

ESTADO, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA. UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

DARÍO MACOR

Darío Macor: «Estado, democracia y ciudadanía. Una perspectiva histórica», en: D. Macor (ed.): *Estado, democracia y ciudadanía*, Red de Editoriales de Universidades Nacionales y diario *Página 12*, edición especial del diario *Página 12*, Editorial La Página, Buenos Aires, 2000.

En las últimas décadas ha tenido lugar en Argentina una transformación de la sociedad impensada apenas unos años antes. Impensada no sólo por la rapidez de los cambios sino también –y es seguramente la fuente principal del desconcierto contemporáneo– por la dirección de los mismos.

Como a comienzos del siglo XX, quienes pasaron el umbral a este nuevo siglo en la madurez de su vida personal pueden dar cuenta de esta transformación societal desde su propia experiencia de vida. Ahora como entonces, las experiencias juveniles embellecidas por la nostalgia retienen imágenes de otra Argentina, bien distinta a la del presente. A comienzos del siglo XX, los recuerdos de la sociedad aldeana, ordenados por la memoria, venían a confirmar y a reafirmar la densidad de una transformación de la que la Historia daría cuenta desde registros menos íntimos y también, si se quiere, menos arbitrarios. En este tiempo que coincide con el inicio del siglo XXI, el pasaje es igualmente abrupto aunque de distinto orden: de ese lugar de la infancia y la adolescencia donde se forjaron las primeras representaciones sociales teniendo como centro predominante a lo estatal, a la madurez actual en la que esa centralidad ha estallado dejando una miríada de fragmentos de un rompecabezas donde lo público se resiste a ser representado, reconstituido.

Sin embargo, los parecidos de familia entre aquel cambio de siglo y éste que nos ha tocado se agotan en la común incertidumbre provocada por los cambios y la reconstitución de la sociedad. Más allá de esa incertidumbre, la Argentina contemporánea está tan alejada de su centenario pasado que se ha transformado en un objeto de culto para la investigadores interesados en develar las tramas paradójales de una involución pocas veces vista en la historia.

En las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX la incertidumbre frente a la acelerada transformación estaba mediada por un optimismo fundado. Desde el privilegiado mirador del cambio de siglo, cualquier observador iniciado podía constatar fácilmente la exitosa constitución de *una nación en el desierto* sobre la base de una eficaz integración al mercado mundial.

Por supuesto que ese mismo observador no podía dejar de registrar la importante agenda de problemas más allá de la veleidosidad del éxito. Principalmente la conflictividad político-social que venía de la mano de la constitución de una sociedad plenamente capitalista con sus desigualdades sociales. Igualmente, por los problemas de legitimidad de una forma de dominación política, que podía contener a la sociedad de 1880 pero que se alienaba cada vez más a medida que se transformaba. Sin embargo, nuestro observador no pecaría de ingenuidad por enfrentar esa situación con optimismo: si habían bastado unas décadas para realizar tamaña empresa de invención de la sociedad, seguramente se resolverían con igual éxito estos problemas cuya magnitud era difícilmente comparable con los que se debieron enfrentar cuando la Argentina era todavía un proyecto pensado por sus hombres con mayor clarividencia.

Sabemos hoy que uno de los principales efectos de la combinación de la *cuestión social* con la pérdida de legitimidad del sistema político, fue la puesta en cuestión, en el seno de la misma élite dirigente, del régimen político oligárquico que había permitido mantener el control del Estado en manos de esa élite a lo largo de la travesía de la modernización. La pregunta por la legitimidad del régimen político que abrió las puertas al autorreformismo, revivía, bajo la influencia del clima del centenario de la revolución de mayo, el contrapunto sostenido por Alberdi y Sarmiento medio siglo antes frente al problema de construcción de la ciudadanía civil y política.

Tras décadas de sostenido crecimiento económico que habían modelado esa nueva sociedad, las previsiones alberdianas de depositar el peso de la modernización en la ciudadanía civil podían verse satisfechas. Sin embargo, la pregunta del centenario indaga por la legitimidad política; por saber, en fin, si de veras es factible que la *república posible*, que descansaba en la laboriosidad del habitante, diera paso a la *república verdadera*, en busca de la virtud ciudadana que había desvelado a Sarmiento.

La respuesta a esta pregunta del centenario es conocida. El autorreformismo oligárquico logrará plasmar la reforma electoral e iniciar con ella el proceso de ampliación del sistema político que, contradiciendo las previsiones de los diseñadores,

dores, no significará la incorporación progresiva del radicalismo como minoría opositora sino, por el contrario, la constitución de una mayoría electoral que se revelará imposible de derrotar electoralmente. Los 14 años de reinado radical que se inician entonces, condensan los problemas propios del ingreso de la Argentina a la política de masas de la mano de la democracia electoral; de la ampliación de la ciudadanía civil, asegurada en el modelo alberdiano, a la ciudadanía política, que se promovía compulsivamente con la obligatoriedad del sufragio, para renovar los dispositivos de legitimidad de la dominación política y social.

Desde la torre del Estado esta primer experiencia de democratización electoral y política tiene un cierre no menos conocido: 1930 inaugurará una nueva etapa en la política argentina con la irrupción del poder militar, no dispuesto desde entonces a matizar su protagonismo político. En esta clave, la fisura más profunda que esta fecha encierra, es la que separa a la Argentina que nacía con ella de esa tradición republicana en cuyo nombre se había construido el edificio estatal y que encontró su epílogo –no sin contradicciones– en la experiencia radical.

Peró el proceso de democratización no se agota en el Estado. Por el contrario, remite a una sociedad expansiva, abierta y móvil y a la producción simbólica con la que esa sociedad se da sentido a sí misma. El proceso de invención de la Argentina y de los argentinos con el que nuestro país ingresa en el siglo XX, tiene uno de sus pactos fundantes en la educación. En la institución de esa nueva sociedad, el edificio educativo cumplía un papel central que se extendió a lo largo de las primeras décadas de este siglo, con el que lo escrito, el universo de lo letrado, se transforma hasta alcanzar la centralidad de la cultura, ese núcleo donde se le da sentido a las cosas y a los hombres. La decidida intervención del Estado en este ambicioso proyecto educativo no sólo fue capaz de dar un sentido colectivo a una sociedad de mezcla, sino que a la postre se reveló como la impronta más duradera y distintiva del país.

La educación completaba así el rostro de una Argentina fuertemente expansiva y socialmente incluyente, que encontraba su mayor fuente de legitimidad en los niveles de movilidad social, lo suficientemente pronunciados como para que la mayoría pensara que estaba en sus posibilidades ciertas. Paralelamente, aunque de manera más mediada, la educación cumplía un rol no menos trascendente: dotar a la sociedad de los elementos necesarios para enriquecer la capacidad de mirarse a sí misma, de atreverse a pensarse desde un lugar que gracias a la teoría podía escapar de las cárceles de la experiencia.

Si la fisura del treinta es imposible de ignorar, es porque ella encierra más de un signo del deterioro de esa Argentina de la primera república. Los *dorados* años veinte no son sólo el epílogo de esa tradición republicana que fracasa en el intento de avanzar en la democratización política; son también la meseta final para el modelo de desarrollo sobre el que se había asentado el espectacular crecimiento de la economía. A partir de entonces, y salvo breves coyunturas, en el mercado mundial no volverán a reproducirse las condiciones que habían favorecido el crecimiento tan espectacular de la economía argentina. El dispositivo que asignaba a la educación un lugar tan importante —aunque vulnerable frente a las mutaciones del desarrollo económico— se revelará capaz de sobrevivir y, más allá de las políticas educativas concretas, su impacto en la conformación de las tramas culturales de la sociedad puede rastrearse con cierta certeza hasta los años sesenta. A través de ella, entonces, es posible establecer un diálogo entre los siglos XIX y XX en el que la Argentina se empecina en parecerse a sí misma.

La coincidencia de la crisis en el modo de desarrollo y en las formas de dominación política carga a 1930 de una singularidad especial, de clausura. Más allá de las arbitrariedades del almanaque, a partir de esa fecha no hay dudas que estamos en pleno siglo XX. Será en la década del treinta cuando, bajo las imposiciones de los cambios producidos en el mercado mundial por la Gran Crisis, el bloque conservador en el poder irá construyendo el Estado intervencionista, que luego el peronismo profundizará y reorientará socialmente terminando de conformar una nueva matriz de organización societal con epicentro en el Estado.

Esa Argentina estadocéntrica alcanzó su madurez a mediados de la década del cuarenta y entró en su fase terminal en los recientes años noventa, luego de una agonía de algo más de una década marcada por la crisis del petróleo y, centralmente, por la dictadura militar iniciada en 1976.

El principal sostén de esa sociedad estadocéntrica residía en la fuerte intervención del Estado, único centro que podía garantizar el desarrollo de una sociedad industrial a partir de la sustitución de importaciones y, con ella, el pleno empleo y la distribución de ingresos necesaria para garantizar la reproducción del círculo virtuoso de la economía en los límites del mercado interno. En el recorrido de esa Argentina es posible reconocer varios hijos diletos, algunos de los cuales tienen mérito suficiente como para competir por la primogenitura: el poder militar, que emerge como tal a la par de la autonomización del Estado; el sindicalismo obrero construido sobre el modelo peronista con un poder inversamente proporcional a

su autonomía del Estado; un empresariado industrial desarrollado y sostenido a las sombras de las prebendas estatales; y el peronismo que, aunque es en sí mismo diferente a cada uno de aquellos hermanos, es el mejor dotado para hablar en nombre de la mayoría sino de todos los integrantes de la familia.

En muchos aspectos esa organización societal fue más exitosa de lo que hoy suele reconocerse, aunque estuvo marcada desde su origen por una contradicción irresoluble entre las necesidades de la economía y las necesidades de la sociedad. Si lo que era bueno para la economía no parecía bueno para la sociedad y viceversa, si las necesidades de la economía y de la sociedad no encontraban un punto de coincidencia, eso se debía fundamentalmente a uno de los problemas más perdurables de los que vinieron de la mano de la crisis del treinta: desde entonces, la Argentina no pudo encontrar un lugar en el mundo que fuera compatible con las expectativas de desarrollo interno de la sociedad. Contradicción que se reforzaba por una crisis igualmente severa en el campo ideológico, que impidió el desarrollo de un consenso político básico sobre cuya base pudiera establecerse una dirección político cultural integrativa de los actores colectivos más representativos, que por el contrario ingresaron en una fase de deslegitimación del adversario minando al sistema político en su conjunto más allá del gobierno de turno.

Esa contradicción medular de la Argentina del siglo XX, entre el desarrollo económico y el desarrollo social, sobredimensionó el lugar del Estado como único centro con los atributos necesarios para mediar el impacto de esa contradicción y, a la vez, demorar su sinceramiento. Un centro estatal tan exclusivo y el vacío provocado por la ausencia de un consenso político básico capaz de regular la competencia por capturar el manejo de los recursos de ese Estado, ayudan a explicar las modalidades que irá adquiriendo el enfrentamiento político, cuya desmesura sólo forzosamente puede corresponderse con las alternativas sociales y económicas que se ponían en juego.

Desde este ángulo, los logros de la Argentina estadocéntrica son más notables aún. A pesar de la incapacidad para resolver una inserción exitosa en el mercado mundial y de la crisis de legitimidad del campo político, hasta que la crisis petrolera de los setenta balizara los comienzos del fin, esa Argentina centrada en el Estado sostuvo un nivel de equilibrio social que parecía desmentir las señales de alarma que provenían de la esfera económica. Este tejido social, que tenía un insumo importante en aquel dispositivo educativo de sostenida vigencia, contenía y limitaba el impacto de las dificultades económicas y el bloqueo entre los distintos actores políticos.

Sin embargo, poner el acento en la contradicción entre el desarrollo económico y el social nos devuelve una imagen de una nación que atravesaba una *larga agonía*, cuya suave pendiente ayuda a explicar su no advertencia por los actores involucrados. Si aceptamos esta imagen, el problema a resolver es en qué punto determinar el pasaje de esa agonía suave a un nuevo cuadro abrupto y terminal. Y no se trata, por cierto, de un problema al que pueda responderse satisfactoriamente con la determinación de una fecha, sino más bien de una suma de factores de distinto orden y no necesariamente coincidentes desde su origen.

Las lecturas económicas de este proceso coinciden en destacar la crisis del capitalismo de posguerra a mediados de los años setenta. La impactante alteración en los precios relativos a partir de la crisis del petróleo de aquellos años, no hace sino reflejar el final de una época que, al amparo de un círculo virtuoso que potenciaba simultáneamente la producción y el consumo, había promovido un notable crecimiento de la economía capitalista bajo la hegemonía norteamericana.

La lectura política de esta crisis terminal es más dificultosa de concentrar en un punto. Aunque la tentación a colocar la frontera en 1976 es siempre atractiva, el hacerlo no haría sino jerarquizar la pregunta sobre cómo fue posible que sucediera lo que comenzó en el otoño de aquel año. Dicho de otra manera, cómo explicar la última dictadura militar como punto de llegada del proceso político del corto siglo XX.

Hay aquí dos mojones históricos que resultan claves para lo que en el 76 se transformó en tragedia. El primero, que podemos datar en 1955 con la caída del peronismo, pero que encuentra su nitidez con la proscripción y persecución de esa fuerza política en los 10 años subsiguientes. El segundo, que puede reconocerse en las características que asume el poder militar inaugurado en 1966. La fuerte intervención del Estado burocrático autoritario para alterar el equilibrio inestable de fuerzas que caracterizaba a esa Argentina estadocéntrica –para terminar con el *empate* político-social–, constituyó un punto de fuga de la tradicional conflictividad interna que, recién entonces, ingresará en el territorio en el que la violencia somete a la política a sus dictados.

La formidable concentración de fuerzas producida por la clausura política de 1966, y las modalidades fundacionales de esa intervención militar, al transformar cualitativamente la conflictividad política, constituirá una verdadera coyuntura crítica alrededor del año 1973, cuyo desenlace sería decisivo para el futuro inmediato.

Un resultado de esa concentración de fuerzas fue el sobredimensionamiento

político del peronismo y del propio Perón, transformados en una máquina de acumulación política que garantizaría su éxito electoral y –lo que no era menos importante– la aceptación de las otras fuerzas políticas de un rol subordinado en un sistema destinado a la hegemonía de ese peronismo renaciente. Pero esa acumulación indiscriminada trasladaba la conflictividad política puertas adentro del peronismo, prenunciando una implosión que fue sistemáticamente asistida por una suma de irresponsabilidades políticas que aún esperan un análisis desapasionado.

Sobre la anomia social producida por tan desgastante enfrentamiento político, el poder militar encontraría no sólo el espacio para recuperar lo que apenas tres años antes había perdido de una manera que parecía definitiva, sino las condiciones de posibilidad para consumir un verdadero genocidio. La nueva dictadura militar llevaría a la perfección prácticas no ajenas al gobierno peronista pero transformándolas en sistema: el terrorismo de Estado; y dándole una orientación precisa: desarticular el tejido social y político sobre el que se sostenía la Argentina estadocéntrica, aunque sin desarmar todavía al Estado y su capacidad interventora que se necesitaba precisamente para esa tarea más estructural.

Sobre la Argentina arrasada por el terrorismo de Estado fue construyéndose lentamente un nuevo consenso político con dos rostros no necesariamente simultáneos.

El primero de esos rostros del nuevo consenso respondía a la esfera de lo político, y establecía una jerarquización de la democracia en términos que no reconocían antecedentes en las décadas inmediatas anteriores. El otro rostro, no acompañó paso a paso al primero, sino que requirió de un tortuoso aunque breve aprendizaje en los primeros años del gobierno alfonsinista. Este segundo rostro del nuevo consenso político se presentaba como una respuesta a los dilemas de la crisis económica poniendo el acento en dos temas centrales: la globalización de la economía, que demandaba una reubicación de la relación de Argentina con el mundo; y el lugar del Estado nacional en el nuevo contexto económico.

Si la revalorización de la democracia tiene su punto de inflexión en la crisis del gobierno militar precipitada por la aventura de la guerra de Malvinas; el nuevo consenso predominante en torno a la necesidad de reformular el Estado y de adaptarse a las imposiciones de la globalización (aunque con un abanico de alternativas y matices) se impondría de manera no menos abrupta y disimulando esos ricos matices después de la hiperinflación que, en 1989, terminó con la ilusión alfonsinista de compatibilizar el proceso de democratización con la reforma del Estado y la globalización de la economía, precipitando su salida del poder.

Desde entonces, el acelerado ritmo de transformación de la sociedad ha constituido un verdadero cambio de época, en un salto sin beneficio de inventario de aquella sociedad estatalista que signó al siglo XX a otra, mercadocéntrica, que en sus orígenes gustaba presentarse como inevitable adelanto del siglo XXI (obviedades de la política) y como ingreso acelerado al primer mundo (ingenuidades de la política). Como en el cierre de un círculo perfecto, fue el peronismo, el sujeto político que más ayudó a construir esa matriz estadocéntrica que le había reservado desde mediados del siglo XX un lugar tan privilegiado, el que con el mismo entusiasmo y las exageraciones propias de las conversiones tardías se dio a la tarea de desarmar ese edificio societal trabajosamente construido a lo largo del siglo XX.

En este salto de época, la Argentina no sólo ha dejado en el pasado esa forma de organización social centrada en el Estado que caracterizó su desarrollo posterior a 1930, sino también ese inestimable capital social, político y cultural que definió la fisonomía particular de la Argentina moderna desde las décadas finales del siglo XIX.

Los significados de este cambio tan radical para el futuro son difíciles de prever en toda su dimensión, aunque los problemas que se acumulan sin solución de continuidad en la Argentina de estos días van revelando la seriedad del deterioro. Igualmente imprevisible es el impacto que este deterioro de la sociedad y el Estado puede tener para la democracia política, recuperada en 1983 pero cuyas cualidades guardan una relación muy estrecha con las condiciones sociales sobre las que se define el perfil de la ciudadanía.

La rapidez de los cambios ha generado también otro problema: más allá de la coyuntura, ¿cómo pensar el Estado, la democracia y la ciudadanía después del agotamiento de las formas de dominación política y social predominantes en el último medio siglo? ¿Con qué instrumentos hacerlo, cuando el conjunto de las nociones y creencias que abonan las principales tradiciones políticas argentinas se han constituido precisamente bajo ese paradigma estadocéntrico, y el nuevo consenso político alcanzado en la década del ochenta está teñido por el carácter reactivo con el que fue asumido por las principales fuerzas políticas?

En los límites de este texto no intentaremos responder a interrogantes tan complejos, sólo señalaremos algunos temas que por su importancia no deberían faltar en la agenda con la que se piense la Argentina contemporánea.

El primero de ellos pasa por tratar de determinar el punto en el que estamos situados. Es decir, frente al agotamiento de esa matriz estadocéntrica, ¿es suficiente

reemplazar al Estado con el mercado para dar cuenta de la realidad actual? En este sentido es conveniente avanzar en un diagnóstico que dé cuenta de la coincidencia entre ciertas dimensiones de la forma societal característica del siglo XX y otras dimensiones que remiten a una organización social todavía difícil de reducir a la unidad.

La realidad contemporánea está pautada por una transformación estructural: la crisis del Estado-nación en las modalidades que adquirió bajo el patrón keynesiano, por un lado, y la de la sociedad industrial y el modelo fordista de producción, por otro. El polifacético concepto de globalización, remite tanto a las nuevas pautas de acumulación y competitividad de la economía, como a la pérdida de capacidad de intervención de los Estados nacionales frente a un fenómeno –no sólo económico– que trasciende sus fronteras. Sin embargo, como ha señalado recientemente Manuel Garretón, la sociedad en la que vivimos está constituida por una mixtura, en diversos grados, formas y relaciones, de dimensiones de la antigua sociedad industrial de Estado nacional y de la emergente post-industrial globalizada. Imagen particularmente interesante para poner entre paréntesis la idea de transición de una forma societal a otra, como si se tratara de un sistema acabado cuya implantación definitiva sólo depende del factor tiempo.

El segundo tema a destacar es la pregunta por el Estado. La globalización pone en entredicho a las formas estatales tradicionales porque la nueva complejidad de la sociedad ya no puede ser coordinada por una instancia única. Pero, más allá de esta realidad de la globalización, la pregunta por el lugar del Estado, no desaparece. ¿Cómo articular los elementos que condicionan la competitividad de un país como la Argentina en el mercado mundial si la instancia estatal retrocede ante los imperativos excluyentes del mercado?

Por otra parte –y más allá de la economía–, la pregunta por el Estado es esencialmente una pregunta por el lugar de la política; y es a través de esa instancia deliberativa de articulación de la dominación donde se definen las condiciones de los sistemas democráticos, las formas y modalidades de la democracia de nuestros días.

La cuestión de la democracia impone dos miradas imprescindibles para pensar los horizontes posibles del proceso democrático en el contexto argentino actual. Por un lado, es necesario indagar por las condiciones sociales de la ciudadanía para hacer efectivo un Estado democrático o, dicho de otra manera, cuál es hoy el lugar del ciudadano en el proceso de constitución de un Estado democrático y cuál es el efecto de la desigualdad social en la constitución de la ciudadanía. Por otro, sólo un análisis centrado en el proceso de democratización argentino puede devolvernos una

imagen ajustada de la manera en que se va definiendo el sentido de la democracia en nuestro país; especialmente si nos detenemos en los rasgos que este proceso comenzó a asumir bajo el imperio del menemismo, cuya tramas principales no encontraron un límite terminal en la alternancia que se produjo en el gobierno en 1999. Más aún las pronunciadas líneas de continuidad entre la etapa menemista y la actual, terminaron por introducir al gobierno de De la Rúa en un espiral de ineficacia en la gestión que ha vuelto a cargar de urgencia a ese problema central del poder político: su capacidad para garantizar la gobernabilidad.

A la par, y en un registro de una profundidad difícil de cuantificar, el impacto del fracaso del gobierno aliancista en conciliar la alternancia política lograda en 1999 con la eficacia en la gestión pública, construye un horizonte de incertidumbre que afecta al sistema político y a las formas de la representación, y que requerirá de una ingeniería político institucional no menor para reconstruir la legitimidad de la dominación.

La experiencia de delegación política y decisionismo de los años noventa, validó la extrema concentración del poder como una forma apropiada de gobernar en circunstancias excepcionales. Su dispositivo de justificación ofrecía como contrapartida a la eficacia gubernamental, que mientras garantizaba la estabilidad de la moneda trasladaba al futuro la posibilidad de constatar el éxito o el fracaso de las disposiciones nada coyunturales que se adoptaban aceleradamente.

Ese poder concentrado, con pocos controles y contrapesos y reacio a argumentar sus decisiones ante la opinión pública, terminó por herir profundamente a la política, en tanto esfera de discusión racional y generación de alternativas, y al sistema republicano, cuyas principales instituciones se han vaciado succionadas por esa concentración. Lo que quedó es una *democracia de baja intensidad*, en la cual la estrecha relación entre negocios y política cambia el sentido de ésta. Por otra parte, esa democracia de baja intensidad ingresó hace unos años en el territorio de la constatación de los resultados de las medidas adoptadas en los años noventa para transformar la sociedad y el Estado. La percepción negativa de estos resultados, que es directamente proporcional a la crisis de representación de los días actuales, vulnera aún más las calidades de la democracia que tenemos afectando seriamente la capacidad para construir en su nombre un nuevo consenso social.