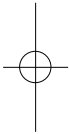
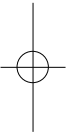
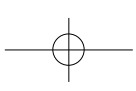
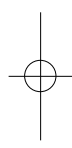


PRIMERA PARTE

LA GRAN MUTACIÓN





CAPÍTULO 1

HACIA EL NUEVO ORDEN NEOLIBERAL

La hiperinflación constituyó así el momento resolutivo en la interminable agonía, que llegaba a su término, para la sociedad forjada por la revolución peronista. Este fin fue también un principio; el principio de los días que estamos viviendo. A la memoria de esta experiencia debe su fuerza el orden socio-económico y político que hoy vemos perfilarse; es ese recuerdo aleccionador el que da a las mayorías la fuerza necesaria para soportar la ostentosa indiferencia de los sectores privilegiados por las penurias que siguen sufriendo los que no lo son y ofrecer su resignada aquiescencia a la progresiva degradación de las instituciones cuya restauración celebraron con tan vivas esperanzas hace diez años.

Tulio Halperin Donghi,
La larga agonía de la Argentina peronista

LOS MOMENTOS DE LA MUTACIÓN ECONÓMICA

Durante décadas, en la Argentina imperó un modelo de integración de tipo nacional-popular, cuya máxima expresión fue el primer peronismo (1946-1955). Este modelo se caracterizaba por tres rasgos mayores. En primer lugar, en el plano económico, presentaba una concepción del desarrollo vinculada a la etapa de sustitución de importaciones y la estrategia mercado-internista. En segundo lugar, implicaba el reconocimiento del rol del Estado como agente y productor de la cohesión social, principalmente por medio del gasto público social. Esta política se tradujo así en la ampliación de la esfera de la ciudadanía, a través del reconocimiento de los derechos sociales, expresados paradigmáticamente en el artículo 14 bis de la Constitución nacional. Por último, una tendencia a la homogeneidad social, visible en la incorporación de una parte importante de la clase trabajadora, así como la expansión de las clases medias asalariadas.

El desmantelamiento de este modelo societal, luego de largos avatares políticos y tergiversaciones no menores, y su reem-

MARISTELLA SVAMPA

plazo por un nuevo régimen, centrado en la primacía del mercado, conoció diferentes momentos. En realidad, el proceso de instauración de un nuevo orden liberal estuvo lejos de ser lineal o de registrar una secuencia única. De manera esquemática, podríamos afirmar que los cambios en el orden económico arrancan durante la década del 70, a partir de la instalación de regímenes militares en el cono sur de América Latina; las transformaciones operadas en la estructura social comenzarían a tornarse visibles en la década del 80, durante los primeros años del retorno a la democracia; por último, podemos situar los cambios mayores a fines de los 80 y principios de los 90, con la gestión menemista.

En rigor, el cambio en el régimen de acumulación conoció un primer intento con el “Rodrigazo”, bajo el gobierno de Isabel Martínez de Perón (1974-1976). Recordemos que, pese a la brevedad de su gestión, el ministro de Economía Celestino Rodrigo (1975), marcó una inflexión de talla, pues aplicó drásticas medidas de ajuste que implicaron una devaluación del 100% y un aumento de las tarifas de los principales servicios públicos que, en algunos casos, llegó al 200%. Impulsado por el ministro José López Rega, el plan de Rodrigo implicaba una reorientación fundamental de la economía, pues apuntaba a poner fin a la política económica nacionalista y reformista, característica del peronismo, para dar paso a una política de estabilización y ajuste, asentada en una alianza con los grupos económicos. Sin embargo, esta primera tentativa por cambiar el régimen de acumulación encontró grandes escollos en las movilizaciones populares espontáneas que paralizaron el país y culminaron en una huelga general decretada por la CGT, lo cual determinó no sólo el final abrupto del plan de ajuste, sino la suerte del hombre fuerte del régimen, López Rega, quien tuvo que renunciar y abandonar el país.

La segunda tentativa arrancarían de manera decidida con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Como en otros países de América Latina, el objetivo de la dictadura militar argentina fue llevar a cabo una política de represión, al tiempo que aspiraba a refundar las bases materiales de la sociedad. En consecuencia, el corte que introdujo fue doble: por un lado, mediante el terrorismo de Estado, apuntó al exterminio y disciplinamiento de vastos sectores sociales movilizadas; por otro lado, puso en marcha un programa reestructuración económi-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

co-social que habría de producir hondas repercusiones en la estructura social y productiva.

Las consecuencias económicas y sociales de estos procesos fueron devastadoras. El nuevo régimen de acumulación supuso la puesta en marcha de un modelo asentado en la importación de bienes y capitales y en la apertura financiera. Estas medidas implicaban la interrupción de la industrialización sustitutiva (visible en la erosión de la producción interna), y propiciaban el endeudamiento de los sectores público y privado (reflejado en el aumento espectacular de la deuda externa, que en el período 1976-1983 pasó de 13 mil millones a 46 mil millones). Asimismo, la lógica de acumulación desencadenada por este proceso centrado en la valorización financiera apuntó también a liquidar las posibilidades de una coalición nacional-popular, al tiempo que fue sentando las bases de un sistema de dominación centrado en los grandes grupos económicos nacionales y los capitales transnacionales, que finalmente terminaría de concretarse en 1989, a partir de la alianza política entre estos sectores y el peronismo triunfante.

El proceso de desindustrialización iniciado por la dictadura militar produjo importantes cambios en la estructura social argentina, anticipando su “latinoamericanización”, a través de la expulsión de mano de obra del sector industrial al sector terciario y cuentapropista, y la constitución de una incipiente mano de obra marginal. Asimismo, el deterioro de los salarios reales y la baja de la producción produjeron la contracción de la demanda interna, lo cual fue acompañado por el fuerte incremento de las disparidades intersectoriales. Por último, la eliminación de las negociaciones colectivas y la caída del salario impactarían negativamente en la distribución del ingreso.

Recordemos que en 1974, en la Argentina, la distribución de la riqueza era similar a la de muchos países desarrollados: los ingresos del 10% más rico eran 12,7 veces mayor que el del 10% más pobre. En realidad, la falta de difusión de indicadores socio-económicos durante el régimen militar, a lo que siguió la profundización del deterioro de las condiciones de vida de franjas importantes de los sectores medios y populares, explican que sólo hacia mediados de los 80, con el retorno a la vida constitucional, gran parte de la sociedad tomara conciencia de la

MARISTELLA SVAMPA

dimensión de los cambios producidos. Más aún, este cuadro económico-social no tardó en poner de manifiesto el aumento de las desigualdades, visible en el incremento de la llamada “pobreza estructural”, así como en la aparición de una “nueva pobreza” que afectaría a los sectores medios y medios-bajos.

Las cifras de la época son más que elocuentes, como lo refleja la distribución del ingreso per cápita de los hogares entre 1974 y 1989. Así, el 30% de los hogares de ingresos bajos pasó del 12,4% del ingreso en 1974 al 7,3% en 1989; los ingresos medios, en los cuales se comprende el 60% de los hogares, pasaron a su vez del 60,7% en 1974 al 51,1% en 1989; finalmente, los hogares con ingresos altos, el 10% del total, pasaron de concentrar el 27% en 1974 al 41,7% en 1989 (Beccaria:2001). Asimismo, el total de nuevos pobres en el Conurbano Bonaerense pasó del 4,2% en 1980 a 12,3% en 1987.

Ahora bien, aunque la dictadura logró crear las bases de un nuevo orden económico, ello no significa que no haya habido luego tentativas de reorientar el sistema hacia una economía productiva. Así, durante los primeros años del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), en medio de la efervescencia democrática, hubo ciertos ensayos que, aunque limitados, se propusieron reorientar el desarrollo, acorde al modelo de acumulación precedente. Dichas tentativas se dieron en el marco de la crisis de la deuda externa que sacudió a gran parte de los países latinoamericanos a partir de los años 80 (la “década perdida”, según la Cepal), y en un contexto de aumento de las demandas y expectativas populares. Sin embargo, pese a sus proclamas iniciales, que prometían desde la renovación de las estructuras sindicales hasta una democracia sustantiva, como en tantos otros temas el nuevo gobierno constitucional no contó con el coraje político ni tampoco con las alianzas necesarias para ir hasta el fondo de la cuestión.

Por un lado, las acciones del gobierno de Raúl Alfonsín dejaron entrever una debilidad creciente en relación con los poderosos sindicatos peronistas. En efecto, en 1987 el gobierno tuvo que retroceder en su propuesta de reforma sindical y nombrar como ministro de Trabajo a un hombre procedente de las filas del sindicalismo. Por su parte, la CGT, conducida por el sector ubaldinista, continuó desarrollando una fuerte capacidad

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

de presión, ilustrada de manera elocuente por los trece paros generales realizados entre 1984 y 1988.

Hacia fines de los 80, envuelto en una serie de conflictos económicos e institucionales, el país se hundía cada vez más en una grave crisis económica, reflejada en la importante caída de la inversión interna y extranjera, la creciente fuga de capitales y el récord inflacionario, que en 1987 alcanzaría el 175% y en 1988, el 388%. Finalmente, el gobierno de Alfonsín naufragaría sin dar con la clave de la constitución de una nueva alianza político-económica, que apuntara tanto a consolidar el recobrado marco institucional como a sanear una economía severamente deteriorada. La disociación entre, por un lado, una democracia representativa, orientada hacia la consolidación del marco institucional y el respeto de las reglas de juego entre los partidos políticos y, por otro, una democracia sustantiva, basada en la articulación entre solidaridad y demandas de justicia social, se tornaba cada vez más evidente. La debacle del Plan Austral —que en sus comienzos había contado con un alto apoyo popular— y la entrada en un período de alta inflación, culminarían en la crisis hiperinflacionaria de 1989, impulsada en parte por los grandes grupos económicos (el “golpe del mercado”). Estos sucesos determinarían el retiro anticipado de Alfonsín, quien había accedido al poder en 1983, avalado por el 52% de los sufragios, en medio de grandes expectativas de renovación política y económica.

Así las cosas, la Argentina de principios de los años 90 era una sociedad empobrecida y atravesada por nuevas desigualdades, que ya había experimentado una primera gran desilusión respecto de las promesas sustantivas de la democracia. El país asistía a la crisis estructural del modelo nacional-popular, sin por ello descubrir la fórmula, a la vez económica y política, que permitiera reencontrar las claves perdidas de la integración social. Sin embargo, aunque el incremento de la heterogeneidad y la polarización social anunciaban los contornos de un país diferente del de antaño, la gran mutación se consumaría durante el tercer momento de la secuencia, esto es, durante el largo gobierno de Carlos Menem, entre 1989 y 1999.

MARISTELLA SVAMPA

1989: EL FINAL DE UN CICLO POLÍTICO Y ECONÓMICO

El año 1989 significó el final de un ciclo político-económico, tanto en el nivel nacional como en el internacional. En el nivel internacional, en 1989 colapsaron los socialismos reales, proceso ilustrado de manera elocuente por la caída del Muro de Berlín. El hecho terminaba abruptamente con la división más emblemática de la guerra fría, al tiempo que anticipaba, tras la rápida reunificación de las dos Alemanias, el triunfo avasallador del ideario capitalista. Meses más tarde, la debacle de Rumania, una de las repúblicas comunistas más pobres del Este europeo, cerraba el año, con el juicio y ejecución de los Ceaucescu, cuya transmisión televisiva en directo sería seguida por el mundo entero. El espectacular fin del mundo bipolar abrió un amplio espacio político-ideológico que sería ocupado por el neoliberalismo, rápidamente sacralizado en términos de “pensamiento único”.

En el contexto de los países latinoamericanos, la situación no era menos grave. La “década perdida” se cerraba con un balance negativo: solamente en los últimos cuatro años el número de pobres en América Latina había registrado un aumento de 25% (Cepal). A principios de 1989, la crisis económica desembocaría en saqueos y revueltas masivas en Venezuela, una de las repúblicas otrora más prósperas, gracias a la riqueza de sus recursos petroleros. Así, el “Caracazo” vendría a acentuar los temores de las elites gobernantes en otros países, también jaqueadas por la crisis de la deuda externa, la inflación galopante y el deterioro de las condiciones de vida de vastos sectores sociales. Pocos meses después, en mayo de 1989, sería el turno de la Argentina, desbordada por la crisis hiperinflacionaria y los saqueos a supermercados, registrados en localidades del conurbano bonaerense y en la ciudad de Rosario.

De manera más específica, en la Argentina, la experiencia de la hiperinflación habría de constituir un punto de inflexión para la historia política nacional. En primer lugar, desde el punto de vista económico, para la gran mayoría de la población la hiperinflación trajo consigo una mayor caída del salario real, la contracción de la actividad económica, la suspensión de la cadena de pagos y el reemplazo de la moneda local por el dólar.

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

En 1989, los índices de pobreza treparon al 47,3%, y la tasa de indigencia, al 17,5% (Lozano:2005). Asimismo, sólo en ese año, el total de nuevos pobres alcanzó el 23,3% (Minujín y Kessler:1995).

En segundo lugar, la crisis hiperinflacionaria desembocó en el acuerdo entre diferentes actores sociales sobre ciertos puntos básicos, referidos, en especial, al agotamiento de la vía nacional-popular, esto es, del modelo de integración social que el peronismo había puesto en vigencia en 1945, —y que el proyecto alfonsinista, en parte, se había propuesto recrear—, poniendo al descubierto las distorsiones e insuficiencias producidas en cuarenta y cinco años de conflictos y transformaciones. En consecuencia, la hiperinflación terminó por afianzar aquellas posturas que afirmaban la necesidad de una apertura del mercado y un achicamiento radical del Estado.

En tercer lugar, en términos experienciales, la hiperinflación confrontó a los individuos con la pérdida súbita de los marcos que rigen los intercambios económicos, a través de la desvalorización —y desaparición— vertiginosa de la moneda nacional. Más aún, la hiperinflación como experiencia de disolución del vínculo social dejaría profundas huellas en la conciencia colectiva, visibles en la fuerte demanda de estabilidad que recorrería la sociedad argentina durante los años 90. La demanda no tardaría en transformarse en una suerte de mandato irrevocable, que erigiría al régimen de convertibilidad (mediante la paridad entre el dólar y el peso), implementado en 1991, en base y garantía de la nueva sociedad posinflacionaria.

En cuarto y último lugar, la experiencia traumática de la hiperinflación habría de asestar un rudo golpe al imaginario integracionista que, desde los orígenes de la república, había alimentado las prácticas y las representaciones de vastos sectores sociales, incluidas las clases medias y parte de las clases populares. Extenuada y empobrecida, la sociedad argentina asistía al final de un modelo de integración social que, desde los comienzos de la república y más allá de las crisis recurrentes, había asegurado canales importantes de movilidad social ascendente.

Ahora bien, si la crisis hiperinflacionaria apuró el recambio presidencial y sentó las bases para el consenso neoliberal en diferentes sectores sociales, no es menos cierto que 1989 estuvo

MARISTELLA SVAMPA

signado por otros sucesos, que habrían de tener vastas repercusiones políticas en los años por venir. Uno de ellos tenía que ver con la “cuestión militar”, a saber, con las presiones ejercidas por las fuerzas armadas, que reclamaban que el gobierno pusiera fin a las causas por la violación de los derechos humanos registradas bajo la última dictadura. Esto, sumado a demandas más puntuales de ciertos sectores del ejército que, desde 1987, habían venido alimentando rebeliones sucesivas y rumores de conspiraciones, atentaba contra la frágil institucionalidad del sistema democrático argentino, y aparecía como uno de los legados más problemáticos del gobierno de Alfonsín, cuya cuestionable resolución estaría a cargo de Menem.

Por otro lado, 1989 fue un año que condensó grandes derrotas en el campo de los movimientos sociales. Así, en febrero, un hecho de violencia política sacudió a la sociedad argentina: una fracción del Movimiento Todos por la Patria (MTP) intentó copar el regimiento de La Tablada, en la provincia de Buenos Aires. El levantamiento tuvo como respuesta una represión sangrienta ordenada por el gobierno alfonsinista, que incluyó además fusilamientos secretos llevados a cabo por el Ejército. Sin embargo, más allá del afán del gobierno por condenar los hechos y congraciarse al mismo tiempo con la cúpula militar, los efectos de La Tablada tuvieron una significación mayor, pues alcanzaron un modelo de militancia que planteaba una continuidad ideológica entre los años 70 y los 80, al articular lo social y lo político. En efecto, aunque incipiente, la experiencia del MTP fue una de las tentativas más importantes de impulsar un proyecto de izquierda, con verdadera militancia política en los barrios. Necesario es decir que la mayoría de sus militantes no estaba al tanto del aventurerismo revolucionario de Enrique Gorriarán Merlo, líder del levantamiento; otros, probablemente lo sabían, pero naufragaron en la ambivalencia propia de un movimiento que reunía, sin duda de manera heterogénea y hasta contradictoria, elementos o matrices ideológicas de épocas diferentes. El caso es que La Tablada aceleró el proceso de quiebre ideológico de lo que quedaba de la izquierda populista revolucionaria, lo cual se tradujo en el ocaso de un tipo de militancia social y política. A esto se agregaría posteriormente la crisis del MAS (Movimiento al Socialismo), partido de izquierda

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

trotskyista que en los últimos años había registrado una importante inserción sindical. Sin embargo, su implantación en los sindicatos no lograría resistir la ofensiva privatizadora y neoliberal, realizada en medio de la conversión vertiginosa de amplios sectores del peronismo histórico.

Por si esto fuera poco, en octubre de 1989 el nuevo gobierno de Menem firmó el primero de los dos decretos que otorgaban la amnistía a la cúpula militar, anteriormente condenada por crímenes de lesa humanidad, así como a los altos dirigentes de Montoneros, la organización armada peronista más importante —y más controvertida— de los años 70. Dichos decretos venían a convalidar la tesis de los “dos demonios”, fraguada durante los primeros años de democracia, que repartía iguales responsabilidades por lo sucedido durante los “años de plomo”, al terrorismo de Estado y a las organizaciones guerrilleras (y tendía a incluir, de manera más extensa, al conjunto del espacio militante).

Los indultos, que complementaban aquellas ya firmados por Alfonsín, concitaron una oposición generalizada, no sólo de los organismos de derechos humanos, sino también de vastos sectores de la sociedad. Hubo una gran movilización que, como en los primeros tiempos de la democracia, logró concentrar centenares de miles de personas; las encuestas de la época indicaban un amplio repudio de la sociedad, que rozaba el 75% (Cerruti y Ciancaglini:1992, p. 238), pero, sin embargo, nada pudo torcer la particular política de “pacificación” asumida por el nuevo presidente peronista. En consecuencia, este conjunto de hechos diferentes pondría de manifiesto una inflexión en los sistemas de acción colectiva, lo cual sería corroborado luego tanto por la desmovilización y fragmentación de las organizaciones de derechos humanos, como por la crisis de un tipo de militancia política en los barrios populares. La época que se abría revelaría una concepción diferente respecto de la relación entre lo social y lo político, en el marco de un nuevo modelo, marcado por el desdibujamiento de los antagonismos políticos y el aumento de la polarización social.

En suma, luego de 1989, la sociedad argentina cambió ostensiblemente. Tras la imagen de un país devastado, la crisis del vínculo social experimentada durante la hiperinflación dejó

MARISTELLA SVAMPA

la puerta abierta, demasiado abierta, para la realización de las transformaciones radicales llevadas a cabo durante la larga década menemista.

EL NUEVO ORDEN NEOLIBERAL

A nadie escapa que la institucionalización creciente del sistema partidario en la Argentina desde 1983 contrasta con el largo proceso de inestabilidad institucional y polarización política que caracterizó a la Argentina a partir de 1955. Ahora bien, dicha institucionalización debe interpretarse en el marco de las especificidades del caso argentino, tradicionalmente caracterizado por un sistema político débil, y, como en otros países latinoamericanos, por una fuerte articulación entre el sistema político, los actores sociales y el Estado. Asimismo, esta situación expresaba una suerte de anomalía: cuanto más fuertes eran los grupos sociales, menor parecía ser su expresión orgánica a través de los partidos políticos. Esto se debía, por un lado, a que los sectores conservadores argentinos nunca pudieron consolidar un partido de derecha fuerte y, por ende, recurrían, para canalizar sus intereses sectoriales, a la intervención de los militares; por otro lado, los sectores populares lograron su representación por medio de partidos-movimientos (el yrigoyenismo, pero, sobre todo, el peronismo), en los cuales el rol y la autonomía del partido político propiamente dicho aparecía como particularmente débil con relación al conductor carismático y, en el caso del peronismo, hacia las corporaciones sindicales. Para muchos, por ende, para ingresar en un verdadero modelo de representación política de intereses sociales era necesario diferenciar estos niveles, a fin de posibilitar una verdadera articulación entre lo social y lo político.

Cierto es que la progresiva institucionalización del sistema político partidario no se dio sin inconvenientes, entre los cuales hay que destacar tanto las rebeliones militares producidas durante el período de Alfonsín y el primer año del gobierno de Menem, como la constante presión de los grupos económicos, dramáticamente ilustrada por el primer brote hiperinflacionario de 1989, considerado por algunos como un verdadero “gol-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

pe de mercado”. Sin embargo, lo propio del período que se abre en 1983 y, sobre todo, a partir de 1987, es el acercamiento cada vez mayor entre los sectores económicamente dominantes y los partidos políticos mayoritarios. En realidad, desde el punto de vista de los sectores dominantes, la apertura democrática trajo consigo un cambio importante de perspectiva política, a partir del abandono de las posiciones golpistas y la aceptación de las nuevas reglas de juego. Este proceso, que tenía como trasfondo la convicción de que la corporación militar había dejado de ser el canal más apropiado de sus intereses económicos (Acuña:1995), también daba cuenta de la existencia de una suerte de mandato “democrático” que recorría el subcontinente, avalado por Estados Unidos y los organismos internacionales. Ello nos permite comprender por qué, de ahí en más, la acción de los sectores dominantes se orientará a la colonización de los dos grandes partidos políticos existentes, a través de la infiltración del discurso económico liberal, como eje de la solución de los problemas argentinos. Este discurso tomaría un nuevo alcance, luego del fracaso ostensible del Plan Austral, en 1987, momento en el cual los sectores dominantes comenzaron a desarrollar una campaña sistemática en favor de la necesidad de realizar profundas reformas estructurales (Beltrán:1999, p. 75).

Recordemos que en 1983, la política liberal, uno de los puntos centrales del programa económico-social de la dictadura militar, era fundamentalmente sostenida por los grandes grupos económicos y los partidos de inspiración liberal, estrechamente vinculados con aquélla. Sin embargo, hacia fines de los 80, este discurso pasó a formar parte de la plataforma político-económica del entonces candidato a la presidencia por el partido radical, Eduardo Angeloz, revelando con ello los resultados exitosos de una estrategia de acercamiento y seducción de los sectores dominantes hacia los partidos mayoritarios. Finalmente, la puesta en marcha de un nuevo programa liberal, mediante la alianza entre importantes grupos socio-económicos y el gobierno democrático, se tornaría posible con la asunción del nuevo presidente justicialista de la Argentina, Carlos Menem.

Sin embargo, a fines de los 80 no fueron pocos los observadores políticos que retomaron la categoría “populismo” para

MARISTELLA SVAMPA

caracterizar las propuestas de los candidatos presidenciales en países tales como la Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y México. En realidad, el escenario político-electoral latinoamericano, que daba cuenta tanto de las limitaciones como de la crisis estructural del modelo nacional-popular, estaba atravesado por demandas ambivalentes y hasta contradictorias. Por un lado, frente a las crecientes dificultades económicas y la crisis de los mecanismos tradicionales de cohesión social, así como a la destrucción de las solidaridades sociales, el llamado populista emergía, una vez más, como una tentativa de “restitución” del progreso a las mayorías, por vía de una política nacional-popular. Por otro lado, esta demanda de revinculación iba acompañada también por una no menos fuerte exigencia de eficacia y ejecutividad, necesarias para enfrentar la crisis e imponerse por sobre los intereses de los diferentes sectores en pugna.

Sobre este telón de fondo se abre la experiencia de Menem, que refleja cabalmente esas demandas contradictorias. Así, aunque su campaña electoral se fundó en el llamado populista, Menem terminó construyendo una nueva alianza político-económica que le permitió dar cauce a la demanda de ejecutividad, mediante una estrategia liberal, orientada a la deslegitimación y desmantelamiento completo del modelo nacional-popular, sin que por ello las promesas electorales o la supuesta vocación popular del partido justicialista se convirtieran en un verdadero obstáculo.

La entrada en un nuevo orden liberal puso fin a la recurrente distancia existente entre sistema de poder y sistema político, que tantos analistas señalaron como una de las fuentes de la inestabilidad y polarización política en la Argentina. La larga etapa de los “empates sociales”, que había caracterizado al país a partir de 1956, signada cada vez más por la acentuación de la crisis del modelo nacional-popular e ilustrada por las feroces pujas entre diversas concepciones de la economía, la sociedad y la política, parecía haber llegado a su fin. Se abría una nueva época, marcada a la vez por la polarización y la fragmentación social, así como por la hegemonía de los grupos económicos en alianza con el partido mayoritario.

Claro está que una transformación tan radical del proyecto económico exigió un cambio fundamental en las alianzas polí-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

ticas del Partido Justicialista, que dejó de apoyarse masivamente sobre el actor corporativo sindical, como lo había hecho tradicionalmente, para vincularse estrechamente con los sectores dominantes representados por los grandes grupos económicos. Fue esta nueva alianza, en la que se integraron también los representantes políticos del neoliberalismo vernáculo, la que hizo posible la aplicación de la reforma del Estado, a partir del abandono de una política de concertación social y de la asunción de una gestión decisionista.

Sólo tras un período signado por la puesta en escena de las nuevas alianzas económicas (en una primera etapa el Ministerio de Economía fue asignado a un funcionario del grupo económico Bunge & Born) y por un conjunto de planes sucesivos de estabilización económica, se consolidó en el país la liberalización de la economía, a partir del Plan de Convertibilidad y la reforma del Estado. Hubo rumores de desplazamientos y renunciaciones, y resonantes escándalos de corrupción involucraron a personajes de la familia presidencial, pero en 1991 el régimen logró estabilizarse, con la asunción de Domingo Cavallo en la cartera económica y la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad.

En efecto, el Plan de Convertibilidad, que acompañó las reformas estructurales, produjo una verdadera transformación de las reglas de juego económicas, entre ellas, la paridad entre el dólar y el peso, la restricción de la emisión monetaria, la reducción de las barreras aduaneras, la liberalización del comercio exterior y el aumento de la presión fiscal. También fueron suprimidos los principales mecanismos de control del Estado sobre la economía, en favor de las reglas del mercado, al tiempo que se liberalizó la inversión extranjera en la Argentina.

Así, se logró salir de la espiral hiperinflacionaria aplicando una severa política de ajuste y de estabilización, complementada por una política de apertura del mercado nacional a las importaciones y las inversiones extranjeras. Esta estrategia de *shock* logró detener la hiperinflación, lo cual contribuyó a recuperar parte de la credibilidad ante los mercados internacionales, al tiempo que facilitó, en los primeros años del Plan de Convertibilidad, la recuperación económica y la reducción de la pobreza. Entre 1991 y 1994 la pobreza descendió —del 47,3% registrado en 1989, en pleno pico hiperinflacionario—, al 19,7%, pero

MARISTELLA SVAMPA

no volvió a los niveles de la década del 80 (Lozano:2005). Por otro lado, el incremento de la actividad económica alcanzaría el 10,6% en 1991, para ir descendiendo progresivamente a 9,6% en 1992, 5,7% en 1993 y 5,8% en 1994 (Aronskind:2001, p. 57). Asimismo, la adopción de la convertibilidad supuso el abandono de una política monetaria autónoma, lo cual acentuó la dependencia estructural del país frente al mercado internacional y sus sobresaltos coyunturales y no permitió tampoco desarrollar un nivel de competitividad suficiente (Salama:2003).

El nuevo orden impuso un modelo de “modernización excluyente”, como tempranamente lo denominaron Barbeito y Lo Vuolo (1992), impulsando la dualización de la economía y la sociedad. Así, durante la década del 90, mientras que la Población Económicamente Activa (PEA) creció un 28%, el desempleo creció 156,3% y el subempleo, 115,4%. La pauta general fue el incremento de la productividad, con escasa generación de empleo y deterioro creciente de las condiciones laborales. Asimismo, el nuevo modelo modificó la inserción de la economía en el mercado mundial, ya que la apertura a las importaciones condujo a una “reprimarización de la economía”: en este contexto las pequeñas y medianas empresas tuvieron grandes dificultades para afrontar la competencia externa, con lo cual las exportaciones se concentraron ahí donde sus precios se expresaban directamente en dólares (petróleo, gas, producción agrícola) y donde el valor agregado era débil o casi nulo (Salama:2003, p. 9).

En los primeros años, el cambio de modelo económico generó una situación novedosa, visible en la coexistencia de crecimiento económico y aumento de la desocupación. Sin embargo, las limitaciones propias del modelo de modernización excluyente se harían notorias a partir de 1995, momento en el cual el crecimiento se estanca, debido a una combinación de elementos externos (el “efecto Tequila”) e internos (límites en la expansión del consumo interno). Así, en 1995 la proporción de hogares pobres aumentó en un 27% (Lozano:2005), revirtiendo la tendencia decreciente inmediatamente posterior a la hiperinflación de 1989. El inicio de la recesión iría acompañado por un aumento espectacular de la desocupación, que era del 6% en 1990, pero alcanzó un primer pico en

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

1996, de 18,8%. A partir de 1996, el país logró mejorar sus índices económicos, pero dos años más tarde, en 1998, entró en un período de recesión profunda, que se continuaría durante el breve gobierno de la Alianza, y llevaría al estallido del modelo, hacia fines de 2001. En octubre de 2001, la desocupación pasó a 18,3% y tuvo un segundo pico de 21,5% en mayo de 2002, después del colapso del modelo de convertibilidad. Mientras tanto, la pobreza saltó en 2002 al 54,3%, para descender en el segundo semestre de 2004 al 40%, muy por encima del umbral registrado a lo largo de los 90.

LA “REESTRUCTURACIÓN” DEL ESTADO

El proceso de reestructuración del Estado fue crucial. Según el manual de Jones y Thompson, *“Un modelo para la nueva gerencia”*, el nuevo modelo de gestión se caracteriza por las “5 R: Reestructuración, Reingeniería, Reinención, Realineación, Reconceptualización”. La primera “R” es fundamental, pues constituye el primer paso de la secuencia. Reestructurar significa “eliminar de la organización todo aquello que no contribuye o aporta valor al servicio o producto suministrado al público, cliente o consumidor. Así, un problema de la reestructuración es la determinación de ‘qué se elimina y qué se retiene’ en función de los objetivos e intereses políticos de los gobiernos” (citado en Zuleta:2003).

El programa de ajuste, basado en la reestructuración global del Estado, puso en vigor una fuerte reducción del gasto público, la descentralización administrativa y el traslado de competencias (salud y educación) a los niveles provincial y municipal, así como una serie de reformas orientadas a la desregulación y privatización que impactaron fuertemente en la calidad y alcance de los servicios, hasta ese momento en poder del Estado nacional. En consecuencia, las reformas conllevaron una severa reformulación del rol del Estado en la relación con la economía y la sociedad, lo cual trajo como correlato la consolidación de una nueva matriz social caracterizada por una fuerte dinámica de polarización y por la multiplicación de las desigualdades. Por otro lado, la desregulación de los mercados,

MARISTELLA SVAMPA

acompañada de la introducción de nuevas formas de organización del trabajo, produjo la entrada en una era caracterizada por la flexibilización y la precariedad laboral y una alta tasa de desempleo.

Así, a lo largo de los 90, la dinámica de consolidación de una nueva matriz estatal se fue apoyando sobre tres dimensiones mayores: el patrimonialismo, el asistencialismo y el reforzamiento del sistema represivo institucional. El primer rasgo alude a las características que asumió el proceso de vaciamiento de las capacidades institucionales del Estado, como producto de la drástica reconfiguración de las relaciones entre lo público y lo privado. De manera más precisa, el patrimonialismo se vincula con la total pérdida de la autonomía relativa del Estado, a través del carácter que adoptaron las privatizaciones. Recordemos que la dinámica privatizadora envolvería vastas áreas del Estado. Agreguemos a esto que a principios de los 80, el Estado estaba presente de manera parcial o total en aproximadamente mil firmas, aunque solamente 14 de ellas (entre las cuales estaban YPF, Segba, Gas del Estado y Aerolíneas Argentinas) representaban entre dos tercios y tres cuartos del total de la actividad económica de las empresas públicas (Margheritis:2000, p. 50). Ciertamente es que muchas de esas empresas tenían una pobre performance económica, graves problemas de endeudamiento y prestaban servicios cada vez más deficitarios, alejándose así del propósito social que había guiado su creación. No menos cierto es que entre estas distorsiones figuraba el hecho de haberse convertido en un espacio de prebendas para el sector privado, proveedor de servicios (la llamada "patria contratista"), como de afirmación, muchas veces clientelar, de los poderosos sindicatos.

Gran parte de la estrategia de legitimación desarrollada por el nuevo gobierno y sus aliados apuntó entonces a desacreditar el rol monopólico del Estado, augurando que la libertad de mercado aseguraría la eficiencia y la modernización, sin necesidad de que se implementaran los controles propios que requería un modelo semiestatista, estancado y corrupto. Sin embargo, la forma que adoptó el proceso de privatizaciones estuvo lejos de corresponderse con las altisonantes declaraciones que postulaban la asociación natural entre democracia, merca-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

do y globalización. Antes bien, el proceso de privatizaciones implicó la destrucción de las capacidades estatales, así como la constitución de mercados monopólicos, paradójicamente favorecidos por la propia protección estatal, que terminaron de asegurar, por medio de condiciones ventajosas de explotación, la obtención de una “rentabilidad diferencial” (Notcheff:1998; Basualdo:2000). Una de las claves del período, a saber, la rápida conformación de un nuevo entramado económico, suerte de “comunidad de negocios” (Basualdo:2002) entre grupos económicos nacionales y empresas transnacionales, asociados en la adquisición de empresas estatales privatizadas, fue posible gracias a la corrupción y cooptación de la clase política local —como lo reflejan los grandes escándalos denunciados a lo largo de una década—, así como por la fuerte imbricación preexistente entre el equipo económico rector, con los grupos privados. Por último, no hay que olvidar que durante el proceso de privatizaciones, el Estado generó nuevas normas jurídicas, que favorecieron la implantación de capitales extranjeros, al tiempo que garantizaban la aceptación de la normativa creada en los espacios transnacionales, como el Centro Internacional para el Arreglo de Diferendos Relativos a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial.

En segundo lugar, en la medida en que las políticas en curso implicaron una redistribución importante del poder social (generando un contingente amplio y heterogéneo de “nuevos perdedores”), el Estado se vio obligado a reforzar las estrategias de contención de la pobreza, por la vía de la distribución —cada vez más masiva— de planes sociales y de asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas y movilizadas. Ciertamente, recordemos que desde fines de los 80 la acción estatal se encaminó a reformular la relación con las poblaciones más desfavorecidas por medio de una acción política más localizada y barrial, orientada a la gestión de las “necesidades básicas insatisfechas”. De esta manera, el pasaje de la fábrica al barrio fue consolidándose a partir de la articulación entre políticas sociales focalizadas y organizaciones comunitarias: los primeros ensayos de asistencia alimentaria (impulsada por el gobierno radical y los diferentes gobiernos provinciales, en manos del justicialismo, a fines de los 80), fueron seguidos por una política

MARISTELLA SVAMPA

de ayuda social que incluiría la salud y la infancia. Estos procesos reorganizaron la política en función del mediador barrial, encargado de la organización y distribución de recursos alimentarios, cuya expresión paradigmática serían las “manzanas”, en la provincia de Buenos Aires. Finalmente, durante la segunda mitad de los 90, en ausencia de estrategias de creación masiva de ocupación formal, los gobiernos argentinos se abocaron a implementar de manera más sistemática una serie de programas de emergencia ocupacional —que contemplaban la entrega de subsidios monetarios a cambio de una contraprestación laboral en proyectos de interés público o social—, destinados a contener, al menos parcialmente, a aquellos que quedaban excluidos del mercado de trabajo y se movilizaban a través de las incipientes organizaciones de desocupados. Los sucesivos programas nacionales, como el Plan Trabajar (I, II y III, del Estado nacional) y los planes provinciales, como el Barrios Bonaerenses, así como más cercanamente los actuales Planes Jefas y Jefes de Hogar, han sido instrumentos característicos de estas estrategias asistenciales.

En tercer y último lugar, el Estado se encaminó hacia el reforzamiento del sistema represivo institucional, apuntando al control de las poblaciones pobres, y a la represión y criminalización del conflicto social. Así, frente a la pérdida de integración de las sociedades y el creciente aumento de las desigualdades, el Estado aumentó considerablemente su poder de policía, lo cual trajo como consecuencia un progresivo deslizamiento hacia un “Estado de Seguridad”. Ese rasgo, que actualmente configura las democracias latinoamericanas, no debería ser desvinculado de la emergencia de nuevas fronteras político-jurídicas, en relación, entre otras cosas, al tratamiento de la conflictividad social que apunta a la criminalización de diversas categorías sociales, desde jóvenes pobres y minorías extranjeras, hasta organizaciones político-sociales movilizadas.

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

EL IMPACTO DEL PROCESO DE PRIVATIZACIONES

En rigor, el proceso de reestructuración del Estado mediante las privatizaciones tuvo dos etapas. La primera se extendió desde la asunción de Menem hasta principios de 1991 y abarcó la transferencia a manos privadas de la empresa telefónica (Entel) y los transportes aéreos (Aerolíneas Argentinas), ambos convertidos en casos ejemplares. También en esta primera fase se dio inicio a otras privatizaciones, concluidas más adelante, que incluyeron la red vial, canales de televisión, radios, áreas petroleras, polos petroquímicos y líneas de ferrocarriles. Esta primera ola de privatizaciones fue acompañada por fuertes conflictos laborales, entre los que se destacaron las movilizaciones de los trabajadores telefónicos y las de la comunidad de San Nicolás, ligada a la empresa Somisa. Por su parte, la segunda etapa, según consigna Margheritis (2000, pp. 54-55), abarcó “la privatización del servicio eléctrico, gasífero, de agua y cloacales, así como también el resto de los ferrocarriles, las áreas petroleras remanentes, las firmas siderúrgicas, alrededor de 500 edificios públicos, la red de subterráneos de la ciudad de Buenos Aires, algunos hoteles, fábricas militares, la junta nacional y los elevadores portuarios de granos, el mercado de hacienda y el hipódromo. En 1994 concluyó la reforma del sistema nacional de seguridad social y la transferencia de transporte marítimo, la caja nacional de seguro y la corporación agrícola nacional. Dada sus especificidades y su ubicación temporal, la venta de YPF puede ser considerada un caso intermedio, pues reúne características de ambas etapas del proceso privatizador”. Esta segunda fase estuvo menos marcada por los conflictos sindicales que la primera, entre otras cosas debido a que el Estado prometió la distribución de acciones a los trabajadores, garantizando —en ciertos casos— una participación de los sindicatos en el proceso de privatización (Torre:1998, p. 76). Asimismo, necesario es decir que a partir de 1991, las expectativas económicas ya eran otras, pues el plan de estabilización implementado por Cavallo había logrado detener la inflación y no eran pocos los argentinos que habían interiorizado un discurso crítico —y hasta vergonzante— respecto del rol del Estado, adhiriendo al consenso neoliberal.

MARISTELLA SVAMPA

El impacto social del desguace del Estado sobre el empleo fue devastador. En cifras absolutas, si se consideran sólo las siete empresas más importantes del sector (teléfonos, correos, transporte aéreo, gas, agua, energía y transporte ferroviario), hacia 1985 había 243.354 empleados del sector público. En 1998, se habían reducido a 75.770 (Duarte:2002, p. 71). Por lo general, los despidos masivos se combinaron con planes de retiro más o menos compulsivos, implementados en un lapso muy breve, durante el período previo a la privatización, cuando las empresas eran declaradas “sujetas a privatización”. De esa manera, se habilitaban planes draconianos de racionalización, en manos de todopoderosos interventores que respondían directamente al Poder Ejecutivo. Así, entre 1991 y 1992, la reducción del empleo perjudicó nada menos que a 100.000 trabajadores del sector público (Duarte:2002, p. 75).

Es importante subrayar que este proceso afectó directa e indirectamente a comunidades enteras, como lo refleja de manera paradigmática la privatización de las empresas productivas del Estado. Ejemplo de ello es el caso de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), que desde su creación en 1922 hasta su privatización y reestructuración setenta años más tarde, fue el motor de desarrollo de varias economías regionales. Más aún, YPF, la empresa productiva estatal más grande del país, construyó un “modelo de civilización territorial” pues la modalidad de ocupación del territorio no se circunscribió a la sola explotación de los recursos naturales, sino que incluyó en todos los casos una extensa red de servicios sociales, recreativos y residenciales para el personal permanente (Rofman:1999, p. 199). En este sentido, YPF era un verdadero Estado dentro del Estado, pues el mundo laboral de la zona explotada, y de manera más extensa, el conjunto de la vida social estaban estructurados directa o indirectamente en torno de YPF.

En 1990, la empresa, que contaba con 51.000 empleados, luego de un acelerado proceso de reestructuración que incluía retiros voluntarios y despidos, pasó a tener 5600. Ello repercutió sobre la actividad económica y el empleo: por ejemplo, para el caso de Mosconi y Tartagal (provincia de Salta), el retiro de YPF en 1993 implicó una caída del 73% de la actividad petrolera, que a su vez se tradujo en una retracción del 75% en el empleo

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

(Svampa y Pereyra:2003). Por otro lado, la reestructuración implicó el cuasidesmantelamiento de la actividad económica de amplios sectores de la comunidad, cuyos servicios estaban orientados tanto a la empresa como al personal de YPF. Esto revela la ausencia de una estrategia de reconversión productiva en los dos niveles, esto es, respecto de la zona, integralmente dependiente de la acción territorial de YPF, y respecto de los propios trabajadores, cuya estabilidad laboral y oportunidades de vida aparecían indisociablemente ligadas —en muchos casos, desde hacía varias generaciones— a la empresa estatal. Así, en mayo de 2001, mientras que la tasa de desocupación en los aglomerados urbanos de Neuquén-Plottier era de 15,2%, en Cutral-Co y Plaza Huincul, eje de la economía petrolera del norte patagónico, alcanzaba el 32,5%. A su vez, mientras que en Salta capital la desocupación era del 17,1%, en Mosconi-Tartagal alcanzaba el 42,8% (Svampa y Pereyra:2003).

Aunque sin las dimensiones de su par petrolera, la empresa Somisa (Sociedad Mixta Siderurgia Argentina), radicada en el eje San Nicolás-Ramallo, conoció un proceso similar. Como consigna Peñalba (2000), entre 1991 y 1992, el 50% de un total de 12.000 trabajadores quedaron sin empleo. Al igual que en el caso de YPF, la reestructuración se realizó combinando retiros voluntarios y despidos. El impacto sobre la tasa de desocupación abierta en la región (16%, de los cuales el 80% eran despedidos de Somisa), así como sobre la de subocupación (13%) son más que elocuentes. Asimismo, las consecuencias de este proceso se hicieron visibles en el aumento de la proporción de empleo precario y en negro. Aquí también la ausencia de una planificación y una estrategia de reconversión económica hizo que parte de las indemnizaciones desembocara en emprendimientos comerciales individuales (kioscos, remiserías) o fuera destinada al consumo y adquisición de bienes (compra de automóviles, casas). Poco tiempo después, gran parte de los comercios bajaron las cortinas, parte de los bienes fueron vendidos, y la desocupación comenzó a trepar a tasas muy superiores respecto del resto del país.

Por otro lado, el proceso de ajuste y reestructuración desbordó la esfera del Estado, para alcanzar la totalidad del mercado de trabajo, por medio de un conjunto de reformas laborales

MARISTELLA SVAMPA

que implicaron la “reformulación de las fronteras internas del trabajo asalariado” (Palomino:2005). Dichas reformas trajeron aparejado el desmantelamiento del marco regulatorio anterior, fundado en los derechos del trabajador y el poder de negociación de los sindicatos.

Así, la implementación de un modelo de acumulación flexible produjo una estructuración diferente del mercado de trabajo, reflejada en la multiplicación de las formas de contratación (empleo autónomo, tercerización, subcontratación, trabajos temporarios). Ello se hizo efectivo en 1991, gracias a la sanción de la ley 24.013 o “Nueva Ley de Empleo”, que conllevó un cambio en el modo en que el Estado intervenía en la relación capital-trabajo. La ley reconocía la emergencia laboral al tiempo que planteaba una doble estrategia: por un lado, la flexibilización del contrato de trabajo formal y la creación de “nuevas modalidades de contratación”, destinadas a facilitar la entrada y salida del mercado de trabajo; por el otro, el desarrollo de políticas sociales compensatorias. Esta ley redujo asimismo los aportes patronales a la seguridad social, modificó las normas sobre accidentes y enfermedades laborales y creó un seguro de desempleo que cubría sólo ciertos sectores del mercado formal. Las reformas incluyeron también un decreto que incentivaba la descentralización de la negociación colectiva y otro que implementó el aumento por productividad. De esta manera, en la década del 90, el llamado “costo laboral” bajó un 62%, según las estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo. Por otro lado, se observó también un notorio aumento del empleo no registrado, que pasó del 26,5% en 1990, al 35% en 1999 (Beccaria:2002), y del subempleo, que en 2001 alcanzaba el 16,3% (Indec). Pese a las críticas programáticas, esta política laboral encontró continuidad durante el breve gobierno de la Alianza, con la promulgación de la polémica ley de flexibilización laboral, que vino así a confirmar el cambio de las reglas de juego en las relaciones entre el capital y el trabajo.

En fin, la precarización laboral fue acompañada por nuevas formas de contratación, las cuales se difundieron de manera vertiginosa por medio de los contratos de “prestación de servicios” (tanto en el ámbito privado como en el público), y la derivación a terceros o externalización (extendida sobre todo en el

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

sector industrial y las nuevas áreas de comercialización). Una de las consecuencias de este fenómeno fue la emergencia de un “derecho del trabajo de segundo tipo” (Palomino:2005), que afectó la capacidad de representación y de reclutamiento del movimiento sindical. Más aún, estas transformaciones, operadas en un contexto de ajuste del gasto público y de desindustrialización, aceleraron notablemente el proceso de quiebre del poder sindical, reorientando sus fines y limitando su peso específico dentro de la sociedad, y acentuaron el proceso de territorialización de las clases populares, visible en el empobrecimiento y la tendencia a la segregación socio-espacial.

MODERNIZACIÓN EXCLUYENTE Y ASIMETRÍAS REGIONALES

El doble proceso de modernización y exclusión que afectó al sistema económico nacional se reprodujo en cada una de las regiones que lo integran (Rofman:1999, p. 228). En este sentido, la política de apertura económica significó el desmantelamiento de la red de regulaciones que garantizaban un lugar a las economías regionales en la economía nacional. Como afirman Vaca y Cao (2004, p. 76), esta política traducía una manera diferente de concebir el espacio geográfico nacional, que desplazaba la idea de un modelo global de territorio subsidiado desde el Estado nacional, a la de “territorio eficiente”. En consecuencia, la viabilidad o inviabilidad de las economías regionales pasó a medirse en función de la tasa de rentabilidad. Dicha política mantuvo las asimetrías regionales preexistentes, al tiempo que conllevó la crisis y desaparición de actores sociales vinculados al anterior modelo (economías regionales ligadas a empresas estatales, pymes, minifundios) y en muchos casos condujo a la reprimarización de la economía, a través de la expansión de enclaves de exportación.

Así, una mirada nacional del impacto que tuvieron el ajuste y la puesta en marcha del modelo neoliberal requiere sin duda dar cuenta de sus dimensiones regionales. Para ello, podemos tomar el informe del PNUD (2002), el cual establece tres grandes zonas económicamente diferenciadas: en primer lugar, un *Área central* de gran desarrollo económico, que se caracteriza

MARISTELLA SVAMPA

por la existencia de “economías urbanas de servicio” (ciudad de Buenos Aires), así como por la existencia de “estructuras económicas de gran tamaño y diversificación” (provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Aquí, el proceso de modernización excluyente desembocó en una dinámica de desindustrialización, que fue acompañada por la concentración creciente de la actividad económica en manos de grupos privados y empresas multinacionales. Ciertamente, el proceso de reforma estructural impulsó una dinámica de fragmentación y expulsión que terminó arrastrando a sectores fuertemente asalariados e integrados al mercado formal, además de otras franjas de trabajadores vinculados al trabajo informal.

En segundo lugar, el informe alude a un *Área mixta* conformada por las provincias patagónicas (a excepción de Río Negro), caracterizadas como “estructuras productivas basadas en el uso intensivo de recursos no renovables”. Lo notorio aquí es la presencia de grandes empresas multinacionales, beneficiadas por el proceso de privatización, vinculadas a la explotación de hidrocarburos. Estas provincias, que presentan una baja densidad poblacional y un ingreso per cápita mayor que el de otras provincias, sufrieron sin embargo los efectos del pasaje de un modelo de “civilización territorial” (como el que encarnaba YPF), a un esquema de explotación más asociado a una economía de enclave, ligada a las exportaciones, cuyos beneficios difícilmente llegan a derramarse sobre el conjunto de los actores sociales de la zona (Rofman:1999).

En tercer lugar, se encuentran las provincias del *Área periférica* que se mantienen rezagadas en términos de crecimiento económico, más allá del desarrollo de ciertas áreas marginales, ligadas a la expansión de la frontera agrícola (producción de soja transgénica) y minera (Río Negro, Catamarca), que en los últimos años ha movilizó inversiones millonarias. Estas provincias se caracterizan por un deterioro económico mayor que el de otras áreas del país, luego del decreto de desregulación de 1991, aun si uno de sus rasgos mayores es el peso (e incremento) del empleo público, como visible herramienta de control político. Entre las provincias periféricas *intermedias* el informe incluye a Río Negro, Entre Ríos, Tucumán, Salta y La Pampa, donde se detecta la convivencia de núcleos de explota-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

ción económica tradicional con desarrollos más modernos (agroindustria). En este mismo grupo, pero con índices más elevados de desarrollo humano, se incluyen Mendoza y San Luis. Por último, en el grupo de las provincias periféricas *rezagadas* caracterizadas por fuertes rigideces en su aparato productivo, están Misiones, San Juan y Jujuy, mientras que La Rioja, Santiago del Estero, Corrientes y Formosa, presentan un marcado retraso productivo y empresarial. En cuanto a Catamarca, pese a que en los últimos años presenta un desarrollo minero importante, el modelo de explotación económica sigue la línea típica de una economía de enclave.

En cuanto a las fuertes asimetrías regionales existentes, el informe citado señala que “las dos jurisdicciones de mayor envergadura (provincia de Buenos Aires y ciudad de Buenos Aires) dan cuenta del 59% del total de producto bruto geográfico. Les siguen, en dimensión económica, las provincias de Córdoba y Santa Fe —alrededor de un 8% del total, cada una— y Mendoza, con una participación de casi 4%. Estas cinco jurisdicciones, donde residía aproximadamente el 67% de la población del país, generaba cerca del 85% del producto total. El resto de las provincias (19), aportaba el 15% del producto bruto interno y cada una de ellas tenía una dimensión económica inferior al 10% de la provincia de Buenos Aires” (PNUD:2002, p. 32).

Por otro lado, tengamos en cuenta que el proceso de modernización excluyente implicó la introducción de un nuevo modelo agrario, que trajo aparejados grandes cambios en los sistemas de organización y explotación tradicionales. Ciertamente es que el nuevo modelo trajo consigo aumentos importantes de la producción y la productividad. Pero, asimismo, esta política afectó severamente a pequeños y medianos propietarios, favoreciendo la concentración de la producción en unidades de mayor tamaño (Teubal y Rodríguez:2001, pp. 75-76). En realidad, es posible distinguir tres procesos que, en gran medida, reflejan en sus diferentes aspectos las dimensiones inherentes al modelo neoliberal aplicado al sector agrario argentino. Así, en primer lugar durante los primeros años de la década del 90, el discurso oficial se centró en dos ejes: la modernización, mediante la incorporación de nuevas tecnologías, y la competitividad, mediante la producción en gran escala. El modelo estimulaba

MARISTELLA SVAMPA

al pequeño productor a endeudarse, o bien a ceder (vender o alquilar) la tierra a los grandes productores. Una de las consecuencias de ello fue la desaparición de numerosas pequeñas y medianas unidades de producción, lo cual supuso la modificación de la estructura agraria tradicional, anteriormente basada en la convivencia entre las grandes unidades de producción y la producción minifundista (GER:2004). Al mismo tiempo, la crisis en el campo se expresó también en la expansión de la pluriactividad, pues los titulares y trabajadores de las explotaciones comenzaron a desarrollar actividades fuera de éstas (Murmis:1998, p. 230).

En segundo lugar, el proceso de apertura económica permitió la introducción de nuevas tecnologías (semilla transgénica, asociada a la siembra directa), que modificaron bruscamente el modelo local de organización de la producción, orientada al mercado externo. Estas innovaciones implicaron un gran desarrollo del sector agroalimentario, que incrementó notablemente la producción de soja transgénica, colocando a la Argentina entre los primeros exportadores mundiales. El salto en la producción (la “sojización” del modelo agrario argentino) se dio a fines de los 90. Actualmente, casi más del 50% de la superficie sembrada de la Argentina se cultiva utilizando las nuevas tecnologías (Bisang:2003, p. 431). Sin embargo, el impacto social de la introducción de estas nuevas tecnologías no puede ser minimizado. Un informe elaborado por Mora y Araujo (citado en Trigo *et al.*:2002) consigna que el número de explotaciones se redujo un 32%, de 176.000 a 116.000, con un incremento en la superficie media, que pasó de 243 a 357 hectáreas. Asimismo, las técnicas de siembra directa disminuyeron entre un 28 y un 37% el uso de mano de obra (GER:2004, p. 112), lo que generó un fuerte éxodo de la población.

En tercer lugar, en los últimos años se ha registrado la expansión de las fronteras agropecuarias y mineras, pues esas actividades tienden a radicarse en las áreas marginales del país. Así, entre 1993 y 1999, la superficie total sembrada de soja creció casi un 50%; pero en Entre Ríos se incrementó en un 309%, y en Santiago del Estero, en un 161% (Bisang:2003, p. 416). Estos procesos afectan sobre todo a los campesinos y a las comunidades indígenas, quienes “ven tambalear sus derechos legales o

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

consuetudinarios” y están en el origen de desalojos violentos, llevados a cabo por los nuevos y viejos inversores —como las empresas sojeras o los ingenios azucareros (GER:2004)—, en muchos casos con la connivencia de poderes locales y/o provinciales.¹ Por último, recientemente, la expansión de la frontera minera, llevada a cabo por empresas trasnacionales, ha generado múltiples movilizaciones multisectorales en defensa del hábitat, que cuestionan el desarrollo de la minería tóxica.

* * *

Durante la década del 90 asistimos al final de la “excepcionalidad argentina” en el contexto latinoamericano. Más allá de las asimetrías regionales y de las jerarquías sociales, esta “excepcionalidad” consistía en la presencia de una lógica igualitaria en la matriz social, la que iba adquiriendo diferentes registros de significación e inclusión a lo largo del tiempo. Así, en términos generales, esto aparecía ilustrado por la confianza en el progreso social indefinido, asociado a la fuerte movilidad social ascendente; en términos más específicos, la “excepcionalidad” fue incluyendo fuertes referencias a un modelo de integración, favorecido por la existencia de un Estado Social, más allá de sus imperfecciones o disfuncionamientos (modelo nacional-popular); por último, la “excepcionalidad” involucraba tanto a las clases medias, consideradas como “el agente integrador” por excelencia, como a un sector significativo de las clases populares, cuya incorporación en términos de derechos sociales se había realizado durante el primer peronismo.

Las transformaciones de los 90 desembocarían en un inédito proceso de “descolectivización” (Castel:1995 y 2000) de vastos sectores sociales. Retomamos el término “descolectivización” para hacer referencia a la pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto (sobre todo, referidos al mundo del trabajo y la política) y, por consiguiente, a la entrada en un período de “individualización” de lo social.

En consecuencia, en pocos años, la cartografía social del país varió considerablemente. Al ritmo de las privatizaciones, la desindustrialización y el aumento de las desigualdades sociales,

MARISTELLA SVAMPA

el paisaje urbano también reveló transformaciones importantes. Al empobrecimiento visible de importantes centros regionales, anteriormente prósperos, algunos de los cuales, luego de la privatización pasaron a ser verdaderos “pueblos fantasmas” o “enclaves de exportación”, hay que sumarle la imagen desoladora que presentaría cada vez más el cordón industrial de las áreas centrales, como Buenos Aires, Rosario y Córdoba, convertidas en verdaderos cementerios de fábricas y de pequeños comercios, parcialmente reemplazados por cadenas de shoppings e hipermercados.

Así, durante los años 90, un enorme contingente de trabajadores fue expulsado del mercado de trabajo formal, mientras que otro sufrió las consecuencias de la precarización o buscó refugio en las actividades informales, como estrategia de sobrevivencia. En este sentido, tanto los ejemplos de YPF como el de Somisa, referidos más arriba, reflejan acabadamente el proceso de descolectivización y desincorporación producido por el colapso de los marcos sociales y laborales que acompañó a la privatización de las empresas públicas. En fin, este proceso incluyó también la destrucción de las identidades individuales y sociales, afectando muy especialmente los contornos tradicionales del mundo masculino. La dinámica afectó a gran parte de los jóvenes procedentes de los sectores medios y populares, que en muy pocos casos pudieron desarrollar algún tipo de vinculación con el mundo del trabajo, distanciados al mismo tiempo de las instituciones políticas y educativas.

Esos factores impulsaron la entrada de las mujeres en el mercado laboral. Esto fue particularmente notorio dentro de los sectores populares, donde las mujeres en muchos casos debieron asumir la responsabilidad de buscar los recursos que aseguraran la subsistencia mínima, mediante el trabajo doméstico o la labor comunitaria.

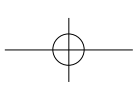
La descolectivización fue abarcando diferentes categorías sociales, desde grupos considerados como “pobres estructurales” —con una trayectoria marcada por la vulnerabilidad social y la precariedad laboral—, pasando por amplios segmentos de la clase trabajadora industrial, que hasta hacía poco tiempo habían contado con trabajo más o menos estable, hasta sectores de clases medias empobrecidas, cuyas oportunidades de vida

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

se habían reducido drásticamente en el último decenio. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que en la sociedad argentina no había redes de contención ni centros de formación o reconversión laboral, ni tampoco el Estado se propuso desarrollarlos a cabalidad, a la hora de aplicar crudas medidas de flexibilización o despidos masivos. En realidad, el tejido comunitario de la sociedad argentina preexistente, aunque incipientemente desarrollado en los 80, aparecía como insuficiente —y demasiado permeado por los intereses del Partido Justicialista o por los vínculos tradicionales y jerárquicos propios de las provincias periféricas— en la tarea de amortiguar el peso de tantas caídas.

La modernización excluyente se manifestó también en el campo argentino, en la desarticulación de la estructura agraria tradicional (reducción ostensible de unidades pequeñas y medianas de producción), y su reemplazo por una nueva estructura productiva en la región pampeana, basada en la aplicación de biotecnología, marcada por la concentración económica. Más recientemente, dicho proceso encuentra continuidad en la expansión de las fronteras de recursos naturales, tanto agropecuarios como mineros, en las llamadas áreas marginales (las provincias periféricas), donde se registra un comportamiento similar de los grandes agentes económicos (economías de enclave), a lo cual se añade una estrategia de desalojos y cercamiento de tierras, en detrimento de las poblaciones campesinas e indígenas, así como la amenaza del hábitat y la biodiversidad.

En fin, la modernización excluyente fue adoptando formas territoriales cada vez más radicales, ilustradas de manera emblemática por el proceso de autosegregación de las clases medias superiores, a través de la expansión de las urbanizaciones privadas (*countrie*, barrios privados), así como por la segregación obligada de un amplio contingente de excluidos del modelo, reflejada en la multiplicación de las villas de emergencia y los asentamientos.



CAPÍTULO 2

MUTACIONES DE LA POLÍTICA Y MODELO DE DOMINACIÓN

En la construcción de la soberanía presidencial hay una puesta en escena del poder y esta puesta en escena es necesaria para el mantenimiento de la unidad de la sociedad nacional. Se trata de un sistema en el cual el soberano es, en mucho, alguien sin poder (ni siquiera es un árbitro) y sin embargo la puesta en escena del poder se hace necesaria para la producción del campo en el cual coexisten y se confrontan unos y otros.

Gerard Althabe,
“Détour pour Buenos Aires”.

GLOBALIZACIÓN Y NUEVA DEPENDENCIA

En líneas generales, la globalización puede ser considerada como un proceso de superación de las fronteras políticas, sociales y económicas, lo cual está en el origen de la transformación del Estado nacional y la emergencia de nuevas formas de soberanía, así como de una nueva articulación entre economía y política (Altvater:2000).

En efecto, este proceso implicó el desmantelamiento de los marcos de regulación colectiva desarrollados en la época fordista y la afirmación de la primacía del mercado, en función de las nuevas exigencias del capitalismo. Al mismo tiempo, esto supuso un debilitamiento del Estado nacional como agente regulador de las relaciones económicas, así como el surgimiento de nuevas fronteras y, en el límite, de nuevas formas de soberanía, más allá de lo nacional-estatal (nuevos bloques económicos y políticos regionales). Todo ello trajo aparejada una nueva división del trabajo internacional, que benefició muy especialmente a las naciones desarrolladas, al tiempo que potenció las asimetrías existentes entre las naciones del Norte y del Sur.

MARISTELLA SVAMPA

Lo anterior no implica desconocer la gravedad de la crisis que, a fines de los 80, atravesaban los países latinoamericanos, y la Argentina particularmente, que daba cuenta del agotamiento del modelo de acumulación anterior, visible en la crisis fiscal del Estado, el creciente endeudamiento externo y la entrada en un contexto de alta (e híper) inflación. Sin embargo, como ya hemos señalado en la introducción, el reconocimiento del agotamiento del modelo de acumulación anterior no significaba de por sí que la única solución a la crisis fuera la salida neoliberal.

En realidad, en América Latina, la entrada en nuevo orden socio-económico implicó la conjunción de dos procesos diferentes: por un lado, la profundización de la transnacionalización de la economía; por el otro, la reforma drástica del aparato estatal, que produjo el desmantelando del marco regulatorio del régimen anterior. Este doble proceso, que atravesó en gran medida el conjunto de los países latinoamericanos, desembocó en la institucionalización de una *nueva dependencia*, cuyo rasgo común sería la exacerbación del poder conferido al capital financiero, por medio de sus principales instituciones económicas (FMI, Banco Mundial). En este nuevo escenario, la economía se separó y autonomizó, disociándose bruscamente de otros objetivos, entre ellos, la creación de empleo y el mantenimiento de un cierto estado de bienestar, ejes del modelo de acumulación anterior.

Esos procesos resultaron ser más destructivos en la periferia globalizada que en los países desarrollados, en donde los dispositivos de control público y los mecanismos de regulación social suelen ser más sólidos, así como bastante más amplios los márgenes de acción política de los propios Estados nacionales. En fin, como hemos visto en el capítulo anterior, en estas latitudes el proceso de “reestructuración” del Estado fue crucial. En realidad, antes que “extinguirse” o manifestarse como un fenómeno “residual”, el Estado fue reformulado y reapareció bajo nuevos ropajes (la triple dimensión: patrimonialismo, asistencialismo y reforzamiento del sistema represivo institucional).

En consecuencia, en diferentes países periféricos se impuso un esquema de crecimiento económico disociado del bienestar del conjunto de la sociedad, esto es, una “sociedad excluyente”, modelo donde convergen modernización económica y dinámica de polarización social.² Sin embargo, la modalidad

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

efectiva que adoptaron las llamadas reformas estructurales en cada país no fue ajena a los diferentes arreglos políticos, ni al peso de la cultura institucional existente (Torre:1998). Así, en América Latina, estos procesos se apoyaron y, en consecuencia, terminaron por reforzar la tradición hiperpresidencialista existente. En algunos casos, como el argentino, la confluencia de una tradición hiperpresidencialista y una visión populista del liderazgo (marcada por la subordinación de los actores sociales y políticos al líder), aceleró la desarticulación de lo económico respecto de lo social, al tiempo que garantizó el proceso de construcción política de una suerte de “nueva soberanía presidencial”, frente al vaciamiento de la soberanía nacional.

Estos procesos no son de carácter unívoco: aun en el contexto de la nueva dependencia, la afirmación de un nuevo orden socio-económico debe ser pensada en su dimensión contingente y conflictiva, como resultado de la convergencia y radicalización de los factores mencionados más arriba, esto es, entre las nuevas presiones del capital por la apertura de los mercados y la exacerbación del capital financiero; entre la crisis del Estado nacional-popular y el shock hiperinflacionario; entre el peso de la tradición presidencialista y la eficacia del legado populista.

En fin, estos cambios trajeron aparejadas grandes transformaciones de la política, que fueron configurando un modelo de dominación apoyado sobre tres ejes centrales: el primero, la sumisión de la política a la economía; el segundo, la consolidación de una democracia presidencialista fuertemente decisionista; el tercero, el desarrollo de nuevas estructuras de gestión, que condicionaron el hacer político tanto “desde arriba” como “hacia abajo”. En lo que sigue, nos proponemos analizar algunas de las dimensiones más relevantes de este nuevo modelo de dominación política.

LA SUMISIÓN DE LA POLÍTICA A LA ECONOMÍA

El primer rasgo y tal vez el más notorio del “modelo argentino” fue sin duda el alcance que tuvo la subordinación de la política a la economía, como resultado del reconocimiento de la “nueva relación de fuerzas”.

MARISTELLA SVAMPA

Esa pérdida de autonomía de la política con relación a la economía puede ser leída en dos niveles diferentes. En primer lugar, la primacía de la economía adoptó distintos registros de inflexión. El primero aparece reflejado en la retórica de Menem, quien desde sus comienzos adoptó un discurso que aceptaba la pérdida de autonomía de la política, al hacer hincapié en la urgencia de la crisis o “la situación desesperada”. Esta estrategia de legitimación tenía dos objetivos mayores: por un lado, subrayar el carácter ineluctable de las reformas, para desactivar las críticas al nuevo programa; por el otro, hacer desaparecer el carácter político de la decisión.

En efecto, al subrayar la imposibilidad de rehuir las nuevas restricciones estructurales, reconociendo y aceptando de entrada la pérdida de autonomía de la política, la estrategia tendía a despolitizar las decisiones, restándoles su carácter contingente, producto de una situación de conflicto, al tiempo que enfatizaba el carácter unívoco del camino emprendido para encarar las reformas. Como veremos en el próximo apartado, el correlato de esta estrategia de borramiento de la política fue que el espacio de la decisión pasó, en mucho, a estar concentrado en la autoridad presidencial y su entorno.

En segundo lugar, la subordinación de la política a la economía condujo a una naturalización de la globalización, en su versión neoliberal. En este sentido, gran parte del establishment político se esforzó en dar por sentada la identificación entre orden liberal y nueva dinámica globalizadora, naturalizando, por ende, la nueva dependencia.³ En términos de Beck (2000), esta visión implicaba una confusión entre “globalización” (reconocimiento de que la globalización es un dato de la realidad), y el “globalismo”, que es una ideología, que consiste en la creencia en la regulación automática por sobre los mercados y en la renuncia a cualquier intervención política de relevancia sobre el terreno de lo social.

No obstante, el argumento que colocaba como dato insoslayable la primacía de la economía, sería utilizado a lo largo de la década de los 90, en un claro vaivén que iba del “fatalismo” oficialista, dentro de los márgenes del “pensamiento único”, al “posibilismo” de la llamada oposición progresista, que llegaría al gobierno en 1999. Más aún, una vez superada la crisis hipe-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

rinflacionaria y lograda la estabilización mediante la estrategia de shock y la convertibilidad de la moneda nacional al dólar, la tendencia a naturalizar la asociación entre globalización y neoliberalismo, reafirmando la existencia de una “vía única”, pareció encontrar una confirmación en la ausencia de un verdadero programa alternativo. No por casualidad esta estrategia de despolitización del espacio de la decisión tuvo como corolario el borramiento de los antagonismos, anteriormente constitutivos de la política argentina. En efecto, la adhesión al Plan de Convertibilidad, transformado en piedra basal de la sociedad y nuevo dogma de los argentinos, contribuyó notoriamente a desdibujar las identidades y divisiones políticas, creando esa suerte de “consenso blando” (Chereski:1995) que dominaría gran parte de la vida institucional argentina durante los 90.

Lo dicho aparece reflejado en la oposición que se iría gestando desde 1993-94, a partir de la emergencia de un eje de centroizquierda, primero el Frente Grande, luego Frepaso (Frente por un País Solidario), liderado por ex peronistas como Carlos “Chacho” Álvarez, cuyas críticas harían hincapié menos en el modelo económico (esto es, en la propuesta de una nueva alternativa) que en la falta de transparencia en el funcionamiento de las instituciones, como causa fundamental de la gran corrupción existente. Mas tarde, el frente constituido por la Unión Cívica Radical y el Frepaso —la “Alianza”— insistiría en la existencia de una “deuda social” (visible en el aumento del desempleo y la pobreza), ligada más a los “efectos colaterales” (esto es, no deseados) del modelo económico, que a las propiedades estructurales del mismo. De este modo, las posibles reformas políticas encontraban un umbral, suerte de punto ciego —esto es, de no discusión— en la defensa de la convertibilidad de la moneda, aun cuando ya eran claramente visibles sus efectos recesivos. Recordemos que el mismo Álvarez, antes de devenir vicepresidente de la Nación, se vio en la obligación de realizar una autocrítica,⁴ al reconocer que se había equivocado “en no votar la Ley de Convertibilidad”. De esta manera, luego de una década de menemismo, el discurso aliancista dejaba incólume el tema de la convertibilidad monetaria y condensaba su “promesa política” en dos ejes, la democratización de la política social y la depuración de las instituciones.

MARISTELLA SVAMPA

La inocultable rigidez del modelo estaba vinculada a las proporciones que tomó la nueva dependencia, a través de la reducción del espacio de la política y la centralidad de los mandatos económicos; pero también al efecto traumático e inhibidor de la hiperinflación en los comportamientos sociales de los argentinos. Así, con el correr de los años, transformada en imperativo categórico, la “convertibilidad” funcionaba no sólo como el máximo principio de regulación de la sociedad post-inflacionaria, sino, en el límite, como único principio de legitimidad en medio de la recesión económica y la inestabilidad de las posiciones sociales. Sacralizada por unos y por otros, se expresó en la rigidización de las conductas, lo cual no hizo más que potenciar la dinámica perversa del modelo.⁵ Un ejemplo de ello es la justificación que aportan los propios protagonistas, luego del estallido del modelo y el colapso del gobierno de la Alianza: por lo general, el relato adquiere el tono de una tragedia griega, como si los actores hubiesen caído presos de una lógica superior que terminaría por conducirlos inevitablemente a un final de catástrofe.

En resumen: una de las declinaciones más importantes de la época es la forma particular que adoptó la sumisión de la política a la economía. Si bien es cierto que dicha sumisión tuvo su expresión en un acto único (el viraje neoliberal, realizado en 1989), que hizo hincapié en el argumento de la crisis y la situación desesperada, ésta se fue construyendo y prolongando en movimientos sucesivos, mediante los diferentes arreglos políticos e institucionales. Finalmente, lo que al inicio de la década apareció, en medio de una crisis mayor, como una aceptación de la pérdida de autonomía de la política, mezcla de *realpolitik* con *aggiornamento* de la propia clase política, a lo largo de una década de convertibilidad, terminó por convertirse, durante el gobierno de Fernando de la Rúa, en una suerte de *horizonte insuperable* inclinado en la sola certeza de la estabilidad de la moneda.

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

EL GIRO PRESIDENCIALISTA:
ENTRE EL DECISIONISMO Y EL PERSONALISMO

Pese a su reconocida subordinación al “nuevo orden económico”, la década del 90 no implicó en absoluto una evacuación de la política. En realidad, este proceso fue acompañado por una práctica política decisionista, así como por la consolidación de un tipo de liderazgo personalista. Veamos entonces ambas inflexiones.

De manera general, el decisionismo es un estilo político en el cual el líder interviene como autoridad soberana y fuente absoluta de la decisión política.⁶ Ahora bien, la construcción del espacio de la soberanía presidencial —decisionismo mediante—, aparece como el sustituto de un centro estatal vaciado. Como afirma Althabe (1998), citado en el epígrafe de este capítulo “en la construcción de la soberanía presidencial hay una puesta en escena del poder y esta puesta en escena es necesaria para el mantenimiento de la unidad de la sociedad nacional. Se trata de un sistema en el cual el soberano es en mucho alguien sin poder (ni siquiera es un árbitro) y sin embargo la puesta en escena del poder es necesaria para la producción del campo en el cual coexisten y se confrontan unos y otros”.⁷

En términos institucionales, el proceso de construcción de la soberanía presidencial aparece ilustrado por los decretos de “necesidad y urgencia” que la Constitución habilita para el caso de las “situaciones extraordinarias”, y en el uso del veto presidencial. Como lo confirmarían las palabras de Menem, “el decreto es la forma ejecutiva de mandar”.⁸ El resultado fue así la instalación de una suerte de “decretismo”, que amplió las facultades del Ejecutivo, otorgándole el poder de legislar, y facilitándole, al mismo tiempo, obviar las dificultades de una confrontación democrática.

A su vez, este proceso de construcción de la soberanía presidencial fue favorecido por una democracia de tipo presidencialista, así como por la eficacia simbólica del vínculo populista. Ese modelo de gestión política se consolidó en los países latinoamericanos que cuentan con una clara tradición presidencialista y un Parlamento débil, generalmente sometido a la autoridad del jefe del partido y presidente de la república. No olvidemos,

MARISTELLA SVAMPA

asimismo, que el modelo presidencialista fue reforzado por la reforma constitucional de 1994 (Gargarella:2005), cuyo artículo 99 (inciso 3) amplía la facultad presidencial para sancionar decretos de necesidad y urgencia.

Por otro lado, esta situación fue promovida por la misma tendencia del propio Partido Justicialista a devenir “un sistema político en sí mismo” (Torre:1999), convirtiéndose al mismo tiempo en oficialismo y oposición. Más aún, este modelo político de gestión fue potenciado sin duda por el estilo político peronista, tradicionalmente marcado por una fuerte subordinación de los actores al líder. Ciertamente, la práctica política de Menem se caracterizó por una estrategia de concentración creciente del poder, orientada hacia el control y dominio de diferentes actores sociales: hacia adentro, con relación al partido y las corporaciones sindicales; hacia afuera, en referencia a las fuerzas militares y la oposición política. Esta práctica le permitió a Menem disciplinar vastos sectores sociales y estructurar un nuevo consenso sin tener que pagar por ello altos costos políticos, tal como lo muestran sus sucesivos triunfos electorales entre 1991 y 1995.⁹

No obstante, esta política de concentración del poder, lejos de ser un rasgo coyuntural, se prolongó en la práctica de los gobernantes que sucedieron a Menem, tanto De la Rúa (que no sólo apeló a las facultades extraordinarias, sino también al estado de sitio), como Eduardo Duhalde y, más recientemente, Néstor Kirchner. La gran cantidad de decretos sancionados por el Ejecutivo a partir de 1989 corroboran la hipótesis decisionista. Por ejemplo, en sus diez años de gestión, Menem sancionó 545 decretos (Ferreira Rubio y Goretti:1996, 2000). Por su parte, De la Rúa firmó, entre 2000 y 2001, 73 decretos. La continuidad de la política decretista se extiende hasta el presente: durante sus dos primeros años de gobierno, Kirchner dictó 140 decretos, cantidad que superó los firmados por Menem y De la Rúa en el mismo lapso (*La Nación* 13/06/2005). Esta tendencia a la normalización del “Estado de excepción”, visible en la concentración de poder en el Ejecutivo y, por ende, en la alteración de la división republicana de poderes, alcanzó dos situaciones extremas: en primer lugar, en los poderes extraordinarios otorgados a Menem durante la primera etapa de

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

su gobierno, lo cual le permitió implementar por decreto una política de reformas; en segundo lugar, la cesión de poderes otorgada a Cavallo, convertido en superministro en el último tramo del gobierno de De la Rúa. En fin, ello viene a demostrar, como ha señalado Agamben (2004), que en la época contemporánea el argumento más generalizado para invocar el “Estado de excepción” es menos el de la guerra (externa o interna) que la emergencia económica.¹⁰

El segundo rasgo asociado al nuevo estilo político es la proliferación de liderazgos personalistas. De manera general, el tipo de liderazgo personalista que se fue consolidando a partir de 1983 es diferente del liderazgo carismático, asociado a los movimientos populistas de las décadas anteriores (Martuccelli y Svampa:1997). En realidad, desde una perspectiva histórica, la nueva figura del liderazgo se halla asociada al proceso de restablecimiento del juego democrático, que fue acompañado de una crisis de representación política, ligada al debilitamiento de los cuerpos intermedios y el ingreso a una relación más directa entre el líder y sus electores. En este sentido, el “regreso” del líder se corresponde más bien a una situación de crisis social, de ingobernabilidad, de descomposición de antiguos actores sociales, incluso de anomia (Zermeño:1989). Contrariamente a la lealtad sustancial producida por los liderazgos carismáticos, estos nuevos procesos dan lugar a una serie de popularidades evanescentes y transitorias. Así, mientras que el líder carismático posee un aura particular que incorpora en el espacio político, el líder personalista es un puro efecto de una posición institucional. En otros términos, el interés por su persona es momentáneo, ligado al deseo de descubrir la “persona” detrás del rol, sobre todo, el deseo de descubrir una persona semejante a uno. La identificación es, más que nunca, con la persona-del-presidente y no, verdaderamente, con la figura del líder carismático. En consecuencia, antes que del retorno de un liderazgo carismático, el liderazgo personalista se coloca más cerca de lo que Tucker denominó “carisma de situación”, un fenómeno que no está determinado por los componentes mesiánicos de la personalidad del líder, sino por un estado de *stress* agudo en la sociedad que predispone a la gente (citado en Panbianco:1990).

MARISTELLA SVAMPA

En resumen: mientras que el líder carismático se vincula con lo político desde la distancia en la cual lo colocan sus supuestas cualidades excepcionales, el actual líder personalista asegura una forma de vinculación gracias a la proximidad de su carácter. El líder personalista actual es un fruto de la situación: un “agente”, antes que un “actor”. De ahí que en algunos casos, la personalización del liderazgo pueda dar lugar a la consolidación de figuras políticas desprovistas de todo carisma político, como lo muestra el caso de De la Rúa o, aun, el de Kirchner. Como la identificación se realiza con los límites de la persona, sólo dura mientras los límites humanos se encubren detrás del prestigio de la función. El líder personalista ya no es más, entonces, un líder carismático a través del cual los sectores populares se identifican-proyectan-constituyen en el sistema político; por el contrario, en la medida en que la vida política se institucionaliza y el manejo de la economía se independiza del recambio electoral, el sentimiento de distancia respecto del sistema político requiere ser compensado (aunque sólo parcialmente) por el interés hacia la persona del líder.

Por otro lado, la consolidación de este tipo de liderazgos no puede ser dissociada de la importancia que han cobrado los medios masivos de comunicación en la época contemporánea, y el impacto que esto ha causado en la concepción del vínculo político. Así, durante los 90, los liderazgos personalistas tendieron a apoyarse en una lógica más bien mediática, más que en las estructuras de base. Incluso el justicialismo privilegiaría esta lógica mediática, antes que los discursos en la plaza pública. En algunos casos, como ha sido para las nuevas “terceras fuerzas” (Frepaso, ARI), los nuevos liderazgos se apoyaron exclusivamente en la estrategia de vinculación mediática, desechando desde el inicio cualquier posibilidad de construcción o vinculación con estructuras de base. Asimismo, la mediatización del vínculo político iría acompañada por una estrategia de “contacto”, ilustrado emblemáticamente por el “menemóvil”, pero también por las permanentes visitas presidenciales a los asentamientos y barrios populares, que venían a ilustrar el fugaz el encuentro con las estructuras de base, ahora denominadas “gente” o “sociedad civil”.¹¹ Y hasta Carlos “Chacho” Álvarez fue proclive a la estrategia de contacto, reflejada en aquellas salidas intempestivas

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

—por ejemplo, subir a un colectivo para hablar con la gente— que mostraban menos su vocación plebiscitaria, que la necesidad de evidenciar cuál era su comunidad política de referencia (la “gente”, la “sociedad civil”, pero no el “pueblo”).

Uno de los corolarios de este proceso fue que se aceleró la desarticulación de lo político respecto de lo social, y la política se tornó cada vez más autorreferencial, es decir, se encapsuló, como lo ilustran la autonomía de los líderes y los partidos con relación al electorado y la tendencia de la llamada “clase política” a realizar acuerdos secretos, sustrayendo las decisiones políticas incluso al debate parlamentario. Este rasgo se manifestó claramente en el Pacto de Olivos, realizado entre el ex presidente radical Alfonsín y el entonces presidente Menem, el cual permitió la reforma de la Constitución que abriría el camino a la reelección de este último. La tendencia a la autorreferencialidad fue potenciada, como afirma Frédéric (2004), por la ampliación del horizonte de expectativas de la clase política que acompañó la consolidación del sistema democrático, confirmando a través de la alternancia electoral la posibilidad de desarrollar una “carrera política” de por vida.

Para autores como O’Donnell, la situación descrita más arriba daría lugar a la consolidación de “democracias delegativas” (2004), en las que la situación de crisis y emergencia socioeconómica heredada, así como la debilidad de los actores sociales, conducen al presidente a arrogarse la potestad absoluta. Este tipo de democracias se caracterizan por la falta de *accountability* (rendición de cuentas) horizontal (hacia los otros poderes y su propio partido) y vertical (hacia sus electores). Desde nuestra perspectiva, es necesario comprender que, en términos de sistema político, el período que se abre a partir de 1989 instala un vaivén constante, atravesado de tensiones y ambivalencias no siempre coyunturales, entre la afirmación decisionista y la tentación delegativa.¹²

En definitiva, la consolidación de un estilo político decisionista viene a expresar la convergencia entre una tradición hiperpresidencialista, un vínculo populista (caracterizado por la subordinación de los actores sociales y políticos al líder), y un liderazgo personalista. Ello garantizó el proceso de construcción de una suerte de “nueva soberanía presiden-

MARISTELLA SVAMPA

cial”, frente al vaciamiento de la soberanía nacional, que emergió así como la clave de bóveda del nuevo modelo de dominación política.

LA TRIPLE INFLEXIÓN DE LA POLÍTICA COMO “GESTIÓN”

La tercera inflexión se refiere al pasaje a un determinado modo de “hacer política” vinculado al mandato de los organismos multilaterales, que puede ser sintetizado como un nuevo modelo de gestión estatal. Las nuevas estructuras de gestión se asientan sobre tres características fundamentales: la exigencia de profesionalización, la descentralización administrativa y la focalización de la política social. A su vez, estas estructuras se nutren de un modelo de gerenciamiento, “la cultura del *management*”, que se propone alcanzar una mayor eficacia mediante la reducción de los costes y la adecuación a la demanda del beneficiario, planteando una distancia crítica tanto respecto del tradicional estilo político, sospechoso de discrecionalismo y clientelismo, como del tipo burocrático clásico, desarrollado el siglo pasado por Weber (1988), considerado jerárquico y centralizado, poco “flexible” para dar respuesta a las nuevas realidades. Así, frente al primer modelo, plantea la necesidad de llevar a cabo una nueva división del trabajo político, profesionalizando las funciones; frente al segundo, postula la descentralización administrativa y la focalización en el tratamiento de los problemas, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y “equidad”.¹³ Siguiendo esa caracterización, en este apartado quisiéramos hacer hincapié tanto en las transformaciones que “desde arriba” significó la introducción de dicho estilo de gestión, como en algunas de las repercusiones que tuvo “hacia abajo”, en relación con los sectores populares.

En primer lugar, dentro del nuevo modelo de gestión adquiere centralidad la figura del experto. De manera general, la centralidad del saber-experto se vincula con el proceso de des-tradicionalización de la sociedad contemporánea, que tiene como correlato una mayor reflexividad, a la vez institucional y personal (Giddens:1991). Según esta concepción, la profesio-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

nalidad y el conocimiento colocarían al experto en una posición óptima para aprehender el interés público o general y, en consecuencia, para implementar las políticas más adecuadas. Sin embargo, como afirma Bourdieu (2002, p. 448), las nuevas estructuras de dominación reflejan la convergencia entre determinadas figuras del “productor cultural” —el experto y el consejero comunicacional— con la nueva nobleza empresarial y de Estado.

Ahora bien, lo particular en el nuevo modelo es el lugar privilegiado que ha ido cobrando el experto en economía. Aunque este modelo no estuvo ausente en la Argentina en experiencias políticas anteriores,¹⁴ recién a partir de 1989 se impondría como un mandato político inexorable. Así, “desde arriba”, el énfasis en la profesionalización se vio potenciado luego del ingreso del equipo de Cavallo en la cartera económica (continuado por Roque Fernández)¹⁵. El reconocimiento general de este mandato aparece ejemplificado por el hecho de que, en la actualidad, cualquier político con aspiraciones electorales debe contar con —y exhibir— sus equipos técnico-económicos (Iazzetta:2000), cuya competencia suele medirse por el nombre del centro académico de referencia —universidades norteamericanas—, así como por la fluidez de sus contactos internacionales.

Por otro lado, aunque cierta literatura afirme la “autonomía relativa” del experto, el caso argentino está lejos de expresar este tipo ideal. Antes bien, el modelo argentino ha encarnado de manera acabada la vinculación orgánica entre elites tecnocráticas y mundo empresarial, como lo refleja el caso de la Fundación Mediterránea, financiada por empresas que durante la gestión de Cavallo fueron favorecidas por el proceso de privatizaciones (Iazzetta:2000, p. 400).

Así, una de las claves del período, a saber, la rápida conformación de un nuevo entramado económico, suerte de “comunidad de negocios” (Basualdo:2002), entre grupos económicos nacionales y empresas transnacionales, asociados en la adquisición de empresas estatales privatizadas, fue posible no solamente gracias a la corrupción y cooptación de la clase política local, como lo reflejan los grandes escándalos denunciados a lo largo de la década del 90. Antes bien, la fuerte imbricación entre el equipo económico y los grupos privados favoreció y potenció de mane-

MARISTELLA SVAMPA

ra decisiva este proceso, lo cual contribuyó a la instalación de un Estado patrimonialista.

Por último, el nuevo estilo de gestión incorporó un esquema binario o polar, que derivaba del diagnóstico que la elite tecnopolítica hacía de la crisis. Como afirman Barbeito y Lo Vuolo (1992), “los modelos teóricos que pretenden atribuir un contenido ‘modernizador’ al proceso de transformación en marcha, se basan en un reduccionismo que rememora las interpretaciones ‘duales’ del subdesarrollo económico. La construcción de imágenes interpretativas de la crisis social a partir del contraste entre partes definidas como atrasadas, que supuestamente bloquean la dinámica positiva de otras partes modernas, parece otorgarle un sentido positivo a la regresión social que se está viviendo”¹⁶. En consecuencia, en nombre de la eficiencia y la modernización, el léxico de los funcionarios se fue nutriendo de oposiciones binarias, de fuerte connotación excluyente, cuyo carácter performativo no puede ser denegado. Esta mirada aparece ilustrada por un conjunto de parejas de oposición, que apuntaron a contraponer lo moderno/eficiente, es decir “lo viable”, propio del nuevo estilo de gestión, con lo atrasado/ineficiente, es decir, lo “no viable”, atribuido al anterior estilo. Ahora bien, el “viejo estilo de gestión” englobaría nada menos que al conjunto de las empresas estatales, numerosas economías regionales y, por supuesto, la totalidad de las administraciones provinciales. En efecto, en el lenguaje dualista de los técnicos, “inviabiles” resultaban ser las empresas del Estado, ilustradas paradigmáticamente por el transporte ferroviario, vetusto y longevo, pese a que éste había ocupado un lugar central en el proceso de construcción de la Nación, comunicando los lugares más apartados del país, al tiempo que su nacionalización formaba parte de la simbología fundacional del peronismo. “Inviabiles” eran catalogadas las economías regionales que lejos estaban de poder desenvolverse de manera competitiva ante la apertura a las importaciones, y de cuya actividad dependían directa e indirectamente comunidades enteras, muchas de las cuales sufrirían un fuerte proceso de empobrecimiento, cuando no se convertirían en verdaderos “pueblos fantasmas”.

Claro que, desde esta perspectiva, resultaban también “inviabiles” gran parte de las plantas administrativas de los Estados

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

provinciales, en general poco eficientes y siempre sobredimensionadas, terreno del clientelismo más variopinto. Sin embargo, el nuevo modelo de gestión encontró aquí un límite en los arreglos específicos del peronismo con los respectivos poderes provinciales. En efecto, como afirman Gibson y Calvo (2001), el ajuste a las provincias habría de llegar más tarde, luego de 1995. Esto no era, por supuesto, fruto de la casualidad histórica. En realidad, la política del gobierno nacional apuntó a sostener las estructuras clientelares en las provincias periféricas, postergando recortes en el empleo público provincial e incrementando el flujo de recursos del gobierno central a las provincias, lo cual le permitió garantizar la “governabilidad” que requería una política tan drástica de reformas. Una de las herramientas más habituales fueron las partidas especiales (como, por ejemplo, los Aportes del Tesoro Nacional),¹⁷ herramientas fundamentales para contener el alza de la desocupación y el creciente conflicto en las provincias, lo cual se tradujo en un aumento del empleo público provincial, como lo muestra de manera paradigmática el caso de Santiago del Estero, intervenida a fines de 1993. En resumen, lejos de ser un elemento ajeno a las reformas en curso, el clientelismo fue “integral a la racionalidad política de las reformas” (Gibson y Calvo:2001).¹⁸

Sin embargo, el nuevo estilo de decisión se aplicó sobre todo en las áreas centrales —y nacionales— de la economía argentina, mediante la implementación sistemática de una política social focalizada y la descentralización administrativa. Sus consecuencias fueron múltiples: la focalización trajo consigo una orientación hacia una política social particularista destinada a aliviar la pobreza; la descentralización, por su parte, implicó el trasvasamiento de responsabilidades administrativas del Estado nacional a los municipios y provincias.¹⁹ Ambos procesos, piezas claves de la reforma del Estado, conllevaron una reformulación de la relación con los sectores populares, visible en la tendencia a reducir la política a la gestión de las necesidades básicas, así como en la emergencia de nuevas fronteras entre política local y acción territorial.

En efecto, en primer lugar, la focalización indicó un claro giro de la política hacia el mundo de las necesidades básicas, mediante la multiplicación de las formas de intervención terri-

MARISTELLA SVAMPA

torial en el mundo popular. Recordemos que los signos iniciales de este viraje comienzan a manifestarse a partir de 1987, con la implementación de las primeras políticas sociales focalizadas, destinadas a los habitantes carenciados de los barrios. El plan PAN (Programa Alimentario Nacional), lanzado en 1985, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, es un ejemplo de ello. Sin embargo, estas nuevas estrategias de intervención social, que en los 80 encuentran desarrollos más acabados en ciertos municipios del conurbano bonaerense gobernados por el Partido Justicialista (Lomas de Zamora, Moreno, entre otros), se consolidan en el nivel provincial durante la gestión de Antonio Cafiero, para ser, finalmente, implementados en escala nacional a partir de la gestión de Menem (Prévôt Schapira:1993).

Como correlato de estas estrategias de intervención, en la década del 90 emergió un entramado político constituido por una red de nuevos militantes sociales (Frédéric:2004), fuertemente dependientes de la ayuda del Estado. El nuevo estilo de decisión generó cambios importantes en las estructuras territoriales preexistentes, tanto en las específicamente sociales o comunitarias (ONG), como en las de carácter más político (asentamientos, movimiento villero). En realidad, en un contexto de creciente precariedad y dada la ausencia de recursos financieros, gran parte de las organizaciones territoriales terminaron por perder su autonomía relativa —ya débil—, subsumidas o neutralizadas por las estructuras clientelares del Partido Justicialista.

Desde este punto de vista, el impacto de la nueva política en la identidad peronista de los sectores populares fue considerable. En efecto, “desde abajo”, el peronismo perdió su carácter de contracultura política, para reducirse a una lógica de dominación, a través de las multiplicadas formas del clientelismo afectivo o las nuevas formas de la militancia social. Habría que esperar hasta 1997, esto es, hasta la emergencia de las primeras organizaciones de desocupados, para que la militancia territorial se cargara de nuevos registros políticos, a partir del cuestionamiento al sistema de “punteros” barriales implementado por el Partido Justicialista y la extracción del “trabajo social” del solo ámbito del barrio (Svampa y Pereyra:2003). Esta lógica de acción permitiría la reaparición de la política y la

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

emergencia de un nuevo *ethos* militante, de la mano de novedosas formas de movilización, como el corte de rutas y las prácticas asamblearias.

En resumen, la consolidación de las nuevas estructuras de gestión pondría al descubierto la emergencia de un nuevo modelo de dominación, no sólo “hacia arriba”, sino también respecto de los sectores populares. “Desde arriba”, su puesta en marcha se tradujo en una nueva y estrecha articulación entre elites técnicas y grupos privados, sentando las bases de lo que Basualdo llamaría, acertadamente, una nueva *comunidad de negocios*. “Hacia abajo” el nuevo modelo fue consolidando una matriz asistencial, a partir del desarrollo de estrategias de contención de la pobreza, por la vía de la distribución de planes sociales y de asistencia alimentaria a las poblaciones afectadas y movilizadas. La nueva división del trabajo político apuntó también a encapsular el conflicto en los barrios y a despolitizar la figura del militante. En la medida en que la situación social se fue agravando y la política implementada por el Partido Justicialista fue contestada por nuevos actores sociales, el Estado, en sus instancias provincial y nacional, debió intervenir, tanto para desarrollar planes de contención social más vastos, como para reforzar el sistema represivo institucional, judicializando y reprimiendo el conflicto social.

LOS AVATARES DEL MODELO DE DOMINACIÓN POLÍTICA (1989-2001)

En las páginas anteriores hemos analizado las diferentes declinaciones de la política. Cada uno de esos procesos posee una dinámica relacional compleja, atravesada de tensiones y arreglos diferentes, y a su vez, produce efectos en niveles distintos: tanto en el plano de la articulación entre lo nacional y lo global, como en la trama de la política local o en las convulsionadas escenas provinciales.

A lo largo de los 90, los diversos componentes y procesos, complementarios entre sí, fueron configurando los contornos de un nuevo modelo de dominación política; el mismo que, con ciertas variantes y pese al cambio de escenario político, aún hoy, en 2005, impera en la Argentina. La hipótesis de la conti-

MARISTELLA SVAMPA

nidad del modelo de dominación política en el marco de la nueva dependencia no justifica, empero, ignorar la diversidad de los estilos políticos que se han venido manifestando en los últimos quince años. Así, en lo que se refiere al período analizado aquí (1989-2001), el modelo de dominación política encontró una nueva inflexión durante el breve y colapsado gobierno de De la Rúa. Veamos brevemente cuál fue su dinámica entre 1999 y 2001.

En primer lugar, la subordinación de la política a la economía se expresó de manera dramática, en medio de la recesión, de los sucesivos ajustes y los renovados arreglos con el FMI relativos al pago de la deuda externa. En segundo lugar, la rápida liquación del capital político de la Alianza y el cuestionamiento de la capacidad de conducción del entonces presidente pusieron al descubierto tanto los límites —dolorosos y por momentos grotescos— del modelo de dominación político. La sumisión al poder económico terminó por habilitar el retorno triunfal de Cavallo, aclamado por muchos de los que hasta hacía poco tiempo lo habían cuestionado duramente.

En realidad, para comprender el alcance de esta segunda inflexión, es necesario tener en cuenta que durante la época de Menem, el éxito de la gestión decisionista y el “personalismo” del liderazgo permitieron pensar la política como algo más que “clientelismo afectivo”, orientado a la gestión de las necesidades básicas. Sin embargo, no olvidemos que una de las promesas mayores de la Alianza había sido la de depurar las instituciones, así como impulsar la apertura del espacio público (Delamata:2000). La sorpresa ante la rápida evaporación de estas promesas, única especificidad que ofrecía el nuevo gobierno en relación con el anterior (que, de manera esquemática y lineal oponía una supuesta “virtud aliancista” a la “corrupción menemista”), fue tan escandalosa que terminó nada menos que con la carrera política del vicepresidente de la Nación, quien, atravesado por dilemas éticos, decidió renunciar, signando de ese modo el final previsiblemente catastrófico de la Alianza. Al mismo tiempo, esta certeza fue tan corrosiva como otro descubrimiento: que el presidente De la Rúa no encarnaba —ni podría encarnar— un liderazgo de tipo personalista. Seamos claros: no se trataba de la ausencia de carisma, algo que todos ha-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

bían reconocido desde el principio, pero que sin embargo no había sido un obstáculo para su elección. Al contrario, pues nada había impedido su resignificación positiva, como bien lo mostró la glamorosa campaña electoral de 1999.²⁰ Más bien, lo que quedaba en evidencia era la incapacidad de De la Rúa de desempeñar el rol, la imposibilidad de sostener un “efecto de posición”, tal como lo hemos caracterizado más arriba, cuando hablamos del liderazgo personalista.

En cuanto a la eficacia del modelo de gestión y la orientación de la ayuda social, fueron varios los obstáculos. Así, la promesa de “democratizar la ayuda social” recentralizándola, entre otras tácticas, y su ostensible fracaso, dio cuenta también del escaso conocimiento que el gobierno de la Alianza poseía —perseverando en su actitud, en medio de los sucesivos ajustes— del alcance y la dinámica de la descolectivización en la sociedad argentina. En esta dirección, importa destacar tanto el carácter deficitario de la ayuda social como los permanentes incumplimientos del gobierno, que parecía ignorar los “tiempos políticos”, cada vez más impregnados por las urgencias de los sectores más desamparados y, al mismo tiempo, por las exigencias del Partido Justicialista. Por último, el Ministerio de Desarrollo Social tampoco era la encarnación de la “profesionalidad” exigida por el nuevo modelo de gestión, atravesado como estaba por internas partidarias que por momentos amenazaban con paralizar cualquier acción, en medio de la nacionalización de la cuestión piquetera, en alianza con dos de las tres cúpulas sindicales existentes en la época (CTA y MTA).

Así, los componentes del modelo de dominación político se fueron desarticulando uno tras otro. Completamente desmantelado, el principio rector —el dictado de lo económico y la sacralización de la convertibilidad— continuaba su fuga hacia adelante, tras los sucesivos ajustes y aparentes “soluciones” al problema de la deuda, pactados con los organismos multilaterales de crédito (“blindaje”, “megacanje”, entre otros). Vastos sectores sociales experimentaban una pérdida de confianza en la autoridad de la figura presidencial que no sólo era vertiginosa, sino que llegaría a adquirir connotaciones por demás grotescas, que los medios de comunicación se encargarían de explotar, de manera tan implacable como oportunista. A medida que

MARISTELLA SVAMPA

la crisis se agravaba y el modelo se apoyaba en el vacío, las propias declaraciones de De La Rúa no hacían más que acentuar, con evidente crispación, el cariz personalista y decisionista de la autoridad presidencial. En medio de una recesión económica sin precedentes, el modelo de dominación se desarticulaba por completo, vaciado de toda eficacia y legitimidad. Por otra parte, la avalancha de votos nulos y en blanco de las elecciones legislativas de octubre de 2001 advertiría el alcance de la crisis.

Cavallo, uno de los artífices indiscutidos de la nueva dependencia, sería el responsable de tensar el modelo hasta el extremo, conduciendo así al estallido de la convertibilidad, núcleo duro y, al mismo tiempo, talón de Aquiles de la nueva configuración política. Mas aún, contradiciendo la tradición pretendidamente institucionalista de la UCR, el regreso de Cavallo desembocó en una nueva vuelta de tuerca del carácter decisionista del gobierno, al habilitar la “cesión extraordinaria de poderes”, con el argumento de “la situación de emergencia económica”. Ese argumento profundizaba la alteración de la división republicana de poderes, habilitando de hecho la entrada en un Estado de excepción.

Finalmente, De la Rúa se vería obligado a abandonar el poder, tras las masivas protestas (encabezadas por las clases medias urbanas) que siguieron a la ola de saqueos y al decreto del estado de sitio. Tras la jornada más sangrienta vivida en la historia de la democracia desde 1983, que se cerró con un saldo de cuarenta muertos, un nuevo escenario político se abría, marcado por una profunda crisis económica, el cuestionamiento de las formas de representación política y las crecientes movilizaciones sociales.

* * *

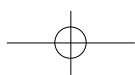
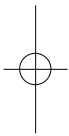
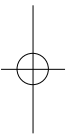
La naturalización de la relación entre globalización y neoliberalismo tuvo dos consecuencias mayores: por un lado, contribuyó fuertemente al desdibujamiento de la política entendida como esfera de deliberación y participación, como espacio de disputa y de conflicto, en función de los diferentes modelos de sociedad existentes; a su vez, esta reducción de la

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

política potenció la desarticulación entre el mundo de la política institucional y las formas de politización de lo social.

Sin embargo, el intento de sutura de la política en el marco del nuevo orden económico originó importantes tensiones y conflictos en la sociedad, que abrieron la brecha para un doble cuestionamiento del modelo dominante. Así, mientras que el primer fenómeno —la suspensión de la política como esfera de deliberación— dio origen a un discurso político centrado en la demanda de transparencia y la apelación al “buen funcionamiento” de las instituciones republicanas, el segundo —la politización de lo social— desembocó en la emergencia de nuevas prácticas políticas, centradas en la acción colectiva no-institucional. Ambas demandas interpelaban al Estado, aunque no lo hacían de la misma manera. Mientras que la primera aspiraba a erosionar las bases del Estado patrimonialista, en función de un discurso moralizador, apoyado en la denuncia de la corrupción de la clase política y la no separación de poderes, la segunda responsabilizaba al Estado por la situación de precarización y exclusión que padecían vastos contingentes de argentinos, vehiculizando demandas de inclusión social. En fin, mientras la primera demanda fue canalizada por los nuevos partidos de centro-izquierda, cuya máxima experiencia (el Frepaso) terminó por ser absorbida y destruida por la lógica del propio sistema que criticaba (la subordinación de la política a la economía como “horizonte insuperable”), la segunda tendió a generar nuevas formas de participación, cuyo corolario fue la innovación de las formas de autoorganización de lo social y la ampliación de las bases asistenciales del Estado.

La importancia de estas brechas aparece más claramente si colocamos el foco de análisis en los espacios de conflicto que abrió el proceso de conculcación de los derechos y la fragmentación de las formas de ciudadanía. Estos procesos de redefinición de los dispositivos y límites de pertenencia al colectivo social estuvieron lejos de ser lineales o unidimensionales; por el contrario, produjeron una nueva dialéctica de lo social, cuyas tensiones y ambivalencias interpelan los límites y las bases del Estado neoliberal.



CAPÍTULO 3

MUTACIONES DE LA CIUDADANÍA

El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital y móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga[...]

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales, con autonomía económica y financiera, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Artículo 14 bis de la Constitución nacional.

PERIFERIA Y FORMAS DE LA CIUDADANÍA

El nuevo escenario social que otorga primacía al mercado como mecanismo de inclusión ha traído como consecuencia la fuerte erosión del modelo de ciudadanía social asociado al Estado de Bienestar. Recordemos que, en la versión ya clásica de Marshall (1998), el modelo de ciudadanía abarca, en una suerte de secuencia histórico-evolutiva, los derechos civiles (libertad de expresión, de convicción, de religión, de poseer propiedades), los derechos políticos (derechos a participar activa o pasivamente, directa o delegadamente, en el proceso de toma de decisiones) y los derechos sociales (acceso al bienestar económico, el derecho a participar de la convivencia social y a vivir una vida digna).

MARISTELLA SVAMPA

En el marco del Estado de Bienestar, la ciudadanía social estuvo asociada esencialmente a los derechos laborales y, a la vez, garantizada también por políticas universalistas. Así, la intervención del Estado supuso la desmercantilización de una parte de las relaciones sociales y la construcción de una “solidaridad secundaria”, por medio del gasto público social, en favor de los sectores más débiles en la confrontación capital-trabajo. Por supuesto, existen diversas variantes del Estado de Bienestar realmente existente, desde los más universalistas, hasta aquellos que desarrollaron modalidades de intervención más corporativas. En América Latina, tocaría al Estado nacional-popular, versión sin duda diferente y matizada del Estado de Bienestar europeo, producir la cohesión social, no sólo proveyendo bienes y servicios, sino como agente de distribución de recursos sociales.

Ahora bien, como lo consignan los trabajos desarrollados en torno a la “marginalidad” a fines de los años 60 (Murmis, Marín, Nun:1968, Quijano:1998),²¹ en América Latina el proceso de construcción de la ciudadanía se encontró con límites estructurales. Esto quiere decir que los individuos o grupos sociales se vieron obligados a desarrollar “redes de sobrevivencia” (Lomnitz:1991), ante la deficiencia de los mecanismos de integración proporcionados por el Estado o un mercado insuficientemente expandido. En consecuencia, dada la existencia —endémica— de la precariedad y de situaciones de informalidad laboral, ligadas a dichas redes de sobrevivencia, históricamente el corte entre ocupación y desocupación no aparece del todo claro (Murmis:2000). De modo que la existencia de diferentes niveles y formas de integración y de exclusión ha sido la marca de origen de las sociedades periféricas, lo cual explica —para utilizar la acertada expresión de Marques Pereira—, “la institucionalización de una ciudadanía de geometría variable” (1992, p. 238). Por ello, el proceso de ciudadanía se fue construyendo de manera inacabada y siempre interrumpida, dictaduras mediante, en la intersección de un modelo nacional-popular que extendió en términos político-simbólicos el horizonte de pertenencia a la Nación, y la inclusión efectiva, material, en redes de sobrevivencia, cuya base no eran exclusivamente las instituciones estatales.

Sin embargo, necesario es decir que el caso argentino aparece como un híbrido. En efecto, durante décadas nuestro país

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

fue la ilustración más acabada del Estado nacional-popular, en el marco de un modelo que combinaba elementos universalistas (educación, salud pública), con componentes corporativistas, a través de los acuerdos entre el Estado y los grupos de interés. Por otro lado, la ampliación de la ciudadanía social, al igual que en las sociedades centrales, aparecía asociada a las conquistas laborales y, por ende, subsumida en los “derechos del trabajador”, sintetizados en la Constitución argentina en el artículo 14 bis —citado en el epígrafe de este capítulo—. Así, en nuestro país, el desarrollo de redes de sobrevivencia fue bastante más tardío que en otras sociedades latinoamericanas. En realidad, en un contexto de pleno empleo —y más allá de las asimetrías regionales y los “bolsones” de marginalidad—²² la pregnancia del modelo nacional-popular fue tal, que durante mucho tiempo se consideró que la Argentina estaba más cerca de las “sociedades salariales” del Primer Mundo (con quienes compartía índices de distribución de la riqueza, tasas de sindicalización y fuerte desarrollo de las clases medias) que de otros países latinoamericanos, donde la fractura social aparece como una marca de origen, en muchos casos, multiplicada por las diferencias étnicas.

Ahora bien, en nuestro país, pese a que la sociedad salarial presentaba un mayor desarrollo, el proceso de desregulación produjo una fuerte dinámica descolectivizadora, que significó para numerosos individuos y grupos sociales la entrada en la precariedad, si no la pérdida de los soportes sociales y materiales que durante décadas habían configurado las identidades sociales. Como en otros lugares, la política de flexibilización laboral apuntó a reformular las fronteras del trabajo asalariado, al tiempo que afectó fuertemente la capacidad de representación y de reclutamiento del movimiento sindical. Más aún, en la Argentina, este proceso de cercenamiento de la ciudadanía social se vio potenciado por el comportamiento de los grandes sindicatos nucleados en la CGT, cuya adaptación pragmática a los nuevos tiempos desembocó en el apoyo al modelo neoliberal propuesto por el peronismo triunfante, a cambio de la negociación de ciertos espacios de poder.

Así, el proceso de individualización que acompañó el retroceso de la ciudadanía, afectó particularmente a las clases populares e impulsó el desarrollo de redes de sobrevivencia dentro del

MARISTELLA SVAMPA

empobrecido mundo popular, lo que fue configurando un nuevo tejido social, caracterizado por la expansión de organizaciones de carácter territorial. Estas nuevas redes territoriales hoy se constituyen en el *locus* del conflicto, pues aparecen como el espacio de control y dominación neoliberal, a través de las políticas sociales compensatorias, al tiempo que se han convertido también, como ya sucedió antes en otros países de América Latina, en el lugar de producción de movimientos sociales innovadores.

Por otro lado, este proceso de desciudadanización comprende no sólo la dimensión específicamente económico-social (referida a la pérdida de derechos sociales y laborales), sino también la dimensión política (la participación y el acceso a decisiones). En efecto, como correlato del nuevo orden económico se consolidó un modelo de dominación política que restringió severamente la participación de los individuos —y de las organizaciones sociales populares—, reduciendo su intervención en el espacio de las decisiones colectivas. El proceso afectó también el ejercicio de los derechos civiles, mediante el cercenamiento y la privación de las libertades individuales, como aparece ilustrado por el notorio incremento de casos de violencia institucional cometidos por las fuerzas policiales, así como por reclamos a raíz del aumento de la “inseguridad ciudadana”.

LA FRAGMENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA

En líneas generales, en la actualidad, gran parte del debate sobre la ciudadanía se asienta sobre dos ejes mayores.²³ En primer lugar, “ciudadanía” alude al estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, lo cual quiere decir que sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica. En segundo lugar, “ciudadanía” se refiere a un conjunto de (nuevas) prácticas, que construyen un espacio de actividades en el que los ciudadanos manifiestan su derecho a participar.

Así, lo que está en juego son tanto las fronteras de pertenencia al colectivo social (lo cual, a la hora actual, significa explorar los modelos de sociedad en pugna y las luchas de los ac-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

tores sociales por la inclusión y el reconocimiento de las diferencias) como las consecuencias del proceso de fragmentación e individualización de los derechos. También incluye la valoración de las nuevas formas de participación (lo cual significa poner en consideración la emergencia de nuevas prácticas ligadas a la democracia directa y participativa). En el presente apartado, reflexionaremos sobre la primera problemática, haciendo hincapié en el proceso de individualización de los derechos, mientras que dejaremos el segundo eje del debate (la cuestión de las nuevas prácticas y formas de participación) para la parte consagrada a acción colectiva.²⁴

En primer lugar, la dinámica de conculcación de derechos sociales redefinió de facto los límites de pertenencia a la comunidad, en el sentido amplio del término. Esto condujo a la proliferación de luchas en torno al reconocimiento de la existencia, doblemente amenazada por los actuales procesos de globalización. En las sociedades periféricas, una buena parte de las acciones colectivas emprendidas por los movimientos sociales expresan una lucha por ampliar y reformular la comunidad, en los dos sentidos referidos por Fraser (1997), a saber, tanto en el plano económico-político, como en el cultural-simbólico. A título de ejemplo, las demandas de las organizaciones piqueteras surgidas en la última década en la Argentina pueden ser comprendidas como el encabalgamiento y yuxtaposición de ambas dimensiones: por un lado, como una lucha orientada a obtener el reconocimiento, que alude tanto a la invisibilidad inicial de los desocupados, como —más recientemente— a la estigmatización social que padecen; por otro lado, como una lucha que apunta a denunciar la estructura de desigualdad y de privación dentro del actual modelo de acumulación, con lo cual desliza entonces la cuestión de la (re)distribución de los bienes sociales. Aunque con mucha menos visibilidad, en esta dirección pueden incluirse también las demandas en favor del reconocimiento de los derechos territoriales y ambientales, protagonizadas por los movimientos campesinos, vecinales e indígenas, así como aquellos reclamos que apuntan a la aceptación e inclusión de la diversidad sexual.

En segundo lugar, el desmantelamiento del modelo de regulación asociado al régimen fordista, también trajo como con-

MARISTELLA SVAMPA

secuencia una reformulación del rol del individuo en la sociedad. No por casualidad, parte de la teoría social ha venido analizando dichos procesos en términos de una nueva dinámica de individualización, considerada como la otra cara del proceso de globalización (Giddens, Beck, entre otros). Desde esta perspectiva, la sociedad contemporánea exige que los individuos se hagan cargo de sí mismos y que, independientemente de sus recursos materiales y simbólicos, desarrollen los soportes y las competencias necesarias para garantizar su acceso a los bienes sociales. De manera más general, el punto de partida del proceso de individualización es la estrecha asociación entre nuevo modelo de acumulación y proceso de desregulación. Ciertamente, la desregulación conlleva una demanda de autorregulación, y la autorregulación exige autonomía, la que en diferentes grados y medida atraviesa tanto las sociedades centrales como las periféricas. Como consecuencia de ello, en el nuevo escenario social, “el bienestar ya no aparece como un derecho, sino como una oportunidad” (Alonso:2000, p. 176).

Sin embargo, no es lo mismo hablar de autorregulación en el contexto de un Estado de Bienestar, pese a la fragmentación de la ciudadanía social, como sucede en muchas sociedades europeas, que hacerlo en sociedades que arrastran fuertes déficits de integración, y menos aún, en medio de un proceso de desregulación tan vertiginoso y radical como el que conocieron las sociedades periféricas. Además, a diferencia de los países del centro, altamente desarrollados —en donde los dispositivos de control público y los mecanismos de regulación social suelen ser más sólidos, y los márgenes de acción política, más amplios—, en las sociedades del capitalismo periférico tradicionalmente las dificultades de “devenir-individuo” han sido mayores, con lo cual la implantación de un nuevo orden liberal profundizó los procesos de marginalidad y desintegración social preexistentes, multiplicando las desigualdades y las formas de la pobreza.²⁵

En tercer lugar, los procesos de globalización han sido acompañados por nuevos reclamos en el campo de los derechos individuales y culturales. Así, la profundización de los procesos de individualización tuvo un fuerte impacto en la esfera cultural, potenciando o generando —según los casos—

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

nuevos espacios de reclamo, ligados a la defensa de las culturas locales. Sin embargo, históricamente estos reclamos han sido más centrales en otros países latinoamericanos, atravesados por fuertes conflictos étnicos, como México o Bolivia. En la Argentina, muy probablemente, la extensión de la sociedad salarial y la visión homogeneizadora que ésta tendía a construir del país, neutralizó o desdibujó los reclamos en torno a las diferencias culturales y los derechos territoriales. En realidad, en la Argentina, pese a que el reconocimiento formal de una suerte de ciudadanía pluricultural ya ha encontrado una traducción legal (artículo 75, inciso 17 de la Constitución nacional),²⁶ su concreción está lejos de plasmarse en la realidad, como bien lo muestra la situación de las poblaciones indígenas y campesinas, que hoy sufren el acoso de los grupos transnacionales y de los grandes propietarios de la tierra.

Finalmente, el proceso de desregulación e individualización no sólo significó el declive y la fragmentación (política y social) de la ciudadanía, sino también la legitimación generalizada de modelos de ciudadanías restringidos, que no poseen un alcance universalista ni aspiraciones igualitarias. Antes bien, estos modelos establecen las nuevas condiciones de acceso a bienes y servicios sociales básicos dentro de la lógica de mercado. Recordemos que el nuevo escenario confronta a los individuos con la exigencia de tener que procurarse el acceso a ciertos bienes y servicios básicos, que antes estaban total o parcialmente garantizados por el Estado, sin que en esta redefinición del contrato social importen los recursos y capacidades, materiales y simbólicos, con que cuenten los sujetos. Ahora bien, para los sujetos que cuentan con soportes materiales y simbólicos, el mandato neoliberal desembocó en un nuevo proceso de autorregulación individual, en consonancia con el avance de la privatización;²⁷ sin embargo, para aquellos que no cuentan con los recursos materiales, el modelo apuntó al desarrollo de formas compensatorias, que incluyen muy especialmente la exigencia de autoorganización colectiva o comunitaria.

En resumen, en afinidad con la lógica de mercado, los contornos de los modelos de ciudadanía van a reposar entonces sobre diferentes ejes: la propiedad (individual), el consumo (en sus distintas subespecies) y la autoorganización (co-

MARISTELLA SVAMPA

lectiva). Esto nos permite afirmar que las figuras de la ciudadanía que se consolidaron en la Argentina durante los 90, son tres: el modelo patrimonialista, el modelo del consumidor y el modelo asistencial-participativo. En lo que sigue, resumiremos los rasgos mayores de estos tres modelos con el apoyo de algunos casos paradigmáticos.

LA CONSOLIDACIÓN DE UNA CIUDADANÍA PATRIMONIALISTA

La figura más antigua, históricamente consustancial a cualquier régimen liberal es, sin duda, el modelo de ciudadanía patrimonial. Aun así, lo peculiar hoy en día es su expansión, dentro de las clases medias altas y medias en ascenso, producto del proceso de mercantilización de los bienes básicos (educación, seguridad, salud). El modelo de ciudadanía patrimonial se monta sobre dos ejes fundamentales: por un lado, la idea del ciudadano propietario; por otro lado, la autorregulación, como base de la autonomía individual.

En Argentina, como en otros lugares del planeta, la dinámica propia de la globalización neoliberal desembocó en un fenómeno de reprivatización de lo social y mercantilización de los servicios básicos, cuyo correlato más visible ha sido la tendencia a la separación socioespacial y la búsqueda de la homogeneidad, por parte de las clases altas y medias altas (Cohen:1997, Donzelot:1999, Sassen:1999), en medio del ensanchamiento de las distancias sociales.

En efecto, durante los 90, la ilustración más elocuente del modelo de ciudadanía patrimonial serán las nuevas urbanizaciones privadas, es decir, los enclaves residenciales que cuentan con seguridad privada (*countrys*, barrios privados, megaemprendimientos urbanísticos). Este nuevo estilo de vida apunta a construir una sociedad de “semejantes”, basado en las fronteras espaciales, el acceso a la propiedad y la afirmación de la homogeneidad social.²⁸ En efecto, una de sus ideas fuerza es la aspiración a una comunidad transparente, autorregulada, autosuficiente, en contraste con la sociedad abierta, en donde la desregulación se relaciona cada vez más con la anomia y la desorganización social.

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

Luego de la crisis de 2001, se produjo una inflexión, visible en el incremento de las demandas de seguridad. En efecto, la crisis supuso una vuelta de tuerca del modelo excluyente, en la medida en que puso al desnudo no sólo la cristalización de una nueva lógica social, asociada a la matriz neoliberal, sino también las crecientes desigualdades entre los habitantes frente a las formas que asume la degradación de la seguridad. Este proceso acentuó las dificultades —si no la impotencia— del Estado, vaciado de sus capacidades institucionales tras quince años de neoliberalismo, para dar protección al conjunto de la población, sobre todo en sus categorías más vulnerables.²⁹

El corolario de ello ha sido que *la seguridad* se convirtió, más que nunca, en el bien máspreciado para vastos sectores de la sociedad. Más aún, en este contexto, la sola posesión de seguridad tiende a convertirse en una marca de estatus, un “plus” que diferencia en términos de oportunidades de vida a aquellos que la poseen, en relación con los que no la poseen. Así, su sola existencia revela la consolidación de diferentes categorías de ciudadanía.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que los nuevos procesos de fragmentación social y el retroceso general de las instituciones anteriormente integradoras, fueron generando también una nueva estructura de temores e inseguridades en los sujetos. Así, las respuestas —tanto individuales como colectivas— ante la pérdida de cohesión social nos han ido confrontando con una nueva trama social y psicológica, atravesada por dilemas de confiabilidad e interacción. Consiguientemente, en sintonía con los nuevos tiempos, la adopción de estilos residenciales, basados en la privatización de la seguridad, ilustra el acoplamiento entre un modelo de ciudadanía patrimonial (el acceso a los bienes básicos se restringe a aquellos que cuentan con recursos materiales), con una nueva estructura de temores e incertidumbre, de carácter polar (amigo/enemigo; adentro/afuera). Más aún, leído a partir de sus consecuencias políticas y sociales, este estilo de vida denota sin duda una aspiración comunitaria, cuya base es cada vez menos la defensa de un “estilo de vida verde”, y cada vez más el miedo. Como afirma Beck, “la sociedad del riesgo cambia la cualidad de la comunidad”. Lejos de proponerse alcanzar ideales de igualdad o solidaridad, “la

MARISTELLA SVAMPA

utopía de la seguridad resta negativa y defensiva: en el fondo aquí ya no se trata de alcanzar algo ‘bueno’, sino tan solo de evitar lo peor” (Beck:1998, p. 55).

Por último, los hechos más recientes parecen indicar la consolidación del modelo de ciudadano propietario, a través del reconocimiento de una suerte de “justicia privada”, paralela o autónoma respecto del poder estatal. A esto apunta precisamente un proyecto de ley de urbanizaciones privadas, actualmente en tratamiento legislativo, cuya sanción vendría a legitimar el funcionamiento de una justicia propia para los habitantes de barrios privados y *countrie,s* que violaría tanto normas constitucionales como el Código Procesal Civil y Comercial.

En suma, la desigualdad fue multiplicando sus registros, por medio de la conformación de circuitos cada vez más diferenciados en los que convergían la creciente degradación de los servicios básicos que proporciona el Estado (seguridad, educación y salud) con el avance de la privatización. Convertido en valor de cambio, el acceso a las diferentes calidades de servicios señala las oportunidades de vida al tiempo que marca la emergencia de nuevas fronteras sociales, impulsando el desarrollo de categorías heterogéneas de ciudadanía.

LA EXPANSIÓN DEL MODELO DEL CIUDADANO CONSUMIDOR

El núcleo del modelo neoliberal, en su versión argentina, fue la figura del ciudadano consumidor. En efecto, como afirmaba tempranamente Lewcowicz (2004 [1994]), la figura del ciudadano consumidor estaba en la base del nuevo contrato social de la sociedad argentina, luego de la hiperinflación. Tal es su importancia, que adquirió rango constitucional, como lo refleja el artículo 42 de la Constitución reformada en 1994, en donde se detallan sus derechos, seguidos inmediatamente de las obligaciones del Estado. Dentro de este nuevo paradigma, el individuo es definido como consumidor-usuario de los bienes y servicios que provee el mercado. Sin embargo, hay que aclarar que este nuevo paradigma se asienta sobre dos figuras empíricas en muchos casos complementarias pero que son diferentes entre sí: el *consumidor pury* el *consumidor-usuario*. Mientras el

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

primero de ellos fue la imagen impulsada por el modelo neoliberal-menemista, el segundo apenas si se halla en estado embrionario. Veamos detenidamente esto.

El modelo del consumidor puro, que proponía una suerte de inclusión preferencial a través del consumo, aparecía intrínsecamente ligado al régimen de convertibilidad. Dicho modelo logró cautivar a diferentes sectores sociales, constituyéndose en la clave de bóveda del régimen menemista. En efecto, favorecido por la estabilidad monetaria, el dólar barato y la apertura a las importaciones, el consumo no sólo benefició a las clases altas sino también a las clases medias en ascenso; esto es, a aquellos sectores a los cuales décadas de inflación habían imposibilitado el acceso a ciertos bienes como la vivienda propia, el crédito y, más claramente, ciertos bienes de consumo propios de las sociedades más desarrolladas, como los electrodomésticos, el mercado electrónico o los viajes frecuentes al exterior. Por otra parte, no es menos cierto que durante los primeros años de la década del 90, la estabilidad monetaria permitió cierto acceso al consumo a los sectores menos favorecidos.

En este sentido, la eficacia simbólica del modelo del consumidor puro residía en su doble funcionalidad. Por un lado, en tanto país, colocaba a la Argentina del lado de los “ganadores” de la nueva era, avalando la creencia de que ésta era una suerte de enclave del Primer Mundo, en un subcontinente cada vez más horadado por todo tipo de males. Por el otro, en el nivel interno, facilitaba el desdibujamiento de la matriz conflictiva de lo social, ocultando y despolitizando los efectos excluyentes del régimen económico en curso. En otros términos, si bien era cierto que este modelo abría espacios de inclusión a través del consumo (que, dicho sea de paso, no estaba asociado al ejercicio de derechos concebidos en términos universales), por otro lado, conllevaba la destrucción de puestos de trabajo y, por consiguiente, su éxito no podía ser desligado del creciente aumento de las desigualdades sociales. Este ocultamiento ideológico nos revela la importancia crucial del consumo en tanto dispositivo de legitimación del modelo neoliberal de los 90, que privilegió fuertemente la “seducción individualista”, mediante la revalorización del triunfo individual. En efecto, para algunos, su aceptación formaba parte de la “utopía privatista” a la que adherían fervorosa-

MARISTELLA SVAMPA

mente; para otros, era el puro resultado de la dinámica neoliberal y privatizadora. En ambos casos, sea por razones de orden ideológico o por puro pragmatismo, la mayoría optó por cerrar los ojos y aceptar las ventajas estabilizadoras del modelo, rápidamente sacralizadas en la política de paridad cambiaria (el “1 a 1”). Así, en medio de la reducción salarial, de la precarización laboral y, más adelante, del aumento de la desocupación y de la inseguridad ciudadana, había un amplio espacio en el cual convergían seducción individualista, indiferencia social y estrategias de consumo.

En esta misma línea debe leerse el significado de la “fiesta menemista”: más que una perversidad, ésta fue la expresión hiperbólica del modelo centrado en el consumidor puro que en dosis y grados diferentes encontró una gran aceptación en el conjunto de la sociedad argentina.³⁰ No por casualidad, la Alianza, que inicialmente había apostado a hacer del “control ciudadano” una suerte de bandera, terminó avalando y llevando hasta el paroxismo el modelo del consumidor puro, anclado en la defensa irracional de la convertibilidad. En fin, lo particular del modelo del ciudadano consumidor puro es que más allá de las críticas (el “voto cuota”),³¹ fue avalado por todas las fuerzas del *establishment* no sólo por el peronismo —consciente de que su prosecución era la garantía de la alianza con los sectores altos y medios altos—, sino también por las otras fuerzas políticas, que buscaron postularse como nuevas alternativas, como fue el caso del Frepaso y, más adelante, de la Alianza. Así, estas fuerzas no cuestionaron los ejes fundamentales del modelo, sino que promovieron su continuidad hasta su estallido en el año 2001. Finalmente, ese espacio de afinidades electivas, en el cual se instalaron cómodamente el pragmatismo ideológico, la estrategia individualista y la indiferencia social, terminó por resquebrajarse, para sufrir, luego de la devaluación decretada bajo el gobierno de transición de Duhalde, una fuerte contracción de sus márgenes. En efecto, la ruptura del pacto social no sólo puso al descubierto la fragilidad del modelo: también señaló la activación de una nueva dinámica de “ganadores” y “perdedores”, a partir de la retracción del espacio del ciudadano-consumidor. Ahorristas y endeudados, actores importantes de las protestas desarrolladas a partir de diciembre 2001, ilustran el costado de los nuevos “perdedores”.

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

Ahora bien, una vez agotada esta primera figura, parecería que es el modelo del consumidor-usuario el que tiende a ocupar el centro de la escena. Recordemos que en la primera parte del artículo 42 se enuncian los derechos del consumidor-usuario, mientras que en la segunda se estipulan los controles que el Estado debe instituir o garantizar para que estos derechos se ejerzan:

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Sin embargo, pese a los enunciados, la forma que adoptó el proceso de privatizaciones limitó severamente la emergencia del ciudadano-usuario, en tanto conllevó no sólo la destrucción de las capacidades estatales, sino también la conformación de mercados monopólicos, favorecidos por la protección del Estado. Ello explica tanto la escasa capacidad (institucional) de los tardíos entes reguladores —algunos de ellos creados incluso meses después de la privatización del sector—, como la temprana cooptación de las incipientes organizaciones de consumidores, por parte del Estado. Así, antes que garantizar el escenario apropiado para la gestación de un hipotético “control ciudadano”, ejercido por el consumidor usuario, el modelo de dominación político se encargó de proclamar su existencia virtual, asegurando, al mismo tiempo, su inviabilidad empí-

MARISTELLA SVAMPA

rica. En los hechos, como hemos visto, la virtualidad del consumidor-usuario fue compensada por la ostensible centralidad que adquirió el consumidor puro, imagen impulsada por el modelo neoliberal-menemista, por medio del régimen de convertibilidad.

Ahora bien, el declive inevitable de la figura del consumidor puro, asociado al anterior dispositivo de dominación, nos advierte sobre la importancia estratégica que adquiere en la actualidad el modelo del consumidor-usuario. Opacado durante los años del frenesí consumista, conminado al estado embrionario por ser cautivo de los mercados monopólicos, encuentra hoy sus voceros en un conglomerado heterogéneo de organizaciones sociales (asociaciones de defensa del consumidor) que están lejos de constituir un verdadero espacio autónomo. En este sentido, la primera condición para la emergencia del consumidor-usuario es que se restituyan las capacidades estatales, destruidas y simultáneamente reconvertidas al servicio de la lógica del capital, así como el fortalecimiento y capacidad de autodeterminación de las propias organizaciones de consumidores.

A título de ejemplo, podemos ilustrar lo dicho con un caso muy poco conocido, sucedido en la provincia de Tucumán, entre 1993 y 1998. Como cuenta Giarracca (2005), en aquella época “las poblaciones de siete ciudades se organizaron contra la privatización del servicio de agua, altamente sospechada de vicios y corrupción. La confrontación con la transnacional francesa *Compagnie Générale des Eaux*, cuyo nombre local fue ‘Aguas del Aconquija’, terminó con el retiro de la empresa y, por supuesto, con uno de los tantos diferendos que el país tiene actualmente en el CIADI. El éxito de esta lucha —llevada a cabo unos años antes de la Guerra del Agua de Cochabamba, Bolivia— se debió a la decisión de la población de iniciar una acción de desobediencia civil, de no reconocer la conversión y de no pagar por el servicio de la compañía”.

En fin, bien vale la pena preguntarse si la condición de posibilidad del consumidor-usuario no abre nuevas oportunidades y desafíos ciudadanos, en la medida en que su potencial realización puede colocar en el centro la discusión las bases del nuevo “pacto social” posconvertibilidad. Ciertamente, tengamos en cuenta que su “realización” interpela al gobierno ac-

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

tual y pone en juego nada menos que su sobrevivencia, ya que en los próximos años gran parte de su legitimidad estará ligada a su capacidad de articular con éxito la figura del consumidor-usuario. Por otro lado, no hay que olvidar que el espacio del ciudadano-usuario es más elástico de lo que muchos suponen, ya que la cuestión de los servicios recorre transversalmente la sociedad al tiempo que, como de costumbre, afecta de manera más severa a los sectores económicamente más vulnerables.

Cierto es que, en términos concretos, podría objetarse que la acción del ciudadano-usuario tiene un alcance limitado, pues tal como escribe Gabriel Nardacchione (2000), éste “tiende a desarrollarse en una escena preconstituida por el productor y por fuera del campo de la producción o del conflicto socio-económico”, el que permanece incuestionable y desaparece del eje de la discusión. Cierto es también que la relevancia que adquiere el consumidor-usuario en la nueva matriz social es directamente proporcional al eclipse del modelo de ciudadanía social, consagrado en el hoy olvidado artículo 14 bis. Con todo, ello no puede llevarnos a ignorar la potencialidad que contiene la figura del ciudadano-usuario en el nuevo escenario político argentino y latinoamericano. Como nos lo advierte el ejemplo de Bolivia, la continuidad y difusión de las luchas colectivas —que comenzaron reclamando en el año 2000 a la empresa privatizada que controlaba el agua en Cochabamba— pueden abrir nuevos horizontes, al incluir otros temas y reclamos más universalizables.

En suma, nuevas dinámicas políticas pueden generarse, pese a la tendencia excluyente de nuestras sociedades. Así, dadas las características particulares que asumió el proceso de privatización en nuestro país y los efectos que ésta tuvo (una suerte de “segunda expoliación”), más aún, en el contexto de una sociedad altamente movilizadora, no sería descabellado pensar que las demandas del consumidor-usuario pueden saltar por encima de los límites estructurales en los cuales se inserta su acción, para finalmente expandir su plataforma de acción e incluir otras demandas, más amplias y universales, de ciudadanía.

MARISTELLA SVAMPA

LA METAMORFOSIS DEL MODELO ASISTENCIAL-PARTICIPATIVO

Ahora bien, si el consumidor y usuario debe organizarse para hacer valer sus derechos particulares, bien vale la pena preguntarse qué espera el Estado neoliberal de aquellos individuos que han quedado fuera como producto de la dinámica social excluyente. En otros términos: si la autorregulación es un mandato que recorre a diferentes niveles la sociedad contemporánea, ¿qué sucede con aquellos que no se definen prioritariamente ni como propietarios, ni como consumidores o usuarios? ¿Qué inflexión particular conoce la exigencia de autorregulación y qué lugar les está asignado en una sociedad en la cual las diferentes figuras que adopta la ciudadanía ya no se manifiestan en términos universales?

En rigor, en líneas generales, la figura de ciudadanía propuesta por el modelo neoliberal a los sectores más vulnerables ha sido, sin duda, la no-ciudadanía. Para reducir los efectos de esta negación de la ciudadanía en las sociedades periféricas, se han aplicado programas sociales focalizados, que, apoyados en la autoorganización comunitaria, tienden a promover el desarrollo de una ciudadanía restringida, de muy baja intensidad, bajo la mirada vigilante del Estado y el control constante de las agencias multilaterales de crédito.

No olvidemos que el modelo neoliberal exige mucho de los individuos, pues plantea nada más y nada menos que se autorregulen. Ahora bien, en aquellas sociedades donde la individualización no se ha operado precisamente en el contexto de un Estado de Bienestar, sino más bien en el marco de una cruda desregulación, y donde tradicionalmente han existido individuos que no cuentan con los recursos materiales para autorregularse individualmente (esto es, para integrarse en el mercado laboral o acceder a los bienes que el mercado provee), el último recurso termina siendo la autoorganización comunitaria.

Nuestra hipótesis es que existe una figura de la *ciudadanía restringida* reservada a los excluidos de la matriz neoliberal, que podemos designar con el nombre de “modelo participativo-asistencial”. Este se halla montado sobre tres ejes mayores: el desarrollo de una política focalizada, la omnipresencia del Estado y la participación en redes comunitarias. No por casualidad, el

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

lenguaje de los organismos internacionales aparece atravesado por esta exigencia de autoorganización comunitaria, en estrecha conexión con la creciente actualidad que toma la noción de “capital social”, uno de los núcleos ideológicos del modelo neoliberal (Álvarez:2000). En efecto, aquellas expresiones paradigmáticas del mundo comunitario latinoamericano (como las redes de sobrevivencia y la economía informal), que durante décadas habían sido vistas como obstáculos a la modernización, suerte de rémoras del pasado, fueron reinterpretadas en términos de “capital social”. Por ende, una de las recetas “para combatir la pobreza” más repetidas por los organismos internacionales y sus expertos, consiste en impulsar el desarrollo de redes comunitarias locales, con el objetivo de generar nuevas formas de participación ciudadana y estrategias de “empoderamiento”³² entre los sectores más vulnerables.

Ahora bien, la cuestión de la potencialidad que encierran las redes territoriales y el trabajo comunitario es una discusión abierta y no exenta de complejidades. Es cierto que desde las agencias multilaterales y los organismos oficiales la invocación de estas formas de participación basadas en la autoorganización colectiva apuntan al desarrollo de una ciudadanía de “baja intensidad” (para utilizar libremente una expresión de Guillermo O’Donnell), cuya funcionalidad con el nuevo esquema de dominación no puede ser soslayada.

En este sentido, el modelo asistencial-participativo asociado a la matriz neoliberal, lejos de prescindir del Estado, señala su omnipresencia, aunque mediada por diferentes tipos de organizaciones comunitarias. Así, a través de la articulación entre políticas sociales focalizadas y redes comunitarias, el Estado se instala en el territorio natural de los movimientos sociales urbanos y desde allí apunta a desarrollar una dinámica “resocializadora” (la expresión es de Inés González Bombal), mostrando con ello que su función no sólo apunta a la gestión de las necesidades básicas, sino, de manera más general, a controlar la vida y la reproducción de la vida de millones de personas pobres.

Sin embargo, es necesario introducir matices sobre el carácter unívocamente funcional que asume la autoorganización comunitaria. En este sentido, es bueno recordar que la realidad nunca discurre linealmente, pues si la demanda de autoorgani-

MARISTELLA SVAMPA

zación colectiva es, por un lado, un imperativo impulsado “desde arriba” con claros objetivos de control social, también es cierto que ha sido y sigue siendo el resultado de las luchas “desde abajo” (esto es, una expresión de la creación y recomposición de lazos sociales). Un ejemplo de ello ha sido el surgimiento de organizaciones de desocupados, a partir de 1996-97. Así, en el marco de una sociedad excluyente, estas organizaciones lograron desarrollar nuevas formas de participación, mediante la autoorganización territorial y el desarrollo de prácticas asamblearias, lo cual permitió reconstituir identidades sociales y resignificar espacios locales.³³

En otros términos, así como las redes comunitarias tienden a ser el nuevo *locus* del control y la dominación neoliberal, en nombre de las nuevas “formas de participación ciudadana”, éstas se han convertido, tanto aquí como en otros países de América Latina, en el espacio de producción de movimientos sociales innovadores. Como veremos más adelante, el universo comunitario que va emergiendo en la Argentina, el mundo comunitario “realmente existente”, es mucho más abigarrado y complejo de lo que esperaban los organismos internacionales y sus expertos y aun, hay que decirlo, el propio Partido Justicialista.

* * *

Como en otras latitudes, pero con mayor virulencia, nuestra historia reciente ha mostrado que, contrariamente a las creencias de las décadas anteriores, la conquista de derechos ciudadanos está lejos de ser un proceso evolutivo y mucho menos “irreversible”. En la Argentina, el proceso de cercenamiento y pérdida de la ciudadanía social fue de gran envergadura, tal como lo muestra la redefinición de las fronteras del trabajo asalariado, a través de la institucionalización de la precariedad y la multiplicación de los estatus laborales, y la expulsión de vastos contingentes de trabajadores del mundo del trabajo. Precarizados, privados de una inserción laboral u obligados a admitir condiciones ignominiosas de trabajo (extensión de las jornadas, trabajo en negro, entre otros), los sujetos fueron despojados de sus derechos sociales y debieron aceptar, en muchos casos, indefensos, la redefinición de las reglas de juego. A su

LA SOCIEDAD EXCLUYENTE

vez, no es posible negar cuán fuerte ha sido la repercusión del proceso de desciudadanización en la esfera de los derechos políticos y civiles, como lo muestra la dependencia cada vez mayor de los sectores populares respecto del Estado (y, en especial, del partido en el poder), así como los innumerables casos de violencia institucional, que afectan especialmente a los jóvenes de clases populares y de clases medias bajas, amenazados con la exclusión y estigmatizados como la “nueva clase peligrosa”.

A su vez, la reformulación de la relación entre Estado y mercado se tradujo en un severo retroceso de los derechos sociales, así como afectó los derechos políticos y civiles. Esto trajo consigo —más como mandato que como propuesta— la institucionalización de figuras de ciudadanía restringida. Claro que la relevancia que adquieren estas neociudadanías restringidas es directamente proporcional al eclipse del modelo de ciudadanía social, consagrado en el artículo 14 bis. Sin embargo, lejos de ir configurando una historia lineal o exenta de conflictos, donde sólo fuera visible la dominación o la hegemonía, algunos de estos modelos (como el del ciudadano-usuario y el modelo asistencial participativo) ilustran —o tienden a ilustrar, según los casos— un proceso cargado de tensiones y contradicciones, que ponen de relieve la emergencia de un nuevo entramado conflictivo (o en algunos casos lo manifiestan potencialmente), al tiempo que señalan el rol crucial que adquiere el Estado nacional en la disputa —siempre desigual— entre diferentes actores sociales y económicos.

