

Estado y cambios en el estado argentino contemporáneo

State and changes in the contemporary Argentine state

Alberto Bonnet*

Adrián Piva**

Resumen

Este artículo trata sobre las transformaciones de la *forma estado* en la Argentina reciente. Abarca el proceso que va desde la década del noventa cuando se registró un proceso de metamorfosis del estado que arrojó como resultado una nueva forma de estado que puede definirse como neoliberal o neoconservadora. Analiza, a su vez, cómo una serie de aspectos decisivos de esa nueva forma de estado entraron en crisis durante el ascenso de las luchas sociales que culminó en la insurrección de diciembre de 2001 y se modificaron durante la siguiente década. Con todo, este artículo apunta a identificar y analizar algunas de las principales líneas en que se desarrolló esa metamorfosis. Las hipótesis generales que orientan el análisis son dos: (1) que en la década pasada y en estrecha relación con la articulación de una hegemonía política neoconservadora se articuló una nueva forma de estado que puede definirse con precisión como una forma neoliberal de estado; y (2) que algunos aspectos de esa forma de estado entraron en crisis –a partir del ascenso de las luchas sociales que condujo, en la insurrección de diciembre de 2001, a la desarticulación de esa hegemonía- y se modificaron durante la siguiente década, pero sin que se articulara en su lugar una nueva forma de estado más o menos precisa.

Palabras Clave: forma estado - transformaciones - Argentina

Abstract

This article deals with the transformations of the state form in present-day Argentina, including the process that goes from the 1990's, when a process of metamorphosis of the state which resulted in new form of state that can be defined as liberal or conservative was registered. It also analyzes how a series of critical aspects of this new form of state suffered from a crisis during the rise of the social struggles that culminated in the insurrection of December 2001 and how they were modified during the next decade. However, this article aims to identify and analyze some of the main lines of the metamorphosis. The general assumptions that guide the analysis are two: (1) That in the last decade and in close relation with the articulation of a neoconservative political hegemony, a new form of state that can be defined with precision as a form of neoliberal state was formulated; and (2) that some aspects of this form of state went into crisis, starting on the ascension of the social struggles that led, in the insurrection of December 2001, to the disarticulation of this hegemony - and were modified during the following decade, but without replacing them with a more or less accurate new form of state.

Key Words: State form - changes - Argentina

* Alberto Bonnet es docente e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales - UBA y el Departamento de Ciencias Sociales UNQ,

abonnet@unq.edu.ar

**Adrián Piva es docente e investigador en la Facultad de Filosofía y Letras - UBA y el Departamento de Ciencias Sociales UNQ y del CONICET, apiva72@hotmail.com.

Este artículo es resultado de investigaciones que realizamos en el marco del proyecto "Problemas de la acumulación y la dominación en la Argentina contemporánea 1989-2007", Universidad Nacional de Quilmes, 2007-2011 y queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a los demás integrantes del proyecto.



Introducción

Vamos a analizar en estas páginas una serie de cambios recientes en el estado argentino. Pero comenzaremos presentando algunos conceptos más generales. Puesto que el estado y el capital son formas diferenciadas de unas mismas relaciones sociales capitalistas, para entender la *forma estado* debemos partir de la característica específica de esas relaciones, es decir, de la separación entre productor y medios de producción. En la sociedad capitalista, las relaciones de dominación se separan de las relaciones de explotación (se particularizan como relaciones impersonales en el estado) precisamente porque esas relaciones de explotación (el capital) no son relaciones de subordinación inmediata sino que están mediadas por la libertad (la libertad del trabajador como propietario y vendedor de su fuerza de trabajo).¹ La separación-en-la-unidad entre lo político y lo económico resultante es, por ende, condición de posibilidad del estado capitalista en general.

El concepto de *forma de estado*, por su parte, rinde cuenta de las características fundamentales que reviste ese estado capitalista en cierto período histórico y en ciertos territorios nacionales particulares, características asociadas a su vez con un conjunto de instituciones que constituyen los *aparatos* de estado y a un conjunto de actividades que constituyen las *funciones* de esos estados. Las distintas formas de estado se estructuran, precisamente, a partir de los distintos modos en que se articula esa unidad-en-la-separación entre lo político y lo económico. Y estas relaciones entre lo político y lo económico determinan esas formas de estado en dos sentidos distintos: como relaciones externas al estado (es decir, como relaciones entre el estado y el mercado) y como relaciones interiorizadas en el propio estado (como relaciones entre los distintos poderes del estado, en un sentido amplio). Los procesos de cambio en el estado deben abordarse, entonces, como procesos de *metamorfosis* entre distintas formas de estado entendidas de esta manera.

En el análisis de estos procesos de metamorfosis del estado es necesario no perder de vista, finalmente, dos cuestiones adicionales. Por una parte, las relaciones de dominación que existen como estado son relaciones antagónicas. Y la reproducción (o la no-reproducción) de aquella separación-en-la-unidad entre lo político y lo económico constitutiva del estado capitalista en general así como estas metamorfosis entre distintas formas de estado en particular son igualmente procesos antagónicos, es decir, procesos que se desarrollan a través de la lucha de clases y que nunca se encuentran garantizados de antemano. Por otra parte, la escala de análisis por excelencia de esas relaciones de dominación es la escala internacional. La separación-en-la-unidad entre lo económico y lo político es, en efecto, separación-en-la-unidad entre el mer-

cado mundial y el sistema internacional de estados y las metamorfosis entre distintas formas de estado tienen este sistema internacional de estados como marco.

En la Argentina de la década de los noventa, específicamente, se registró un proceso semejante de metamorfosis del estado, proceso que arrojó como resultado una nueva forma de estado que puede definirse como neoliberal o neoconservadora. Y, a su vez, una serie de aspectos decisivos de esa nueva forma de estado entraron en crisis durante el ascenso de las luchas sociales que culminó en la insurrección de diciembre de 2001 y se modificaron durante la siguiente década. Este artículo apunta a identificar y analizar algunas de las principales líneas en que se desarrolló esta metamorfosis.² Las hipótesis generales que orientan nuestro análisis son dos: (1) que en la década pasada y en estrecha relación con la articulación de una hegemonía política neoconservadora se articuló una nueva forma de estado que puede definirse con precisión como una forma neoliberal de estado; y (2) que algunos aspectos de esa forma de estado entraron en crisis —a partir del ascenso de las luchas sociales que condujo, en la insurrección de diciembre de 2001, a la desarticulación de esa hegemonía— y se modificaron durante la siguiente década, pero sin que se articulara en su lugar una nueva forma de estado más o menos precisa.

La problemática que nos proponemos abordar es amplia y compleja y, además, este proceso de metamorfosis del estado es un proceso en curso, de manera que nos limitaremos aquí a identificar los senderos principales a través de los cuales, a nuestro entender, viene desenvolviéndose esa metamorfosis. A cada uno de estos senderos dedicaremos los siguientes apartados de este artículo: el primero, a las relaciones externas entre estado y mercado; el segundo, ya en el interior del estado mismo, a la posición de la autoridad económica y monetario-financiera dentro del poder ejecutivo; el tercero, a las relaciones entre el poder ejecutivo y los poderes legislativo y judicial; y el cuarto, a los vínculos entre el estado y sus principales mediaciones con la sociedad civil, los partidos y los sindicatos. Y volveremos, en las conclusiones, sobre aquella hipótesis acerca del significado general de esta metamorfosis.

El estado y el mercado

La metamorfosis del estado argentino hacia una forma neoliberal de estado en los noventa involucró, naturalmente, una profunda alteración de las relaciones entre el estado y el mercado. Y esta alteración incumbe a la forma de estado en cuestión. En efecto, las políticas de desregulación del mercado doméstico, de apertura al mercado mundial y de privatizaciones y concesiones de empresas públicas alteraron radicalmente las relaciones entre el

¹ Nos referimos, sencillamente, a esa libertad en el “doble sentido” que Marx identifica lógicamente como condición de posibilidad para la constitución de la fuerza de trabajo en mercancía y que analiza como resultado histórico de la acumulación primitiva en el tomo I de *El Capital*.

² Este artículo retoma y sintetiza ideas que expusimos con mayor detenimiento en otros trabajos previos, en particular Bonnet, Alberto y Piva, Adrián “El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001”, en *Actas de las VI Jornadas de Sociología de la UNLP*, Facultad de Humanidades, UNLP, La Plata, 9-10/12/2010.



estado y el mercado. Aquí vamos a detenernos en estas últimas porque son las más relevantes. El proceso de privatizaciones y concesiones de empresas públicas registrado en Argentina durante los noventa fue uno de los más rápidos y amplios de la historia. La Ley 23.696 de Reforma del Estado inició en 1989 ese proceso y entre 1990 y 1994 la administración encabezada por Menem privatizó y concesionó activos por unos USD 21.700 millones (según datos del MEyOSP, sumando pagos en efectivo y en títulos, y siempre teniendo en cuenta la subvaluación de esos activos), monto que representaba un 10% del PBI promedio de esos años. “El programa de privatizaciones de la Argentina iniciado en 1989 fue único en su alcance, ya que incluyó a todas las empresas importantes, y en su ritmo, puesto que fue realizado en lo esencial en cuatro años”, reconoció el propio Banco Mundial.³

Ahora bien, inevitablemente, esas privatizaciones y concesiones de empresas públicas implicaron la apertura a la acumulación capitalista de una serie de espacios antes parcial o totalmente sustraídos de la misma. Involucraron, en este sentido, una evidente mercantilización de relaciones sociales previamente mediadas por el estado, mercantilización característica de las políticas neoliberales de disciplinamiento de la clase trabajadora y de la correspondiente forma de estado.⁴ En efecto, este cambio en las relaciones entre el estado y el mercado es una de las características definitorias de la forma neoliberal de estado. Sin embargo, como ya mostramos en otros trabajos previos, esto no justifica la interpretación de esta forma neoliberal de estado como un estado *minimizado* ante el avance del mercado que suele derivarse de ella.⁵ Las privatizaciones y concesiones de empresas públicas, así como las políticas de desregulación del mercado doméstico y de apertura al mercado mundial, implicaron efectiva-

mente una alteración de las relaciones entre ese estado y el mercado. Pero no condujeron ni a un debilitamiento del estado -como estado capitalista, es decir, como modo de existencia de una relación de dominación de clase, ese estado neoliberal es un estado fuerte- ni a un achicamiento del estado -cualquiera sea la variable que tomemos como indicador de su tamaño: presupuesto, personal, dependencias, etc. Y recordemos que la metamorfosis hacia esta forma neoliberal de estado, en la Argentina de comienzos de los noventa, fue la modalidad histórica específica que adoptó la recuperación del estado como estado a secas a partir de la impotencia en la que ese estado, vacante políticamente y quebrado económicamente, se encontraba sumido en la crisis hiperinflacionaria de 1989-90.

Más aún, como señalamos antes, las relaciones entre lo político y lo económico no se reducen a esas relaciones externas entre el estado y el mercado, sino que incluyen también las relaciones entre lo político y lo económico interiorizadas en el estado como relaciones entre los distintos poderes del estado. Y, en este sentido, esa idea de una minimización del estado ante el avance del mercado sencillamente carece de sentido, porque la modificación en las relaciones entre lo político y lo económico se expresa al interior del estado mismo. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, aquella estrategia consistente en imponer la disciplina de mercado sobre la clase trabajadora mediante armamento monetario-financiero, característica del neoliberalismo, también dejó su huella interna en la forma neoliberal de estado.

El proceso de privatizaciones desarrollado en la década de los '90 no sería revertido durante la década siguiente. La Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, que sancionó la administración de Duhalde a comienzos de 2002, autorizó una amplia renegociación de los contratos con las privatizadas y los concesionarios. Pero tanto la administración provisional de Duhalde como la electa de Kirchner se limitaron en la mayoría de los casos a un manejo de las tarifas, que experimentaron una tendencia a la caída en términos reales, especialmente para el consumo residencial. En todos los demás aspectos, contractuales y regulatorios, estos gobiernos han cedido desde 2002 ante las presiones de las empresas privatizadas, los gobiernos y los organismos internacionales involucrados.⁶ A su vez, el control tarifario dio lugar a un entramado de subsidios, destinado a garantizar un mínimo de ganancias. Estos subsidios, que tienen un creciente peso en el presupuesto, se han transformado en un importante problema fiscal y manifiestan

³ World Bank *Argentina privatization program*, Washington, World Bank, 1996. El proceso argentino de privatizaciones y concesiones fue ampliamente estudiado y existen bibliografía sobre cada una de las empresas en juego pero, para una visión de conjunto, puede recurrirse al informe de Aspiazú, Daniel *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, Buenos Aires, CIEPP-OSDE, 2002.

⁴ Para una definición de las políticas neoliberales en este sentido remitimos a Bonnet, Alberto: “Políticas neoliberales y lucha de clases”, en Werner Bonefeld, Alberto Bonnet, John Holloway y Sergio Tischler (eds.) *Marxismo abierto*, Buenos Aires, Herramienta, tomo II, 2007.

⁵ Para este y otros aspectos de esta forma neoliberal de estado que analizaremos a continuación remitimos a Bonnet, Alberto *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Buenos Aires, Prometeo, 2008, especialmente capítulo 5, y a Piva, Adrián *Acumulación de capital y hegemonía en Argentina (1989 - 2001)*, Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Quilmes, 2009, especialmente capítulo 6. Para la crítica de esta interpretación del estado neoliberal como estado mínimo, en particular, remitimos también a Oszlak, Oscar “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, en *Desarrollo Económico* 42 (168), Buenos Aires, IDES, 2003.

⁶ En esto coinciden la mayoría de los estudiosos de las privatizaciones: véase, entre otros, Aspiazú, Daniel y Schorr, Martín “La renegociación de los contratos entre la Administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos. ¿Replanteo integral de la relación Estado - empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?”, en *Realidad Económica* 193, Buenos Aires, IADE, 2003, y Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 28, Caracas, CLAD, 2004.



las exigencias políticas contradictorias a las que se encuentra sujeto el gobierno: sostenimiento de lo esencial del proceso privatizador e imposibilidad de aumentar las tarifas sin minar las bases de su consenso social. La estatización de algunas empresas quebradas (Correo Argentino) o cuyos beneficiarios se estaban retirando (Suez, de Aguas Argentinas) no modificaron sustancialmente este panorama. Las estatizaciones de la vaciada Aerolíneas —en el marco de huelgas obreras que demandaban la continuidad de las fuentes de trabajo— y de algunos ramales ferroviarios —en respuesta a revueltas de usuarios contra el estado y el funcionamiento de los trenes— constituyeron hechos aislados que no dieron inicio a una reversión de la reforma menemista del estado ni rompieron con la lógica de rescate estatal del Correo y de Aguas Argentinas. Si pusieron nuevamente de manifiesto las tensiones entre continuidades y rupturas en la forma de estado. La continuidad de las privatizaciones y de las concesiones se convirtió en uno de los aspectos de continuidad más importantes respecto de esa forma de estado de los noventa. Al mismo tiempo, los cambios en el estado desatados por el fin de la convertibilidad y de la disciplina dineraria, por la necesidad de recomponer la legitimidad del poder político y por la estrategia del gobierno de reconstrucción del consenso, supusieron tensiones para la regulación estatal que se resolvieron, en la mayoría de los casos, mediante concesiones contractuales y subsidios y, aisladamente, mediante estatizaciones-rescate.

La autoridad económica

En la forma neoliberal de estado de los noventa, dentro del poder ejecutivo, la autoridad económica y monetario-financiera gozaba de una posición privilegiada. Esto respondía a que la hegemonía articulada por el menemismo, como las otras hegemonías neoconservadoras, descansaba sobre el disciplinamiento de mercado de los trabajadores a través de políticas monetarias y financieras, en este caso la convertibilidad del peso. Esa posición se materializó en la conversión del entonces Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP) en una suerte de *megaministerio* con mayor presupuesto disponible, atribuciones más amplias, personal más numeroso y capacitado y mayor independencia que ninguno de sus pares. Y desde 1991 el ministro Cavallo y sus *técnicos*, en su mayoría provenientes de la Fundación Mediterránea y representantes de las fracciones de la gran burguesía industrial y exportadora, supieron imponerse sobre los *políticos* de la administración menemista en muchos asuntos políticos decisivos.⁷ El peso de este *megaministerio* dentro del poder ejecutivo resultó reforzado, además, por la independencia alcanzada por el Banco Central (BCRA) desde la modificación de su Carta Orgánica de 1992. Este BCRA, en manos de hombres del CEMA relacionados con la ban-

ca privada como Fernández y Pou, es decir, de representantes de la fracción financiera de la gran burguesía, no se convirtió en una institución independiente del poder ejecutivo en su conjunto (como la Reserva Federal o el Banco Central Europeo), sino independiente de su ala *política* pero subordinada en los hechos a su ala *técnica*. El BCRA potenció de esta manera el predominio del MEyOSP y juntos gerenciaron la disciplina de la convertibilidad.

Ahora bien, la autoridad económica y monetario-financiera comenzó a perder esa posición privilegiada precisamente a partir de la desarticulación de esa hegemonía menemista en diciembre de 2001. Sintomáticamente la fugaz administración provisional de Rodríguez Saa, en diciembre de 2001, redujo la jerarquía de ese MEyOSP a una Secretaría de Hacienda, Finanzas e Ingresos Públicos. La administración provisional de Duhalde, entre enero de 2002 y mayo de 2003, restableció su jerarquía de ministerio aunque desdoblándolo en sendos Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Ministerio de Producción. Más importante aún fue el reemplazo, por la administración de Kirchner, de este último ministerio de producción duhaldista por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, cartera que absorbió las áreas de Energía y Comunicaciones que pertenecían al Ministerio de Economía, las de Obras Públicas, Recursos Hídricos, Desarrollo Urbano y Vivienda y Energía Atómica provenientes de la Presidencia de la Nación y las áreas dedicadas al Sector Minero y Transporte que formaban parte del disuelto Ministerio de la Producción (decreto 1283/03) y que redujo en mayor medida el peso, medido en presupuesto, atribuciones y personal, del remanente Ministerio de Economía y Producción, entre mayo de 2003 y diciembre de 2007. El peso de este ministerio de economía se vio menguado, además, por el mayor peso alcanzado por el Ministerio de Trabajo gracias a sus convocatorias a paritarias y negociaciones colectivas y a su intervención en temas conflictivos y de impacto económico como la reforma de la Ley de ART o la Reforma Laboral. La administración de Fernández de Kirchner, finalmente, agregó dos nuevos ministerios: el de Industria y Turismo, en noviembre de 2008, y el de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, en octubre de 2009. El remanente Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, naturalmente, perdió mayor peso aún a raíz de estas reorganizaciones de gabinete.

Esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera puede confirmarse, asimismo, recordando los cuadros que la ejercieron. El ministro Lavagna, de la administración provisional de Duhalde, era un reconocido representante de la gran burguesía industrial y un cuadro que gozó de importantes cuotas de poder y prestigio. Había sido designado en abril de 2002, después del breve ministerio de Remes Lenicov, para enfrentar las críticas secuelas de la crisis económica que culminó a fines de 2001. Y la administración de Duhalde, con Lavagna como ministro, resultó exitosa en su tarea de morigerar las consecuencias más catastróficas de esa profunda crisis: evitó que la devaluación forzada desembocara en

⁷ Acerca de esta relación entre técnicos y políticos y sus avatares, véase Thwaytes Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.



un proceso hiperinflacionario, avanzó hacia una solución duradera del problema del congelamiento de los depósitos mediante una devolución combinada de efectivo y bonos y de la amenaza de una bancarrota bancaria generalizada mediante subsidios a los bancos, inició una renegociación de la deuda externa en *default* con los organismos financieros internacionales, negoció y contuvo los aumentos de las tarifas de las empresas públicas privatizadas. Pero quedaría en manos de la nueva administración electa de Kirchner la tarea de terminar de revertir estas consecuencias de la crisis. Y Kirchner, inicialmente, mantuvo en su puesto al ministro Lavagna.⁸

El pedido de renuncia a Lavagna por parte de Kirchner en noviembre de 2005 fue, en este sentido, un acontecimiento decisivo en esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera que estamos analizando. Lavagna ya había concluido esa tarea de revertir las consecuencias de la crisis mediante la reestructuración de las $\frac{3}{4}$ partes de la deuda en manos de tenedores privados. Kirchner, por su parte, ya había construido ese amplio consenso alrededor suyo que no había logrado construir antes de las elecciones presidenciales de abril de 2003 pero que acababa de confirmar en las parlamentarias de octubre de 2005. Kirchner se independizaba de quien había impulsado su candidatura, Duhalde, y se deshacía de su ministro, Lavagna. Pero, en un nivel más profundo de análisis, la caída de Lavagna significó un cambio en la relación entre la presidencia y el ministerio de economía dentro del poder ejecutivo. Lavagna jugaba su propio juego: enfrentaba las obras públicas y contrataciones De Vido, su rival desde la mencionada consolidación de la división del ministerio de economía, las propuestas de modificación de la ley de riesgos de trabajo de Tomada, su otro rival del ministerio de trabajo, y se inclinaba por una contención de los aumentos de salarios y un enfriamiento de la economía, ante una inflación que ya había alcanzado el 12,3% en 2005. A partir de ese momento, en cambio, el ministerio de economía se convertiría en un mero apéndice de la presidencia. El propio Kirchner explicitó el significado de la caída de Lavagna cuando declaró: “yo no puedo permitir que se dé un doble juego como ocurrió con Menem y Cavallo. La dirección del Gobierno debe ser una sola”.⁹ Y los nombres que se sucedieron a la cabeza del ministerio de economía desde entonces confirmaron este cambio: Micheli, Peirano, Lousteau, Fernández y Boudou.

La pérdida de independencia del BCRA, finalmente, confirma esta pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera. Ya caída la convertibilidad con la

⁸ Para un análisis de esta recomposición de la dominación después de la crisis política que culminó en diciembre de 2001 puede consultarse Bonnet, Alberto “Kirchnerismo: el populismo como farsa”, en *Periferias. Revista de Ciencias Sociales* 14, Buenos Aires, FISyP, 2007.

⁹ Véase Piva, Adrián “Una aproximación a los cambios en la Forma de Estado en Argentina (2002 – 2009)”, a publicarse en *Theomai*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2010. La declaración del ex presidente Kirchner está tomada de *Clarín*, 29/11/2005.

devaluación de la moneda, la administración de Duhalde volvió a reformar su carta orgánica (ley 25.562/02), devolviendo al banco central sus funciones, vedadas por la convertibilidad, de emitir billetes sin mantener relación con su nivel de reservas, de actuar como prestamista en última instancia de la banca privada, de asistir al tesoro y de intervenir en el mercado cambiario. Esta reforma respondía, por un lado, a la necesidad de adecuar las funciones del banco central a un tipo de cambio libre y bajo un esquema de flotación sucia y, por otro lado, al reclamo de la banca privada de que el central interviniera en el salvataje de las entidades en peligro de quiebra. Pero aquí importa remarcar que esta reforma también terminaba en los hechos con la independencia de ese banco central, subordinándolo más estrechamente a un ministerio de economía que ahora había recuperado su capacidad de desarrollar políticas cambiarias y monetarias y, por ende, de arbitrar en el corto plazo entre las diversas fracciones de la burguesía.

Durante toda la década siguiente, el BCRA fue dirigido, sin mayores conflictos, por dos hombres provenientes de la gran banca privada: Prat Gay y, desde septiembre de 2004, Redrado. Pero en diciembre de 2009 se inició un enfrentamiento entre la presidencia y el BCRA a raíz de la negativa de Redrado de aportar reservas requeridas por Fernández de Kirchner para constituir el Fondo del Bicentenario.¹⁰ En enero de 2010 Fernández de Kirchner destituyó por decreto y denunció judicialmente a Redrado, desencadenándose un conflicto que atravesó en su conjunto a la división de poderes: el presidente del banco central se acantonó en la autarquía que aún le garantizaba su carta orgánica, el poder judicial avaló inicialmente esa posición, el arco completo de la oposición parlamentaria respaldó la independencia del banco central y forzó la resolución del conflicto en una bicameral e, incluso, una de las provincias inició acciones legales. Pero desempató la propia banca: ADEBA y ABAPPRA, en medio del derrumbe de las cotizaciones de los bonos de deuda y las acciones, ya a comienzos de enero habían solicitado a Redrado que renunciara en beneficio de “la institucionalidad y la estabilidad del sistema financiero”.¹¹ Redrado terminó renunciando a fines de mes y su reemplazo por Marcó del Pont confirmó aquella pérdida de peso de la autoridad económica y monetario-financiera.

La división de poderes

La forma neoconservadora de estado de los noventa reforzó el predominio del poder ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial. Este reforzamiento del predominio del ejecutivo se evidenció particularmente en las prácticas legisladoras del ejecutivo (los decretos y los vetos) y en

¹⁰ La presidencia creó el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento y la Estabilidad por el DNU 2010/09 del 15/12/09. El fondo consistía en USD 6.500 millones, que representaban un 37% de las reservas de libre disponibilidad (de USD 18.000) y un 14% de las reservas totales (de USD 47.000), a cambio de una Letra del Tesoro a 10 años, para pagar deuda externa.

¹¹ *Ámbito Financiero*, 8/1/10.



sus intervenciones en la práctica jurídica (la ampliación de la suprema corte y algunas otras medidas), normalizadas más tarde en la Constitución de 1994. La administración menemista empleó decretos de necesidad y urgencia para sancionar muchas de las medidas más importantes de su reestructuración capitalista. Y la constitucionalidad de estos decretos requería a su vez la convalidación de la Suprema Corte de Justicia. La administración menemista aumentó entonces los miembros del máximo tribunal y nombró jueces adictos para ocupar los nuevos cargos, asegurándose de esa manera una *mayoría automática*. Si bien estos cambios no implicaban una ruptura con el pasado, sí implicaban una recuperación y una profundización del predominio del ejecutivo sobre los restantes poderes preexistente tanto en la norma constitucional como en la práctica política argentina. Y, en este sentido, estos cambios fueron ingredientes de la metamorfosis en curso hacia una nueva forma neoconservadora de estado. A esta subordinación de los poderes legislativo y judicial debe añadirse, además, la efectiva subordinación de las fuerzas armadas al poder ejecutivo, es decir, al presidente en su calidad de comandante en jefe, en la medida en que esas fuerzas armadas habían funcionado en los hechos, en la historia argentina previa, como una suerte de *cuarto poder* en las democracias tuteladas (como las de Frondizi e Illia) o sin más como un poder ejecutivo y legislativo unificado en las dictaduras (como en la *Libertadora* o en el *Proceso*). Y aunque profundamente debilitadas y deslegitimadas a la salida de la dictadura, todavía fueron capaces de condicionar al gobierno alfonsinista con los levantamientos carapintados. La administración menemista logró esta subordinación de las fuerzas armadas al poder ejecutivo mediante el otorgamiento de la más amplia amnistía para el genocidio perpetrado por los militares en el pasado a cambio de su más completa subordinación presente y futura. Dicha subordinación fue puesta a prueba en la represión del levantamiento militar de diciembre de 1990, que liquidó finalmente al movimiento carapintado y, con él, toda resistencia seria al poder civil. Y fue reforzada por un cambio en las características, las capacidades y las orientaciones de las fuerzas armadas (en materia de presupuesto, privatizaciones, fin del servicio militar obligatorio, reclutamiento rentado, nuevas hipótesis de conflicto, etc.).

Ahora bien, a simple vista, esta subordinación de los poderes legislativo y judicial y de las fuerzas armadas al poder ejecutivo se mantuvo durante la siguiente década, pero un análisis más preciso pone en evidencia cambios importantes. En efecto, el reiterado recurso de las administraciones de Duhalde y Kirchner a la legislación mediante decretos de necesidad y urgencia entre 2002 y 2007 y, más importante aún, las sucesivas prórrogas y, finalmente, la conversión en ley de la delegación de facultades del legislativo en el ejecutivo en 2006, parecieron evidenciar un mantenimiento e incluso un reforzamiento de la subordinación del poder legislativo al ejecutivo.¹² Este *decretis-*

mo aparece, a primera vista, como un importante signo de continuidad. Sin embargo, hay que introducir ciertos matices. La devaluación devolvió al gobierno el manejo de la política monetaria. Al mismo tiempo, los amplios superávit comerciales le permitieron captar excedentes por la vía impositiva y reorientarlos mediante subsidios hacia otras fracciones del capital. Ambos aspectos supusieron una mayor capacidad de arbitraje entre fracciones del capital para un poder ejecutivo en el que el ala económica había sido subordinada por el sector político. En estas nuevas condiciones las facultades delegadas en lo presupuestario e impositivo daban, entonces, amplia discreción al poder ejecutivo para definir políticas sectoriales. El predominio del poder ejecutivo adquiría así un nuevo significado: daba cuenta, en el interior del estado, de las transformaciones ocurridas en las relaciones externas entre estado y mercado con la caída de la convertibilidad.

Esta subordinación del poder legislativo al ejecutivo parece haber retrocedido a partir del conflicto con la burguesía agraria de la primera mitad de 2008. Este conflicto fue el primer desafío político importante que enfrentaron las administraciones de Kirchner y Fernández de Kirchner y no pudo resolverse sino en la arena parlamentaria. El nuevo carácter de las prórrogas de los superpoderes y del empleo de decretos de necesidad y urgencia explica el hecho de que, en el conflicto originado en las retenciones móviles a las exportaciones de cereales y oleaginosas, el propio reclamo de la burguesía agraria y agroindustrial se haya ido desplazando gradualmente hacia una impugnación de esos mecanismos de subordinación del poder legislativo al ejecutivo. La burguesía del campo actualiza así la prerrogativa histórica del poder legislativo, dentro de la división de poderes, de crear, modificar o

Menem 545 (4,4 por mes), De La Rúa 73 (3 por mes), Duhalde 158 (9,3 por mes), Kirchner 270 (5 por mes) y Fernández de Kirchner 5 (0,3 por mes) hasta comienzos de 2009. La tendencia a gobernar por decreto fue ampliamente analizada en los noventa (para un balance posterior, véase Negretto, Gabriel: “¿Gobierna solo el presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”, en *Desarrollo Económico* 42 (167), Buenos Aires, IDES, 2002). La delegación de poderes del legislativo al ejecutivo en materia presupuestaria, por su parte, comenzó como delegación de la capacidad de realizar recortes de gasto público ante la crisis de 1995 (ley 25.629 de Segunda Reforma del Estado, art. 8, sancionada en febrero de 1996) y se mantuvo, aunque sólo en cuanto a reasignaciones presupuestarias, en las leyes presupuestarias de 1997-99. La delegación autorizando al Jefe de Gabinete a realizar cambios en el presupuesto nacional sin autorización previa del congreso con fines de recorte de gastos público se reforzó en la crisis de 2000-01 (leyes presupuestarias 25.237 art. 20 y 25.401 arts. 19 y 92), siempre modificando la Ley de Administración Financiera vigente (25.156, art. 37). Y esta “delegación ampliada” se combinó con la Ley de Déficit Cero 25.152 en 2001. La ley presupuestaria de 2002 volvió a restringir esa delegación, pero las de 2003 y subsiguientes la restauraron y reforzaron, hasta convertirse en ley permanente a mediados de 2006 (*La Nación*, 3/8/06; para un análisis de conjunto puede consultarse Bonvecchi, Alejandro y Rodríguez, Jesús: “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004)”, en *Desarrollo Económico* 180 (45), Buenos Aires, IDES, 2006.

¹² Un estudio del Centro de Estudios Nueva Mayoría de marzo de 2009 contabiliza que Alfonsín firmó 10 DNU (0,1 por mes),



derogar impuestos y sancionar el presupuesto -que Weber, correctamente, había considerado como propia de ese legislativo en su función de resguardar la igualdad de los capitales frente al estado ante potenciales arbitrariedades del ejecutivo.¹³

Este conflicto entre distintas fracciones de la burguesía involucró, por primera vez desde 2002-03, una importante ruptura del bloque en el poder, con la defección de la fracción burguesa vinculada directa o indirectamente con la producción agraria. Y la resolución en el Senado de este conflicto a raíz de la decisión del propio gobierno, políticamente derrotado en las calles, de someter al congreso la resolución 125/08, en julio de 2008, parece haber reforzado su protagonismo. El parlamento, desde entonces, parece haber vuelto a convertirse en caja de resonancia de la lucha de clases y en la mesa de negociaciones entre las distintas fracciones de la burguesía a través de su poder de lobby o directamente representadas en sus bancas. La posterior derrota electoral del oficialismo en las parlamentarias de junio de 2009, que resultó en la pérdida de su mayoría, parece haber reforzado aún más ese protagonismo del congreso.¹⁴ En los hechos, la cantidad de decretos de necesidad y urgencia sancionados se redujo sensiblemente durante la administración de Fernández de Kirchner y los *superpoderes* fueron limitados por el propio proyecto del ejecutivo y prorrogados sólo por un año.

Mucho más manifiesta es la menor subordinación del poder judicial al ejecutivo durante esta década. La justicia en su conjunto y especialmente la corte suprema heredada del menemismo se habían hundido en un profundo descrédito, que se puso de manifiesto privilegiadamente en los *escraches* a la justicia que había convalidado la expropiación de los ahorros mediante el *corralito* a fines de 2001 y comienzos de 2002.¹⁵ Y Kirchner convirtió la

reforma de esta desacreditada justicia en uno de sus recursos para construir consenso propio. La medida clave de la administración menemista en este sentido, la mencionada reforma de la Corte Suprema, fue revertida. Ya en junio de 2003 Kirchner inició una depuración de la *corte de los milagros* menemista: presionó hasta que logró la renuncia de tres de sus miembros (Nazareno, Vázquez y López) e impulsó el juicio político a otros dos (Moliné O'Connor y Boggiano). Y los jueces nombrados por Kirchner para reemplazarlos (Zaffaroni, Argibay, Highton de Nolasco y Lorenzetti, dos menos que los vacantes) ya de antemano no podían considerarse dependientes del poder ejecutivo de la misma manera que los nombrados por Menem en los noventa. La ley 26.183 del 2006, finalmente, restableció la corte suprema de cinco miembros previa al menemismo (en la actualidad cuenta con seis, pero cuando quede vacante un cargo no se ocuparía).

A partir de 2009, esta mayor independencia de la corte suprema se manifestaría en una creciente escalada de conflictos entre los poderes ejecutivo y judicial, aunque sin el grado de conflicto de poderes alcanzado por la relación legislativo - ejecutivo.¹⁶ La mencionada creación del Fondo del Bicentenario enfrentó un fallo de inconstitucionalidad de la justicia de San Luis y la creación del Fondo del Desendeudamiento Argentino (que reemplazó al anterior, mediante decreto 298/10) chocó con medidas cautelares dictadas por la justicia federal a instancias de diputados opositores.¹⁷ Estos conflictos, sin embargo, se resolvieron sin que la máxima corte rompiera abiertamente con el poder ejecutivo -la corte esquivó, por ejemplo, una intervención directa en el caso de Redrado. Pero algo muy distinto sucedió en el conflicto originado en la decisión de la corte suprema de exigir que el gobierno de Santa Cruz reponga al procurador de la provincia Eduardo Sosa (que Kirchner había cesanteado cuando era gobernador 15 años atrás) y en su posterior denuncia penal contra el gobernador Daniel Peralta por incumplimiento de los deberes de funcionario público en septiembre de 2010. En este caso hubo un enfrentamiento abierto entre el ejecutivo y la corte.¹⁸ Y un conflicto más agudo aún aparece en el horizonte a raíz de las disputas entre el gobierno y el *Grupo Clarín*, si la corte suprema avala los amparos que los tribunales inferiores comenzaron a dictar en los casos de

de la justicia.

¹⁶ No podemos pasar por alto el hecho de que esta escalada de conflictos entre la corte suprema y el poder ejecutivo se haya desatado una vez iniciada la crisis política del kirchnerismo. Helmke habla en este sentido de una "defección estratégica" de las cortes supremas cuando las administraciones a cargo pierden consenso y se avecinan recambios (Helmke, Gretchen "La lógica de la defección estratégica: relaciones entre la corte suprema y el poder ejecutivo en la Argentina en los periodos de la dictadura y la democracia", en *Desarrollo Económico* 170 (43), Buenos Aires, IDES, 2003.

¹⁷ Véase, respectivamente, *Clarín* 28/12/09 y 2/3/10.

¹⁸ La propia presidenta Fernández de Kirchner, el Jefe de Gabinete Fernández y el Secretario Legal y Técnico Zanini salieron en los medios a respaldar al gobernador y a cuestionar a la corte (véase *Clarín* 15/9/10 y 19/10/10).

¹³ Para un análisis del conflicto agrario y sus consecuencias políticas véase Bonnet, Alberto "El *lock-out* agrario y la crisis política del kirchnerismo", en *Herramienta Web* 6, Buenos Aires, 2010 y para un análisis de sus consecuencias en la división de poderes, en particular, Piva, Adrián "Una aproximación a...", ob. cit.

¹⁴ Como resultado de esas elecciones, el bloque del Frente para la Victoria continuó siendo la primera minoría, con 87 diputados, pero perdió 29 -y además quedó atravesado por fuertes disidencias internas desde el conflicto agrario. El bloque de la Unión Cívica Radical pasó de 30 a 45 diputados, el de la Coalición Cívica de 18 a 19, el del Partido Socialista de 10 a 6. Los bloques de Propuesta Republicana y Unión Celeste y Blanco, por su parte, tenían en conjunto 13 diputados: el del PRO pasó de 9 a 11 y el de la Unión Celeste y Blanco se disolvió y se integró al bloque del opositor Peronismo Federal, que reúne 29 diputados. El bloque de Solidaridad e Igualdad pasó de 9 a 3 y el de Proyecto Sur de 1 a 5 (*Clarín* 30/6/09). Para un análisis de estas elecciones véase Belkin, Alejandro y Piva, Adrián "Elecciones del 28 de junio de 2009: el giro a la derecha en el ciclo político abierto por las jornadas de diciembre de 2001", en *Herramienta* 42, Buenos Aires, 2009.

¹⁵ Una encuesta de opinión del Centro de Estudios Nueva Mayoría (*La Nación*, 21/10/05), sostuvo que el 83% de la población y el 88% de los abogados descreían de la independencia política



Fibertel y *Papel Prensa*. Ya computan como antecedentes la reunión de Magnetto, CEO del *Grupo Clarín*, y otros dirigentes de la AEA con Lorenzetti en abril de 2010, a raíz de la intención del gobierno de enviar la nueva ley de medios a la corte suprema para determinar su constitucionalidad, que ya cargaba con una serie de causas en contra. Esta reunión motivó una disputa en los medios entre Lorenzetti y Kirchner. El gobierno y la corte suprema se enfrentaron nuevamente, en septiembre de 2010, a raíz del fallo cautelar contra el cierre de *Fibertel* dictado por un juez platense y del fallo de un juzgado federal de nulidad de la intervención de *Papel Prensa* y de remoción de los representantes gubernamentales en su directorio.¹⁹

La otra institución que merece mencionarse a propósito de estos enfrentamientos entre los poderes ejecutivo y judicial es el Consejo de la Magistratura. Esta institución de selección de jueces había sido prevista en la constitución reformada de 1994, pero recién empieza a materializarse entre 1999 y 2001, gracias a la promulgación de la Ley 24.939 en 1998, de manera que no integró la justicia menemista de los noventa. El consejo se estancó posteriormente, pero recuperó protagonismo a partir de 2003 debido precisamente a los juicios a los miembros de la corte menemista y otras intervenciones de selección, acusación y disciplina. La independencia de este consejo respecto del poder ejecutivo, ciertamente, fue motivo de cuestionamientos, especialmente desde la modificación de su composición mediante la Ley 26.080 de 2006.²⁰ Pero, en cualquier caso, las últimas elecciones de los representantes de los jueces y abogados terminaron con la mayoría kirchnerista en el consejo sin dar un predominio a la oposición, lo que presagia futuros conflictos.²¹

Las mediaciones partidarias y sindicales

La metamorfosis del estado y, más ampliamente, el proceso de recomposición de la acumulación y la dominación capitalistas registrado en los noventa en su conjunto, condujo asimismo a una profunda crisis al sistema de partidos y sindicatos. Y, en la medida en que los partidos y sindicatos son mediaciones entre el estado y la sociedad o, mejor dicho, en la medida en que las relaciones sociales

adquieren forma estatal gracias a la mediación de instancias como los partidos y sindicatos, conviene referirse a la situación del sistema de partidos y sindicatos en el análisis de las metamorfosis de la forma de estado.

Tenemos entonces, por una parte, una profunda crisis del sistema de partidos políticos en los noventa. Esta crisis consistió en la imposibilidad de consolidación de un sistema bi- (o multi-) partidario durante la década debido a la crisis de la UCR, primero, y de la Alianza UCR-FrePaSo, más tarde. Y esta imposibilidad respondió a su vez, en definitiva, a la tendencia a la conversión del monolítico PJ encabezado por Menem en una suerte de partido del orden, resultante de que ese PJ fue la mediación partidaria por excelencia en la articulación de la sólida hegemonía política vigente que dio salida a la crisis hiperinflacionaria de 1989. Esta situación del sistema de partidos parece haberse perpetuado durante la siguiente década debido nuevamente al papel desempeñado por el peronismo en la crisis de 2001, pero esto es sólo parcialmente verdadero. En realidad, el sistema de partidos en su conjunto, incluyendo a ese PJ, se hundió en una crisis sin precedentes durante el 2001, desde el *voto bronca* de las parlamentarias de octubre al *que se vayan todos!* de las calles de diciembre. Y esta crisis clausuró la evolución del sistema de partidos de los noventa e inició un nuevo período. Si el PJ siguió operando como una suerte de partido del orden, entonces, no lo hizo en tanto ese partido monolítico que había mediado la articulación de una sólida hegemonía en los noventa, sino en tanto el partido que había salido de esa crisis en mejores (o menos malas) condiciones de mediar alguna recomposición de la dominación política.

El PJ encaró esta recomposición de la dominación absorbiendo dentro de sí la conflictividad propia del sistema de partidos preexistente, que se encontraba en crisis, y dividiéndose. En efecto, esa recomposición de la dominación se inició en el proceso de convocatoria y realización de las elecciones presidenciales de abril de 2003 con un PJ dividido en tres listas (las encabezadas por Menem, Kirchner y Rodríguez Sáa) y puede preverse que se cerrará en las presidenciales de 2011 con un PJ nuevamente dividido en al menos dos listas (una oficialista del *Frente para la Victoria* y la otra opositora del *Peronismo Federal*). El PJ sigue tendiendo, entonces, a funcionar como un sistema de partidos en sí mismo.²² Pero esta división interna del PJ, que se inicia precisamente en el enfrentamiento entre menemistas y duhaldistas durante la crisis de la hegemonía menemista a fines de la década pasada, convive con la competencia de este PJ con otras fuerzas políticas externas.²³ Y esta combinación permite entender la extraña simultaneidad entre elecciones internas y generales en la que desembocó ese intrincado y conflictivo proceso de

¹⁹ Véase, respectivamente, *La Nación* 29/9/10 y 17/9/10.

²⁰ A propósito de esta problemática de la selección de jueces y la intervención de la presidencia y del consejo en ella, véanse Roth, Laura “Acerca de la independencia judicial en Argentina: la creación del Consejo de la Magistratura y su desempeño entre 1994 y 2006”, en *Desarrollo Económico* 186 (47), Buenos Aires, IDES, 2007 y Llanos, Mariana y Figueroa Schieber, Constanza “La participación de la presidencia y el senado en el nombramiento del poder judicial”, en *Desarrollo Económico* 188 (47), Buenos Aires, IDES, 2008. El Consejo de la Magistratura está compuesto por 13 miembros: 2+1 representantes de mayoría y minoría de senadores, 2+1 de mayoría y minoría de diputados, 1 de presidencia, 3 de jueces, 2 de abogados y 1 académico. La oposición contará desde 2011 con 7 de ellos.

²¹ La nueva conformación otorga 6 representantes a la oposición y otros 6 al oficialismo más 1 independiente. Sin embargo, el grueso de las decisiones del consejo debe ser tomado por una mayoría de dos tercios que ninguna de las fuerzas posee.

²² Véase Torre, Juan Carlos “El peronismo como solución y como problema”, en Marcos Novaro *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Bs. As., Norma, 1999.

²³ Véase, en este sentido, Novaro, Marcos “Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político”, en *Revista de la SAAP* 2 (I), Bs. As., SAAP, 2003.



convocatoria a las presidenciales de abril de 2003. Y también esta combinación permite explicar una característica decisiva de la posterior construcción de consenso desde el gobierno por parte de Kirchner, a saber, que lo hiciera navegando permanentemente a media agua entre la interna justicialista y las fuerzas políticas externas (*transversalidad*, descanso en los *barones* del conurbano, alianza con los *radicales K*, etc.). Las tensiones que generó esta combinación parecen haber profundizado la crisis del sistema de partidos durante esta década. Pues parecen haber acentuado la incapacidad propia de los restantes partidos, que nunca acabaron de reorganizarse tras la crisis política de 2001, de erigirse en una alternativa electoral efectiva y a escala nacional respecto del justicialismo.²⁴

La situación del resto los partidos es aún más crítica. A la escisión inicial entre un ala centro-izquierda (ARI, de Carrió, en 2000) y un ala derecha (Recrear, de López Murphy, en 2002) de la UCR originada en la crisis de la administración aliancista y el retroceso electoral del radicalismo remanente a escala nacional se sumó más tarde la ruptura del arco de gobernadores e intendentes *radicales K* (el Movimiento Federal Radical, que encabezaba el vicepresidente Cobos) a mediados de 2006. El inesperado protagonismo de Cobos en el conflicto agrario de 2008, ciertamente, devolvió algún aire al radicalismo, pero su destino sigue siendo incierto a causa de sus divisiones internas, la declinación de Recrear y la diáspora del ARI.

Las fuerzas de la derecha del sistema de partidos, que habían sido absorbidas por el menemismo durante los noventa, nunca lograron superar su fragmentación, resultante a su vez de la crisis de ese menemismo. No fueron capaces, en particular, de unirse para capitalizar políticamente el triunfo de la burguesía agraria, que supo conquistar un amplio apoyo social entre los sectores medios, en ese conflicto de 2008.

Pero las fuerzas de centro-izquierda atraviesan una situación aún peor porque ni siquiera son capaces de presentar un perfil político diferenciado del kirchnerismo. Algunas de estas fuerzas, en su afán de diferenciarse, se desplazaron definitivamente hacia la oposición de derecha (como el ARI devenido Coalición Cívica), y las restantes, que siguen intentando distinguirse sin perder un sesgo centro-izquierdista, fracasan sistemáticamente (véanse las posiciones del PS e incluso de fuerzas nuevas como

Proyecto Sur ante cuestiones claves como las retenciones o la independencia del banco central). La recuperación de la importancia del parlamento, que antes mencionamos, y los recambios del ejecutivo por venir siguen encontrándose así ante un sistema de partidos en crisis como protagonista.

Tenemos también, por otra parte, una crisis de los sindicatos durante los noventa. Esta crisis expresó el debilitamiento y la fragmentación de la clase obrera debida, primero, a las consecuencias de la derrota hiperinflacionaria y, segundo, a la propia reestructuración en curso de la acumulación y de los modos de explotación de la fuerza de trabajo. La mayor parte de los sindicatos se desplazaron entonces desde la estrategia neo-vandorista que habían seguido en los ochenta (encabezada por Ubaldini y sus huelgas generales) en crisis hacia una estrategia neoparticipacionista (representada por excelencia por Triaca y el *sindicalismo empresario*), pero este desplazamiento no evitó su importante pérdida de peso político (tanto dentro del PJ como dentro de los gobiernos de Menem), sus divisiones internas (la escisión entre CGT-Triaca y CGT-Moyano y el nacimiento de la CTA) y su retroceso en el escenario de los conflictos sociales ante otras organizaciones (en primer lugar, las de desocupados).²⁵ Pero también esta situación se modificó en la siguiente década. El sistema de sindicatos tendió a unificarse (reunificación de la CGT, dirigida por Moyano, desde julio de 2004) y a encolumnarse detrás de las administraciones kirchneristas (tanto esa CGT como, en gran medida, la CTA). Y los sindicatos recuperaron una parte del peso político que habían perdido (de nuevo, tanto en el PJ como dentro de los gobiernos de los Kirchner) y recuperaron su centralidad como mecanismo institucionalizado de canalización de las luchas sociales (en desmedro de otras organizaciones, incluyendo las piqueteras). En esta recuperación del peso del sindicalismo se expresó, a su vez, el descenso de los niveles de desempleo y subempleo, aún en un marco de aumento de la tasa de actividad, el retorno de las pujas distributivas y la inflación, la recuperación de las negociaciones colectivas y las paritarias. Dicha recuperación fue explícitamente impulsada, hasta cierto punto, por las administraciones kirchneristas mismas, que buscaron y encontraron en la recomposición de ciertos aspectos del viejo vínculo funcional entre direcciones sindicales y estado un mecanismo imprescindible para mantener los aumentos salariales dentro de pautas compatibles con un no-disparamiento de los precios.²⁶

²⁴ Esto se puso de manifiesto claramente en las recientes elecciones parlamentarias de junio de 2009, en las que “no hubo grandes ganadores”, como sostuvo el ex presidente Kirchner (*Clarín* 29/6/10) -aunque sí un gran perdedor (véase Pascual, Rodrigo “La fuerza transformadora del kirchnerismo”. Elecciones 2009: el kirchnerismo frente al espejo, la (ir)resolución del 2001”, en *Herramienta* 42, Buenos Aires, 2009). La crisis política del kirchnerismo, desde el conflicto agrario, alimentó mayoritariamente a la derecha, pero en las elecciones fue capitalizada por una oposición muy fragmentada: el kirchnerismo conservó la primera minoría, pero con apenas 26,55%, el ACyS la segunda con 23,55% y Unión-PRO la tercera con 17,72% (*La Nación* 30/6/09).

²⁵ Véase Piva, Adrián *Acumulación de capital...*, cit., capítulo 10.

²⁶ Esto no supone que el éxito del gobierno en imponer las pautas de aumentos salariales sea explicado ni exclusiva ni principalmente por el papel de la “burocracia sindical” en la contención del conflicto. Más bien aquel éxito y la funcionalidad de este papel tienen como causa común la persistencia, más allá de cierta recuperación, de la debilidad relativa de la clase obrera producto de la derrota de 1989 y de la ofensiva del capital en los noventa. Este es el fundamento de la aceptación de ciertos límites a la satisfacción de demandas como el marco de lo posible por amplios sectores de trabajadores, lo que ha sostenido



Conclusiones

Vamos a proponer, para concluir, algunas consideraciones acerca del sentido de conjunto de las metamorfosis del estado registradas en estos senderos. En primer lugar, resulta evidente que en los orígenes de todas las metamorfosis del estado analizadas, sin excepción, se encuentra la profunda crisis de acumulación y dominación que culminó en la insurrección de diciembre de 2001. Esta crisis involucró —y no podía sino involucrar— como una de sus dimensiones la crisis de la forma neoliberal de estado vigente en los noventa. Y las metamorfosis ulteriores del estado se originaron, precisamente, en esa misma crisis. La autoridad económica y monetario-financiera comenzó a perder su posición privilegiada dentro del poder ejecutivo a partir de la impugnación y la caída de la convertibilidad como mecanismo de disciplinamiento dinerario de los trabajadores, la subordinación del poder judicial al ejecutivo se volvió insostenible desde el masivo repudio de la justicia, incluso la subordinación del legislativo al ejecutivo se mantuvo exclusivamente mientras las distintas fracciones de la burguesía aceptaron cargar con los costos de la salida kirchnerista de la crisis.²⁷ Las políticas implementadas por las administraciones kirchneristas que afectaron aspectos de esa forma de estado en crisis, como las remociones de Lavagna y Redrado, la reforma de la corte suprema o el envío de la resolución sobre retenciones móviles 125/08 al congreso procedieron, en este sentido, fundamentalmente, convirtiendo necesidades en virtudes.

En segundo lugar, resulta igualmente evidente a partir de nuestra exposición que muchas de estas metamorfosis fueron importantes. Muchos aspectos constitutivos de la forma de estado de los noventa, tales como los que expusimos, cayeron junto con la hegemonía neoconservadora que esa forma de estado mediaba. En efecto, la forma neoconservadora de estado instaurada por el menemismo ha quedado en gran medida desarticulada. Esa forma de estado estaba inexorablemente vinculada con la existencia de la hegemonía neoconservadora articulada alrededor de la disciplina dineraria impuesta por la convertibilidad. Y la crisis de estas disciplinas dineraria y hegemonía neoconservadora en diciembre de 2001 la dejó sin sustento. Las posteriores cesación de pagos de la deuda externa y devaluación de la moneda por las administraciones provisionales de Rodríguez Saa y Duhalde, nuevas conversiones de necesidades en virtudes, equivalieron a su vez al dismantelamiento de ese mecanismo de disciplinamiento de

el consenso en torno de un esquema de concesiones graduales y compatibles con el modo de acumulación de capital.

²⁷ Recordemos que las retenciones a las exportaciones, establecidas por Duhalde en febrero de 2002, después de la devaluación, se habían destinado inicialmente a la ejecución del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Este plan, que casi-universalizó los Planes Trabajar, estaba destinado, por un lado, a enfrentar la situación de pauperización extrema de los protagonistas de los saqueos y, por otro, a debilitar las capacidades organizativas y los recursos de movilización autónomos de las organizaciones de desocupados.

mercado sobre la clase trabajadora que había sustentado la hegemonía menemista. Y la desarticulación de esa forma de estado neoliberal de los noventa es un factor decisivo que debe ser tenido en cuenta en los debates más amplios acerca del fin del neoliberalismo en Argentina y América Latina.

En tercer lugar, la recomposición posterior de la dominación a partir de 2002-2003 involucró, inevitablemente, una recomposición de un poder de estado que se encontraba sumido en una profunda crisis. Esta recomposición del poder de estado y de la dominación en su conjunto descansó, a su vez, en una recuperación sostenida de la acumulación capitalista. Pero aquella recomposición de la dominación capitalista no parece haber conducido a la articulación de una nueva hegemonía política sólida ni esta recomposición del poder de estado parece haber conducido a la imposición de una nueva forma de estado. Las metamorfosis que atravesó el estado durante esta década y que examinamos en estas páginas desarticularon su forma neoconservadora de los noventa pero, en ausencia de una nueva hegemonía que reemplazara a la menemista, no parecen haber dado lugar a su reemplazo por una nueva forma de estado más o menos consistente. Las administraciones kirchneristas se limitaron, en medio de la crisis de dominación, a valerse de los restos del estado heredado sin encarar una reforma sistemática del mismo —sistemática, precisamente, como la que encaró el menemismo los noventa. Pero una recomposición duradera de la dominación en las condiciones inauguradas por la desarticulación de la hegemonía menemista puede resultar —acaso ya esté resultando— inconsistente con esa ausencia de una nueva forma de estado más o menos consistente.

Tratemos, en cuarto y último lugar, de identificar las características distintivas de este estado resultante de la crisis de fines de los noventa. El mejor punto de partida para identificar estas características es la distinción que trazamos más arriba entre los arbitrajes menemista y kirchnerista. Decíamos, muy esquemáticamente, que el primero, como arbitraje neoconservador, se realizaba entre los *técnicos* y los *políticos* dentro del gobierno, pero no entre las distintas fracciones que integraban el bloque en el poder porque la unidad entre estas distintas fracciones de la burguesía —como la subordinación de los trabajadores— se encontraba sellada por la disciplina de mercado impuesta por la convertibilidad. La dominación política descansaba fundamentalmente en esta disciplina de mercado y el arbitraje menemista no se ejercía sino en función de la imposición de esta disciplina. Los ciudadanos en su conjunto parecían quedar sometidos entonces a la dominación impersonal y apolítica del mercado, mientras que la intervención del estado parecía limitarse a canalizar los imperativos de ese orden técnico-económico del mercado. El segundo, el arbitraje populista, es muy distinto. Kirchner y, aunque en peores condiciones y con menos éxito, su esposa Fernández de Kirchner intentaron arbitrar directamente entre las distintas fracciones de la burguesía que integraban el bloque en el poder —al menos hasta que este bloque comenzó a disgregarse, después de iniciada la re-



cesión a fines de 2007, con el desencadenamiento del conflicto entre el gobierno y la burguesía agraria y agroindustrial de la primera mitad de 2008. Ahora, inversamente, el estado parece intervenir abiertamente en cada conflicto de intereses dotándole de un carácter político. Digamos que, mientras que el estado menemista intervenía intentando esconder el carácter político (clasista) de su intervención detrás de la lógica del mercado, el estado kirchnerista interviene intentando esconder la imposición efectiva de esa lógica de mercado a través de su intervención mediante la politización (ideológica) de la misma.

Ambos arbitrajes reclaman a la presidencia un protagonismo importante.²⁸ Pero, mientras que el protagonismo de Menem era el de un actor que se aprovechaba del hecho de estar actuando un libreto de autoría ajena, el protagonismo de Kirchner es el de un actor que pretende estar actuando un libreto de su autoría cuando, en realidad, actúa uno de autoría ajena. El protagonismo del actor parece más fuerte en este último caso, ciertamente, pero corre más riesgo en el escenario si el libreto no lo acompaña. La convertibilidad había constituido un marco de unidad para las diversas fracciones de la burguesía y limitado la capacidad de arbitraje del estado entre dichas fracciones. La devaluación forzada, la recuperación de las herramientas de política cambiaria y monetaria y los superávits fiscal y comercial otorgaron al estado una mayor capacidad de redistribuir costos y beneficios entre esas diferentes fracciones de la burguesía. Pero también pusieron al estado en el ojo de la tormenta. La *repolitización* de la intervención del estado, concentrada en manos del ejecutivo y específicamente de la presidencia, en otras palabras, puede poner en riesgo la legitimidad del ejercicio del poder político.

Y, en este sentido, este estado kirchnerista resulta más débil, no más fuerte, que su antecesor menemista. Ya dijimos que, contra las opiniones dominantes tanto entre sus apologetas neoliberales como entre sus críticos populistas, el estado menemista era en realidad un estado fuerte. Pues la fortaleza o debilidad de determinada forma de estado capitalista debe estimarse siempre en referencia al patrón de medida de su capacidad de comando sobre la clase trabajadora. Y, así medido, el estado menemista era un estado fuerte. Un estado más activo en el arbitraje directo entre los intereses de las distintas clases y fracciones de clases, como el kirchnerista, especialmente teniendo en cuenta que la ausencia de una nueva forma de estado acorde con este arbitraje obliga a que dicho arbitraje descansa entero en la presidencia, es un estado más débil. Esta debilidad ya se evidenció una y otra vez desde el mencionado conflicto agrario. La denominada “crisis del campo” fue, en este sentido, la crisis de un estado que nunca había alcanzado una nueva forma más o menos consistente.

Recibido: 01/10/2010

Aceptado: 28/10/2010

²⁸ Un protagonismo que fue abordado en términos de decisionismo por algunos analistas; véase Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-1999: ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, en Julio Pinto (comp.) *Argentina entre dos siglos, la política que viene*, Bs. As., Eudeba, 2001.