

José Antonio Alonso comentario del libro **El Cono Sur y sus líderes durante los años noventa. Carlos Menem y Fernando Collor de Mello en perspectiva comparada** de Santiago C. Leiras. 166 páginas. Editorial Lajouane. Buenos Aires. 2009.

El politólogo argentino Santiago C. Leiras concentra el análisis de la situación política en el Cono Sur de América Latina en los dos líderes políticos tal vez más representativos del panorama sudamericano al comenzar la década de los noventa. Nos referimos a Carlos Menem en la Argentina y al defenestrado Collor de Mello en Brasil. Mediante la comparación sistemática de ambos presidentes Leiras explica cómo surgieron sus respectivos liderazgos y qué incidencia tuvieron estilos tan opuestos en la reforma de ambos estados y en el desigual desempeño de los dos líderes.

La pregunta clave se sintetiza en cómo comprender el “éxito” de Menem, quien logró resolver los dilemas de la gobernabilidad en la Argentina, aunque no pudo llevar a cabo la institucionalización de su estilo de liderazgo y el “fracaso” de Collor de Mello en Brasil, pues su periodo presidencial se redujo a unos pocos meses. ¿Cuál fue el acierto de Menem y en qué consistió el error de Collor de Mello? La respuesta hipotética de Leiras se resume en una aparente paradoja: por una parte, el diseño presidencialista de Menem explica su éxito para garantizar la gobernabilidad en la convulsa Argentina y, por otra parte, el diseño presidencialista de Collor de Mello explica su fracaso que, sin embargo, produjo la consolidación de una mejor calidad democrática en Brasil.

El punto de partida para comprender el diagnóstico final de Leiras consiste en analizar el detonador de la crisis sudamericana en la penúltima década del siglo XX. En síntesis, se trata de la crisis del modelo estatal-nacional producida por el “agotamiento de la matriz política estado-céntrica” (Cavarozzi, 1991). Este modelo abarca dos componentes complementarios: las relaciones entre el mercado y el estado dinámicas y reguladas (por el estado?) y las relaciones entre la sociedad civil y el estado, que incluye nuevos sectores sociales controlados por el gobierno. Leiras no aclara suficientemente en qué consiste ese “agotamiento”, aunque sí insiste en relacionar este proceso degenerativo con el llamado “ajuste caótico, resultado de procesos incontrolados de deterioro y no del efecto deliberado de las políticas de Estado”. El resultado fue la agudización de los efectos más negativos del agotamiento de la MEC (matriz estado-céntrica).

En consecuencia, se produjo la ruptura del ordenamiento social y, por ende, la fragmentación y desestructuración de los procesos sociales en ambos países. Para conceptualizar esta dramática situación Leiras recurre a conceptos de “inspiración durkheimiana referidos a la disolución de la cohesión social, la desintegración de identidades intermedias y al repliegue en la esfera individual” (ibídem, 14). Siguiendo en la misma vertiente funcionalista, Leiras califica la ruptura del ordenamiento social en América Latina como una situación de “anomia” aguda, es decir, la disolución de la cohesión social. La repercusión obvia de tal desarticulación es la crisis de la representatividad política debido a la incapacidad y al debilitamiento de los partidos políticos.

En este contexto resulta clave el analizar el resurgimiento de los nuevos liderazgos políticos en América Latina. Los líderes, precisamente, buscan reconstruir el orden

social mediante un estilo neopopulista y una estrategia neodecisionista (*ibídem*, 15). El rasgo común de los nuevos líderes latinoamericanos, que incluyen a personajes tan dispares como Menem, Collor de Mello, Fujimori, Bucaram y Hugo Chávez, es que todos ellos pueden calificarse como liderazgos de ruptura en medio de la crisis general. Fenómeno que abarca factores tan complejos como la crisis del estado, fragmentación y desestructuración social y crisis de representación política.

En varios capítulos Leiras analiza los procesos históricos detonados en Argentina y Brasil por el advenimiento de ambos líderes. Antes aclara lo que entiende por “neodecisionismo” y por “neopopulismo” (*ibídem*, 20). El “neodecisionismo” es un “liderazgo político fuertemente concentrado en el presidente”. Este replanteamiento del presidencialismo tradicional se da en el contexto de una doble transición: primero, del autoritarismo a la democracia y, segundo, del estatismo a las políticas de libre mercado. Es decir, confiesa Leiras, “este nuevo decisionismo se basa en una concepción de la gobernabilidad asentada en el poder ejecutivo”. El “neopopulismo”, por su parte, implica “una transgresión programática respecto de los populismos clásicos”. En medio de la carencia absoluta de un discurso político, el líder aparece como una figura protectora y, en el caso de Menem, a veces casi bondadosa.

En definitiva, la novedad del “neodecisionismo” y del “neopopulismo” resulta a la postre un tanto sospechosa. Pues, aunque no se menciona el Consenso de Washington, Leiras califica ambos procesos políticos, el argentino y el brasileño, como “un tránsito del autoritarismo a la democracia y del estatismo económico al gobierno orientado hacia *políticas de libre mercado, desregulación e inserción en la globalización capitalista...*” (énfasis añadido) (*ibídem*, 20).

En el capítulo primero Leiras desgrana las condiciones socio-políticas que posibilitaron el surgimiento tanto de Menem como de Collor de Mello. En la Argentina el contexto de la crisis institucional y social giró en torno a la no resolución de dos problemas: el militar y el económico. La crisis explotó en 1988 cuando los precios subieron un 440%, se suspendió el pago de la deuda y se devaluó el austral. El Plan de Primavera logró la disminución de la inflación, pero colocó a la Argentina bajo la obediencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). Inmediatamente protestaron los empresarios por el despojo al agro y a los consumidores. A continuación se profundiza la ruptura interna en la sociedad argentina: unos apoyan el plan y otros se oponen porque están ligados a intereses regionales y mercado-internistas. A fines de 1988 la crisis general se agudiza y, finalmente, explota en febrero de 1989, cuando sale todo el equipo económico del gobierno. En tres meses la inflación sube de 33% a 196% y el peso argentino se devalúa de 79 a 650 por dólar.

Se habían creado las condiciones para que Menem asumiera el poder en julio de 1989 en el contexto de una triple crisis: económica, social y del modelo de estado (*ibídem*, 34). Mientras tanto en Brasil la situación de crisis presentaba matices muy distintos. La elección presidencial tuvo lugar en el ambiente de un fuerte proceso de nacionalización, pero con escasa influencia de los partidos tradicionales. Collor, en concreto, no era un representante de la clases política tradicional, aunque en 1989 superó a Lula por 53% contra 47%.

El capítulo II está dedicado a desentrañar la estrategia y el estilo de liderazgo de ambos políticos. Menem elabora un discurso de legitimación como respuesta a la crisis

que se apoya en tres ejes: primero, reinterpretar la salida del autoritarismo previo como una ruptura; segundo, rechazar el proyecto reformista de Raúl Alfonsín y, tercero, generar un proyecto de reconstrucción cuyas políticas están orientadas al mercado. En opinión de Leiras tanto los ejes de acción como el sustentante discurso legitimador se pueden comprender como “una heterodoxa síntesis de varias vertientes del modernismo reaccionario, en sus vertientes nacional-populista y liberal”. Este artificio permitió a Menem instalar su proyecto de poder. La pregunta básica, por tanto, es qué significa el término “modernismo reaccionario”. En opinión de Leiras, este concepto nace de la conciliación de ideas antimodernistas, románticas e irracionales con las manifestaciones de la racionalidad económica (neoliberal, añadido) y la modernización tecnológica.

El tema central, por consiguiente, es la relación entre los cambios en la economía mundial y la continuidad de una identidad nacional representada en el Estado. En efecto, en 1989 se dio en la Argentina un re-encuentro entre el peronismo y el poder político del país, como reacción frente al “régimen alfonsinista”. Menem aprovecha la coyuntura para construir una nueva hegemonía en la que inyecta una nueva mística nacional, cuya batalla más dura se da en el terreno ideológico. Leiras detecta “la raíz hegeliano-marxista-gramsciana de este nuevo historicismo nacional-popular” a lo cual se sumó “una teoría del liderazgo contemporáneo ...en línea con el reaganismo thatcheriano”. Surge así una síntesis ideológica entre una derecha liberal-conservadora y una derecha nacional-populista. En definitiva, lo que Menem pretende es construir una ‘nueva hegemonía’ en consonancia con la “revolución conservadora de nuestra época”. Menem impone su liderazgo en la crisis argentina de 1989 aprovechando la pugna entre dos proyectos político-culturales.

Leiras insiste en la necesidad por parte de Menem de reforzar el discurso de legitimación de la legalidad democrática en la conducción del Estado. La novedad de este discurso es que exige una relectura de la transición democrática apoyada en elementos de la tradición justicialista y de la renovación peronista para poder formar un nuevo bloque de poder. Por tanto, se trataba de defender la decisión soberana en tiempos excepcionales. Aquí aparece ‘el nuevo príncipe’, subraya Leiras, con lo cual la idea gramsciana del ‘príncipe moderno’ encaja en la hiperinflación de 1989. En palabras de Leiras:

“La elección de Menem en 1989 fue la consagración de un nuevo liderazgo, la restauración de la idea de ‘movimiento nacional’ y el establecimiento de una nueva alianza entre capitalismo y democracia. Todos los procedimientos del sistema democrático quedaron a partir de entonces subordinados a una premisa superior, la legitimación presidencialista y la refundación del Estado... El de cisionismo ...llevó a la consolidación democrática...Así se resolvió la crisis del modelo estatal cuyo principal indicador fue la hiperinflación...” (pero, añadido, al cabo de una década volvió el problema).

En el Brasil, mientras tanto, se impone un estilo de decisión política excluyente y elitista. No hubo sofisticación conceptual, pero las élites políticas introdujeron una escalada de medidas de emergencia política. La consecuencia inmediata fue la acentuación del divorcio entre el ejecutivo y el sistema de representación. Surgió así una estrategia decisionista de ejercicio del liderazgo político y una estrategia tecnocrática de gestión pública. La tesis de Leiras es que se impuso un proceso de concentración del poder presidencial. No obstante, el estilo personal de Collor de Mello era ajeno a la

tradición política brasileña. Collor introdujo un estilo tecnocrático y un modelo de gobernabilidad fundado en la exclusión de los principales actores institucionales. El nuevo presidente brasileño siempre se presentó como un ‘outsider’, aunque propuso un programa de características neoliberales.

Apoyado en estos antecedentes Leiras analiza en profundidad el estilo populista de Menem y de Collor de Mello. Su punto de partida es el concepto del ‘neopopulismo’ entendido como ‘ un estilo de decisión política caracterizado por un proceso de transgresión-innovación programática. Leiras ejemplifica este proceder de Menem mediante dos ejemplos concretos: la privatización del servicio público y la adopción de mecanismos impulsores de la flexibilización laboral, los cuales chocan con el peronismo tradicional. Leiras (ibídem,53) presenta una declaración de Menem que no deja lugar a dudas:

“Las reglas de oro de la conducción son: 1) estar perfectamente informado;2)guardar en secreto esa información, y 3) actuar de sorpresa. Si yo en la campaña electoral le digo a la gente “vamos a reanudar las relaciones con Inglaterra” pierdo un 20% de los votos. Si le digo a la gente “voy a privatizar teléfonos, ferrocarriles y aerolíneas” tengo en contra a todo el movimiento obrero...”.

Sin embargo, subraya Leiras, este proceso de innovación-transgresión programática coexistió con la preservación de valores muy caros al justicialismo, tanto en lo referente a la organización de la sociedad civil como también al funcionamiento del propio aparato estatal. Se observa, por tanto, el conflicto entre dos tendencias, apoyado en dos nociones distintas de la legitimidad: la tradición liberal-conservadora de raíz burguesa oligárquica e individualista y la tradición nacionalista antiliberal y oligárquico-populista de cariz organicista. Aunque entre estas dos nociones el peronismo introdujo una cuña, cuya base de sustentación era al mismo tiempo conservadora y popular, aunque el peronismo mantuvo un sindicalismo laboralista impulsor de movilizaciones obrero-industriales. En el peronismo siempre existió una matriz antiliberal. Menem logró desactivar la renovación peronista, que buscaba el ‘aggiornamento’ ideológico del justicialismo, mediante la movilización de las masas con el apoyo de los MEDIA, uno de cuyos ejemplos más gráficos es el ‘menemóvil’ (ibídem, 55). De esta manera Menem se mostró como un líder prestigioso, capaz de personalizar su poder y de lograr la imagen de un líder efectivo, que gracias a su carisma fue capaz de tomar decisiones inevitables desde la óptica neoliberal. Leiras explicita algunos rasgos de este neopopulismo ‘a la Menem’: alianzas inauditas, desmovilización política, transgresiones programáticas, exclusión social,etc. En una palabra, Menem llevó a cabo una ‘revolución a la Joseph de Maistre’, la cual como es sabido es lo contrario a la revolución porque se trata de la vuelta al orden primigenio.

Por su parte, el brasileño Collor de Mello también presenta dos facetas complementarias: la popular clientelística y la elitista, con la desventaja de que su ejercicio del poder era ajeno a la tradición política brasileña. A diferencia de Menem, Collor arremetió contra el sistema político partidario y se distanció de todos los partidos. También recurrió a la movilización mediática, estupendamente ejemplificada en la acusación a Lula de abortista, con lo cual logró la polarización de la población. Su estilo neopopulista se apoyó también en un discurso movilizador con el que logró una alianza heterogénea, que se rompió al tratar de imponer su programa de transformación económica (ibídem, 66).

La estrategia neodecisionista de ambos líderes se mostró en el recurso a los ‘decretos de necesidad y urgencia’, pero el recurso a esta estrategia mostró la debilidad de Collor de Mello y, por el contrario, en el caso de Menem fue una señal de fuerza proveniente de la coalición política que siempre mantuvo el líder argentino.

En el capítulo tercero Leiras analiza en profundidad la estrategia adoptada por Menem para justificar el nuevo diseño estatal (*ibídem*, 75). El punto inicial, según Leiras, es la quiebra del estado de bienestar en Occidente. También en la Argentina, el nuevo estado subsidiario abandonó sus espacios para entregarlos a la iniciativa privada. La cesión de áreas tales como la educación, la salud, la seguridad y la defensa se hizo en nombre de un mejor desempeño económico. También en la Argentina, la Corte Suprema de Justicia otorgó legitimidad a esta estrategia neoliberal a partir de 1989 al subordinarse al poder político enarbolado por Menem.

El comentario de Leiras a este respecto es altamente iluminador. En su opinión, el carácter conservador de esta estrategia se manifiesta en la identificación de este proceder con lo que supuestamente representaría la esencia de la moral, lo cual supone “una interpretación iusnaturalista de la democracia, alejada de su aceptación como sistema de reglas que permiten la coexistencia de distintas concepciones políticas...”(*ibídem*, 79). Las reglas emanadas de este procedimiento le sirvieron a Menem para construir un nuevo modelo estatal. Estas dos leyes – la de Reforma del Estado y la de Reestructuración de Empresas Públicas – concedieron al Presidente la facultad de legislar las nuevas políticas. Algunas de estas prerrogativas fueron: despedir a empleados públicos, favorecer la privatización de empresas públicas, generar la posibilidad de imputar la crisis a la administración, otorgar concesiones de explotación a particulares, etc. Todo esto en el marco de la globalización, tal como ha sido interpretada por el politólogo mexicano Luis F. Aguilar.

Estas leyes eran un requerimiento indispensable, según el neodecisionismo de Menem, para adaptarse al nuevo orden global. El resultado de esta revolución neoliberal fue la construcción de una democracia política excluyente (*ibídem*, 84). Algo semejante intentó llevar a cabo Collor de Mello en el Brasil con su Programa Nacional de Desestatización. Las privatizaciones programadas por el ministro Modiano, rector de la Pontificia Universidad Católica de Rio) buscaban la reforma del estado y romper con el modelo antiguo. Sin embargo, sostiene Leiras, en tiempos de Collor los cambios fueron escasos. En el marco jurídico, los legisladores brasileños pusieron un límite del 40% como tope al capital foráneo y reservaron la exclusividad al sector público en áreas estratégicas. El congreso brasileño se opuso a la privatización neoliberal. En resumen, al contar Collor de Mello con poco apoyo de sus aliados, sólo pudo reunir una escasa capacidad de gobierno.

En conclusión, ambos presidentes experimentaron suertes dispares. En Argentina, las reformas contenidas en el Pacto de los Olivos, eje central del acuerdo entre justicialistas y radicales, no debilitaron el liderazgo presidencial. En Brasil, por el contrario, aunque la institución presidencial mantenía su poder en la arena legislativa, la misma constitución brasileña permitiría después el ‘impeachment’ de Collor.

El capítulo IV es iluminador porque en él analiza Leiras la gestión económica de ambos presidentes. A diferencia del ámbito político, en lo económico Brasil comienza una etapa de recuperación innegable. El principal logro de Menem en la economía

nacional fue lograr el control de la hiperinflación y la estabilización de los precios. En el Brasil, Collor de Mello también impuso un drástico programa antiinflacionario, pero además introdujo unas medidas muy efectivas: el congelamiento de fondos y de salarios, la reducción de la evasión impositiva, la reducción del gasto social y las transferencias de recursos nacionales a las provincias y municipios, entre otras. Merece destacarse el impacto que tuvo la apertura neoliberal en la industria porque no se produjo una desindustrialización amplia.

En conclusión, el análisis comparativo de los presidentes Menem y Collor de Mello desemboca en un balance ambiguo (*ibídem*,122). En la Argentina el decisionismo neopopulista fue funcional para resolver una crisis de gobernabilidad, pero fue incapaz de institucionalizarse. La democracia argentina descansaba en un líder, Carlos Menem. En Brasil, sin embargo, el decisionismo político no funcionó, pero se avanzó hacia la institucionalización del sistema político. La conjunción de diversos factores políticos garantizó la estabilidad política y económica y permitió la realización del ‘impeachment’. El sistema político brasileño proveyó los mecanismos que llevaron a la solución de los dilemas de gobernabilidad e institucionalización (*ibídem*,127).

El análisis de Santiago Leiras muestra que el ‘éxito’ efímero de Menem y el ‘fracaso’ aparente de Collor de Mello nos demuestran que el presidencialismo en América Latina aparece simultáneamente como el problema y la solución de la gobernabilidad y la institucionalización de las nuevas democracias. Por tanto, podemos preguntarnos para concluir cuál es el balance final de la comparación exhaustiva entre los desempeños presidenciales de Menem y Collor de Mello en sus respectivos países.

En nuestra opinión, la clave está en desentrañar el sentido profundo de ese “ambiguo balance”, como Leiras lo denomina, al comparar a Menem y a Collor de Mello en el capítulo V. ¿En qué consiste esa ambigüedad? Leiras la interpreta, casi al concluir su análisis, aludiendo al “aparente” éxito de Menem y al “aparente” fracaso de Collor de Mello. Por el contrario, creemos que la destitución de Collor de Mello es una señal positiva de unos rasgos socio-políticos del Brasil que, por fortuna, se han acentuado en las dos décadas posteriores. La capacidad legislativa brasileña para destituir por vías legales –no golpistas- a un presidente y la fortaleza del sistema industrial del Brasil que no se vio afectado por la apertura y que no cambió en la dirección de sectores simples productores de materias primas son indicadores, entre otros, del vigor nacionalista de la nación brasileña. Rasgos que se han incrementado durante la gestión del Presidente Lula.

Menem, por el contrario, es el equivalente conosureño del expresidente Carlos Salinas de Gortari que conocemos en México. Menem aceptó e implantó en la Argentina la interpretación neoliberal de la globalización imperante, manifestada en el dinamismo que concedió a las empresas transnacionales y en haber permitido el creciente desarrollo de fuerzas sociales autónomas respecto del Estado. Este entreguismo neoliberal de Menem desembocó, afortunadamente, en su derrota. El desarrollo posterior de la economía política argentina, tal como la percibimos desde México, avanza hacia la de-construcción del modelo estatal inaugurado por Menem.

En último término, ni Menem ni Carlos Salinas de Gortari quisieron entender que la estrategia neoliberal, aplicada con más rigor en América Latina que en los países capitalistas centrales, no era una simple estrategia de desarrollo capitalista, sino un arma

recolonizadora con la que el Centro Capitalista inauguraba una nueva etapa en la conquista de América Latina.