

POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

LUIS ALBERTO ROMERO*

La pregunta por la democracia probablemente es hoy la más pertinente para organizar una lectura del más cercano pasado político de la Argentina. Imperiosa y angustiante a la vez, para quienes aquí vivimos, remite a una compleja cuestión: por qué si sus valores se hallan tan sólidamente instalados en el imaginario político argentino, sus realizaciones prácticas han sido siempre insatisfactorias, esporádicas, llenas de promesas incumplidas, entre las que se cuentan, a mi juicio, las del presente. La respuesta debe atender simultáneamente a distintos significados y valores que este principio encierra: una forma de designación de autoridades y de representación política; una manera, pública, racional y civilizada, de negociar los conflictos de la sociedad, un principio de inclusión y de igualdad, que une lo político con lo social, y también un sistema de gobierno que asume los principios de la más antigua tradición republicana. Una exploración por la historia argentina de este siglo, guiada por las preguntas precedentes, quizás ayude a entender, a la luz de la historia, nuestro complicado y poco promisorio presente.

I. La afirmación, 1912-1955

La Argentina asumió en este siglo, de una u otra manera, esos valores y significados. En cierto sentido, se trataba de un proceso político común al mundo occidental donde, en vísperas de la Primera Guerra, se había llegado a la convic-

* PEHESA, Instituto "Ravignani", Universidad de Buenos Aires.

ción —así lo propone Eric Hobsbawm— de que la democracia era el modo más razonable y eficaz de gobernar una sociedad capitalista. Pero en algunos aspectos los condicionamientos locales eran decisivos: la democracia considerada como inclusión política y social a la vez, arraigó más fácilmente en una sociedad expansiva, con capacidad para integrar sucesivamente nuevos contingentes sociales, como lo fue la Argentina entre principios y mediados de este siglo, y como dejó de serlo desde entonces.

En todo proceso de democratización puede distinguirse una parte atribuible a las demandas de la sociedad y otra a la oferta hecha desde el poder: a lo conseguido y a lo concedido. En el caso argentino, en 1912 lo segundo excedió largamente lo primero. Ciertamente no faltaban a principios de siglo reclamos de apertura democrática, pero en verdad tanto la Unión Cívica Radical como el Partido Socialista eran por entonces partidos de cuadros, que debían animar y hasta excitar a una masa de habitantes no demasiado interesados en aprovechar los beneficios de la ciudadanía. No es que fueran apáticos —las huelgas del Centenario o el Grito de Alcorta lo prueban— sino que los espacios políticos que ofrece la democracia no les parecían atractivos o útiles para dirimir los conflictos. Fueros las elites políticas —y particularmente el grupo constituido en torno del presidente Roque Sáenz Peña— quienes vislumbraron las ventajas de la democratización política para canalizar en esos espacios de negociación los conflictos sociales, para revitalizar la legitimidad del Estado, e inclusive para airear un poco la propia práctica política, dominada por caudillos y maquinarias electorales. Para ello era necesario constituir una ciudadanía que tardaba en aparecer espontáneamente —pese a que desde 1853 la Constitución establecía el principio del sufragio universal— de modo que este debía ser obligatorio. El “quiera el pueblo votar” de Sáenz Peña es mucho más un imperativo que una expresión de deseos.

Pero a partir de este acto inicial, de esta decisión tomada desde el Estado, la sociedad aceptó la propuesta. Lo hizo tímidamente al principio —la participación electoral en las elecciones posteriores a 1916 fue sorprendentemente baja— y firmemente luego, hasta llegar a la plebiscitada elección de Yrigoyen en 1928, verdadero pico de participación y movilización. El aprendizaje de la democracia fue intenso, aunque las formas variaron según las características regionales de una sociedad nacional heterogénea. En el norte del país, por ejemplo, lo novedoso fue quizás el arraigo de una identidad política nacional, el radicalismo yrigoyenista —hecho novedoso en un país donde la nacionalidad se apoyaba en bases tan endebles—, manifiesta por ejemplo en la proliferación de mates o pañuelos con la imagen del caudillo. En la ciudad de Buenos Aires, en cambio, las prácticas políticas se entretejieron con las de las asociaciones voluntarias, como las sociedades de fomento barriales. Como lo quería Tocqueville, los ciudadanos aprendieron a la vez a construir la ciudad y la ciudadanía; reclamaron por el arreglo de una calle, por su iluminación o por la habilitación de una escuela en un barrio nuevo, y canalizaron esas demandas a través del comité barrial, o peticionaron con seguridad a las

autoridades. Aquí, o entre los chacareros de Santa Fe o Córdoba, las identidades políticas se apoyaron en una ciudadanía constituida como responsabilidad y como derecho.

Aunque instalada con firmeza en el imaginario y en muchas de las prácticas de la sociedad, hacia mediados de siglo la democracia no había llegado a constituirse en un sistema eficaz para gobernarla. El primer y decisivo fracaso ocurrió en la gran crisis social que sacudió al país entre 1917 y 1922. La magnitud de la conflictividad —de la que la Semana Trágica de 1919 fue sólo su manifestación saliente— superó las buenas intenciones y la capacidad del gobierno de Yrigoyen para administrar democráticamente los conflictos y lo llevó a tolerar una represión más dura que la tradicional. Sobre todo, las clases propietarias, que habían aceptado con dudas y reticencias la apertura democrática propuesta por su elite dirigente, descubrieron no sólo que eran incapaces de competir electoralmente con el radicalismo, sino que en el nuevo contexto de crisis social y de crecientes dificultades económicas, tan distinto del clima tranquilo y optimista de 1912, la democracia había dejado de ser un sistema eficiente y confiable de gobierno. Acuciados por la presencia de los “bárbaros” en las propias puertas de la ciudad, los sectores propietarios discutieron con intensidad y profundidad las alternativas del país, en foros tales como la Liga Patriótica, el Museo Social, la Revista de Economía Argentina, la Asociación Nacional del Trabajo o la misma Iglesia Católica. En diversos tonos, la alternativa democrática dejaba lugar a otra que atendía más —como en muchas partes de Europa— a la autoridad no condicionada, a los poderes reales de la sociedad y a su expresión corporativa. La propuesta enunciada hacia 1917 se desplegó en la década del treinta, cuando el Ejército derribó a Yrigoyen y clausuró la primera experiencia constitucional, y en la del cuarenta, cuando Perón echó las bases de un tipo de Estado fuertemente apartado de la tradición liberal, y entre muchas diferencias y matices, hubo un rasgo común: la preferencia por los escenarios corporativos y por la negociación directa entre el Estado y los intereses sociales.

Tan importante como eso fue la escasa vocación republicana de los dos dirigentes electos con el más amplio respaldo electoral: Yrigoyen primero, y luego Perón, no hicieron lo suficiente para consolidar las formas insitucionales democráticas. No caracterizó al caudillo radical ni el culto a las formas parlamentarias, ni la preocupación por el equilibrio de poderes, ni la separación entre las cuestiones del Estado y las del partido, ni tampoco el diálogo y negociación con fuerzas políticas divergentes. La desvalorización del Congreso, las intervenciones federales, usadas en muchos casos para desembarazarse de dirigentes rivales, así como la rotunda afirmación de la identidad entre la “causa radical” y la nación, indican la perpetuación de prácticas y estilos políticos del régimen “oligárquico”, no barridos por la ola democratizadora. Todo ello, ampliado, caracterizó a Perón, que organizó su movimiento entrelazando los cuadros políticos con los del Estado y subordinándolo a la autoridad suprema del líder; que transformó el programa peronista en Doctrina nacional, que desterró a los opositores —la aborrecida “antipatria”— a las

tinieblas exteriores. Perón agregó a ello un respeto cada vez menor por las libertades y garantías individuales, que para Yrigoyen habían sido fundamentales, y un repudio explícito de la tradición liberal.

Lo singular es que, pudiendo exhibir tan pocos logros en cuanto a realizaciones institucionales, la democracia haya permanecido en este período tan arraigada en el imaginario político argentino. Suele hacerse habitualmente la cuenta de los fracasos y defecciones: la tolerancia y hasta complacencia de la sociedad con los golpes militares, la relativa indiferencia ante el fraude o el ejercicio autoritario del poder. Si para el político es importante condenar la desviación de la norma, para el historiador a veces es más útil preguntarse por qué ésta se cumple, aunque sea de manera parcial y defectuosa. En 1930 la propuesta inicial del general Uriburu, autoritaria, corporativa y filofascista, debió retroceder ante la repulsa general, y dejar lugar a otra propuesta por el general Justo que, aunque falseando la expresión de la voluntad popular, mantenía sus formas, así como el respeto a la tradición liberal. ¿Qué razones había para que esto ocurriera, cuando por entonces en el mundo la democracia estaba desprestigiada, cuando las clases propietarias locales desconfiaban y hasta abjuraban de ella, y cuando no podía reconocerse en el país ni una tradición arraigada ni una sólida institucionalidad? En 1936, la consigna de la democracia sirvió para articular un vasto frente opositor al gobierno de Justo, que incluía al radicalismo, al socialismo, al comunismo, a los sindicatos obreros y al conjunto de los sectores progresistas. Este agrupamiento —tan similar a los frentes populares europeos—, que fracasó en su instrumentación política, acompañó sin embargo el proceso de polarización de la sociedad, que creció desde entonces hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, y en 1946 logró aglutinar a un poco menos de la mitad del electorado, cuya identidad política se organizaba alrededor de la democracia.

Frente a él, el peronismo tenía también vigorosas raíces en la democracia, aunque en otra dimensión, a la que llamaban “real”, para distinguirla de la “formal”. Tal el sentido de la vigorosa inclusión, política y social, que significó su irrupción, en la luego mítica fecha del 17 de octubre de 1945; de democratización de las relaciones sociales, de arrasamiento de cuanto elemento quedara de “antiguo régimen” en la sociedad argentina. Como en 1916 con el radicalismo, el advenimiento del peronismo en 1945 se incluía en los grandes procesos de incorporación de la sociedad argentina, y más allá de las características de su conducción política, expresaba, en un estilo más plebiscitario que republicano, un último gran movimiento democratizador.

Así, en ese sentido un poco paradójico, y contra lo que fue la experiencia de quienes se opusieron tenazmente a Perón en nombre precisamente de la democracia, puede pensarse que en 1955, a la caída de éste, se cierra un ciclo, de tono predominantemente positivo, en la construcción de lo que era, a la vez, una fórmula política y una forma social.

II. Crisis y recuperación, 1955-1995

Quien en 1955 lograra despojarse de las pasiones por entonces encendidas, y observara la larga historia de la democracia argentina, habría constatado que, más allá de las muchas promesas incumplidas —entre ellas, la conformación de un sistema institucional auténticamente republicano— el ejercicio de la ciudadanía constituía un valor arraigado en la sociedad; habría percibido también que éste tenía tanto una dimensión política como social, y que reclamaba tanto la participación en la toma de las decisiones como la inclusión igualitaria en los beneficios que esa sociedad generaba.

1955 divide, en mi opinión, las aguas en el decurso secular de la sociedad y la política argentina. Desde entonces comienza un largo y profundo proceso de crisis y descrédito de la democracia, seguido de una reciente recuperación, tironeada por el recuerdo de las antiguas formas y de las promesas tradicionales, y por la dura realidad en que le toca hoy vivir a la sociedad argentina, ciertamente poco propicia a aquella vieja concepción de la democracia. Una exploración por esta crisis y recuperación —una mirada al pasado pensando en el futuro— quizá permita plantear de manera más realista y racional nuestros proyectos y expectativas.

La Revolución Libertadora, que se había propuesto reconstruir la democracia, proscribió al peronismo, y este acto —ampliamente compartido, por acción u omisión, por quienes la apoyaron— tiñó de ilegitimidad el intento. Desde entonces el escenario político estuvo ocupado por quienes compartían el pacto de proscripción, pero sin renunciar a la negociación espuria que, como a Frondizi, los beneficiara con el caudal de sufragios peronistas. Era un escenario ilegítimo e inconsistente, habitualmente relegado por otro, de índole corporativa, donde los poderes reales negociaban con más comodidad: las Fuerzas Armadas, los empresarios y el sindicalismo peronista, convertido en la “columna vertebral” del movimiento y beneficiado con una doble representación. Se trataba de una negociación crónicamente empatada: cualquiera de sus participantes podía vetar la propuesta de los otros, y ninguno tenía fuerza para imponer la propia.

Por entonces el nuevo rumbo de la economía traía aparejada una presión cada vez más fuerte sobre las conquistas sociales establecidas por el Estado peronista, y aún sobre el status de los sindicatos. En ese contexto de conflicto social, creció el descrédito de la democracia. Los empresarios consideraban que constituía un obstáculo para la necesaria transformación de la economía, y acusaban de ineficacia al gobierno constitucional de Illia; los militares encontraban en ella un obstáculo para su nueva misión: la erradicación del comunismo; los sindicatos orientados por Vandor se desenvolvían con natural comodidad en la negociación corporativa; los partidos políticos no podían remontar el vicio de su ilegitimidad y finalmente, la opinión pública más progresista concebía la democracia como el “opio burgués”, capaz de alejar al pueblo, y particularmente al peronismo, de su destino

revolucionario. Cuando en 1966 las Fuerzas Armadas derribaron el gobierno constitucional, y anunciaron su clausura definitiva, nadie salió a defenderla.

Onganía rompió el largo empate, combinando el autoritarismo con una política económica orientada a barrer los obstáculos que pudieran trabar el desarrollo de los sectores capitalistas más concentrados. Fue en ese contexto que surgió un movimiento social vigoroso, cuya acta de nacimiento fue el Cordobazo de 1969, y que se desplegó con vitalidad durante cinco años, incorporando los más variados sectores: estudiantes, obreros, trabajadores agrícolas, empresarios regionales, pequeños comerciantes, todos ellos golpeados, de una u otra manera, por la política de la llamada Revolución Argentina. Pero no fue un simple movimiento reactivo. En los tiempos de la Revolución Cubana, el Mayo francés, la guerra de Vietnam, el Che yacente o Woodstock, todo conflicto social parecía la aurora de un mundo nuevo, en el que de un golpe podían ser eliminadas las miserias de éste.

La Argentina vivió una verdadera "primavera de los pueblos", uno de esos momentos singulares en que las sociedades se ponen en movimiento y, sin saberlo exactamente, generan transformaciones profundas. La "primavera" poseía uno de los componentes esenciales de una cultura política democrática: el deseo generalizado de participación, la estrecha imbricación que cada uno veía entre su destino individual y el colectivo. Pero la alternativa democrática estaba totalmente ausente de las expectativas colectivas, y este fue su drama. Existía la convicción de que la revolución era inminente, y que el poder, conquistado con violencia, estaba al alcance de la mano. En el imaginario social, el mundo se dividía en amigos y enemigos, y estos debían ser excluidos, y en última instancia eliminados. La única alternativa política que se ofreció a esta vasta y multiforme movilización, que esperaba una conducción, fueron las organizaciones armadas, que llevaron hasta sus últimas consecuencias la lógica del poder, la exclusión y la violencia, y vieron alzarse frente a ellas a quienes, con medios mucho mayores, asumieron desde el Estado la misma lógica.

La restauración de la democracia en 1973, el levantamiento de las proscripciones, el retorno triunfal de Perón, no sirvieron de mucho. Con todo el poder en sus manos, Perón no pudo detener los enfrentamientos de la sociedad, instalados en su propio movimiento. El escenario democrático, recientemente reconstruido, no agravó los conflictos —nunca hubo oposición más leal—, pero tampoco sirvió de mucho a la hora de aquietarlos.

En 1976 el crédito de la democracia seguía siendo casi nulo, y así pudo avanzar libremente la dictadura militar, que combinó una represión transformada en terrorismo de Estado —destinada a eliminar a unos y a acallar al resto— con un proyecto de transformación radical de la sociedad, que eliminara el conflicto social, suprimiendo varios de los factores que lo estimulaban y reduciendo la capacidad del Estado, desde donde se temía que un gobierno democrático redistribuyera los ingresos de la sociedad. Libres de su control, pudieron crecer los nuevos grandes grupos económicos, beneficiarios del gran proceso de concentración. Estos cam-

bios fueron profundos y en cierto modo definitivos. Los políticos no. En el marco de la derrota militar en Malvinas, la sociedad encontró la pequeña brecha inicial para hacerse oír, recuperar su voz y su capacidad de protesta.

El movimiento social que renació desde 1982 tuvo algunas similitudes con la anterior movilización de 1968-75, pero una diferencia sustancial: la democracia había vuelto a ser una consigna válida y unificadora. A diferencia de 1970, la violencia estaba excluida, la fe en una unidad mágica del pueblo estaba reemplazada por una sólida convicción pluralista, y sobre todo, se afirmaba su dimensión ética: ningún fin justificaba los medios. Las olvidadas prácticas de la democracia fueron rápidamente recuperadas, los partidos se llenaron de afiliados y las manifestaciones fueron masivas. Fue una nueva "primavera de los pueblos", cuya sensibilidad captó con precisión Raúl Alfonsín: todo era posible con la democracia.

Pero la democracia que ilusionaba era un poco aséptica y conformista, expresaba de manera muy débil los intereses básicos de la sociedad, y en aras de las coincidencias evitaba la confrontación y las definiciones. Pronto las ilusiones debieron confrontarse con la realidad: la solidez de los poderes corporativos —el sindicalismo, las Fuerzas Armadas, los grupos empresarios más concentrados—, y la debilidad de un Estado largamente carcomido. El gobierno democrático tenía detrás de sí una fuerza política no despreciable: la civilidad, cuya identidad trascendía opciones políticas y afiliaciones corporativas. Para convocarla se apelaba al discurso clásico de la democracia: el bien común frente a los intereses. En muchas ocasiones, se logró tensar esta fuerza al máximo de sus posibilidades, como en la Semana Santa de 1987. Pero esa vez no bastó para doblegar a uno de los poderes corporativos. Ese fue el punto de inflexión de la ilusión democrática, y el comienzo de la larga ola de desilusión, en la que aún hoy estamos inmersos.

El gobierno que siguió a Alfonsín, encabezado por el doctor Menem, candidato peronista, operó una verdadera "revolución copernicana" en materia de políticas económicas y sociales: privatización de empresas del Estado, disolución de muchos de los mecanismos de control, recortes en los gastos sociales del Estado, incluyendo salud y educación, eliminación de toda protección a la industria y apertura económica total. Asumiendo y llevando hasta sus últimas consecuencias los cambios mundiales, se ha profundizado un proceso de polarización social, que sigue avanzando: altísima desocupación, grandes sectores de marginalidad, empobrecimiento de las clases medias. Si en este terreno es difícil encontrar una identidad peronista, esta aparece más claramente en el estilo político del gobierno menemista: en la corrupción, el autoritarismo, y en la escasa adhesión a los principios republicanos, y también en una voluntad de poder que carece de límites. No es difícil percibir hasta qué punto se halla hoy amenazada nuestra tradición republicana. En cambio, no es tan claro qué es lo que pasa con la democracia.

Hoy nadie teme realmente la vuelta del autoritarismo militar. La democracia no parece amenazadora para los grandes proyectos de reestructuración de la sociedad y de la economía, ni tampoco parece ser una fuente de opciones o

alternativas. Predomina la atonía y la indiferencia, y la posibilidad del manejo mediático del electorado. El sufragio retrocede ante la encuesta de opinión y la figura del ciudadano es reemplazada por la del contribuyente. Nadie piensa en la democracia como panacea, aunque tampoco se piensa en renunciar a ella.

La democracia de fines de siglo es muy distinta de aquella ilusionante de la primera mitad. Por entonces, ya se trataba de la democracia "formal" o de la "real", estaba asociada con una sociedad móvil y expansiva, y el ejercicio de la ciudadanía era una dimensión más del vasto proceso de incorporación social. De alguna manera, democracia se asociaba con igualdad, y la vinculación de la ciudadanía con las decisiones políticas se traducían en distinto tipo de beneficios sociales que podían ser repartidos más equitativamente. Hoy ya no hay beneficios que repartir; sólo hay cargas y sacrificios. Nuestra tradicional manera de concebir la democracia no nos sirve para alimentarla de un nuevo sentido. A diferencia de nuestra vieja sociedad móvil, basada en la aventura individual —bien que sostenida por el Estado— parece haber llegado la hora de las grandes solidaridades sociales, aquellas que, en otros contextos, posibilitaron la constitución de vigorosos protagonistas, confiados en su capacidad de transformar sus circunstancias. Nuestra historia no es demasiado rica en tradiciones de solidaridad, pero algunas tiene. Quizás ha llegado la hora de indagar en nuestro pasado desde una perspectiva distinta, que nos permita pensar en un nuevo proyecto.