

ARGENTINA: UNA DEMOCRACIA EN BUSQUEDA DE SU INSTITUCION

ISIDORO CHERESKY *

Cuando el 9 de julio de 1989 Raúl Alfonsín transmitió el mando presidencial a Carlos Saúl Menem el país estaba sumido en la zozobra. La pérdida de autoridad del gobierno saliente lo incapacitaba para hacer frente a la hiperinflación y al consiguiente estallido social que la caída de los ingresos había provocado, por lo cual el inédito acontecimiento político⁽¹⁾ se producía cinco meses antes de lo que estaba legalmente previsto. La salida de la extrema inestabilidad económica sería en adelante la preocupación dominante de los argentinos relegando los temas políticos que habían caracterizado el primer ciclo de la transición democrática.

La explosión de la economía

En verdad la preocupación por sacar a la Argentina de sus desequilibrios estructurales se había manifestado ya en el primer ciclo de la transición. Luego de un período inicial en que se había fracasado aplicando políticas tradicionales de mera reactivación de la demanda en la creencia que el esquema hasta entonces prevaleciente podía seguir funcionando, se insinuó un cambio de orientación aunque no había una conciencia generalizada sobre las dimensiones del problema. Pero en verdad la economía cerrada había visto agravados sus desequilibrios con la apertura fallida intentada bajo el gobierno militar al contraerse una enorme deuda con la banca extranjera.

La respuesta heterodoxa que constituyó el plan Austral -adoptado en junio de 1985- al buscar un freno a la inflación alta sin un ajuste brutal que afectara extremadamente el empleo y el gasto público se transformó en un paliativo circunstancial en la medida en que el gobierno no pudo ser consecuente con sus propios objetivos que aunque limitados eran resistidos por los sectores afectados, y al no iniciarse reformas estructurales en el momento inicial en que el plan parecía exitoso y gozaba de apoyo. Aunque en su momento constituyó un alivio al controlar la inflación, sus criterios de justicia se desdibujaron al cederse a las presiones sectoriales otorgándose partidas presupuestarias a las administraciones sobre

* Universidad Nacional de Buenos Aires.

todo provinciales controladas mayoritariamente por la oposición y autorizando incrementos salariales que al superar las pautas fijadas desestabilizaron la moneda.(2) La negociación con las corporaciones y el "intercambio" de decisiones económicas con las fuerzas políticas se incrementó cuando el gobierno después de perder las elecciones generales de septiembre de 1987 apareció debilitado políticamente.

En esas circunstancias las propuestas de reducción del gasto público y de ingreso de capital privado en empresas públicas realizadas por el gobierno radical ya en su ocaso, fueron desestimadas.

En definitiva aunque ese gobierno intentó plantear los temas de la modernización del Estado y de la economía lo hizo sin el apoyo firme de su propio partido y con la oposición cerrada del peronismo de modo que nada fue seriamente emprendido.

Hubo que esperar que la explosión del sistema creara las condiciones propicias -sobre todo un estado de emergencia que confundía y silenciaba a los actores sociales y políticos- para que políticas más decididas pudiesen ser llevadas a cabo. Las decisiones fueron adoptadas bajo el signo de la necesidad y la urgencia.

El camino por el que la crisis fue encarada parece paradójico. En efecto, sectores modernizantes del radicalismo (el alfonsinismo) y del peronismo (la renovación) habían comenzado en el 87 a encarar el tema de la reforma del Estado y de la economía sin que fueran sin embargo capaces de ponerse de acuerdo en fórmulas progresistas. La respuesta emergerá no de estos sectores sino del conglomerado menemista que expresaba en ese entonces el rechazo de esa adaptación a las nuevas realidades y la añoranza de la sociedad proteccionista. Una vez instalado en el poder el líder peronista tradicional, confrontado a la gestión de la crisis, efectuó un viraje que lo llevó a una ruptura con las promesas de la campaña electoral y a empeñarse en una actuación pública sumamente personalista.

Reflexionando sobre el modo en que la cuestión de la crisis económica fue encarado, uno puede preguntarse si la inconsistencia de las políticas económicas y sobre todo la incapacidad de introducir reformas profundas con rapidez no es un precio inevitable de la vida democrática en la cual difícilmente se puede imponer durablemente una voluntad coherente. Se podría pensar que las urgencias de la crisis imponen un funcionamiento democrático de excepción -es decir con cierto grado de poderes especiales al ejecutivo- como sucedió consensuadamente en el segundo semestre del 89 en que los diputados del radicalismo se avinieron a votar leyes que autorizaban al ejecutivo a encarar la privatización de empresas públicas y de suspensión de compromisos del Estado con una baja intervención del poder legislativo.(3) Pero puede pensarse también que lo que puso en juego la crisis es la propia capacidad de la sociedad que no logró dotarse de un poder efectivo sin sacrificar el pluralismo político e institucional. Las facultades excepcionales atribuidas al presidente Menem en los primeros meses de su gestión, amenazaron con derivar en una seria distorsión de la diversidad republicana porque esa excepcionalidad pareció extenderse en el tiempo y también abarcar otros ámbitos.

El descubrimiento de la magnitud de la crisis económica fue acompañado por la puesta en evidencia de la cuestión social que no había sido claramente percibida en los

primeros años del proceso de democratización. En los años posteriores al 83 la preocupación política e institucional había dejado poca visibilidad para los reclamos sociales cuya solución pareció esperarse durante un tiempo de la mera normalización política.(4) La CGT había hostilizado la política gubernamental con paros generales que se sucedieron con regularidad -se realizaron trece a lo largo del primer ciclo constitucional- pero esta protesta apareció oscurecida por el rol de liderazgo de la oposición política que había adoptado la central obrera. Ya en las elecciones internas del peronismo, en 1988, se alude a una población de necesitados que adquirió luego presencia participando en las caravanas del candidato Menem. Se ilustra así un fenómeno de empobrecimiento de los sectores populares que se había venido extendiendo desde los años setenta. En 1989, cuando la inflación comía los ingresos y se entraba en un período de recesión, se vivió un tiempo signado por la rebelión de los barrios marginales en los que los pobladores asaltaban comercios y se apropiaban de los bienes de los habitantes de los barrios linderos o aun de sus propios vecinos.

La modernización despolitizada

Esta experiencia de inestabilidad extrema en los vínculos sociales que constituye el desenfreno en los precios y la violencia social dejó marcas perdurables en la población. En primer lugar escenificó la existencia de una amplia zona marginal, de necesitados permanentes que constituyen un sector propenso a manifestar su protesta si la ocasión se presenta y por canales imprevisibles en la medida en que se encuentra débilmente representado en la política institucional.

Pero la inestabilidad económica extrema parece haber influido de un modo más general en la vida de los argentinos. Los asalariados y otros sectores de ingresos fijos, en su mayoría por sobre la línea de la pobreza, aunque habituados a un régimen de alta inflación que se arrastraba desde los años 70, se descubrieron impotentes frente a un acontecimiento que amenazaba su sobrevivencia y ante el cual no era posible reaccionar identificando un responsable o un beneficiario e iniciando una acción colectiva.(5) El deseo de ver restablecido el orden se hacía, en esas circunstancias, apremiante, aunque ello fuese a costa de una redistribución negativa de los ingresos, la cual por otra parte no podría ser percibida antes de que se alcanzase algún nivel de estabilidad. La postergación de los reclamos salariales -y de las jubilaciones y pensiones- no puede explicarse atribuyéndola simplemente al sentido común que hace que en una situación recesiva la oferta abundante de trabajo desalienta la formulación de esos reclamos; todo parece indicar que en una situación donde las bases del sistema están en juego aun los más damnificados se resignan a la idea que la adopción de soluciones durables en la economía no tiene solución de continuidad con reclamos individuales y sectoriales. Por supuesto deben computarse reacciones puntuales ante el "ajuste" sobre todo entre los asalariados del sector público, pero esta protesta de los damnificados directos no logró generalizarse porque aparecía como expresión de un reclamo parcial. La desarticulación de un frente sindical que había

hostigado duramente al gobierno de Alfonsín con urgencias inmediatas y la esporadicidad de las propias rebeliones de los barrios marginales que no se repitieron después del 89 aunque la situación no había mejorado sustancialmente, dan cuenta no sólo de la dificultad de las bases y estructuras peronistas en reclamar ante el presidente surgido de su seno quien supo, por otra parte, actuar de modo a dividir a los dirigentes y aislar a quienes procuraban continuar con el peronismo histórico, sino también de un debilitamiento de las convicciones tradicionales. De un modo paradójico por cierto cuando se hacía más visible que en el país había más desigualdades que nunca y se extendía la marginalidad, el simple distribucionismo aparecía inhibido y comenzaba a estar desacreditado incluso ante sus presuntos beneficiarios.

Puede decirse que para vastos sectores sociales la situación de crisis fomentaba la espera de una solución que viniese de arriba y pusiese un orden que diera inteligibilidad a lo que sucedía, pero sin que la sociedad misma se adjudicase alguna intervención. Esta predisposición a aceptar un poder más decisor que representativo⁽⁶⁾ no está tan condicionado por la idea de la subordinación a un saber técnico, en este caso económico que detendría las claves de una salida buscada, como a una nueva actitud más general ante el poder en el que se participa poco y cuya naturaleza democrática se restringe al modo electoral en que es instituido y eventualmente relegitimado si su acción aparece como satisfactoria.

Pero la relación que se establece con la política aunque es pasiva no es meramente instrumental, puesto que se considera que existe una emergencia nacional que requiere sacrificios. Las actitudes dubitativas y las protestas sectoriales son censuradas y consideradas inapropiadas para la situación excepcional. Es en ese contexto que el acuerdo interpartidario implícito acompañó las nuevas políticas puestas en ejecución. La estabilidad y la modernización devinieron valores compartidos al abrigo de una indagación política sobre su sentido.⁽⁷⁾

Pero una explicación de los cambios en la opinión pública que permitieron llevar a cabo una política de modernización con costos sociales altos requiere ser profundizada puesto que su iniciador, el presidente Menem, protagonizó un cambio fundamental y sobrellevó sin embargo las dudas ulteriores sobre la legitimidad de su acción al ganar las elecciones de legisladores y gobernadores de 1991 con el apoyo de buena parte de esos sectores que habían esperado de él una política distribucionista tradicional.

Ese giro sorprendente en su momento, no es inexplicable. El vínculo del líder peronista con sus seguidores tenía un componente alto de confianza personal y una porción de los votos que obtuvo en el 89 buscaban castigar al gobierno saliente. Debe tenerse en cuenta que pese a los abundantes sobrentendidos populistas que caracterizaron su campaña electoral, su imagen, a diferencia de la de Perón, no se construyó en una lucha político-social que le diera anclajes más permanentes y que hiciese dramático un cambio de orientación. Triunfó en las elecciones internas del peronismo sobre la base de su popularidad y articulando intereses heterogéneos. El vínculo con la gente estaba basado en la simpatía que produce su presencia pero sólo parcialmente aparecía como la

encarnación de lo que el peronismo había sido como proyecto social. De ese modo el “siganme” con que Menem sintetizaba el vínculo con sus partidarios difería de la que tuviera en su momento el conductor de los descamisados.

De modo que Menem accedió al poder con un perfil “neo-populista” característico.⁽⁸⁾ Un liderazgo por cierto construido por medio de un contacto personalizado, carnal, con la gente humilde, pero que se cristaliza finalmente como un poder lejano sin instancias mediadoras que pudiesen vehicular un diálogo.

Sin embargo, si este argumento nos da cuenta de la anemia ideológica del neo-populismo y del crédito otorgado al líder en ese vínculo, todo lo cual predisponía al cambio de orientación, ello parece insuficiente para explicar el consentimiento a una política que vulnera tantos intereses populares y tradiciones.

La modernización en curso, justificada como hemos visto a partir de la vorágine inflacionaria, abordaba problemas identificados con la experiencia del común, en particular el de la ineficiencia de los servicios públicos y la sensación de que el funcionamiento del Estado adolecía del peso de la burocracia y del condicionamiento por intereses corporativos que actuaban en su seno, incluido el capitalismo contratista. El Estado no era ya considerado un agente de redistribución sino como maquinaria ajena a los intereses del común, el estatismo inherente a la tradición populista aparecía desacreditado.

Hasta entonces esta realidad no había sido abordada por los “partidos populares” que tradicionalmente desdeñaban la idea de derechos de los ciudadanos-contribuyentes ante el Estado, dejando el tema en manos de los políticos de derecha que denunciaban como causas de esa situación el intervencionismo estatal y el funcionamiento de mecanismos igualitarios de distribución. El discurso liberal conservador, que bajo la referencia a la “economía popular de mercado” adoptó el propio presidente, se diseminó porque aparecía como el único creíble. Si se ha visto con frecuencia a las víctimas de la política de ajuste de la economía apoyar las políticas que los perjudicaban, es justamente porque ellas prometían un futuro que no era encantador pero parecía consistente con su experiencia. El electorado que había sancionado la gestión radical considerándola hacia el final de su período como antipopular, parecía sin embargo dispuesto a seguir una política que abandonaba los principios de justicia social pero que prometía sacar al país de la crisis. Esta orientación apareció como indiscutida aun para buena parte de los dirigentes del radicalismo.⁽⁹⁾

Hay que tener en cuenta también, que la ideología estatista que se desmorona actualmente, era dominante en el pasado y en particular que los beneficiarios de la red estatal no tenían ninguna participación o tenían muy poca en la gestión de los servicios o empresas ya sea directa o indirecta (a través de la publicidad de los resultados de la gestión de las empresas o de la discusión de la naturaleza de los servicios que debían prestar). Dado que no había una experiencia de lo público como un dominio independiente del aparato estatal, la crisis de la ideología estatista condujo tanto a los dirigentes como a la gente a inclinarse por lo que parecía el modelo opuesto: el mercado.

Con las privatizaciones el Estado se desprendió de empresas cuya gestión no podía asumir adecuadamente, pero lo hizo en beneficio de otras empresas estatales, extranjeras, y de particulares cuya eficiencia está por probarse. Este peculiar modo de privatizar se explica tanto por la premura en aliviar el déficit fiscal como por el hecho que el gobierno jugaba su credibilidad en la culminación rápida de la operación. La indiscriminación de los bienes ofrecidos y el modo en que se efectuó la privatización quitaron al Estado medios de intervención, ¿pero podía esto ser percibido de este modo cuando con frecuencia el rol regulador del Estado había sido meramente ilusorio, y había en verdad velado el control de la burocracia y de otros intereses corporativistas que en condiciones de monopolio condujeron a la ineficiencia de los servicios y prestaciones?

Sin embargo con la retracción del Estado y la ideología que la acompaña, lo que parece profundamente cuestionado es su rol propiamente político. El proyecto de una administración neutra y eficaz, que por cierto corresponde en parte a los reclamos de modernización, tal como ha sido diseñado conduce a un Estado descomprometido sólo compatible con el modelo de una sociedad que no actúa sobre ella misma.

De este modo el espíritu acríptico con que se emprendieron las privatizaciones permitió que éstas se realizaran sin preservación de un mínimo criterio de interés público y aun sin que en general el Estado se reservara un elemental rol de fiscalización en las áreas concernidas. Las acusaciones de corrupción se multiplicaron. Esto fue particularmente cierto para las más importantes como teléfonos y aerolíneas aunque el ejemplo quizás más chocante es el del peaje establecido en rutas únicas que deja en muchos casos a la gente sin opciones gratuitas para su desplazamiento.

La modernización implicaba también una revisión de la relación con el mundo, el sentido general que la presidió fue la búsqueda de una asociación con el capitalismo desarrollado. Las negociaciones para el pago de la deuda con la banca internacional, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña poniendo entre paréntesis la disputa por la soberanía sobre las Islas Malvinas, la promoción del alineamiento tras la política de los Estados Unidos de Norteamérica y el retiro argentino del grupo de los países no alineados borran toda identificación con la tradicional tercera posición que había postulado Perón y en términos más generales sacaban al país de ciertos parámetros con los que se había identificado su soberanía. Su coincidencia con el derrumbe del comunismo y de los lineamientos que habían regido las relaciones internacionales desde la postguerra, hacían aparecer esas decisiones políticas como un apropiado *aggiornamento* de la Argentina en tanto que sus débiles contradictores parecían oponerse en nombre de postulados arcaicos.

El conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno en su política de modernización tienen como consecuencia la desarticulación de la tradición peronista y contribuyen a una relación desencantada con la política. Sin embargo el ámbito en que la desconexión con la tradición política es más evidente es el de las consecuencias sociales de la política económica liberal.

La reivindicación de una modernización del Estado y de la economía por vía de una

estrategia “liberal” conlleva la adopción de un “costo social” en desocupación, bajos salarios, abandono o deterioro de los servicios que brindaba tradicionalmente el Estado, sin que tales medidas estén vinculadas con un principio de justicia más general que diera sentido al sacrificio de los menos habientes, sino que son simplemente adoptadas en nombre de una lógica de mercado que aparejaría en su expansión espontánea beneficios para todos.

Las alianzas que se gestan en torno a esta orientación constituyen también una transgresión de las tradicionales fronteras políticas puesto que el presidente peronista logra el apoyo y la participación en su gestión de la derecha tradicionalmente opuesta a su movimiento.

El régimen político: democracia delegativa?

El modo personalista en que fue encarado el proceso de modernización unido a las transformaciones en las costumbres políticas abren un interrogante sobre el tipo de régimen político que se está configurando. Si el primer ciclo de la democratización estuvo caracterizado por el desafío de las corporaciones y en particular de la militar, en el segundo se abre la posibilidad que se instale una forma política “delegativa” caracterizada por una sociedad con un débil grado de integración y un poder presidencial autonomizado, con poco vínculo político con la sociedad y escasamente limitado por las otras instancias institucionales.

Sobre las costumbres políticas debe recordarse que las adquisiciones del primer ciclo fueron relativizadas porque el desencanto con la figura presidencial, la de Alfonsín, que representaba la credibilidad en el ideal democrático acarrió una frustración de una experiencia que prometía ser fundacional y sólo lo fue a medias.

La epopeya democrática ha terminado y lo que se trata de determinar es cuánto de las innovaciones de ese entonces tendrá perdurabilidad.

En la escena política la expresión de esos cambios ha sido la superación del clivaje peronismo/anti-peronismo que era desde 1945 el principio organizador de la vida política. La confrontación entre estas alternativas de régimen había impedido la constitución de una arena política estable de competencia entre participantes que se reconociesen mutuamente, lo que de ese modo prolongaba la existencia de “movimientos” políticos, es decir de fuerzas que pretendían encarnar la totalidad nacional puesto que peronismo y anti-peronismo se presentaban como identidades respondiendo a principios considerados como naturales (el pueblo, la libertad).

La puesta en cuestión de este clivaje tuvo efectos paradójicos. La relación de la gente con las identidades partidarias se politizó en el sentido que se hizo más electiva y reflexiva. Con el proceso de democratización el voto dejó en buena medida de ser cautivo y se transformó en objeto de una competencia de la cual participa la mayoría de la población y cuyo resultado es difícil predecir. Hay entonces politización puesto que las identidades colectivas se presentan ahora como construidas y están visiblemente expuestas a las

consecuencias de su acción pública en particular en ocasión de las consultas electorales. La introducción de formas democráticas en la vida de los partidos (elecciones, reglamentos, procedimientos, formación y reconocimiento de minorías) amplifica la politización.

Estas transformaciones características de la liberalización política iniciada con el retorno a un régimen constitucional siguen vigentes. Sin embargo, la escena política sigue estando polarizada en torno al peronismo y el radicalismo, aunque consultas electorales como el plebiscito efectuado en la provincia de Buenos Aires en agosto de 1990 en el que la propuesta de reforma constitucional conjunta de los partidos principales fue abrumadoramente rechazada, refuerzan la presunción de una ciudadanía que ha evolucionado hacia la independencia.

La perdurabilidad de los grandes partidos tradicionales, particularmente notoria en el caso del peronismo que sufrió una verdadera metamorfosis, puede entenderse como resultado de su transformación en aparatos secularizados que monopolizan la oferta política porque operan como eficaces dispositivos para la expresión de los intereses y las ambiciones. Estas "identidades" ya no reconocen pertenencias adscriptas pero siguen siendo aglutinadores consagrados que preservan algún sesgo de un pasado mucho más ideológico. El bipartidismo como sustento de un consenso sobre el tipo de sociedad y el régimen político, al menos en sus grandes lineamientos, es lo que parece habilitar dos posiciones, la del poder y la de la oposición sobre las limitadas diferencias en torno a objetivos comunes. La diferenciación más significativa parece operarse más bien en el interior de los dos grandes partidos, sobre todo en la oposición radical, aunque esa diversidad reviste un carácter altamente personalista.

Pero la secularización política de la que hablamos comportó al mismo tiempo una desinversión en relación con la política: la identidad política es más delimitada y cambiante; se espera menos de las intervenciones políticas (en particular del Estado). En consecuencia el juego político es cada vez menos apasionado.

Debe valorarse apropiadamente cómo la caída del comunismo diluyó el principio de división en torno al cual directa o indirectamente se organizaban las escenas políticas, y que no dejó de tener consecuencias en Argentina no tanto por sus efectos en la credibilidad de la izquierda radicalizada como por el modo en que los grandes partidos ya no se sienten desafiados como antes por la representación, real o imaginaria, de los desposeídos y del conflicto social en general.

El esbozo de los cambios acaecidos durante el proceso de democratización nos conduce a constatar su amplitud y sin embargo a subrayar que, pese a algunas innovaciones, lo que domina aún es el desmembramiento de las formas políticas antiguas sin que las nuevas estén claramente delineadas.

Dentro de este proceso de cambio político caracterizado por una tendencia de fondo a la liberalización, se sitúa la renovación política que se produjo en 1989, que separa dos formas políticas en parte contrapuestas.

Si nos situamos en una perspectiva general debemos observar que ambos ciclos albergan proyectos mayores que ambicionan redefinir el perfil nacional.

El pasaje de los temas políticos a los económicos y de la deliberación a la decisión en la cúspide, se hace en ambos casos bajo el signo de una dramatización de la acción emprendida: si Alfonsín se proponía asegurar la fundación política (democracia por cien años), Menem se propone una modernización decisiva (ingresar la Argentina en el primer mundo).

La gestión Alfonsín se había caracterizado por el voluntarismo político que había querido restablecer una ciudadanía activa como nutriente de la legitimidad aunque como hemos visto el personalismo era considerable. A partir de cierto momento este curso se vio alterado en favor de una orientación de concesiones ante las corporaciones. Con Menem se inaugura otro ciclo que -al menos en sus primeros años- está caracterizado por el decisionismo: un presidente que prevaliéndose de su mandato y de eventuales apoyos corporativos adopta decisiones políticas mayores abortando toda deliberación que las legitime y con una anemia de argumentación sobre sus propósitos.

Pese a su personalismo la gestión presidencial de Alfonsín era tributaria del sistema institucional, de modo que el poder presidencial tenía contrapesos (Corte Suprema relativamente independiente aunque por momentos fuera sometida a la presión del ejecutivo, partido oficial con una situación minoritaria en el Senado que le llevaba a la búsqueda de alianzas transitorias, y luego del 87 pérdida de la mayoría absoluta en Diputados). Importantes iniciativas oficiales se vieron así frustradas como el caso de la ley Mucci de reforma sindical, reformas impositivas y del Estado en 1987 y 88 y otras debieron ser largamente negociadas.

La gestión de Menem tiene, en cambio, características netamente hegemónicas, es decir procura establecer un poder presidencial onnómado ya no en lo referente a las urgencias económicas sino en una dimensión mucho más extendida. En ese sentido apuntan el evitar el debate y el pronunciamiento del Parlamento en decisiones fundamentales, el haber promovido la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema logrando designaciones en su seno que hacen aparecer la cúspide del poder judicial como subordinada a la voluntad presidencial, el uso sin precedentes por parte de esa Corte del procedimiento del *per saltum* que permite retirar intempestivamente expedientes de las instancias judiciales inferiores, el haber removido y designado fiscales y otros funcionarios con responsabilidades de control público sin respetar los usos que requieren el acuerdo senatorial para decisiones de esa naturaleza. Puesto en perspectiva es notoria la desaparición de la tensión entre el Ejecutivo y la justicia federal que había caracterizado al primer ciclo democrático y que había balizado de ese modo un espacio en que la deliberación de la sociedad se hacía posible y era alentada por las instituciones.

La democracia delegativa que parece configurarse adolece de dos vaciamientos que aspiran el poder hacia un centro personalizado. Por una parte la sociedad que se repliega de la vida pública hacia los ámbitos privados dejando la decisión política librada al arbitrio del gobernante sin los límites ni la inspiración que deberían emerger de la deliberación política. Por otra parte un poder expansivo confrontado con pocos contrapesos y que puede decidir tanto más "libremente" cuanto que está poco sujeto a formas, procedimientos y

controles.

Pero esa vocación a la concentración del poder se asocia con un estilo político que refuerza esa tendencia, al consagrar una intervención permanente del Presidente en la vida pública sobre temas variados, y en una confusión del personaje institucional y el privado. Esta intervención se ha constituido en una fuente de perturbación porque la palabra del presidente-ciudadano expresa intereses y pasiones que a veces lo han colocado al borde de la legalidad y en todo caso fuera de la prescindencia esperada de su investidura.⁽¹⁰⁾ Las consecuencias de esta situación no son coyunturales porque la figura presidencial en una democracia no consolidada tiene un rol incitador, sus actos devienen modelos para las costumbres ciudadanas.

Pese a los rasgos apuntados no puede considerarse que una variante de democracia limitada se haya instalado en Argentina. Debe tenerse en cuenta que el poder presidencial está limitado por la propia evolución de la sociedad y por el contexto internacional. A tal punto el poder es tributario aún de la evolución de la opinión pública que la misma composición del gabinete y el entorno presidencial ha variado, acusando los efectos de la crítica aunque generalmente ha sido a regañadientes.⁽¹¹⁾ Aunque se diverge en parte sobre su significación y el poder acentúa los aspectos publicitarios en detrimento del pluralismo institucional, existe un consenso sobre aspectos básicos de la democracia que llevó a Argentina a emprender una acción internacional enérgica ante el desplazamiento de Aristide en Haití, la tentativa de golpe de Estado en Venezuela y, lo que es más significativo, el golpe institucional de Fujimori en Perú.

No obstante el futuro del régimen político es incierto. En un régimen con las características apuntadas la atención está dirigida a la preservación de un umbral de disposiciones formales que lo caracterizan precisamente como democracia, el más elemental de los cuales es la transitoriedad del ejercicio del poder y un grado razonable de vigencia de las libertades públicas. En razón de ello la polémica es creciente en torno al proyecto de reforma constitucional impulsada por el gobierno que a través del establecimiento de la reelección presidencial buscaría despejar el horizonte para un proyecto de hegemonía.

NOTAS

(1) La transmisión del mando de un presidente constitucional a otro en condiciones de legalidad inobjetable y habiéndose cumplido el mandato presidencial completo no se producía desde 1928 cuando Marcelo T. de Alvear fue sucedido por Hipólito Yrigoyen. Y en ese caso se trataba de una sucesión entre líderes de un mismo partido.

(2) Quienes ocuparon cargos de responsabilidad en el equipo económico a cargo del plan Austral sostienen: "Ya desde mediados de 1986 el gobierno radical, ante la evidencia de la fragilidad creciente del programa antiinflacionario se enfrentaba con el dilema de profundizar la política de estabilización al costo de mayor aislamiento político o moverse en el sentido de recuperar espacio político mediante alianzas con distintos sectores de intereses, a cambio de concesiones cuyo costo para la estabilización, aun siendo potencialmente elevado se confiaba en poder 'manejar' o compensar". DAMILL, M. y FRENKEL, R., *Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta*, Estudios Cedes, 1991.

- (3) En verdad la sanción de las leyes de "emergencia económica" y de "reforma del Estado" fueron una condición puesta por Menem para aceptar una transmisión anticipada del mando que de otro modo debía haberse efectuado el 10 de diciembre.
- (4) Alfonsín en su discurso inaugural ante las Cámaras en diciembre de 1983 había prometido que con la democracia se viste, se come y se educa. La adopción de un plan alimentario nacional destinado a distribuir mensualmente un paquete de alimentos básicos ilustraba la magnitud de los nuevos pobres en un país en el cual las clases populares habían conocido en el pasado una relativa prosperidad.
- (5) La misma imputación de la inflación al gasto público coloca a la población en una situación paradójica puesto que la reducción del gasto público implica en el corto plazo una disminución de la actividad económica y frecuentemente reducción del salario y del empleo.
- (6) El término "democracia delegativa" es empleado por Guillermo O'Donnell en su documento de trabajo *Delegative democracy?* que contiene sugestivas reflexiones sobre el tema.
- (7) Salvo para sectores políticos minoritarios que de todos modos no formulaban tampoco alternativas.
- (8) Sobre el liderazgo neo-populista de los ochenta en América Latina ver ZERMENO, S., "El regreso del líder: crisis, neo-populismo y desorden", en *Revista Mexicana de Sociología*, 1989.
- (9) En las elecciones de 1991 triunfaron los candidatos menemistas con la participación activa del Ministro de Economía que hacía campaña prevariándose de los primeros éxitos en la lucha contra la inflación. Pero la política económica sólo era marginalmente criticada por los principales candidatos de la oposición que pertenecían frecuentemente al sector no alfonsinista del radicalismo.
- (10) Los casos más notorios de intervención presidencial se refieren a miembros de su entorno acusados de actos delictivos cometidos a veces valiéndose de los atributos de la función pública, pero asimismo el presidente ha opinado sobre los acontecimientos más diversos incluso los relativos a la responsabilidad penal de ciudadanos que habían cometido delitos.
- (11) Finalmente el temor a la opinión pública alejó del poder a casi todos aquellos que fueron tocados por el escándalo.