

De Menem a Milei: ¿el pasado en copa nueva? Reforma del Estado y disputa hegemónica en la Argentina reciente

From Menem to Milei: ¿old wine in new wineskins? State reform and controversies over hegemony in current Argentina

Hernán Ouviaña

Politólogo y Doctor en Ciencias Sociales. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador del CONICET-UNLu y del IEALC-UBA
hernanou@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo busca dar cuenta de las afinidades y contrastes entre lo que fue la primera reforma del Estado realizada por el gobierno de Carlos Menem a comienzos de los años noventa y la actual propuesta impulsada por el gobierno de Javier Milei. Se parte de un análisis neogramsciano de las relaciones de fuerzas existentes tanto en aquellos años como en el contexto actual, del proyecto de reestructuración del Estado y de la disputa hegemónica que subyace a ambos momentos en una clave socio-política, tanto en el país como a nivel regional y global, para formular una caracterización de la coyuntura y del tipo de reforma del Estado que intenta implementar Milei, atendiendo a la crisis profunda por la que transita Argentina en la actualidad.

Fecha de recepción:

30.11.24

Fecha de aceptación:

21.2.25

Palabras clave: reforma del estado – disputa hegemónica – relaciones de fuerza – crisis.

Abstract: *The article attempts to account of the affinities and contrasts of Carlos Menem's government state reform in the early nineties vis-à-vis the current reform proposal promoted by the government of Javier Milei. Relying on a neo-gramscian analysis of the relations of forces at both those former years and the current context of the State restructuring project and the hegemonic dispute that underlies both moments, we focus on local, regional and global levels in order to reach a characterization of the effective conditions and the type of State reform Milei is trying to implement, taking into account the deep crisis that Argentina is currently going through.*

Keywords: *state reform - hegemonic dispute - relations of forces -, crisis.*

A modo de Introducción¹

El inesperado triunfo de Javier Milei en las elecciones presidenciales de noviembre 2023 con el 56% de los votos, resultó sin duda un cimbronazo a nivel nacional e internacional. Una figura totalmente ajena a las estructuras políticas tradicionales y con un discurso derechista confrontativo y ultraliberal logró derrotar al candidato del peronismo Sergio Massa, así como concitar el apoyo en segunda vuelta del PRO, y disputar el electorado en territorios y sectores en los que históricamente las derechas no tenían receptividad ni arraigo.

A poco más de un año de iniciado su gobierno, el perfil de su gabinete, la insistente diatriba en contra del Estado y la vocación “refundacional” que pregonaba e intenta llevar adelante, han generado intensos debates y numerosas interpretaciones tanto en medios de comunicación como en el seno de las propias Ciencias Sociales. ¿En qué medida su proyecto se emparenta con el encabezado por Carlos Menem a comienzos de la década del noventa? ¿Qué elementos de continuidad y de ruptura se evidencian con respecto a la llamada reforma del Estado impulsada y concretada en aquel entonces con cierto consenso social y político? ¿Estamos nuevamente ante un proyecto de corte neoliberal y excluyente, tal como el que resultó hegemónico durante aquella década en Argentina y en la región, o más bien ostenta rasgos originales que ameritan caracterizar de forma diferente a su propuesta?

Atendiendo a estas interrogantes y al contexto específico de crisis que vive en la actualidad en nuestro país y a escala global, el presente artículo busca dar cuenta de las afinidades y contrastes entre lo que fue la primera reforma del Estado realizada por el gobierno de Carlos Menem, en particular durante su primer mandato, y la actual propuesta de reforma impulsada por el gobierno de Javier Milei. Para ello, partiremos de un análisis neogramsciano de las relaciones de fuerza existentes tanto en aquellos años como en el contexto actual, del proyecto de reestructuración del Estado y de la disputa hegemónica que subyace a ambos momentos en una clave socio-política, tanto en el país como a nivel regional y global, para formular una posible caracterización de la coyuntura y del tipo de Reforma del Estado que intenta implementar Milei.

1. Neoliberalismo y Reforma del Estado: del contexto global a la especificidad latinoamericana

Si bien excede el propósito de este artículo, consideramos importante dar cuenta y describir brevemente el contexto en el cual cobra fuerza la prédica privatista y neoconservadora a partir de los años ochenta y comienzos de los noventa a nivel global, y cómo impacta y condiciona la implantación del neoliberalismo en América Latina y, en particular, en Argentina. Sin desestimar la precursora experiencia chilena que implicó una verdadera “contrarrevolución” al decir de Tomás Moulian (1998),² lo cierto es que con la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan al poder gubernamental, el discurso neoliberal adquiere un protagonismo inusitado a escala mundial.

La “ingobernabilidad”, descrita de manera elocuente por el tristemente famoso Informe de la Comisión Trilateral, sólo permitía una única salida, tal como rezaba el slogan de campaña de la llamada dama de hierro: el ajuste estructural y la ofensiva generalizada contra todas aquellas conquistas históricas de los sectores subalternos, cristalizadas en numerosos espacios, organismos y políticas estatales, tales como las destinadas a la seguridad social. Como plantea David Harvey (2015), el proyecto neoliberal se orientó a *restaurar un poder de clase* parcialmente perdido en el período previo, lo que implicaba modificar la correlación de fuerzas en un sentido integral, y especialmente dentro de la estatalidad propia del *bienestarismo* keynesiano.

De acuerdo a Joachim Hirsch, esta transformación estructural del capitalismo global condujo a un cambio en la configuración y la función del Estado y al sistema de Estados, dando paso a una nueva forma de Estado que define como “nacional de competencia”, debido a que los Estados compiten entre sí por “capturar” porciones de capital que fluctúan a escala planetaria, generando condiciones óptimas para su radicación y virtual inmovilidad fronteras adentro. Ello implica, por un lado, una retracción de la faceta “bienestarista” del Estado (dejando atrás los rasgos propios del Estado de “seguridad fordista”, que garantizaba un conjunto de derechos y contraprestaciones a la

ciudadanía), y por el otro, un extenso proceso de privatización de activos públicos que permita relanzar la acumulación capitalista sobre nuevas bases (Hirsch, 1999 y 2001).

En el caso específico de los países latinoamericanos, la perspectiva neoliberal se condensó en el “Consenso de Washington” –verdadero Bretton Woods de los ’90–, que apuntaba a una feroz apertura económica y a un desguace del aparato estatal, incluyendo un drástico ajuste del gasto público, entre otras medidas. Los supuestos males a erradicar eran la deuda externa y el déficit fiscal. En paralelo, escuelas como las de Chicago y Virginia, cubiertas con un ropaje tecnocrático y neutral, se encargaron de brindar los basamentos teóricos del repliegue y reducción del Estado a su “mínima” expresión. Tal como había pregonado Friedrich von Hayek (2011) varias décadas atrás el estatismo, constituía el camino inevitable hacia la servidumbre.

Experimentos como los de Pinochet en Chile demostraron que era necesaria una generalizada dosis de miedo y represión para imponer un modelo, por demás excluyente, que redefiniera la intervención estatal, y que, a contramano de ciertas lecturas erróneas del neoliberalismo que lo presentaban como un “ultraliberalismo” ajeno a cualquier regla de juego, supo implantar un tipo de intervencionismo de “emergencia”, interesado “en crear y mantener la *estructura jurídica* indispensable para el orden del mercado”, que en sus orígenes bien puede interpretarse como una guerra “*en favor de la competencia y en contra de la igualdad*” (Dardot et al, 2024, p. 28-29; cursivas en el original).

En Argentina, de manera similar, la cruenta dictadura cívico-militar sentó las bases del disciplinamiento social, proceso que terminará de consumarse con el shock psicológico de la hiperinflación. El terrorismo político y el económico, cada uno con sus particularidades, daban forma así al nuevo patrón de dominación que se consolidaría en los primeros años del gobierno menemista. La fragmentación y rotura de los lazos de solidaridad entre los diversos sectores de la sociedad civil posibilitó que se avanzara, como en pocos lugares del mundo, hacia un salvaje darwinismo social que el sentido común de la época sintetizó sabiamente como el “sálvese quien pueda”, sucesor inmediato del “por algo será”.

Tal como señaló Oscar Oszlak (2000), a finales de los años ochenta y durante toda la década del noventa, la mayoría de los países del mundo se embarcaron en programas de ajustes estructurales de enorme envergadura, cuya característica principal fue la disminución de ciertos aparatos estatales a través de políticas de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de “reformas de primera generación”, previendo que una segunda generación de reformas acometería la tarea pendiente de “mejorar” el aparato institucional remanente. De esta forma, las opciones monetaristas y neoconservadoras fueron ganando cada vez más terreno en el continente, al calor de las experiencias “exitosas” en Inglaterra y los Estados Unidos.

Es importante aclarar que, paradójicamente, las políticas de ajuste propuestas por los países capitalistas avanzados fueron negadas en la práctica tanto en Europa como en Norteamérica, donde el Estado continuó ejerciendo importantes funciones de regulación directa e indirecta y, lejos de haberse achicado en términos materiales (v.g. gasto público, personal), tendió cuanto menos a solventarse o incluso acrecentarse (Baldwin 1990). En la misma época en que se pregonaba en América Latina como salida única la estrepitosa reducción del Estado en todas sus facetas, en los países desarrollados acontecía todo lo contrario. Así, entre 1978 y 1994, los gastos totales de las administraciones públicas en porcentaje del producto interior bruto crecieron en todos los países de la OCDE, en especial en los países europeos donde este porcentaje se incrementó desde el 43,6 al 53,5 (Ouviaña 2002).

2. El experimento menemista: ¿ausencia, minimización o metamorfosis del Estado?

En Argentina, así como en buena parte del continente, parodiando un juego de suma cero, la decidida pasividad estatal tuvo como correlato un protagonismo creciente del mercado como “eficiente” asignador de recursos. La remercantilización de numerosas relaciones sociales que anteriormente regían bajo el amparo de la regulación del Estado devino en un requisito imprescindible, de acuerdo al discurso neoliberal. No obstante, más allá de los numerosos ejemplos que podrían relatarse, lo que interesa es mostrar el profundo cambio producido: de ciudadanos portadores de derechos universales, a meros clientes (o usuarios) cuya única mediación se encuentra constituida por el mercado.

En tal sentido, como sugiere Mabel Thwaites Rey, puede interpretarse que el proceso de Reforma en la Argentina se orientó a

tornar funcionales las estructuras estatales para las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global, en el contexto de una correlación de fuerzas claramente desfavorable a las clases subalternas. El viejo andamiaje, asociado a un modelo de acumulación en estado de crisis terminal, ya no era funcional a los requerimientos de valorización y circulación capitalista prevalecientes” (Thwaites Rey 1998, p. 80).

Es un lugar común afirmar que el Estado argentino durante el período menemista (1989-1999), sufrió un abrupto repliegue y se achicó tanto en términos de su volumen, como en relación a su “intervención” en la sociedad civil y la economía. Sin embargo, creemos que es preciso leer este proceso de manera más compleja y detallada. En efecto, retomando varios estudios e investigaciones realizados (Oszlak 2000a, 2002; Bonnet

2007; Piva 2015), podemos contrastar los datos provistos por los principales organismos internacionales y nacionales para dar cuenta que, lejos de haberse achicado en tamaño y participación, el Estado se incrementó (o, cuanto menos, se mantuvo estable) en términos de su planta de personal, sus unidades organizativas, y su gasto público, por nombrar sólo los indicadores más conocidos.

Ello supone confrontar el discurso hegemónico de la llamada “minimización” o “ausencia” del Estado, con los datos que permiten dar cuenta del carácter falseado –o cuanto menos problemático y sesgado– del mismo. Lo que se produjo, ante todo, fue una disminución en el ritmo de crecimiento –a la vez que una profunda reformulación, al calor de la reestructuración capitalista, que supuso una ofensiva brutal contra ciertas conquistas de la clase trabajadora– de estos indicadores, que es bien distinto a postular su abrupta caída. Teniendo en cuenta este planteo, podemos afirmar que el mentado “adelgazamiento” del Estado trocó, en realidad, en ausencia o disminución de su presencia, sí, aunque en áreas claves e indelegables en relación a la lógica del mercado: regulación de los servicios públicos privatizados, políticas activas y sistemáticas de lucha contra el desempleo y la pobreza, fomento de las economías regionales y de pequeña escala, vigencia y respeto de los derechos humanos, atención médico-sanitaria, educación pública y gratuita, etc.

Como contrapartida, el Estado se mantuvo por demás activo en otros ámbitos: pago puntual de los intereses de la deuda externa, incremento desmedido de su aparato represivo (v.g. gendarmería y prefectura, policía, guardia cárceles, etc.), así como exenciones impositivas y subsidios a empresas privatizadas y grupos transnacionales. En este último caso existe una “renovada presencia estatal en todo aquello que se relacione con cortejar a los inversores y volcar a favor de los empresarios las condiciones de contratación y utilización de la fuerza de trabajo” (Borón 1999:48). Esta especie de *keynesianismo invertido* da cuenta de la complejidad de la ofensiva neoliberal actual: lejos de implicar solamente un achicamiento estrepitoso de los aparatos administrativos gubernamentales, supone a la vez –y, sobre todo– una reformulación fundamental de los límites entre el Estado y el mercado (lo que es decir entre la política y la economía).

No estaría en cuestión, por lo tanto, la intervención del Estado como tal, sino más bien una reconfiguración de la misma en función de una sustancial transformación de la correlación de fuerzas entre los múltiples sectores y clases que desgarran la totalidad social.³ Por ello, si bien es cierto que durante la década menemista una parte relevante del Estado se ha minimizado –o, mejor aún, reestructurado–, huelga insistir que esto ocurrió sólo en aquellas áreas “improductivas” en relación a la acumulación del capital. Por el contrario, como expresamos anteriormente, su nivel de intervención creció en aquellos ámbitos que potencian dicho ciclo. En palabras de Alejandro Rofman

lo que se hizo fue convertir al Estado en una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza que perdura hasta hoy. En lugar de estar ausente, el Estado estuvo omnipresente en la defensa de intereses concretos. Entonces, es una gruesa equivocación plantear que el sector público ha desempeñado un rol pasivo, en cuestiones referidas al accionar de grandes empresas privadas (Rofman, 1997, p. 4).

Así, lejos de afincarse en supuestas “irracionalidades”, las diferentes variantes de reforma, modernización, reingeniería y/o fortalecimiento institucional que se pregonó en aquellos años desde el gobierno y los ideólogos neoliberales, en rigor “configuraron un perfil estatal acorde con la tónica excluyente instalada por el modelo de acumulación consolidado en la década del noventa” (López, Corrado y Ouviaña 2007:141). En el caso específico del gasto público y de la capacidad recaudadora del Estado, es relevante mencionar que para el año 2000 su aparato cubría más del 70% de sus ingresos con impuestos de carácter indirecto, cristalizando un principio de evidente regresividad, al tiempo que los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social involucraban menos del 15% del gasto total del Estado nacional.

A su vez, el incremento de los planteles burocráticos en las áreas de Defensa y Seguridad Interior da cuenta de la intensificación de la faceta coercitiva: para el año 2000, las reparaciones del Ministerio de Defensa y del Interior, destinadas a tareas de control social y represión, comprendían a 66% de los agentes del Poder Ejecutivo Nacional, contribuyendo al afianzamiento de un nuevo esquema de poder (López, Corrado y Ouviaña 2007:142). Ello sin contemplar el crecimiento desmedido de las agencias privadas de seguridad y empresas de vigilancia durante toda la década menemista e incluso a posteriori de ella, que en conjunto no hacen sino informar acerca de la permanencia de un “residuo hegemónico” de *punitivismo estatal* y *policiamiento securitario* (asumiendo al Estado de manera “integral” de acuerdo a Gramsci, es decir, involucrando no solamente a la sociedad política sino también a ciertas instituciones e instancias de la sociedad civil) que, al decir de Esteban Rodríguez Alzueta (2014), han mantenido activo un aceitado dispositivo de “temor y control” compatible con –y tendiente a reforzar– el régimen neoliberal.

3. ¿El pasado en copa nueva? El proyecto de Reforma del Estado del gobierno de Javier Milei

El inesperado triunfo con el 56% de los votos en las elecciones de segunda vuelta en noviembre de 2023, del tándem Javier Milei-Victoria Villarruel, frente al candidato peronista Sergio Massa (en ese entonces ministro de Economía de Alberto Fernández),

abrió un acalorado debate tanto en el seno de las Ciencias Sociales como a nivel más general en la propia sociedad, acerca de los motivos por los cuales un partido con escasa capilaridad y tan novedoso pudo lograr acceder a ser gobierno en tan poco tiempo.

Más allá de las diferentes hipótesis que han intentado dar cuenta de este inédito fenómeno, la polémica acerca de su caracterización y las causas de su triunfo no se ha cerrado aún. Lo cierto es que resulta claro que el programa propuesto en plena campaña por *La Libertad Avanza* reivindicaba de manera insistente un ideario y un conjunto de políticas definidas explícitamente como neoliberales, e incluso “ultraliberales”, apelando a figuras intelectuales como Friedrich von Hayek y a personajes emblemáticos a nivel político nacional como el ex presidente Carlos Menem y el ex ministro de Economía Domingo Cavallo. A los pocos días del triunfo, el propio Milei llegó a expresar: “Hoy comienza la reconstrucción de Argentina, hoy comienza el fin de la decadencia. Se termina el modelo empobrecedor del Estado omnipresente. Hoy volvemos a abrazar las ideas de la libertad, las de nuestros padres fundadores” (*El País*, 20/11/23).

Si bien al momento de escribir este artículo ha transcurrido tan solo poco más de un año de su gestión, desde un comienzo la retórica de Milei como presidente de la Nación fue de abierta denostación contra el Estado, llegando a definirlo en varias ocasiones incluso como “una organización criminal”, a la que hay que horadar cual “topo”. No resultaron escasos los análisis (sobre todo mediáticos, aunque también de parte de dirigentes políticos de la oposición) que intentaron plantear similitudes y paralelismos con respecto al discurso y proyecto encabezado por Carlos Menem, en particular durante su primer mandato, cuando la consigna repetida como un mantra fue que “achicar el Estado es agrandar la nación”.

La semejanza cobró mayor connotación no solamente a partir de la reducción de los ministerios a casi la mitad ni bien asumió (de los 18 existentes al finalizar el gobierno de Alberto Fernández, quedaron un total de 9), sino sobre todo a partir de la propuesta del DNU 70/2023, titulado “Bases para la reconstrucción de la economía argentina” y conocida popularmente como “Ley Bases”, que el gobierno de Milei envió para su aprobación al Congreso Nacional a pocas semanas de la asunción, y cuyo contenido se fue modificando al calor de las negociaciones y críticas formuladas por la oposición, ya sea dentro del recinto como fuera de él. A su vez, como dato de color, Martín Menem, sobrino del ex presidente, asumió de presidente de la Cámara de Diputados a propuesta de *La Libertad Avanza* y terminó cumpliendo un papel clave en la aprobación final del articulado, el cual inicialmente contemplaba la modificación de más de 300 leyes, pero que con el correr del tiempo debió transigir y recortar una parte no menor en aras de su sanción definitiva.

La idea de un Estado reducido a su mínima expresión, e identificado como el principal responsable de la crisis por la que transita Argentina, exacerbó por cierto las afinidades

y parentescos con aquella retórica neoliberal hegemónica en los años noventa. Así, el lunes 22 de abril, por cadena nacional, Javier Milei expresó sin medias tintas que “la supuesta era del «Estado presente»” ha sido “un fracaso estrepitoso que ha sumergido al 60% de la población en la pobreza y nunca más vamos a volver a eso”, por lo cual “la salida vendrá de la mano de la inversión del sector privado” (*Infobae* 22/03/24).

Más allá de las idas y vueltas en el Congreso Nacional y de sucesivas movilizaciones y protestas vividas en las calles que en algunos casos padecieron la implementación del denominado “Protocolo anti-piquete” (con represión y detenciones de manifestantes), la llamada “Ley Bases” –que reproducía en espejo el articulado del DNU 70/2023– logró aprobación, publicándose finalmente el 8 de julio de 2024 en el Boletín Oficial la Ley Número 27.742. No obstante, el oficialismo se vio obligado a modificar el proyecto inicial y contemplar algunos señalamientos importantes de la oposición, sobre todo en lo atinente a posibles privatizaciones, despidos indiscriminados o al desmantelamiento de ciertos organismos públicos.

Ahora bien, ¿qué similitudes y contrastes podemos establecer con la Reforma del Estado implementada durante el primer gobierno de Carlos Menem?

A nivel general, una primera hipótesis es que estamos nuevamente en presencia de un proyecto que busca *restaurar el poder de clase*, en una clave semejante a la que postuló en su momento David Harvey (2015). Si se analiza los primeros capítulos de la “Ley Bases”, resulta evidente que, tras la apuesta en favor de la privatización de empresas y activos públicos, subyace un intento –similar al del gobierno menemista– de revertir los derechos de propiedad común “ganados a través de años de dura lucha de clases” hacia el dominio privado, lo que redundaría en una transferencia de bienes desde el ámbito público-estatal hacia entidades empresariales y capitales transnacionales, reforzando por tanto los privilegios de clase y la conformación de un aparato estatal más receptivo y permeable a las demandas de los sectores dominantes (Campione y Muñoz, 1994; Harvey, 2015).⁴

De manera análoga, el Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (conocido por las siglas como “RIGI”) impulsado por el gobierno de Javier Milei, se propone otorgar beneficios impositivos, tributarios, cambiarios y jurídicos para las empresas trasnacionales en proyectos vinculados con actividades extractivas, además de disponer que cualquier litigio o controversia se dirima en tribunales extranjeros. Diversos autores han llamado la atención señalando que este régimen se parece a la Ley Número 24.196 de Inversiones Mineras, sancionada bajo el menemismo en 1993, y que también garantizaba tres décadas de estabilidad fiscal, tributaria, arancelaria y cambiaría a este sector (Seoane y Hayes 2024).

En segundo lugar, es importante advertir que *esta embestida de neoliberalización no equivaldría, en principio, a “minimización” o “retirada” del Estado en términos absolutos*, aunque sí

involucra –tal como ocurrió durante el menemismo– un violento ataque contra aquellas aristas, gastos y políticas públicas consideradas “onerosas” o innecesarias desde el punto de vista del gobierno de Milei y del ideario ultraliberal que reivindica. Va de suyo que no estamos subestimando la envergadura de las transformaciones implícitas en lo que cabe definir como un verdadero proyecto “refundacional” por parte de *La Libertad Avanza*.

Nos interesa, ante todo, destacar que la contracara de esta pretensión de “jibarizar” al Estado requiere un reforzamiento de las funciones y aparatos destinados al control, el disciplinamiento y la represión de quienes no consientan ni acuerden con estas políticas neoliberales, con el objetivo de restringir el derecho a la protesta y criminalizar o judicializar a las organizaciones, movimientos o sectores que se manifiesten abiertamente en contra del actual plan de ajuste que pretende imponer el gobierno.⁵ En particular, resaltamos el papel clave cumplido por Patricia Bullrich y el Ministerio de Seguridad de la Nación que encabeza (hoy renombrado como de “Seguridad Nacional”, con todo lo que implica esa denominación). Con un altísimo nivel de exposición en el debate público, la cartera liderada por Bullrich, a contramano de casi la totalidad de las dependencias estatales, vio incrementarse sus fondos en un 91% en la propuesta original de Presupuesto 2025 (*Ámbito Financiero* 14/10/2024), dato significativo que refuerza nuestra hipótesis.

Otro elemento convergente y de posible afinidad es *la persistente inflación -con el descalabro de precios en aumento y salarios en vías de pulverización, que ha redundado en una puja distributiva y expropiación de ingresos- en las coyunturas previas a los gobiernos de Menem y Milei*, como “violencia dineraria” y de considerable gravitación a nivel socio-económico, subjetivo y en tanto mecanismo disciplinante/desarticulador de los sectores populares. Si bien en el caso del contexto inmediatamente precedente al ascenso de Milei no estamos ante un proceso de hiperinflación equivalente al vivido a partir de febrero de 1989 (Bonnet 2007), de todas maneras, abonó a un creciente malestar e incertidumbre (intensificado por la experiencia pandémica), y allanó el terreno para disputar el sentido común en favor de la inevitabilidad de un proyecto urgente y radical de reformas estructurales, restauración del “orden”, reducción del gasto público y ajuste fiscal, que supo capitalizar Milei como candidato. Aunque no existe total acuerdo entre los economistas en torno al momento de inicio de la crisis de ingresos (si ocho o doce años), es claro que resultó ser lo suficientemente prolongada como “para provocar hastío y desaliento en un sector importante de la población” (Zaiat, 2023: 2).

Curiosamente (y salvando las distancias) la apelación al dólar como moneda de referencia y talismán cuasi mágico, ha sido algo en común al plantear una salida a la crisis endémica sufrida en el país: ya sea en el caso del gobierno de Carlos Menem, a partir del tipo de cambio fijo por convertibilidad (que resultó ser la columna vertebral de la hegemonía de los años noventa), o en el más reciente y polémico de Javier Milei,

haciendo campaña en favor de la lisa y llana dolarización de la economía argentina. En ambas coyunturas, se apeló a él como símbolo de estabilidad, asociándolo en el imaginario colectivo y en la materialidad social a una moneda externa “confiable”, de atesoramiento, transacción y referencia en materia de precios. La renuncia a la soberanía y política monetaria como contracara necesaria de un horizonte de previsibilidad y “orden”, hermana por tanto la convertibilidad menemista y la (de momento tan utópica como ansiada) dolarización mileista.

En términos más generales, “es claro que Milei es más que un topo antiestatal. Es verdad que odia al Estado de manera casi patológica, pero no es menos cierto que duda en utilizarlo para fortalecer su poder” (Stefanoni 2024:1). Por ello el autor del libro *¿La rebel-
día se volvió de derecha?* concluye que “para dar cuenta de lo que hoy se intenta proyectar como el mileismo, hay que tener en cuenta la complementariedad de una discursividad utópica/radical –que a veces se proyecta de manera bufonesca– con una hábil utilización de los mecanismos de la ‘rosca política’” (Stefanoni, 2024, loc.cit.).

A pesar de estas parciales semejanzas con respecto a lo acontecido tanto en los prolegómenos de su asunción como durante la gestión gubernamental de Carlos Menem en materia de reforma del Estado, ajuste estructural y hegemonía neoliberal, sería arriesgado afirmar que estamos en presencia de un contexto nacional, latinoamericano y mundial similar –y menos aún, idéntico– al vivido en los años noventa.

En primer lugar, el proyecto encabezado por Menem se inscribió en una coyuntura donde Estados Unidos emergió como potencia triunfante y hegemónica a nivel ideológico-político tras la debacle de la URSS y la caída del muro de Berlín, que sintonizó además en términos ideológicos con el llamado “fin de la historia” y un auge del neoliberalismo como “razón global” del capitalismo contemporáneo (Laval y Dardot 2013). Por contraste, hoy vivimos a escala planetaria una dinámica de “multilateralismo centrífugo”, proliferación de conflictos bélicos e inestabilidad hegemónica, que se combina con una crisis socio-económica y ambiental casi sin precedentes, y un agotamiento de las energías fósiles que plantea la necesidad de esbozar escenarios de transición hacia una matriz productiva alternativa (Brand y Wissen 2021).

Asimismo, de acuerdo a la caracterización del economista Claudio Katz, Milei parece ignorar cierto declive o desprestigio del neoliberalismo a escala global, al igual que el giro verificado en casi todo el mundo hacia una política de mayor regulación estatal, por lo que su discurso y actitud gubernamental sería la de un “neoliberal a destiempo” (Katz 2024:313). En efecto, una cuestión de enorme gravitación estriba en que después de la década explícitamente neoliberal de los años noventa, se abrió en la región una etapa de impugnación al Consenso de Washington que supuso un cambio en las bases de sustentación para los proyectos políticos con pretensión hegemónica (Ouviña y Thwaites Rey 2019).

En el caso específico de Argentina, mientras las políticas pro-mercado y de despojo de derechos colectivos se erigieron sobre la “tierra arrasada” de la derrota del campo popular infligida por la dictadura cívico-militar a sangre y fuego (una violencia política que se complementó a posteriori con el shock psicológico y subjetivo de la hiperinflación), el proceso que surge tras la crisis del 2001 es hijo –por cierto, a destiempo– de las luchas populares de resistencia.

Ese ciclo de auge de movilización y participación activa tuvo su declive y reabsorción por mediaciones institucionales, pero logró materializarse en conquistas socio-políticas que constituyen un piso fundamental, tanto en términos materiales como simbólicos, muy distinto al momento de derrota defensiva noventista. Los sectores populares acumularon una vasta experiencia y formatos organizativos en los que apoyarse para activar la resistencia ante medidas regresivas que se intentaran en su contra, lo que conforma un escenario bastante diferente al inaugurado con la hiperinflación de finales de los años ochenta en Argentina (Thwaites Rey y Ouviaña 2016).

4. Palabras finales

A pesar de las semejanzas y afinidades con el gobierno de Carlos Menem, tanto en términos retóricos como por su vocación refundacional, la inesperada llegada de Javier Milei al gobierno no es fruto de una derrota inapelable del campo popular y allí reside una diferencia fundamental con relación al ciclo menemista. Más allá de la disparidad de intereses, motivos y factores que incidieron para garantizar su triunfo, el caudal de votos obtenidos no parece responder mayoritariamente a un “cheque en blanco” en favor de la implementación de un plan coherente de extrema neoliberalización, sino a un hastío generalizado que supo ser canalizado por una figura ajena al quehacer político tradicional, que conectó con ciertos malestares, ansias de libertad y deseos de cambio de un sector importante de la ciudadanía.

Una pregunta que queda flotando en el aire y excede a este artículo es qué nivel de reversibilidad y reestructuración conservadora tienen las conquistas parciales –cristalizadas en políticas públicas, normativas y ampliación de derechos– obtenidas tras la debacle neoliberal que siguió a la crisis de 2001–2002, y en qué medida el actual gobierno de Javier Milei logrará construir una nueva hegemonía a través del *consenso activo*, o privilegiará el dominio (si bien selectivo, en grados cada vez más amplios) ante el cambio de coyuntura. La construcción de un país “normal” a partir del incremento de las fuerzas de seguridad con carácter preventivo y una represión manifiesta a todo tipo de protesta callejera, mediante la implementación del llamado “Protocolo anti-piquete”, parece brindar pistas de cuál es el escenario más probable.

Sin desestimar el panorama sombrío que se avizora en Argentina, no estamos aún en presencia de un pueblo trabajador derrotado en términos políticos. El escenario de simultánea recesión interna, puja distributiva, descontento e inflación, y la coyuntura latinoamericana y mundial de extrema inestabilidad, constituyen el contexto en el que se desenvolverán, sin duda de manera cada vez más aguda, las luchas y disputas hegemónicas en el corto y mediano plazo. Una enseñanza no desdeñable de aquellos años noventa, que bien vale la pena traer al presente, es que el límite de todo ajuste no es otro que la reacción de las y los ajustados.

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada y debatida en el IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, realizado en la Universidad Nacional de Córdoba los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2024.

² De acuerdo a su señera lectura, esta contrarrevolución fue “una reacción contra un movimiento popular ascendente”, encarnado en la experiencia del gobierno de la Unidad Popular (Moulian 1998, p. 25)

³ Para el proyecto neoliberal “el Estado y los gobiernos –y esto es en lo que deben ser fuertes– deben tomar un rol activo en la generación de situaciones de mercado que luego deben funcionar autónomamente y forzar si es necesario a las personas a ingresar dentro de ellas” (Ramírez González, 2022, p. 57)

⁴ No obstante, como rasgo novedoso y diferencial con respecto a la década del noventa y al proyecto refundacional encabezado por Carlos Menem, podría plantearse que el gobierno de Javier Milei también aspira a *restaurar un poder heterocispatriarcal o una masculinidad hegemónica* lacerada –o bien puesta en cuestión– en los últimos años, al calor de la ola feminista que irrumpió con fuerza con el “¡Ni Una Menos!” y la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Además de la eliminación del Ministerio de Mujeres y Diversidad y del desfinanciamiento de programas específicos vinculados con la lucha contra las violencias hacia las mujeres y disidencias, resultó significativo que, en el marco de una Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU), la Argentina haya sido el único país en el mundo que votó en contra de una resolución que buscaba prevenir la violencia contra mujeres y niñas (Página/12, 15/11/2024).

⁵ Al respecto, una iniciativa llamativa del gobierno de Javier Milei ha sido la ampliación de la partida presupuestaria de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), luego de realizar una reforma profunda de esta institución, dotándola de 100 mil millones de pesos, lo que representa un incremento de casi el 900%, y siendo el grueso de estos fondos de carácter “reservados” (Página/12, 24/06/34).

Referencias bibliográficas

Baldwin, Peter (1990) *The politics of social solidarity: class bases of the european welfare state*, Nueva York: Cambridge University Press.

Bonnet, Alberto (2007) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Buenos Aires: Prometeo.

Borón, Atilio (1999) “Las transformaciones del Estado en el período 1999-2003”, en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6 N° 14, págs. 1-10.

Brand, Ulrich y Markus Wissens (2021) *Modo de vida imperial. Vida cotidiana y crisis ecológica del capitalismo*, Buenos Aires: Tinta Limón.

Campione, Daniel y Muñoz, Irene (1994) *El Estado y la Sociedad. De Alfonsín a Menem*, Buenos Aires: Letra Buena.

Dardot, Pierre, Haud Guéguen, Christian Laval y Pierre Sauvetre (2024) *La opción por la guerra civil. Otra historia del neoliberalismo*, Buenos Aires: Tinta Limón.

Diario El País (2024) “El ultraderechista Milei arrasa en las elecciones y Argentina da un salto a lo desconocido”, 20 de noviembre de 2023. Consultado el 5 de agosto de 2024.

Harvey, David (2015) *Breve historia del neoliberalismo*, Buenos Aires: Akal.

Hayek, Friedrich (2011) *Camino de servidumbre*, Madrid: Alianza.

Hirsch, Joachim (1999) “Globalización del capital y las transformaciones de los sistemas de Estado: del ‘Estado de seguridad’ al ‘Estado nacional competitivo’”, en *Revista Cuadernos del Sur* N° 28, págs. 71-82.

Hirsch, Joachim (2001) *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*, México: UAM.

Holloway, John (1993) “La Reforma del Estado: capital global y Estado nacional”, en *Revista Doxa* N° 9/10, págs. 2-12.

Katz, Claudio (2024) *América Latina en la encrucijada global*, Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Laval, Christian y Dardot, Pierre (2013) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona: Gedisa.

López, Andrea, Anibal Corrado y Hernán Ouviaña (2005) “Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas”, en Mabel Thwaites Rey y Andrea López, editoras, *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires: Prometeo, págs 115-146.

Moulian, Tomás (1998) *Chile actual. Anatomía de un mito*, Santiago de Chile: ARCIS/LOM.

Oszlak, Oscar (1997) “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Revista Reforma y Democracia* N° 9: 7-60.

Oszlak, Oscar (2000a) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”. Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública 24-27 de octubre.

Oszlak, Oscar (2000b) “El Estado transversal”, en *Revista Encrucijadas* N° 6: 1-12.

Ouviaña, Hernán (2002) “¿Minimización o metamorfosis del Estado? Las transformaciones de la última década en el aparato estatal argentino”, en Galafassi, Guido, Bonnet, Alberto y Zarrilli, Adrián (comp.) *Modernización y crisis. Transformaciones sociales y reestructuración capitalista en la Argentina del siglo XX*, Quilmes: UNQui., págs. 249-276.

Ouviaña, Hernán y Thwaites Rey, Mabel, editores (2019) *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO/El Colectivo.

Piva, Adrián (2015) *Economía y política en la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Ramírez González, Simón (2022) *El Gran Ensayo. Génesis social, consolidación y crisis del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile: Tiempo Robado.

Rodríguez Alzueta, Esteban (2014) *Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*, Buenos Aires: Futuro Anterior.

Rofman, Alejandro (1997) “¿Reforma o un nuevo rol para el Estado?”, en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N°11: págs. 3-12.

Seoane, José y Hayes, Inés (2024) “Colonialismo 2.0: el RIGI, la ofensiva extractivista de pobreza programada”, en *Página/12*, 6/11/24, recuperado el 7/02/25 de <https://www.pagina12.com.ar/765219-colonialismo-2-0-el-rigi-la-ofensiva-extractivista-de-pobrez>

Stefanoni, Pablo (2024) “¿De Milei al mileísmo?”, en portal *Nueva Sociedad*, recuperado el 18/12/24 de <https://nuso.org/articulo/de-milei-al-mileismo/>

Thwaites Rey, Mabel (1998) “Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los ‘90”, *Realidad Económica* 160/161, págs.76-109.

Thwaites Rey, Mabel y Hernán Ouviaña (2016) “Tensiones hegemónicas en la Argentina Reciente”, en Oliver, Lucio (editor), *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina*, México: UNAM, págs. 211-248.

Zaiat, Alfredo (2023) “La Revolución reaccionaria de Javier Milei”, en *Página/12*, 31/12/2023, recuperado el 6/02/25 de <https://www.pagina12.com.ar/700000-la-revolucion-reaccionaria-de-javier-milei>

Cómo citar este artículo:

Ouviaña, Hernán (2025) “De Menem a Milei: ¿el pasado en copa nueva? Reforma del Estado y disputa hegemónica en la Argentina reciente”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 14 N°28: 301-317