruguay y Paraguay con un fundamento político claro: constituir un bloque común que aventara rivalidades añejas y colocara a la región en posición de tener una voz unificada en el escenario global.

Esa decisión estratégica asumida por el gobierno, en plena Guerra Fría, adhiriendo a los valores de democracia y derechos humanos, incluía el reclamo, compartido con otras naciones desde el sur en desarrollo, de un orden económico más justo y equilibrado.²²

En ese sentido, desde 1985 la estrategia del equipo económico argentino fue la de renegociar los vencimientos y limitar a la mitad el pago en concepto de intereses de la deuda por parte de la Argentina.

Esa decisión de incorporar a la demanda de divisas una fracción de los intereses devengados anualmente, al tiempo que contribuía al objetivo de normalizar las relaciones con el mundo de una nación que meses atrás recibía trato de paria, significaba el reconocimiento de la frustrada acción coordinada con los otros países deudores de la región.

²² En el caso argentino, una de las asimetrías con el mundo desarrollado se evidenciaba en que la tasa de interés real descontada por los precios de los productos de exportación llegó a ser de más del 20% anual, resultado de la dura política monetaria antiinflacionaria de la Reserva Federal, y de la caída del Índice de Términos de Intercambio del 30% en los cuatro primeros años del gobierno. No obstante, en todo el periodo se registró un sistemático saldo favorable en la balanza comercial.

¿Que había impedido esa acción común? Básicamente, la habilidad de los acreedores que fueron capaces de actuar coordinadamente, como un verdadero “cartel”, frente a los países deudores que no supieron constituir una contraparte tan eficiente y coordinada.

Los acreedores se aprovecharon de las diferentes particularidades de los países con grandes deudas, tales como México, Brasil y Argentina. Esas particularidades iban desde la posición fiscal, situación externa, calendario de vencimientos, estado de negociación con los organismos de crédito, situación de los bancos comerciales, hasta el posicionamiento frente a los organismos multilaterales, y fueron utilizadas hábilmente para evitar la acción coordinada de los deudores.

Otro obstáculo decisivo para la acción común fue la renuencia de los países europeos, que estaban comprometidos ideológicamente en la democratización de la región y que por ello apoyaban el momento inaugural de la misma en el Río de la Plata, en acompañar de manera efectiva la proposición conceptual de los países latinoamericanos en relación al contenido político de la deuda y la necesaria reformulación de los términos de los contratos.

En la práctica, y más allá de la siempre declamada solidaridad, el posicionamiento de esos países era coincidente con el de los EE.UU. El argumento común para esa coincidencia es que se trataba de una controversia con bancos privados y, además, que era imprescindible el involucramiento de los organismos multilaterales, particularmente el FMI.

Así, el paso del tiempo permitió a los bancos acreedores estadounidenses -cuyos créditos exigibles a los países latinoamericanos eran mayores que el capital de esos bancos- sortear las regulaciones que ponían en riesgo su propia subsistencia y la solidez misma del sistema financiero.

De esa manera, se diluyó la probabilidad de la acción conjunta de los países de la región, y con ello la de una re programación de la deuda que tuviera en cuenta la noción de la corresponsabilidad de deudores, acreedores y organismos multilaterales de crédito.

En el camino quedaron varios intentos fallidos, probablemente por la insuficiente confianza política entre los países. O, tal vez, por la equivocada idea de que “avanzar pero no concretar” podía implicar para un país determinado una circunstancial ventaja relativa. O, también, por descontar eventuales complicaciones adicionales si los acreedores pudieran notificarse de los potenciales acuerdos, como la declaración tripartita que estuvo a punto de salir a la luz firmada por México, Brasil y Argentina en ocasión de la Asamblea Anual del FMI y el BM de septiembre de 1986.

En todo caso, el fracaso final no puede descartar la falta de interés, o de incentivos, de los gobiernos de países desarrollados que, perteneciendo a la misma familia política, no terminaban de asignarle la prioridad que desde el sur se reclamaba.

De este modo, a pesar que el gobierno de la democracia instaurada cumplió su compromiso de revisar la legitimidad de la deuda y pudo atenuar de manera sensible el peso de los intereses en las cuentas externas, hubo que esperar a la década siguiente a la solución impuesta por el Plan Baker, que involucraría a todas las partes interesadas reconociendo la solvencia, y no solo la liquidez, como el atributo principal de la cuestión de la deuda externa.²³

A lo largo de todo el periodo del gobierno radical el planteo por la corresponsabilidad de los distintos actores involucrados -bancos

²³ En el periodo 1985-1988 el promedio del peso de los intereses en relación al producto fue de alrededor del 3% del PIB, la mitad de los intereses devengados. En tanto, la reducción nominal de la deuda externa privada, como resultado de la auditoría, se acercó a los 1000 millones de dólares.

comerciales, gobiernos de países acreedores y organismos multilaterales- estuvo presente en todos los foros y con todos los países involucrados en el tema. En algunas oportunidades, la reacción de los gobiernos fue positiva, como cuando cuatro países de la región y los EE.UU. acompañaron con fondos en un préstamo puente para atender un vencimiento apenas asumido el nuevo presidente. O cuando desde el Tesoro y la Reserva Federal, los EE.UU. influyeron sobre el FMI y el BM para aceptar actitudes y decisiones de la Argentina.

En otras ocasiones, por el contrario, hubo gobiernos de la misma familia política que el argentino que se desentendieron de los planteos de la dimensión política del problema de la deuda y su impacto sobre la naciente democracia.

Otro caso fue cuando el representante de los EE.UU. en el directorio del Banco Mundial (BM) cuestionó facilidades crediticias a la Argentina que tuvieran como destino la reforma estructural del sector siderúrgico pretextando la defensa de los intereses de ese sector de la economía norteamericana.

Además de la falla en el diagnóstico y de la asfixiante deuda, otra razón que contribuye a comprender el frustrante desempeño económico es que la democracia instaurada en 1983 enfrentó un muy serio problema en las finanzas públicas.

Al final del PRN, el sector público podía ser caracterizado como crónicamente deficitario y sin acceso al financiamiento voluntario en una economía en cesación de pagos externos. Además, ya no estaban disponibles los excedentes del sistema de la seguridad social que en el pasado fueron utilizados para financiar el sector público con el equivalente a un 4% del PIB.

Los rasgos de insolvencia estatal, con un déficit en relación al producto a fines de 1983 del orden del 15%, se agravaron con el doble impacto de los costos de la estatización de la deuda: de un lado el efecto negativo sobre la estabilidad macroeconómica y, por otro lado, el registro del devengamiento de los intereses en las cuentas públicas.

También pesaba sobre el estado una deuda contingente, resultado de avales al sector privado, extendidos entre 1976 y 1983, de 3000 millones de dólares.

Además de la transferencia al estado de la deuda privada y de los avales a empresas, otro registro del capitalismo asistido con impacto presupuestario por afectación negativa de los recursos lo constituyó el alto costo de los regímenes de promoción industrial. Se ha estimado que entre 1982 y 1986 el costo acumulado aproximado fue equivalente a casi el 10% del PIB.²⁴

Ordenar las cuentas públicas fue un objetivo de las autoridades desde el primer día y los esfuerzos en ese sentido permitieron reducir el déficit por una combinación de control del gasto y mejora de la recaudación.

En relación a las erogaciones totales, el gasto público en 1988 fue el más bajo de los diez años precedentes. En efecto, las erogaciones del Sector Público -la Administración Nacional, Provincias y Municipios, Empresas Públicas y la Seguridad Social- se redujeron en 1987, en relación a 1983, en una cifra equivalente a 7 puntos porcentuales del PIB.

Sin embargo, el equilibrio fiscal conseguido fue frágil y provisorio debido a que los buenos resultados en los ingresos fiscales no se sostuvieron en el tiempo. En efecto, la evolución de los ingresos tributarios regulares no

²⁴ El costo de los subsidios para el año 1987, vía el presupuesto nacional, el sistema tributario y los precios de las empresas públicas, se estimó en 4000 millones de dólares.

permitió compensar la eliminación, en la práctica, de las retenciones a las exportaciones que pasaron de representar 2% del PIB en 1985 a 0,3% en 1987 y porque los ingresos extraordinarios como los del régimen de ahorro obligatorio fueron, por definición, transitorios.

A pesar de ello, en los cinco años calendario completos del gobierno, 1984-1988, el resultado operativo -esto es sin computar intereses- consolidado de caja del sector público no financiero fue prácticamente equilibrado, ya que el déficit acumulado de los cinco años fue equivalente al 1,9% del PIB.²⁵

Si esa información se completa con los intereses pagados, internos y externos, y el déficit cuasi fiscal originado en el BCRA se puede concluir que el déficit fiscal consolidado de caja del sector público en 1988, el último año calendario del gobierno, fue de 5,2% del PIB -resultado de un déficit operativo de 1,5%, intereses de deuda interna y externa de 3,6 % y 0,1 % del BCRA-, bastante menos que el 14,9% del PIB registrado en el último trimestre de 1983.

Pero volvamos a la evolución del Plan Austral. Así como la situación económica de baja inflación favoreció en parte el éxito electoral del oficialismo en la renovación legislativa de 1985, la desmejora económica posterior sólo explica parcialmente la derrota electoral de 1987 donde, además de legisladores nacionales, se elegían los gobernadores del total de las provincias argentinas.

La demora en la implementación de las reformas estructurales fue erosionando las bases del programa que recién en 1986 incorporó una

²⁵ En el periodo no se crearon empresas públicas y se registraron modestos avances en transferir unidades productivas al sector privado. Los intentos de avanzar en la incorporación de capital privado, en un 40%, a las empresas estatales monopólicas de telefonía y de aeronavegación comercial fracasaron por la oposición justicialista en el Senado. En relación al empleo, la nómina de personal se redujo el 15% en el conjunto de los bancos oficiales y el 3% en las empresas estatales, entre los años 1988 y 1983.

estrategia clara de transformación del sector público, reforzada en los años siguientes -aunque ya con escaso poder político entre otras cosas porque en las elecciones de 1987 la UCR perdería el quorum propio en la Cámara de Diputados- para ser llevada a buen puerto.

En tanto, la acción opositora, al tiempo que denunciaba una actitud resignada del oficialismo frente a los acreedores externos, potenciaba las demandas sociales y los reclamos al gobierno nacional por parte de los gobiernos provinciales con administración justicialista. Al mismo tiempo mostraba un apego al sistema democrático al que daba por sentado: ahora el PJ, renovado y fuera de su crisis de conducción aparecía ofreciendo un mejor manejo de los asuntos económicos, mientras hostigaba al gobierno por medio de los sindicatos.

Además de la dinámica política doméstica y de las fallas de gestión, un elemento decisivo que contribuyó a debilitar el balance de pagos y la tesorería fue la caída de los precios internacionales de los productos primarios de exportación -al inicio del Plan Austral eran los más bajos del quinquenio- que se sumó a las adversas condiciones climáticas que afectaron a las zonas de producción agraria.

Con posterioridad a la elección de 1987 se inició una etapa que, sustentada en el dato político del peronismo triunfante, puede caracterizarse como de cambio consensuado. Fue un tiempo signado por normas jurídicas surgidas del consenso entre los dos partidos mayoritarios que consiguieron la aprobación legislativa de la ley de limitación de la llamada promoción industrial, estableciendo además controles a las partidas presupuestarias con beneficios fiscales a las provincias que contaban con esos regímenes especiales.

Ese breve tiempo de acuerdos sustantivos produjo otras dos novedades relevantes. La primera fue la sanción de la Ley de coparticipación federal de

impuestos. Esa norma, que regula las relaciones financieras entre las provincias y el estado nacional, es la única sancionada por el Congreso en esa materia, ni antes ni después fue posible alcanzar un acuerdo legislativo en esa delicada temática.

La otra norma es la ley de Defensa que terminó con la Doctrina de la Seguridad Nacional, corpus emanado de West Point para los ejércitos americanos en el marco de la guerra fría cuando la región se convirtió en zona de trabajos prácticos del conflicto Este - Oeste, por la cual la defensa de cada país no estaba definida por fronteras geográficas sino por la ideología de lucha contra el comunismo.

Desafortunadamente, el temprano inicio de la campaña presidencial y fundamentalmente el resultado de la elección interna del justicialismo, en julio de 1988 para elegir su fórmula, agotó la posibilidad de consolidar y profundizar la política de acuerdos inter partidos agregándole, de ese modo, una nueva dosis de complejidad a la situación económica.

En el mes de agosto de ese año el gobierno lanzó un último intento para contener el avance de los precios que mostraban una aceleración que llevaba el índice de inflación mensual a los valores más altos desde el lanzamiento del programa Austral.

El programa se basaba en el único camino que se ofrecía como posible: un convenio explícito con los formadores de precios en términos de un acuerdo desindexatorio en los precios y otro, implícito, con las organizaciones sindicales de vigencia irrestricta de las convenciones colectivas de trabajo. La autoridad económica, por su parte, a pesar de su menguada credibilidad política, intentaba desalentar expectativas a través de tarifas de los servicios públicos pre anunciadas y con un desdoblamiento del mercado de cambios que, en la práctica, trajo más problemas que soluciones.

Los primeros pasos del último intento de contener la inflación parecían tener buen pronóstico, pero una sumatoria de acontecimientos adversos hicieron que el final de la administración estuviera en las antípodas de aquellos días, plenos de ilusión y esperanza, del inicio del gobierno.

La evolución de los datos de la coyuntura de los últimos meses del gobierno no puede explicarse desde la pura teoría económica. Los fundamentos de la economía no permiten entender por qué la tasa de inflación mensual prácticamente se duplicó cada mes entre febrero y mayo. Tampoco explican por qué la cotización del dólar casi se triplicó entre el primero de febrero y el fin de marzo. Ni esclarecer por qué los ingresos totales de la tesorería valuados en moneda constante solo alcanzaron en el mes de mayo apenas un cuarto de lo recaudado en el mes de febrero.

La afirmación precedente no significa ignorar las razones estructurales del funcionamiento de la economía argentina, algunas de las cuales perduran hasta nuestros días, y tampoco disimular los propios errores del gobierno.

Antes, al contrario, nuestra pretensión es ponderar en su debida medida los aspectos económicos, y también políticos, que nos permitan entender la dinámica de las variables económicas en ese último tramo del primer turno de gobierno democrático.

En efecto, el oficialismo tuvo que afrontar la campaña presidencial de 1989 a la defensiva, con una oposición política desafiante y dispuesta a ignorar la existencia de cualquier restricción objetiva de naturaleza económica.

El gobierno inició el sexto año de su gestión debilitado y con bajas expectativas para los candidatos del oficialismo, luego de la derrota electoral en la renovación de todas las gobernaciones donde solo ganó en 3 de los 24 distritos.

Luego del triunfo en las elecciones de renovación legislativa y de gobernadores y, sobre todo, con posterioridad a la consagración del candidato a la primera magistratura, la estrategia justicialista se centró en cuestionar las bases y fundamentos de la propuesta radical asentada en el doble objetivo de mejorar la competitividad económica y afianzar la cohesión social.

En la propuesta radical el nuevo patrón productivo para sustituir a la ISI debía basarse en: integración al mundo, prudencia fiscal, reforma del estado y preeminencia del sector privado. La probabilidad de un resultado adverso para el gobierno frente a una propuesta que, además de diferenciarse del oficialismo, era pródiga en sembrar incertidumbre sobre el futuro inmediato sólo conseguía aumentar la desconfianza social en las capacidades del gobierno y, en consecuencia, alentar todo tipo de acciones precautorias y predatorias de los agentes económicos.²⁶

A finales de 1988, cuando la mayoría de las encuestas asignaban una alta probabilidad de triunfo opositor y los analistas no creían en la posibilidad de revertir ese resultado, era muy difícil para el gobierno recrear confianza, tanto en los consumidores como en los depositantes del sistema financiero y los acreedores externos.

Esas dificultades aumentaron cuando a principios de febrero el BCRA decidió, para proteger sus ya menguadas reservas, suspender su participación en el mercado de cambios. Se agravaron un mes más tarde cuando el BM anunció la suspensión de los desembolsos previstos en su programación anual por las dudas en el cumplimiento de las reformas comprometidas.

²⁶ Las estrategias preventivas de los agentes económicos fueron múltiples: empresarios que ante la eventualidad de congelamiento futuros o blanqueos impositivos se adelantaron a aumentar precios, o demoraron el pago de obligaciones tributarias y previsionales. También suspender la liquidación de exportaciones o adelantar importaciones frente a eventuales ajustes del tipo de cambio o no renovar impositivos a plazo en el sistema financiero

Por otro lado, las declaraciones de importantes dirigentes de la oposición, que luego desempeñaron cargos de relevancia en el siguiente gobierno, propiciando la nacionalización de la banca, o un muy atractivo blanqueo de capitales repercutieron en el sistema financiero y tuvieron impacto en las finanzas públicas.

Con la mirada fija en la fecha de la elección del 14 de mayo, los retiros de los depósitos en dólares en el sistema financiero -que tenían una regulación que establecía un plazo mínimo de imposición de 60 días- superaron, en marzo y abril, las variaciones positivas acumuladas en el sistema de los 14 meses previos.

La Tesorería, que en diciembre se financiaba con recursos propios en un 70% pasó, solo 150 días más tarde y con menores erogaciones, a recaudar apenas 28 centavos por peso gastado.

El final de la gestión encontró al gobierno en el punto de su mayor debilidad y debiendo afrontar la conducción de los asuntos públicos sometido a demandas y presiones sectoriales, al tiempo que se desarrolla por primera vez en casi cuatro décadas una campaña electoral presidencial luego de un periodo democrático completo.

Además, la estabilidad institucional se había conmovido por dos episodios dramáticamente violentos, habitualmente relativizados en su influencia sobre la situación económica y social, como son el tercer intento de golpe de estado de la sublevación de Villa Martelli en diciembre y, un mes más tarde, el ataque guerrillero al cuartel del Regimiento de Infantería III de La Tablada.

El relevo del equipo económico y la designación como Ministro del área del prestigioso titular de la Cámara de Diputados antes que mejorar las

capacidades de acción del gobierno aumentó la incertidumbre política y, en consecuencia, el impacto negativo sobre las variables económicas.

El gobierno no podía recurrir, como en sus inicios, a políticas fundadas en la autoridad derivada de la plena y reciente legitimidad política de origen y se vio forzado a aceptar la renuncia de todo el equipo económico que, duramente atacado tanto por la opinión pública, como la oposición y el propio partido, era visto como un impedimento para el esfuerzo proselitista del candidato oficialista surgido de la elección interna perteneciente a una corriente que era distinta a la del presidente.

En este punto los acuerdos bipartidarios eran inviables, no solo por la dinámica diferenciadora propia de toda elección sino, también, por las particularidades de la oferta política opositora. Los diálogos con los sectores del trabajo y la producción tampoco estaban disponibles por el alineamiento sindical con la candidatura opositora y, en el caso de los empresarios, por conveniencia o necesidad de vincularse con quien se perfilaba como próximo presidente.

Las incógnitas de toda campaña electoral presidencial se vieron reforzadas por la combinación de la fragilidad del sistema político, por los fantasmas de la violencia política reinstalados por una patrulla perdida de la guerrilla guevarista, por el intento de arrancar indultos para los condenados por la represión ilegal, por la incertidumbre potenciada por las declaraciones y anuncios sin medir las consecuencias de los dirigentes opositores y, por cierto, por algunas decisiones des coordinadas y equivocadas de la administración que crearon las condiciones necesarias para una tormenta perfecta.

Así, las inclemencias políticas trajeron el caótico vendaval que terminó con la frágil e improbable estabilidad de las variables en una

economía poco integrada al mundo y amarrada a sólidos anclajes corporativos.

No obstante, la regla democrática se sostuvo como un pilar en el huracán, no hubo crisis que pusiera en duda el mecanismo político, que aunque raquítico, quedó instalado para que a partir de él pudiera reconstruirse un modelo productivo sostenible en términos socioeconómicos y políticos.

A modo de conclusión

“La desventaja natural de la democracia consiste en que le ata las manos a los que la toman en serio mientras que a los que no la toman en serio les permite casi todo.”

Vaclav Havel

Los desafíos a los que se enfrentaba la democracia inaugural de 1983 eran múltiples y mayúsculos. Para empezar, debía normalizar el funcionamiento de las instituciones políticas. Ello exigía subordinar las Fuerzas Armadas, que durante décadas se adjudicaron el derecho a tutelar la vida social y cultural de los argentinos, al poder democrático.

También, y de manera simultánea, decidió procesar judicialmente a los responsables de las prácticas violentas en la acción política, toleradas largamente por amplios sectores de la sociedad, y las de la represión ilegal con métodos criminales del terrorismo de estado.

Al mismo tiempo, resolvió trabajar para dotar de credenciales prestigiosas a la Argentina en el concierto de las naciones, modificando las bases y los parámetros de la política exterior que, luego de una guerra perdida con una potencia global y un casi enfrentamiento armado con un país limítrofe, habían conducido a la nación a la irrelevancia y al descrédito internacional.

Y, no menos importante, tuvo que atender las demandas de progreso y bienestar por parte de una sociedad sofocada por la persistente inflación y el estancamiento económico.

En este contexto, registramos que la particular transición de un orden autoritario al estado de derecho requería, no sólo una completa

reformulación del estilo y el accionar del gobierno, sino también un nuevo conjunto de habilidades y perspectivas que los actores -individuales y sociales- no habían desarrollado, entre ellas, la comprensión que la agregación de las demandas sectoriales no promueve un efecto socialmente óptimo.

Así es evidente que, en algunos temas de la agenda urgente del amanecer democrático, por caso la resolución del centenario conflicto limítrofe con Chile, la voluntad y la decisión de los gobernantes junto al mayoritario acompañamiento social alcanzaron para resolver un asunto que casi nos lleva a la guerra con un país hermano.

En cambio, el ordenamiento democrático, que fue capaz de generar un verdadero cambio cultural en la sociedad argentina al llevar a los estrados judiciales con todas las garantías del estado de derecho a los jefes del PRN y los jefes de las organizaciones guerrilleras, careció de los recursos políticos para encauzar la cuestión del desarrollo económico tan asociado en la campaña a la sola práctica democrática.

En efecto, ello es así porque cuando se trata de definir políticas públicas en materia económica y social, el logro del resultado es incierto y exige, además de un diagnóstico preciso, un conjunto de acciones coordinadas y simultáneas, a cargo de actores públicos y no estatales, que atiendan y entiendan las restricciones domésticas e internacionales.

En ese sentido, el presidente que había actualizado la propuesta programática de su partido para alcanzar el poder tenía en mente una modernización en todos los campos, pero habría ganadores y perdedores en ese esquema y la promesa de democracia era reacia a la existencia de perdedores. ¿Cómo hacer entender que la industria debía dejar la comodidad de la sobreprotección? ¿Cómo negociar con los grupos concentrados de reciente conformación? ¿Cómo advertir que las transformaciones ocurridas

durante el PRN habían cambiado la composición del mundo del trabajo y el peso relativo de sus representantes sindicales? ¿Cómo convencer a los diferentes sectores del esfuerzo que debían hacer para reconvertir una economía cerrada a otra más ligada al mundo? ¿Cómo llevar adelante esa modernización profunda en la esfera del Estado? En definitiva: cómo gestionar un cambio de enormes proporciones en medio de las muchas asechanzas que hemos visto.

El sistema político argentino, a diferencia de lo sucedido con la llamativa similitud de la experiencia israelí del mismo año²⁷, no fue capaz de aunar la imprescindible voluntad de los gobernantes con el suficiente sustento político institucional y el necesario acompañamiento de los actores principales y la adhesión social. En consecuencia, no fue posible superar las sólidas restricciones económicas centradas en el condicionamiento externo, determinado por la hipoteca de la deuda, y en un sector público sobrecargado de demandas y con fuentes de financiamiento limitadas o, directamente, inexistentes.

En relación al punto relativo al endeudamiento, el sistemático y reiterado planteo de la corresponsabilidad de los bancos acreedores, países deudores y organismos multilaterales, desarrollados en foros globales y regionales y ante los jefes de los gobiernos, no prosperó.

El presidente argentino insistió con el planteo a lo largo de todo su mandato y en un discurso en la ciudad de New York, en The Americas Society, en mayo de 1988, sostuvo que luego de 6 años negociando dentro

²⁷ El gobierno de Israel puso en marcha un programa antiinflacionario dos semanas después del lanzamiento del Plan Austral, aunque los funcionarios de los respectivos gobiernos solo supieron de la contemporaneidad meses más tarde. Tuvo parecidos, como el congelamiento de precios privados, tarifas públicas, tipo de cambio y salarios. Una disparidad importante en materia económica es que Israel dispuso de un “grant” del gobierno de los EE.UU. equivalente al 4% del PIB distribuido en los dos primeros años del programa. También se registra una diferencia central en el respaldo político del programa. Allí, en un sistema parlamentario, las dos fuerzas mayoritarias se comprometieron a integrar un gabinete paritario con un Primer Ministro designado por cada partido, de manera alternada, cada dos años.

del marco propuesto por los acreedores, frente a los magros resultados era necesario un replanteo: “creo que estamos a tiempo de lograr una solución realista, negociada y duradera. El problema de la deuda no es solamente económico. Es un problema político, que hace a la consolidación de la democracia en la región y a la seguridad hemisférica”.

Sin embargo, la recurrencia en el reclamo no modificó el curso de los acontecimientos. Al contrario, la dinámica de la política estadounidense con la renuncia del Secretario del Tesoro en agosto de 1988, para hacerse cargo de la jefatura de campaña del futuro presidente y luego las demoras en la conformación de su equipo de gobierno, complicó la interlocución con la administración.

En relación a las restricciones en el plano doméstico, la casi perfecta bipolaridad política que reflejó el resultado electoral de 1983 permitía, en términos teóricos, avizorar un escenario de cooperación entre los actores partidarios.²⁸

Sin embargo, como vimos, el rasgo distintivo del tránsito a la democracia fue la ausencia de diálogo y acuerdo fructífero entre los partidos políticos que compitieron en la elección, un registro de continuidad histórica en esa relación bipartidaria, acentuado por la especificidad del fin de la dictadura.

La transición en la Argentina fue de “ruptura”, tal como la tipifica la ciencia política. Esa circunstancia condujo a que el PRN se propusiera asegurar su impunidad en relación a los delitos de la represión ilegal con una ley de amnistía que incluía entre sus beneficiarios a los responsables de

²⁸ En el Congreso, el radicalismo, que era mayoría en la Cámara de Diputados, reunió 142 legisladores nacionales y 133 la oposición justicialista, que controlaba el Senado. Esa distribución del poder legislativo, consagró un gobierno dividido con un poder administrador que dictó 10 decretos de necesidad y urgencia y que recurrió al veto en 48 oportunidades (7,5% de las leyes sancionadas) y enfrentó una sola insistencia del congreso referida a la indemnización a 100 trabajadores bancarios despedidos en una huelga del año 1959

acciones de la guerrilla desde la última amnistía de mayo de 1973, inicio del gobierno justicialista derrocado por el golpe de marzo de 1976.

Así, el amanecer democrático encontró al gobierno elegido en las urnas avanzando en el cumplimiento de su compromiso de evitar la “claudicación ética” y al justicialismo, que reconoció la legalidad de la ley de amnistía, rehusando integrar la CONADEP.

De ese modo, ese año inaugural de la democracia fue la muestra palpable de la pugnacidad política y la agria relación institucional entre oficialismo radical y oposición peronista.

No solo en la problemática de los derechos humanos; también en la propuesta de reforma sindical que naufragó en el Senado y, además, en el sensible tema del Tratado de Paz y Amistad con Chile que apenas pudo sortear por un voto de diferencia el rechazo peronista en el Senado, a pesar de la consulta popular convocada al efecto donde se computaron más de 10 millones de votos aprobatorios del acuerdo.

En suma, la falta de acuerdos básicos entre los actores partidarios del escenario político sentó las bases para una gestión sin coincidencias sobre la agenda pública y su contenido sustantivo, más allá del respeto a la soberanía popular como única fuente de legitimidad política.

Ello fue así, a pesar de varios intentos oficiales que se vieron superados por los arraigados contenciosos políticos entre los dos partidos mayoritarios, como el ofrecimiento al candidato justicialista derrotado, a integrar y presidir la nueva Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En la misma línea de búsqueda de acuerdos con otros actores políticos, aunque en el plano de la reflexión y propuestas de índole institucional a cargo de personalidades destacadas de la vida pública, se inscribe el Consejo para la Consolidación de la Democracia creado a finales de 1985.

Sin embargo, los intentos oficiales no prosperaron y se consolidó en el caso argentino una característica bien distinta de los antecedentes inmediatos de la transición en la Europa Mediterránea y en las ulteriores de la región de América Latina.

Así, en España fue posible el advenimiento democrático, con amnistía y nueva constitución refrendada popularmente, tras la muerte del dictador en su lecho de enfermo luego de casi 40 años de presidir su país. En Portugal, el inicio de la transición fue merced al levantamiento de oficiales de las fuerzas armadas que, sin derramamiento de sangre, pusieron fin a una dictadura de casi cinco décadas.

En nuestra región el dominó democrático iniciado por la Argentina -con una transición de ruptura- fue seguido por Uruguay, después Brasil, Paraguay y, por último Chile, casos en los que se verificaron acuerdos -taxativos o implícitos- entre los regímenes dictatoriales salientes y los nuevos gobiernos surgidos de las urnas.

En el caso argentino, además, la falta de cooperación política entre partidos se vio reforzada por un sistema presidencialista recargado; un sistema de partidos débil; una tradición política reacia a los acuerdos entre actores políticos y, por último y no menos importante, por el impacto traumático de la inesperada e inédita derrota electoral del justicialismo.

El Congreso de la Nación fue el espacio institucional donde el peronismo desplegó su accionar opositor al gobierno y fue escenario de las disputas por el liderazgo de esa fuerza política y, como resultado del importante número de dirigentes sindicales en los bloques legislativos, también de la conducción del movimiento obrero.

En todo el periodo, los diputados del peronismo no votaron favorablemente ninguna ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de

Recursos; sus legisladores presentaron varios pedidos de juicio político contra el presidente como instrumento para desacreditar iniciativas oficiales en materia económica; y, además, el Vicepresidente, como titular del Senado, se vio compelido a desempatar la votación en el recinto sobre la ratificación legislativa del Plan Austral.

En tanto, el movimiento obrero organizado, el otro pilar de la acción opositora del justicialismo, inició una etapa de normalización luego del fracaso oficialista del proyecto de reordenamiento sindical. Ese proceso electoral en los gremios, simultáneo con la reorganización del justicialismo, no sólo no impidió, sino que dinamizó la muy intensa agenda de paros y movilizaciones.²⁹

En el primer trimestre de 1987 se produjo una novedad de peso en el tablero político cuando el gobierno y un grupo importante de gremios acercaron posiciones que se materializaron en la incorporación de un dirigente sindical al gabinete como Ministro de Trabajo.

Desde el partido de gobierno, las razones políticas para ese cambio se fundaban en la necesidad de evitar la simultaneidad, y potencial retroalimentación, del conflicto político y social con los movimientos

²⁹ En todo el periodo del gobierno radical se registraron 3840 conflictos laborales y se llevaron adelante trece paros generales. el primero convocado por la CGT, que formalizó su unificación al mes de la asunción del nuevo gobierno, en el marco de un plan de lucha decidido seis días después de la firma del acta de coincidencias políticas suscripta por los partidos en junio de 1984. Al año siguiente otros dos, el primero de los cuales tuvo la adhesión de dos organizaciones empresarias - la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y la Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). El segundo fue con movilización dos meses después del lanzamiento del Plan Austral. En 1986 hubo cuatro, el primero en el mes de enero a semanas del triunfo electoral del gobierno en las elecciones de renovación legislativa del año anterior, todos fundamentados en un programa político, conocido como “Los 26 puntos de la CGT” que proponía “moratoria de la deuda externa, nacionalización de los depósitos bancarios, impulsar un proceso de sustitución de importaciones y el fortalecimiento y desarrollo de las empresas estatales”, entre otros aspectos programáticos. En 1987, año del primer levantamiento militar y de la segunda visita al país de Juan Pablo II, hubo otros tres paros y dos más en 1988. Luego de la elección de mayo de 1989 se convocó a un paro, no concretado por disidencias internas de la dirección sindical, para exigir la inmediata asunción del presidente elegido.

militares que se gestaban en reacción al avance de los juicios relacionados con la represión ilegal.

Los acontecimientos parecieron dar la razón al análisis: el primero de los tres intentos de golpe de estado en el primer turno democrático se produjo a las dos semanas de la jura del nuevo Ministro.

Para la dirigencia sindical que se acercó al gobierno la decisión significaba, además de mejorar su posicionamiento en el complejo damero gremial, poder avanzar en reconducir con nuevos y diferentes criterios la discusión legislativa sobre las normas que regulaban la acción sindical y la negociación colectiva.

Para otros actores políticos de la oposición peronista la incorporación de sectores sindicales era una intromisión oficial en la controversia interna, aunque luego esos mismos dirigentes la valoraron como beneficiosa para los resultados electorales del peronismo renovador en la elección de gobernadores de 1987.

La relación entre oficialismo radical y la oposición peronista tuvo un cambio sustancial, aunque efímero, con motivo del resultado electoral de septiembre de 1987, cuando el PJ se recompuso de las derrotas de la elección presidencial de 1983 y las legislativas de 1985. En esa elección de 1987, de renovación de todos los gobiernos provinciales, el justicialismo sumó 5 administraciones a las 12 provincias que controlaba, quedando la UCR a cargo de solo dos provincias, Córdoba y Río Negro.

Como vimos, la etapa de acuerdos que sustentaron la sanción de leyes relevantes sólo duró hasta la elección interna para seleccionar el binomio presidencial del justicialismo, en julio de 1988. Pasada esa fecha, el justicialismo reforzó la presión política poniendo en jaque la solvencia fiscal con sistemáticos reclamos sobre la coparticipación federal de impuestos y

afectando la solidez del sistema financiero con manejos poco responsables de las finanzas públicas y los bancos oficiales provinciales.

Además de alentar las exigencias salariales de los empleados estatales, el sindicalismo peronista promovió reclamos del sector docente que redujeron los días efectivos del ciclo lectivo de 1988 en un 20% e incentivaron la llamada “marcha blanca por la educación” sobre la ciudad de Buenos Aires.

En el Senado, luego de la elección de gobernadores de 1987, el bloque justicialista decidió obturar el paso de los proyectos legislativos para incorporar capitales privados internacionales a las empresas públicas de telecomunicaciones y aeronavegación que, en la iniciativa oficial, continuaban siendo mayoritariamente de propiedad estatal.

Además del desempeño del trípode de poder justicialista -gobernadores, dirigencia sindical y bloques legislativos- en las conversaciones políticas reservadas de la etapa del programa consensuado, con posterioridad a la elección de 1987, la dirigencia opositora planteó la renuncia del equipo económico.

A veces como requerimiento para el éxito de la gestión política del programa económico y otras como condición para acompañar públicamente difíciles decisiones en lo relativo a la situación del personal militar involucrado en los episodios de la represión ilegal, como fue la controversia por el ascenso de oficiales de la marina que, en el mismo momento de otorgarles el ascenso, fueron pasados a retiro.

Esas exigencias políticas no fueron atendidas, como tampoco lo fueron las formuladas por los dirigentes empresarios que luego asumirán la responsabilidad de dirigir los asuntos económicos del país.

La selección de los candidatos a presidente por parte de las fuerzas políticas trajo como novedad una posición común sobre un tema delicado que contribuiría a la ampliación de la incertidumbre sobre el futuro inmediato y sería un rasgo determinante de la evolución de las variables económicas del final de la primera gestión democrática.

Esa posición común de los tres candidatos a presidente, que en la elección del año siguiente reunirían más del 90% de los votos válidos, era proponer un régimen cambiario con un mercado único y libre junto con la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias. Esa postura monolítica estuvo ciertamente influenciada por la impugnación de la dirigencia del sector agropecuario a la política económica gubernamental, abierta y groseramente exhibida en el irrespetuoso recibimiento al presidente durante la inauguración de la exposición anual de la Sociedad Rural Argentina en el invierno de 1988.

Esa unanimidad de criterio sobre el funcionamiento del mercado cambiario compartido por los candidatos presidenciales, en una economía sobre endeudada que no había superado las limitaciones del agotamiento del patrón productivo de la década previa, terminó de sellar la imposibilidad de que el gobierno pudiera concluir su mandato sin sobresaltos.

Hemos visto que el sólido bipartidismo que resultó de las elecciones de 1983 pudo ilusionar a quienes pensaban en la posibilidad de acuerdos entre oficialismo y oposición pero que, en la práctica, quedaron restringidos al reconocimiento de la soberanía popular como única fuente de legitimación del poder.

Es cierto que el único momento en que el funcionamiento bipartidista con consenso se dio brevemente en 1987, como mencionamos, cuando el Justicialismo pudo alinear la conducción partidaria con el liderazgo político surgido de las urnas, particularmente en la Provincia de Buenos Aires.

Y también es real que el dispositivo de poder territorial y corporativo justicialista -que por primera y única vez eligió su candidato presidencial en una elección interna- estuvo lejos de comportarse como una fuerza política consciente de las objetivas restricciones económicas.

Pero también es verdad que, a los conflictos internos de la oposición producidos por la sorpresiva e inesperada derrota, corresponde agregar los déficits del incompleto diagnóstico oficial al inicio de la gestión que tuvo consecuencias negativas duraderas. Por otro lado, si bien el presidente exhibía un extendido liderazgo en su partido, algunas de las decisiones de su Gobierno, como la designación del equipo que sustituyó a los funcionarios históricos del radicalismo y puso en marcha el Plan Austral, fueron controvertidas.

Esas discrepancias, que no se verificaron en cuestionamientos públicos a las decisiones políticas del gobierno, a veces se registraron en la implementación de las mismas. Un ejemplo de ello es el accionar de algunos directores de empresas públicas que, antes que custodios rigurosos del programa del gobierno, en su desempeño como gestores públicos, en ocasiones fueron concesivos frente a los reclamos sindicales o requerimientos de proveedores.³⁰

Esas reacciones críticas, que se apagaron con los resultados del primer test electoral, resurgieron a la luz de las dificultades de sectores partidarios en procesar las diferencias entre un programa de estabilización macroeconómica y una política amplia de reformas económicas

³⁰ El Tesoro debió hacerse cargo de una deuda de alrededor del 1,5% del PIB cuando YPF llevó adelante un ambicioso plan de inversiones en el año 1984 y parte de 1985 para el cual no contaba con financiamiento y recurrió a endeudarse con proveedores y con el propio fisco al no transferir en tiempo y forma el impuesto a la transferencia de combustibles. Otro caso se observa cuando se analiza con detenimiento el gasto en el sector público y se registra que, en el primer año de vigencia del Plan austral, mientras la evolución del salario de los empleados de la administración registró una mejora real del 5% y los haberes jubilatorios 12,5%; en las empresas públicas, si bien se redujo el empleo, el incremento salarial real para el mismo periodo fue del 30,7%.

estructurales, necesarias para prefigurar un nuevo y sostenible patrón productivo.

Esa renuencia en algunos sectores del partido oficial se verificó a pesar de la actualización programática asumida en el Plenario del Comité Nacional de diciembre de 1985, y formalizada en agosto del año siguiente cuando el presidente lanzó la “Convocatoria para una Convergencia Democrática”, sobre la base de una ética de la solidaridad y la participación política en pos de la modernización del Estado y la sociedad.

Una de las claves del programa que se formuló después del inicial y exitoso proceso electoral de 1985 estaba centrado en la reforma del Estado, que incluía la transferencia de empresas públicas al sector privado. La fundamentación conceptual en el seno del radicalismo de ese sendero de reforma estuvo a cargo de reconocidos dirigentes históricos y contó con la ratificación de la estrategia por parte de los cuerpos orgánicos partidarios. A pesar del respaldo conseguido en el primer turno electoral, la posibilidad de avances en el proceso de reformas y, por consiguiente, en la percepción social de mejoras en la situación económica estuvo severamente limitada por las restricciones domésticas e internacionales, políticas y económicas.

Por caso, la propuesta de modernización de las relaciones laborales, que incluían la reglamentación del derecho de huelga y la descentralización de las convenciones colectivas, fueron apartadas de la agenda legislativa con la incorporación del grupo sindical al gobierno que estaba justificada, en el razonamiento del oficialismo, por la compleja situación militar.

Con el mismo resultado, el audaz y novedoso programa de reforma del estado se estrelló en el senado con el rechazo “in limine” del bloque justicialista a la idea de incorporar capitales privados en la gestión de las empresas públicas.

Del mismo modo, cuando a fines del último año calendario de gestión del primer turno democrático los pronósticos electorales anticiparon el casi seguro triunfo del candidato opositor -que proponía reducir a la mitad las obligaciones tributarias, duplicar los salarios y dejar de pagar los intereses externos por, al menos, tres años- la esperanza popular voló hacia esas promesas de imposible cumplimiento, pero de gran atracción.

Se demostró, entonces, una vez más que el modo de producción capitalista puede convivir exitosamente con el riesgo, que es consustancial con el sistema, pero no tolera la incertidumbre. En la Argentina de la transición democrática, las certezas políticas básicas y elementales sobre la estabilidad de las reglas de juego fueron amenazadas por las turbulencias sociales de los trece paros generales; por el asedio golpista de tres sublevaciones militares y por la criminal y anacrónica aventura guerrillera atacando una unidad militar.

Pese a la agitación social en el tramo final del período -en varios centros urbanos- como resultado de la vertiginosa escalada de los precios y la irresponsable acción de sectores políticos opositores, se registró un persistente y sistemático trabajo político para asegurar la continuidad institucional.

Esa acción pertinaz del gobierno para sostener el sistema democrático, a la vez su máximo y más duradero logro, echó por tierra las teorías elaboradas en los países centrales que, influenciados por la lógica binaria de la Guerra Fría, sostenían que los autoritarismos eran la única vía de clausura para los intentos del comunismo de instalarse en países de la región. Argentina demostró en la práctica que eso no era cierto, que había un camino democrático para recorrer, más allá de todas las dificultades que se presentaran, tanto como una década perdida desde el punto de vista económico, para toda América Latina.

La elección presidencial de 1989 se desarrolló, por primera vez en décadas, sin proscripciones políticas ni provincias intervenidas por el poder central; y con organizaciones sindicales normalizadas y universidades nacionales ejerciendo plenamente su autonomía.

Ese empeño permitió que, en ese año, que además registró el inicio del fin del experimento soviético, haya sido la primera vez en el siglo XX que un presidente argentino surgido de la voluntad popular le haya transferido los atributos del mando a otro de diferente signo partidario, también elegido en elecciones limpias.

Sin embargo, la nueva institucionalidad no fue suficiente para construir un dispositivo político capaz de proveer certidumbre a un programa de reformas sostenible y concertado que permitiera sentar las bases de un proyecto de desarrollo.

Así, el naciente sistema democrático pudo sortear muchos obstáculos para poder comenzar una consolidación relativa, pero 88 las restricciones del endeudamiento y de un sector público sobre demandado y sin recursos quedaron sin resolver porque no existe, todavía hoy, un consenso entre las fuerzas políticas sobre cuál es el patrón productivo sostenible que posibilite la realización individual y promueva el progreso social de los argentinos.

Bibliografía

Acuña, Carlos (1990) Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual. O, sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática. CEDES. Buenos Aires.
<http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3494>

Acuña, Marcelo Luis (1995) Alfonsín y el poder económico. El fracaso de la concertación y los pactos corporativos entre 1983 y 1989. Corregidor. Buenos Aires.

Águila, Gabriela (2023) La última dictadura militar argentina. Fases y estrategias (1976 - 1983). Revista Nueva Sociedad N.º 308, noviembre-diciembre de 2023.

Alfonsín, Raúl. (1986). Inédito. Una batalla contra la dictadura. Legada. Buenos Aires.

Alfonsín, Raúl (2004) Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos. Fondo de cultura económica. Buenos Aires.

Arnson, Cynthia J. (2023) Argentina-United States bilateral relations. An historical perspective and future challenges. Woodrow Wilson Center for Scholars. Washington DC.

Baeza Belda, Joaquín (2023) La división entre caferistas y menemistas y los cuatro alzamientos carapintadas (1987-1990). Revista de Historia, No 24. Diciembre 2023, pp. 183-2000. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades Universidad Nacional del Comahue.

<http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/index>

Battaglino, Jorge Mario (2020) Reflexiones sobre la transición a la democracia en Argentina. Editorial: Universidad Metropolitana. Buenos Aires.

Botto, Mercedes (1995) La relación partido gobierno en la nueva democracia argentina. Tesis doctoral European University Institute.

Calveiro, Pilar (2005) Política y/o violencia. Grupo editorial Norma. Buenos Aires.

Canciani Vivanco, María Victoria y Di Rienzo, Gloria Isabel (2011) Las Bases Políticas de las Fuerzas Armadas para el Proceso de Reorganización Nacional. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Canelo, Paula (2016). La política secreta de la última dictadura argentina. Edhasa. Buenos Aires. Canitrot, Adolfo (1992) La macroeconomía de la inestabilidad argentina en los 80. Revista Techint. Buenos Aires, octubre-diciembre, 1992.

Caputo, Dante (2015) Un péndulo austral. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Carciofi, Ricardo (1990) La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las últimas décadas. Documento de trabajo 36. CEPAL.

Cardoso, O R, Kirschbaum,R y Van der Kooy E. (1983) Malvinas, la trama secreta. Sudamericana-Planeta. Buenos Aires.

Carranza, Roque (1981) La política económica en una sociedad democrática. Mimeo. Conferencia en el seminario sobre argentina contemporánea organizado por el Consortium of Universities of Washington Area 16 de septiembre 1981.

Cavarozzi, M.; Grossi, M. (1989) De la reinención democrática al reflujo político y la hiperinflación. Documento de trabajo 12. CLACSO- CEDES. Buenos Aires.

Carrió, Alejandro (2023) Alfonsín y los derechos humanos. El trasfondo ético, político y jurídico del juicio al mal absoluto. Sudamericana. Buenos Aires.

CIA (1986). Argentina: Alfonsín and emerging UCR leaders redirect the Party. A research paper. Documento desclasificado el 30/12/2011. <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP87-01133R000100010002-7.pdf>

Clementi, Hebe. (1983). El Radicalismo. Nudos gordianos de su economía. Ediciones Siglo veinte. Buenos Aires.

Comba, Daniel y Quiroga Hugo editores. Voces plurales para pensar la democracia argentina (1983-2023). Ediciones UNL /Eudeba. Buenos Aires.

Conadep (1984) Nunca más. Informe de la comisión nacional sobre la desaparición de personas. Eudeba. Buenos Aires.

Dahl, Robert. La poliarquía (2009) Participación y oposición. Tecnos. Buenos Aires.

Declaración económica de la UCR durante el golpe militar de 1976 (2019) Fundación R. Rojas. Buenos Aires.

De Riz, Liliana (1990) Argentina: el comportamiento electoral durante la transición democrática (1983-1989). Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS) N° 50. Madrid.

De Riz, Liliana y Feldman, Jorge (1991) El partido en el gobierno: La experiencia del radicalismo 1983-1989. CEDES. Buenos Aires.

El Bimestre político y económico. Cisea. Buenos Aires

Fernández Meijide, Garciela (2009) La historia íntima de los derechos humanos en la Argentina. Sudamericana. Buenos Aires.

Fraga, Rosendo (1991) La cuestión sindical Editorial Centro de Estudios para la Nueva Mayoría. Buenos Aires.

García Vázquez, Enrique Los últimos meses del gobierno de Alfonsín. Propuesta y Control II Época , Año XIV, Buenos Aires 1990

Gargarella, Roberto, Murillo María Victoria y Pecheny Mario (compiladores) (2010) Discutir Alfonsín. Siglo XXI Editores. Buenos Aires

Garretón, Manuel Antonio (1997) Revisando las transiciones democráticas en América Latina. Nueva Sociedad Nro. 148 Marzo-Abril 1997, pp. 20-29.

Giussani, Pablo (1987) ¿Por qué, doctor Alfonsín? Sudamericana. Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo, Heymann, Daniel y Jáuregui, Aníbal compiladores (2022) Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas. Eudeba. Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Vicens, Mario (1989) Gasto público, recursos públicos y financiamiento en una economía en crisis. El caso argentino. Mimeo. Enero de 1989.

Gerchunoff, Pablo y Cetrángolo, Oscar (1989) La estabilización económica en democracia política. Examen de una experiencia frustrada. Mimeo. Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Llach Lucas (1998) El ciclo de la ilusión y el descontento. Ariel. Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo y Hora Roy (2021) La moneda en el aire. XXI Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires

Gerchunoff, Pablo (2022) El planisferio invertido. Edhasa. Buenos Aires.

Gillespie, Richard (1987) Soldados de Perón. Los Montoneros. Grijalbo. Buenos Aires.

Gil Lavedra, Ricardo (2022) La hermandad de los astronautas. Sudamericana. Buenos Aires.

González, Santiago Senen y Bosoer Fabián (1993) La trama gremial 1983-1989. Editorial Corregidor. Buenos Aires.

Jaunarena, Horacio (2011) La casa está en orden. Memoria de la transición. Taeda. Buenos Aires.

Junta Militar (1980) Documentos Básicos y Bases Políticas de las FF.AA. para el Proceso de Reorganización Nacional. Buenos Aires.

Kirkpatrick, Jane (1979). Dictatorships and double standards. Commentary Vol. 68 No. 5 november, 1979.

Larraquy, Marcelo (2013). Los 70 una historia violenta. Aguilar. Buenos Aires.

Luna, Félix (1973) El 45. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

Machinea, José Luis y Sommer, Juan (1992) El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de la balanza de pagos. En Moratoria de la deuda en América latina. Oscar Altimir y Robert Devlin. CEPAL.

Machinea, José Luis (1990) Stabilization under Alfonsín's government: a frustrated attempt. Cedes/42. Buenos Aires.

Mallon, Richard y Sourrouille, Juan V (1973) La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino. Amorrortu Editores. Buenos Aires.

Masi, Andrés Alberto (2014) Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Moreno Ocampo, Luis (1996) Cuando el poder perdió el juicio. Planeta. Buenos Aires. Morgenstern, Federico (2024). Contra la corriente. Ariel. Buenos Aires.

Morresi, Sergio (2011) Del MON a la UCEDE. Las derechas liberales entre el Proceso de Reorganización Nacional y la transición a la democracia. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2011. <https://www.aacademica.org/000-071/330>

Mustapic, Ana María (2000) Oficialistas y diputados, las relaciones ejecutivo legislativo en la Argentina. Revista Desarrollo Económico Vol. 39, N° 158. Enero - mayo, 2000.

Mustapic, Ana María y Goretti, Matteo (1992) Gobierno y oposición en el congreso. La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín 1983-1989. Revista Desarrollo Económico, Vol. 32, N° 126. Julio - septiembre, 1992.

Nino, Carlos S. (1997) Juicio al mal absoluto. Emecé. Buenos Aires.

Nino, Carlos (1992) Un país al margen de la ley. Emece. Buenos Aires.

Novaro, Marcos (2009) Argentina en el fin de siglo. Paidós, Buenos Aires.

Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003) La Dictadura Militar (1976-1983) Del golpe de Estado a la restauración democrática. Paidós. Buenos Aires.

Nun, Jose y Portantiero, Juan Carlos (1987). Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina. Puntosur. Buenos Aires.

O' Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe eds. (1988) Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Paidós. Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (1997) Contrapuntos - Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia. Paidós. Buenos Aires.

Olivera, Julio (2000) Crecimiento económico y seguridad jurídica. Anales Años X y XI. Segunda época. Número 8. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Distribuidor Abeledo Perrot

Palmer, David E. (2000) U.S. bank exposure to the emerging market countries during recent financial crisis. Federal Reserve Bulletin, Febrero 2000.

Poder Ejecutivo Nacional. Secretaria de Planificación (1986) Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989. Versión preliminar. Mimeo. Buenos Aires.

Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Economía. Secretaria de Hacienda. Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/1989.

Quiroga, Hugo y Tcach, César (Compiladores) (1996) A veinte años del golpe. Con memoria democrática. Homo sapiens ediciones. Buenos Aires.
Quiroga, Hugo (2005). La Argentina en emergencia permanente. Edhasa. Buenos Aires.

Revista Unidos. El Alfonsinismo, navegaciones y enigmas. Varios autores. Año IV Número 9. Buenos Aires, Abril 1986.

Rapoport, Mario y colaboradores (2000) Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000) Ediciones Macchi. Buenos Aires.

Rodríguez, Jesús (2011) El caso Chile - la guerra fría y la influencia argentina en la transición democrática. Capital intelectual. Buenos Aires.

Romero, Luis Alberto (2007). “La violencia en la historia argentina reciente: un estado de la cuestión”, en: Historizar el pasado vivo en América Latina,

bajo la dirección de Anne Perotin. Publicación electrónica.
<http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo>. Junio de 2007

Russell, Roberto, editor (2010). Argentina 1910-2010 Balance del siglo. Taurus. Buenos Aires.

Schelchkov, Andrey (2022) El Partido Comunista de la Unión Soviética, el Partido Comunista argentino y la dictadura militar, 1976-1983. Revista Izquierdas N° 51, julio 2022.

Sidicaro, Ricardo (2013) 1983-2012: las etapas de la transición a la democracia argentina (en claves sociológicas). Temas y debates 25, año 17. Enero-junio, 2013.

Smulovitz, Catalina y Acuña, Carlos (1995) Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En Acuña et al, juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina. Nueva Visión. Buenos Aires.

Sourrouille, Juan V., Kosacoff Bernardo y Lucangeli Jorge (1985) Transnacionalización y política económica en la Argentina. CET. Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos (2021) Diario de una temporada en el quinto piso. Ensayo Edhasa. Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos (2023) El gigante invertebrado - los sindicatos en el gobierno argentino 1973-1976. Edhasa. Buenos Aires.

Velázquez Ramírez, Adrián (2015) De la concertación a la Multipartidaria: el espacio político partidario en los albores de la transición a la democracia en Argentina (1980 - 1981). Revista Contemporánea. Año 5, N° 7. Buenos Aires, 2015.

Velázquez, A. (2018). Representar la democracia en dictadura: los partidos políticos en Argentina en los albores de la transición. *Question*, 1(58), e043. doi:<https://doi.org/10.24215/16696581e043>

Vezzetti, Hugo (2012) *Pasado y presente: guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Siglo XXI. Buenos Aires.