

# ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial · 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)



[Número especial · 2023]

ISSNe 2250–6950

Santa Fe · Argentina

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**



# Presentación

**DANIEL COMBA\***

**HUGO QUIROGA\*\***

\*Integrante del Consejo Editorial de la Revista *Estudios Sociales*. Director de Planeamiento Institucional y Articulación de políticas públicas (UNL). Vicedecano de la Facultad de Humanidades y Ciencias (UNL).

\*\*Director de la Revista Universitaria *Estudios Sociales*. Universidad Nacional del Litoral. Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro de la academia de Ciencias Morales y Políticas correspondiente a la provincia de Santa Fe.

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



Los aniversarios de finales de décadas pueden servir para pensar el desarrollo de una comunidad política, sus avances y retrocesos, sus altibajos, en un período histórico determinado, con la mejor intención de comprender el camino recorrido durante cuarenta años por esa comunidad. Sin la pretensión de hacer un balance, el Consejo Editorial de *Estudios Sociales* propuso la elaboración de un número extraordinario de la revista para celebrar los cuarenta años de democracia ininterrumpida desde su instauración en diciembre de 1983. Se pensó que era un buen motivo para celebrar, si se tenía en cuenta, principalmente, que la Argentina había logrado superar la tutela militar ejercida durante décadas sobre el sistema político en el siglo xx. Desde 1930 las Fuerzas Armadas, con una forma de intervención u otra, habían actuado como verdaderos actores políticos.

Deseamos celebrar cuarenta años de legitimidad democrática que, con sus variaciones y dificultades, instaló la autoridad del principio electivo, así como la alternancia en el poder en el orden nacional, algo que no había sucedido

hasta ahora. En 1983 el partido peronista sufrió su primera derrota electoral, y se inició un ciclo de alternancia en el cual ese partido fue más tarde desplazado del poder mediante las urnas.

Las cuatro décadas de continuidad constitucional son un hecho histórico que tiene un gran contenido simbólico para nuestra democracia que todavía se muestra muy frágil, no por la amenaza de los militares, sino por nuestros propios desencuentros internos, las políticas públicas insatisfactorias y la carencia de proyectos estratégicos de largo alcance, que han llevado a la Argentina a un período de declinación amenazante.

No se trata de hacer un balance de este trayecto histórico de cuarenta años, sino efectuar una revalorización de la democracia, con sus matices, sus avances y retrocesos, en un tiempo histórico muy difícil tanto en el ámbito nacional como en el orden internacional. La idea fue, entonces, aprovechar ese horizonte temporal como una exploración de temas, ideas, instituciones, figuras, sin pretensión de exhaustividad. En esos años se produjeron cambios culturales, educativos y sociales significativos, se ampliaron derechos, se reformó la Constitución Nacional. Se pretendía obtener algunas lecciones de este tiempo vivido y marcar la conciencia de una época.

Desde esa perspectiva, propusimos «voces plurales», con un claro espíritu de convocatoria abierta, para reflexionar sobre los temas y tópicos que cada autor y autora que invitamos quisiera exponer libremente, sin establecer un patrón general de trabajo académico. La

pluralidad se evidencia en la pertenencia institucional, la diversidad generacional y los distintos formatos que conviven en la publicación. Así, no se requirió una forma de trabajo convencional; cada uno buscó expresar sus argumentaciones con la intención de dialogar y promover el intercambio. En términos de C. Wright Mills, el trabajo intelectual es la elección de un tipo de vida tanto como de una carrera, sin dejar de reconocer que hay una acción recíproca entre el escribir y el pensar. Como se podrá observar, varios autores presentaron sus textos con un formato de ensayo, otras como artículos o como reflexiones; además, incorporamos dos entrevistas. Lo que queda en claro en toda esta producción intelectual es la profundidad del pensamiento de quienes escriben o fueron entrevistados. El proceso de escribir o dialogar en una entrevista es una forma elevada de pensar, de generar ideas y reflexiones; al fin de cuentas, se trabaja con conceptos, hipótesis, variables de un fenómeno, etcétera.

La compilación que presentamos en esta edición es la forma que hemos encontrado para reunir autores y autoras de distinta procedencia académica, disciplinaria y cultural. Fue un esfuerzo común valiéndonos de un aniversario muy significativo. Es necesario aclarar que en el cronograma editorial fijado para la presente publicación, las versiones últimas de los textos recibidos tuvieron como fecha de entrega los meses de mayo y junio de 2023, como también las entrevistas fueron realizadas en el transcurso de los mismos meses. Importa aclarar estos plazos ya que la coyuntura política que se

abre en nuestro país en un segundo semestre con elecciones nacionales no es abordada ni considerada por quienes aquí escriben.

Para este emprendimiento colectivo no elaboramos estrictamente un índice, siguiendo un plan de investigación previamente definido. Sí teníamos muy en claro nuestro objetivo: el deseo y la necesidad de comprender la carga, y los vaivenes, que nuestra democracia ha sufrido desde su instauración en 1983, pero sin ninguna pretensión —ya lo dijimos— de exhaustividad. El resultado de ese objetivo ha sido una reflexión profunda. Nuestra convocatoria nunca patrocinó la búsqueda de resultados definitivos. Se trató de comunicar sentidos.

En diálogo con cada autor y autora, en el marco del período a explorar, surgieron las narrativas. En el acto de escritura, como ocurre con las entrevistas, se buscó la mayor claridad posible, teniendo en cuenta el público lector interesado por estos años, en vista a los aspectos y momentos cruciales de nuestra democracia, sus complicaciones y desafíos. La idea central de la propuesta de *Estudios Sociales*, a riesgo de insistir, fue impulsar una introspección sobre los cuarenta años de democracia, de la cual se podían desprender elementos útiles como para revitalizarla. En el fondo, había una cuestión central para el diálogo: ¿qué tipo de democracia hemos construido en estos años?

El volumen se inicia con un Prólogo traducido al castellano de Julio Cortázar, «El rechazo del olvido», escrito a fines de 1981, y publicado como Préface «Le refus de l'oubli» en el libro titulado *Le Refus de l'oubli: La politique de*

*disparition forcée de personnes*. Colloque de Paris, janvier/février 1981, Berger-Levrault, organizado por el Grupo de Abogados Argentinos Exiliados en Francia (GAAEF). El coloquio comenzó el 31 de enero en el Senado de la República Francesa y continuó al día siguiente por falta de espacio en la Asamblea Nacional. Comenzamos la obra con ese texto, que no alude al período objeto de este trabajo, pero que describe la antecámara de lo que fue la dominación autoritaria que puso en marcha un sistema represivo, jamás conocido en la Argentina, basado en la tortura, la muerte y desaparición de personas y que encerraba la violación organizada de los derechos humanos.

En ese mensaje, Julio Cortázar evocaba la crueldad del método de la desaparición de personas que mantienen viva la esperanza última del retorno: «Si es cierto que toda muerte humana entraña una irrevocable ausencia, ¿qué decir de esta ausencia continua a imponerse como una presencia abstracta, como la negación obstinada de la ausencia final». Ese círculo faltaba en el infierno dantesco, continuaba Cortázar, y los pretendidos gobernantes de la Argentina, entre otros, se han encargado de la tarea siniestra de crearlo y de poblarlo. Aunque Cortázar, quien murió el 12 de febrero de 1984, no pudo ver el desarrollo del juicio a las Juntas Militares, sí pudo tomar conocimiento de que el presidente Raúl Alfonsín ordenó mediante el decreto 158, firmado el 13 de diciembre de 1983, el procesamiento de las tres primeras Juntas que gobernaron la Argentina.



# El rechazo del olvido

JULIO CORTÁZAR

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



Todos los que están aquí reunidos admitirán conmigo que, cada vez que tomamos contacto con el problema de los desaparecidos en Argentina o en otros países latinoamericanos, a partir de testimonios personales o documentos, el sentimiento que se manifiesta inmediatamente es el de lo diabólico. Sin dudas vivimos en una época en la que referirse al diablo parece cada vez más inocente o más descabellado; sin embargo, es imposible afrontar la realidad de las desapariciones sin que algo en nosotros mismos perciba la presencia de un elemento infrahumano, de una fuerza que parece venir de las profundidades de esos abismos donde, inevitablemente, la imaginación acaba por situar a todos los que han desaparecido.

Si bien las cosas parecen relativamente explicables en superficie, los objetivos, los métodos y las consecuencias de las desapariciones, queda, a pesar de todo, un trasfondo irreductible a toda razón, a toda justificación humana y es allí donde interviene el sentimiento de lo diabólico, como si por un momento fuéramos llevados a creencias medievales del bien y del mal, como si, a pesar de todas nuestras defensas intelectuales, lo demoníaco estuviera de nuevo acá, presente, para decirnos: «Ves, yo existo: vos sos la prueba».

Pero en este caso, lamentablemente, lo diabólico es humano, demasiado humano: aquellos que han orquestado

una técnica para aplicarlo, más allá de los casos aislados y hacerlo una práctica cuyas cifras publicadas luego de una reciente investigación de la oea ilustran el carácter sistemático, estos saben perfectamente que ese proceso presenta una doble ventaja para ellos: eliminar un adversario real o potencial (sin hablar de los que ni siquiera lo son pero caen en la trampa por efecto del azar, la brutalidad o el sadismo) y al mismo tiempo, por la más monstruosa de las cirugías, trasplantar en aquellos que deben vivir las desapariciones de seres queridos, la doble presencia del miedo y la esperanza.

Por un lado, se suprime un antagonista virtual o real y por el otro se crean las condiciones para que los padres o los amigos de las víctimas se sientan obligados, en muchos casos, a guardar silencio como única posibilidad de salvaguardar la vida de aquellos que su corazón se niega a admitir que están muertos. Si hacemos una estimación, que parece estar muy por debajo de la realidad, de entre ocho y diez mil desaparecidos en Argentina, es fácil imaginar la cantidad de personas que todavía guardan la esperanza de reencontrarlos con vida.

El chantaje moral que significa para estos últimos, chantaje que con frecuencia se vuelve pura y simple estafa cuando se les promete hacer investigaciones positivas a cambio de dinero, es la prolongación abominable de un estado de cosas donde nada está definido, donde las promesas y las palabras dichas a medias multiplican hasta el infinito un panorama cotidiano lleno de siluetas crepusculares que nadie tiene la fuerza de enterrar definitivamente.

Muchos de nosotros han recibido testimonios insoportables de este estado de cosas que pueden incluso llegar a niveles de mensajes indirectos, llamadas telefónicas donde se cree reconocer una voz amada que solo pronuncia algunas palabras, únicamente para pensar que esta está todavía de este lado, cuando los que escuchan deben callar las

preguntas más elementales por temor a que estas perjudiquen al supuesto prisionero. Un diálogo real o inventado entre el infierno y la tierra es el único alimento de esa esperanza que no quiere admitir lo que tantas evidencias negativas le aportan desde hace meses, desde hace años.

Si bien es cierto que toda muerte humana trae aparejada una irrevocable ausencia, ¿qué decir de esta ausencia que se sigue imponiendo como una presencia abstracta, como la obstinada negación de la ausencia final?

Faltaba este círculo en el infierno dantesco; y los supuestos gobernantes de mi país, entre otros, se han encargado de la tarea siniestra de crearlo y poblarlo.

De esa población fantasmal, a la vez tan próxima y tan lejana, se trata en esta reunión.

Más allá y por debajo de las consideraciones jurídicas y las investigaciones de normas de derecho interno e internacional, es de este pueblo de sombras del que hablamos.

En esta hora de estudio y reflexión, destinada a crear instrumentos más eficaces para defender la libertad y los derechos pisoteados por los dictadores, la presencia invisible de miles de desaparecidos precede, supera y continúa todo el trabajo intelectual que podríamos llevar adelante en esta reunión. Aquí, en esta sala donde no están, donde son evocados como tema de trabajo, debemos sentirlos presentes y próximos, sentados entre nosotros, observándonos, hablándonos. El solo hecho de que se encuentran entre los participantes y el público tantos familiares y amigos de desaparecidos hace todavía más perceptible esta innumerable multitud reunida como testimonio silencioso, una implacable acusación.

Pero están también las voces vivas de los supervivientes y los testigos: todos los que han leído los informes como los de la comisión de Derechos humanos de la OEA que conservan en su memoria, grabados en letras de fuego, los casos

presentados como típicos, ejemplos aislados de una exterminación que ni siquiera quieren nombrar y miles de otros casos menos documentados, pero igual de monstruosos.

De este modo, por tomar solo algunos casos aislados, ¿quién olvida la desaparición de la pequeña Clara Anahí Mariani, entre tantos otros niños y adolescentes que vivían fuera de la historia y la política, sin la menor responsabilidad frente a los que justifican hoy razones de orden y soberanía nacional para justificar sus crímenes?

Quién puede olvidar la suerte de Silvia Corazza de Sánchez, la joven obrera cuya pequeña nació en prisión y fue llevada meses más tarde a su abuela antes de desaparecer definitivamente. Quién puede olvidar el alucinante testimonio del campo militar «La Perla» escrito por una sobreviviente, Graciela Susana Guena, y publicado por la comisión argentina de Derechos Humanos.

Cito al azar algunos recuerdos, imágenes aisladas de algunas piedras de este interminable cementerio de enterrados vivos.

Pero cada nombre vale por cien, por miles de casos parecidos que se distinguen solamente por el grado de crueldad y sadismo de esta monstruosa voluntad de exterminar que nada tiene que ver con la lucha abierta, que solo se alimenta de la fuerza bruta, el anonimato y las peores tendencias del hombre que llega a sentir placer al torturar y ultrajar a otros seres sin defensa.

Si hay algo que me avergüenza de este fratricidio realizado en el más profundo de los secretos para ser cínicamente negado después, es que los responsables y ejecutores son argentinos, uruguayos o chilenos. Antes y después de haber cumplido semejante trabajo sucio, son los mismos que reaparecen en la superficie y van a sentarse a los mismos cafés, a los mismos cines donde se reúnen hoy esos que mañana pueden ser sus víctimas.

Lo que digo, sin querer ser paradójico, son más felices los pueblos que han podido o pueden luchar contra el terror de una ocupación extranjera. Más felices, si, pues sus verdugos vienen de afuera, no hablan su idioma, obedecen a otra manera de vivir.

Cuando las desapariciones y las torturas son realizadas por hombres que hablan como nosotros, que tienen los mismos nombres y las mismas escuelas, que comparten nuestras costumbres y nuestros gestos, que vienen del mismo suelo y tienen la misma historia, se abre en nuestra conciencia y en nuestro corazón un abismo infinitamente más profundo que ninguna palabra puede expresarlo.

Pero justamente por eso, porque en este momento tocamos fondo como nunca jamás en nuestra historia, llena de sombrías etapas, esta es la razón por la que precisamente debemos asumir de frente y abiertamente esta realidad que muchos intentan hacer creer que ya se ha terminado.

Hay que mantener en un presente obstinado, con toda su sangre y su ignominia, lo que buscan hacer es entrar en el cómodo país del olvido. Hay que seguir considerando como vivos a los que quizá ya no lo están, pero tenemos la obligación de reclamarlos, uno por uno, hasta que aparezca finalmente la verdad que hoy se pretende eludir..

Por eso, este Coloquio, y todo lo que nosotros podamos hacer en el plano nacional e internacional, va mucho más allá de su finalidad inmediata. El ejemplo admirable de las madres de plaza de mayo aquí presentes se llama dignidad, libertad y, sobre todo, futuro.

# **Una democracia inesperada**

**ALAIN ROUQUIÉ**

Presidente de la Maison de l'Amérique Latine en Paris. Politólogo y especialista de América Latina contemporánea.

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0051

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial- CompartirIgual 4.0 Internacional.



¿Por qué y para qué se celebran 40 años de democracia continua en la Argentina? Países de formación similar no se han preocupado de contabilizar sus años de régimen representativo. Entre otras cosas, porque Canadá, Australia, o Nueva Zelanda, Estados democráticos poblados por inmigrantes europeos no han conocido ningún otro tipo de sistema político. Pero Argentina ha sido caracterizada políticamente por una «anormalidad obstinada» incluso comparada con sus vecinos de América del Sur.

En Brasil ha gobernado durante 21 años, entre 1964 y 1985, un régimen autoritario de base militar. En Chile se estableció en 1973, y por 21 años, la dictadura personal del general Augusto Pinochet. Sin embargo, antes de este paréntesis autocrático los dos países vivían en democracia. Pero en la Argentina las fuerzas armadas han dominado la vida política desde 1930 hasta 1983. En este medio siglo los golpes de Estado imponían dictaduras militares de corta duración a los que sucedían gobiernos representativos tambaleantes. Así es cómo funcionaba una república pretoriana.



## LA REPÚBLICA PRETORIANA

En el medio siglo que termina en 1983, de los 24 jefes de Estado que gobernaron el país, 16 eran generales. Y a diferencia de lo que ocurrió en los dos países vecinos la Argentina no ha conocido dictaduras militares de larga duración. Las dos últimas abandonaron el poder después de siete años (1966–1973 y 1976–1983), lo que dejaba un paréntesis de gobierno civil intermedio de solo tres años. Además, la inestabilidad política no ha ahorrado a los dictadores militares. Así es como en el último gobierno de las fuerzas armadas (el llamado Proceso de Reorganización Nacional), solo el general Videla terminó el mandato presidencial asignado por sus pares.

Además, las discontinuidades políticas no procedían solamente de las rupturas violentas del orden representativo. A partir de 1930 una alianza entre militares y conservadores excluye de la vida política y del poder a los partidos populares y reformistas. La Unión Cívica Radical, el partido de Irigoyen, fundador de la democracia argentina, fue proscrito de la participación electoral o víctima del fraude abierto y sin escrúpulos. También el movimiento peronista mayoritario en las elecciones de 1946 y 1951 se proscribió a partir del golpe de Estado «libertador» de 1955 y hasta 1973. Se trataba así de cortar el camino del poder a un movimiento que tenía un fuerte apoyo de las clases populares. De ahí que las elecciones con proscripción dan como resultado gobiernos legales, pero ilegítimos y vulnerables. Un presidente minoritario y mal elegido dura poco.

La militarización de la vida pública iba aún más lejos inspirando prácticas de oportunismo faccioso. Así, se había trivializado de tal manera la intervención de los militares en la vida política que las violaciones del orden constitucional parecían casi normales a amplios sectores de la sociedad. Las

oposiciones en vez de apoyar el orden constitucional amenazado llamaban a las puertas de los cuarteles contra el poder de turno. Y todos los partidos hasta la extrema izquierda nasserista soñaban con «el coronel propio» para promover sus intereses.

También, entre 1955 y 1983 toda la vida política nacional giraba alrededor del problema aparentemente sin solución de la integración sin riesgo del justicialismo. Solo así se podía poner fin a la alternancia perversa entre militares sin legitimidad y civiles mal elegidos. Pero para detener este mecanismo infernal se necesitaba un acontecimiento excepcional. Da la casualidad que este se produjo en 1983.

## **UNA MILAGROSA DERROTA**

Los militares se retiran al cabo de siete años de una dictadura violenta y desastrosa, y las elecciones libres y sin proscripción tienen lugar el 30 de octubre de 1985. El balance del llamado proceso es agobiante. La «guerra sucia» del terrorismo de Estado ha sido acompañada de una «economía sucia» de corrupción sin freno. La aventura patriótica salvadora de reconquista de las Malvinas terminó con una derrota humillante frente a las tropas británicas. Sin embargo, en 1983 muchos comentaristas y parte de la opinión pública no dudan de la victoria del peronismo. Se espera o se teme una reiteración de la alternancia entre militares y peronistas que podría prolongar la inestabilidad. Pero no sucedió así y lo increíble se produjo: ganó el candidato radical con 52 % de los votos, o sea, 2 millones de sufragios más que su adversario justicialista.

La victoria de Raúl Alfonsín constituye un giro en la historia política argentina y el fin de un ciclo. El candidato radical es un hombre nuevo procedente del sector renovador

y progresista de la vieja UCR. Dentro de su partido como en la campaña presidencial ha denunciado la colusión de los políticos con los militares y su aceptación de la lógica pretoriana. Alfonsín y sus partidarios quieren romper con este oportunismo sin principios que para muchos es una simple adaptación a la realidad política del momento. Por esto no compartieron la fiebre nacionalista de muchos políticos que apoyaron la Junta Militar en desbandada en su intento de recuperar las Malvinas. Alfonsín condena la política facciosa y proclama que el derecho y las instituciones están por encima de los intereses de partido y de persona. Por esto nunca omitía en sus discursos de campaña citar el preámbulo de la Constitución Nacional.

La mayoría del electorado votó en contra de los militares y también contra el último gobierno peronista, el de Isabel Perón, cuyo vicepresidente, Ítalo Luder, era el candidato del justicialismo. La victoria radical fue posible porque Alfonsín denunció la complicidad entre el peronismo y los dirigentes militares de la dictadura en derrota. Más precisamente, Raúl Alfonsín hizo campaña contra la impunidad y por el juicio de los responsables del terrorismo de Estado. El candidato peronista, por su parte, se oponía a la derogación de la ley de autoamnistía promulgada por la Junta Militar. Al contrario, era partidario de la reconciliación y del olvido de los crímenes contra la humanidad cometidos por la dictadura represora.

Candidato exorcista, el nuevo presidente ha revelado la parte oculta y oscura de la vida política argentina pretorianizada. Si bien una sociedad enferma ha manifestado su voluntad de vivir sin violencia y sin miedo, nadie confía ni en la estabilidad del gobierno radical ni en el futuro sin interrupción de la democracia; el gobierno constitucional heredero de una economía desquiciada, de instituciones arruinadas y de fuerzas armadas mesiánicas que se precian

de su victoria en la «guerra antisubversiva». Todo eso configura una situación poco favorable a la reconstrucción institucional. Sobre todo porque los dirigentes peronistas no logran entender cómo «el partido mayoritario» ha podido perder ante una UCR que nunca había superado, desde 1930, el 25 % de los sufragios. Sin embargo, han aceptado la victoria del radicalismo considerando que era circunstancial y precaria. Por cierto, que no faltan los desafíos ni las bombas de tiempo. Pero la urgencia consiste en desmilitarizar el Estado, la vida política y la sociedad para terminar de una vez con la violencia aceptada y las aventuras inaceptables de las fuerzas armadas de la Nación.

## **DESMILITARIZAR LA ARGENTINA**

¿Será posible asegurar el buen funcionamiento de las instituciones representativas después de medio siglo de dominación militar y de siete años de guerra del Estado contra los argentinos? Para esto se necesita desmontar la maquinaria terrorista de la dictadura sin disolver las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad. Para abolir la legitimidad facciosa, el gobierno legítimo de derecho tiene que responder del terrorismo de Estado, es decir, buscar la verdad de lo que pasó e imponer la justicia sin temor. Frente a estas necesidades imprescindibles los militares del proceso exigen que el Estado democrático reconozca todo lo inconfesable que hicieron como simple «acto de servicio». No aceptan ninguna responsabilidad en los crímenes de la represión como si «el honor de los cuarteles estuviera por encima de los derechos humanos». Solo quieren responder ante Dios, de ninguna manera ante la justicia de los hombres.

A pesar de esta posición arrogante y sediciosa y de la vulnerabilidad del gobierno democrático, Alfonsín después

de derogar la ley de autoamnistía superando la oposición de los peronistas va a llevar a los tribunales ordinarios a los responsables de la dictadura, y a una autodepuración por la justicia militar que ha sido rechazada por los «vencedores de la subversión». Para la opinión pública el problema de los desaparecidos es la prioridad. Se forma una comisión nacional pluralista e independiente (la CONADEP) que recusan los peronistas. Esta comisión, presidida por Ernesto Sábato, rinde su informe, «Nunca más», en setiembre de 1984. Revela hechos indiscutibles y agobiantes. Los crímenes de los represores no fueron excesos accidentales, sino que correspondían a un programa sistemático de aniquilamiento, una «máquina de matar» cuya meta iba mucho más allá de la oposición armada. Quince miembros de las Juntas de la dictadura comparecen ante un tribunal penal civil y reciben severas penas. Videla y Massera son condenados a cadena perpetua.

Después de las terribles revelaciones del informe de la CONADEP, los sobrevivientes y los testigos hablan. Se multiplican los procesos contra militares. El aparato judicial se desboca mientras los partidarios del proceso se indignan ante este Núremberg al revés que condena a los vencedores. La «mano de obra desocupada» de los servicios de inteligencia fomenta complots y difunde rumores de sublevación; y estas ocurren de verdad, empezando con Campo de Mayo en Semana Santa de 1987. El gobierno teme un movimiento de defensa corporativa contra la democracia. Parece evidente dada la correlación de fuerzas del momento que no se podía llevar a juicio a todos los actores de la guerra sucia. Según el principio adoptado «ni olvido ni venganza» se consideró más prudente y ético «golpear arriba y perdonar abajo». Así se promulgan leyes que fijan plazos y grados para los juicios. Estas decisiones fueron muy mal recibidas por la opinión y la clase política. Hasta los peronistas que habían apoyado

la impunidad criticaron las leyes de «punto final» y «de obediencia debida». Sin embargo, estas leyes generosas no impidieron que los comandos «carapintadas» que intervinieron en la guerra de Malvinas se rebelaran dos veces en 1988.

Pero la desmilitarización no se limitó a condenar a los represores de mayor responsabilidad. Cincuenta generales pasaron a retiro de oficio. En 1986 los efectivos del ejército lo mismo que los presupuestos militares se reducen a la mitad. A pesar de la ley de prescripción más de 300 oficiales se presentan ante los tribunales. Además, había que quitar a las fuerzas armadas cualquier pretexto militar de intervención en la vida política como eran los conflictos territoriales de Malvinas o del Canal de Beagle con Chile. «Desmalvinizar» no significaba abandonar a las víctimas de esta lamentable aventura política, sino dejar la palabra a la diplomacia. En cuanto al conflicto fueguino que estuvo a punto en 1978 de provocar una guerra con el país vecino, una acción diplomática audaz apoyada en la mediación del Vaticano (que los peronistas rechazaron) ofreció una solución de paz duradera.

Esta desmilitarización va a proseguir, a pesar de todo, con el sucesor peronista de Alfonsín, Carlos Menem, elegido en 1989. Menem tuvo una política compleja y contradictoria con los militares. Crítico de su predecesor radical y de sus leyes de limitación de los juicios, se erige pronto campeón de la reconciliación nacional y del olvido. Así es como en diciembre de 1990 concede a todos los militares condenados la gracia presidencial. Lo mismo se indulta a los responsables de los levantamientos militares de la presidencia anterior. Lo que no impide una nueva sublevación de los «carapintadas» en diciembre de 1990, esta vez contra la política exterior del gobierno de Menem de acercamiento a los Estados Unidos. Esta es reprimida sin contemplaciones. Sera la última hasta hoy.

La política ultraliberal de este gobierno que privatiza todos los activos públicos reduce los gastos, afecta directamente los presupuestos y, por ende, los sueldos militares. Se venden todas las industrias del holding Fabricaciones Militares que daban un peso económico importante a las fuerzas armadas. Pero la estocada final fue la supresión por Menem del servicio militar obligatorio que en un país de inmigrantes se veía como la «escuela de la nación». El cuerpo de oficiales en razón de este papel de «crisol del pueblo» se había atribuido la vocación de definir la esencia nacional. Así los militares argentinos perdieron uno tras otro sus fuentes de influencia y de soberbia.

Menem, como Alfonsín, practica una política regional de paz y de cooperación suprimiendo así las hipótesis de guerra tradicionales de las fuerzas armadas. Por el Tratado de Asunción transforma el acuerdo Argentina-Brasil sobre medidas de confianza en un proyecto de integración regional con Uruguay y Paraguay. En 1994 en Ouro Preto se crea una unión arancelaria. En 1997, Brasil, rival histórico, se vuelve el principal socio comercial de Argentina. También en cuanto a las tierras irredentas del Atlántico Sur, Carlos Menem restablece las relaciones diplomáticas con Gran Bretaña en febrero de 1990 y Argentina se compromete a utilizar solo medios pacíficos para alcanzar sus objetivos territoriales.

## **EL PERONISMO EN DEMOCRACIA**

La derrota imprevista de 1983 fue un verdadero terremoto para la dirigencia peronista. Su incredulidad creció aún más al descubrir que el radicalismo había ganado hasta en los baluartes históricos del movimiento en el Gran Buenos Aires y la Provincia. ¿Será que el justicialismo huérfano y sin

líder, incapaz de adaptarse a un contexto democrático, estaría condenado a desaparecer? Antes de resignarse a este desenlace poco probable se produce un enfrentamiento entre los renovadores y los ortodoxos «mariscales de la derrota», el sector que dirigió la campaña electoral. De un lado estaban los políticos que querían adaptarse cuantos antes al contexto cambiante, del otro los verticalistas, en particular de los sindicatos.

En estas asociaciones profesionales las «elecciones» internas se practicaban usualmente de arriba hacia abajo. Alfonsín no logrará normalizar la vida sindical e imponer elecciones transparentes sin fraude ni amenazas. Más aún, su malogrado proyecto de ley sindical democrática fue percibido por la dirigencia como una declaración de guerra. Así es como la CGT organizó durante el mandato de Alfonsín 13 huelgas generales, en su mayoría de naturaleza política.

Si bien no hubo en el movimiento justicialista ni debate de conciencia ni autocrítica para entender las razones de la victoria radical, el reconocimiento de la realidad se impuso: se gana el poder en las urnas y el pueblo elector no pertenece a nadie. El justicialismo finalmente acepta la incertidumbre electoral, es decir, la posible alternancia entre partidos políticos rivales. Pero al mismo tiempo ya que el movimiento no tiene líder natural e histórico necesita transformarse en partido político. Sus dirigentes serán designados en consultas internas confiables y sin trampa en las que todos los afiliados podrán, en principio, participar.

En una nebulosa fragmentada como es el peronismo todas las alianzas son posibles. Así es como un senador renovador poco conocido, exgobernador de la provincia de La Rioja, aliándose con los ortodoxos va a ser el candidato peronista para la elección presidencial de 1989. Carlos Menem representa la nueva estructura de poder del justicialismo donde los gobernadores del interior tienen una enorme



influencia. El candidato es elegido presidente sin programa. Ha lanzado algunos conceptos vaporosos y sobre todo ha pedido un voto de confianza frente a su adversario radical que anunciaba con toda franqueza un plan de ajuste severo y doloroso. Ya en el gobierno, Carlos Menem, lejos de las expectativas sonrientes que había inspirado, impone al país un tratamiento liberal de shock. La reforma del Estado privatiza todos los servicios públicos. Para reducir los gastos se suprimen todos los subsidios y se establecen tarifas al precio real. En la revolución productiva de Menem manda el mercado. El Estado no interviene. La economía va a funcionar en piloto automático.

Evidentemente, esta cirugía mayor sin anestesia practicada por el entusiasta jefe de Estado neoliberal tiene un enorme costo social. Se sitúa además en las antípodas de lo que fue el dirigismo de Perón y su política de transferencia solidaria. Los medios financieros internacionales aplauden. Para el sector empresarial este gobierno «desperonizador» inspirado por Reagan y Thatcher es un sueño inesperado. Pero esta política antiperonista ejecutada por ministros del sector privado no ha sido suficiente para detener una inflación sin freno. Por eso se va a recurrir a una solución mágica nunca utilizada en un país grande y complejo. El *currency board* —o sea «la convertibilidad»— impone la paridad peso/dólar. Este sistema que suprime la soberanía monetaria del país va a producir un fuerte crecimiento con aumento de las importaciones. Es verdad que muchas empresas no resisten este tratamiento brutal que junto con las reformas liberales agrava el desempleo, la informalidad y la pobreza. Pero al mismo tiempo la «convertibilidad» crea una ilusión de prosperidad y de casi pertenencia al primer mundo que agrada a buena parte de las clases medias.

La desperonización llevada a cabo por un presidente justicialista satisface sobre todo a las clases medias

independientes. Así va a contribuir también a cambiar la imagen del peronismo que ya no asusta más a nadie. Esta sorprendente mutación antiobrera ayuda paradójicamente a afianzar el sistema representativo. El contexto parece favorable para una reforma constitucional.

Carlos Menem aspira reelegirse y para este fin va a negociar con la dirigencia radical una modificación de la Constitución de 1853. Así se introduce en noviembre de 1993 en la vieja Carta Magna, además de la posibilidad de una reelección presidencial consecutiva, algunos cambios que, en principio, consolidan el orden democrático, como la elección directa del presidente, con un mandato reducido a cuatro años y la creación de un Consejo de la Magistratura independiente. También, se da rango constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos. Es cierto que los radicales y Alfonsín en particular que negoció directamente la reforma con Menem en la residencia presidencial (de ahí su nombre de Pacto de Olivos) obtuvieron un sistema electoral de doble vuelta y balotaje que en principio favorecía los partidos no peronistas. Sin embargo, la alergia de los radicales a los pactos y a las negociaciones a puerta cerrada divide el viejo partido de Yrigoyen y provoca su gradual declinación.

En la elección para una asamblea constituyente la UCR dividida se encuentra relegada con menos de 20 % de los sufragios. Mientras Menem obtiene un segundo mandato presidencial, el candidato radical obtiene solo 17 % de los sufragios. El justicialismo oficial y una coalición de peronistas disidentes suman 76 % de los votos. El movimiento parece haber recuperado su dimensión mayoritaria. Tal vez por poco tiempo. Después de un zenit que favoreció la reelección de Menem, la trampa de la convertibilidad se cierra. La crisis financiera internacional de 1997 golpea con dureza la ilusión menemista. La balanza comercial se deteriora

rápidamente, la fuga de capitales hace más evidente un nivel de corrupción escandaloso. De repente la Argentina que para algunos beneficiarios parecía haber ingresado al primer mundo se encuentra en su periferia empobrecida y dependiente.

En la elección presidencial de 1999, el candidato peronista Duhalde —exvicepresidente de Menem— recibe menos votos que Luder en 1983. La alternancia funciona en ambos sentidos. El peronismo no es ni permanentemente mayoritario ni invencible. El nuevo presidente Fernando de la Rúa es un radical conservador que ha formado una alianza frágil con un grupo de izquierda peronista. El radicalismo hace campaña sobre la moralización de la vida pública y el antimenemismo, esquivando el problema principal que es la paridad monetaria. No se habla de devaluación. De la Rúa propone al país «un menemismo sin Menem», cuando en el Gran Buenos Aires más del 35 % de la población vive por debajo del nivel de pobreza. La absurda paridad estabilizadora ha ahogado a la economía y empobrecido a la mayoría de los argentinos.

Las elecciones parciales del año 2000 manifiestan el profundo malestar de la sociedad. El 47 % del electorado se abstuvo o votó en blanco. Aparece ya el eslogan antipolítico «que se vayan todos». La situación es explosiva. Frente a una hemorragia de dólares el gobierno toma la peor medida posible: el bloqueo de los depósitos bancarios y la limitación de los retiros en efectivo. Como se sabe, los pagos en efectivo alimentan el sector informal y el comercio callejero, verdadero amortiguador social de las crisis. Se cierne sobre el país el espectro del «argentínazo», una explosión violenta cuando ya grupos más o menos improvisados empiezan a saquear las tiendas y los supermercados. El peronismo oficial rechaza la propuesta del presidente de formar un gobierno de unidad nacional. Lejos de tratar de calmar la violencia se solidariza

con los manifestantes y echa leña al fuego en nombre de su solidaridad con el pueblo. El presidente que ha perdido el contacto con la realidad renuncia para evitar una sublevación incontrolable. Se considera, sin embargo, que su caída no tiene nada de accidental. Y él mismo ha afirmado que fue «víctima de un golpe de Estado en un marco constitucional». La expulsión por la calle de un presidente radical bien elegido señala sin lugar a dudas que para los peronistas ha llegado la hora de la revancha.

Según la Constitución ya que el vicepresidente había renunciado en octubre de 2000, le toca al Congreso en caso de acefalía elegir a un jefe de Estado interino para terminar el período presidencial. Ahora bien, el Senado depende de los gobernadores que son en su mayoría peronistas. El poder territorial se ha fortalecido mucho con la transferencia de competencias federales a las provincias que por razones financieras se efectuaron en los años 90. Por otra parte, los dirigentes del interior por su longevidad en el poder muy a menudo han convertido su provincia en feudo de familia o de clan como en San Luis, Neuquén o Santa Cruz, y tienen mucha influencia en la política nacional.

El primer sucesor, el gobernador de San Luis, tiene el valor de reconocer que el país está en quiebra. Pero dura solo una semana. El siguiente, vicepresidente del Senado, contribuye a la designación del hombre fuerte del justicialismo, gobernador de la provincia más rica del país, Eduardo Alberto Duhalde, el mismo que fue derrotado por De la Rúa en la última elección presidencial. Curiosa situación en la que el que perdió en las urnas gana la presidencia sin consulta popular. Duhalde se vuelve presidente de la Nación, pero tiene que renunciar a ser candidato en la próxima elección por haber sido gobernador de la provincia de Buenos Aires. Una tradición federalista de más de un siglo. Pero al asumir el poder no puede dejar de revelar la verdad sobre

la situación económica del país. Tiene la valentía de devaluar el peso convertible y anunciar el fin de la ficción. El 15 de enero de 2002 desaparece la paridad peso-dólar, lo que provoca muchas víctimas: quienes depositaron pesos en los bancos y exigen retirar sus ahorros en dólares; las empresas y los particulares que habían suscrito deudas en moneda americana. Solo los exportadores se benefician con la devaluación. Y el radicalismo aun cuando no tiene la responsabilidad de la catástrofe monetaria se encontrará desprestigiado por mucho tiempo. La duda que siempre ha existido, desde Yrigoyen, sobre la competencia económica de los radicales se ha confirmado. La UCR se divide. Su candidato oficial en la elección del 27 de abril de 2003 obtiene 2,3 % de los sufragios, 20 años después del triunfo de Alfonsín. El país anda a la deriva. La pobreza se ha triplicado en tres años. La sociedad parece en vías de desintegración. El trueque y las pseudo monedas provinciales suplen la falta de liquidez. Es en este contexto que se organizan las elecciones de 2003 para normalizar la situación. Menem es candidato de nuevo. Duhalde ineligible va a tratar de cortar el camino de la Casa Rosada apoyando a un gobernador popular de una de las provincias ricas. Los de Santa Fe y de Córdoba no aceptan. Duhalde termina apadrinando a un gobernador poco conocido de la lejana provincia patagónica de Santa Cruz, Néstor Kirchner.

En la primera vuelta el expresidente Menem llega primero recogiendo 24,25 % de los sufragios. Pero su nivel de rechazo es tan alto que no tiene casi ninguna posibilidad en el balotaje. Kirchner lo sigue con 22,4 %. Se llegaría así con los votos del tercer candidato peronista, cuyos electores no tienen ninguna simpatía por Menem, a 61 % de los sufragios. Pero Menem, oportunista, ególatra, que no acepta perder una elección va a sabotear la consulta retirándose de la contienda. No habrá segunda vuelta y el vencedor tendrá su

legitimidad amputada y muchas dificultades para gobernar. De hecho, Néstor Kirchner se vuelve presidente de la Nación con el apoyo electoral más bajo de la historia de la democracia argentina. Es aun inferior a la tasa de desempleo del momento. Además, Santa Cruz —emirato petrolero austral poco poblado— no pesa mucho en la vida nacional. El presidente mal elegido no tiene ni partido ni base parlamentaria propia. Depende de Duhalde que lo ha designado. Así un jefe de Estado aislado y sin tropas va a gobernar un país en descomposición.

## **UN BIPARTIDISMO ASIMÉTRICO Y FRAGMENTADO**

Kirchner es un presidente accidental y muchos piensan de poco futuro. Sin embargo, va a consolidarse rápidamente en el poder. Con una gran habilidad táctica e ideológica propone una nueva versión del peronismo con referencia al pasado reciente e idealizando a sus víctimas. Esta historia corregida exalta la saga infeliz de los revolucionarios de la JP y de los partidarios de la lucha armada condenados por el mismo general Perón a su vuelta a la Argentina en 1973. El nuevo presidente reivindica sin muchas pruebas su condición de sobreviviente de la guerra sucia de hace 30 años. En su defensa de la generación del 70 se reclama de Cámpora y de Evita dejando de lado al General. Para este revisionismo ideológico el presidente Kirchner asume una defensa retroactiva de los derechos humanos que coloca en un dispositivo de memoria y de reparación. Con los militares del proceso anula las limitaciones de responsabilidad penal de Alfonsín y los indultos de Menem. Se reabren los juicios de los represores y se llega desde el gobierno a afirmar que la dictadura militar no terminó en 1983 sino en 2003, con el fin de la impunidad.

Esta historia revisada atrae evidentemente a las izquierdas pasadas y presentes y hasta a sectores marxistas poco afectos al peronismo tradicional. En esa reconfiguración la clase obrera organizada cuenta poco. Los actores privilegiados de la síntesis sociopolítica kirchnerista son los desempleados y sus movimientos de *piqueteros*, los trabajadores del sector informal y del hábitat precario. Se les reserva una política asistencial que sí está en la tradición peronista de Eva Duarte a Duhalde. Pero esta nueva versión neoperonista no se hubiera afianzado durante 20 años sin la prosperidad que brindó en sus inicios una coyuntura excepcional de demanda exterior y de mejoría de los términos del intercambio. Este boom de las *commodities* va a salvar la situación argentina después de la quiebra y de la desintegración social del período 2001–2002 permitiendo un crecimiento económico de tipo asiático, de más del 8 % en los años 2003–2005 y hasta 2012, con excepción de 2008 cuando se produjo la crisis mundial de los subprimes en 2008. Los ingresos fiscales alcanzan el nivel de los países OCDE y permiten políticas sociales redistributivas generosas. El desempleo ha bajado de 50 % en tres años y la pobreza retrocede de 54 a 27 %. El presidente mal elegido tiene una fuerte legitimidad de ejercicio que traspasa las clases sociales. El neoperonismo K se vuelve popular. No solo Néstor Kirchner termina su mandato con un buen nivel de aceptación, sino que hace elegir a su esposa, la senadora Cristina Fernández, para el período 2007–2011 a la espera sin duda de su reelección posible en 2011. Su muerte repentina en 2010 le impide realizar este proyecto, pero no el despegue de un poder dinástico. En efecto, la presidenta Fernández de Kirchner se va a reelegir para un segundo mandato. Así es como la mayoría justicialista se ha reconstruido con otro nombre, pero no su permanencia que no está asegurada.

El cambio de mayoría y de presidente va a ocurrir en diciembre de 2015. Con 51,30 % de los sufragios, una coalición de centro derecha lleva a la Casa Rosada al exjefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri. Será el primer presidente de la Nación que no es ni peronista ni radical ni militar. Macri es un hombre de negocios, cuya familia se ha enriquecido en tiempos del proceso y de la patria contratista. Macri tiene el apoyo de una pequeña formación política de derecha, Propuesta Republicana (PRO) aliada con la UCR. PRO tiene bases en la Capital Federal. El radicalismo es un partido nacional bien implantado en las provincias, pero sin líder. Puede ofrecer a Macri la red política que le falta. El nuevo gobierno goza de un clima bastante sereno. Los mercados financieros internacionales ven con simpatía su política liberal de reducción de gastos. Su programa empieza con la supresión del control de precios y de los subsidios populares para los transportes, gas y electricidad. Pero no logra detener la inflación que alcanza 50 % al final del periodo presidencial. El FMI manifiesta su simpatía por la política económica ortodoxa de la Argentina otorgando al país un préstamo sin precedentes de 54 000 millones de dólares. Pero el Fondo despierta recuerdos de condicionamientos drásticos, de planes de ajuste y de austeridad; adentro como afuera lejos de restablecer la confianza en la economía argentina provoca inquietudes.

Mauricio Macri candidato a la reelección trata de atraer a los electores independientes asustándolos con una eventual victoria del peronismo más radical, alrededor de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner. Esta táctica tiene como consecuencia alarmar a los medios financieros y poner en peligro la economía nacional. De hecho, Cristina Fernández no es candidata a pesar de su dominio del aparato peronista no solo porque conoce un alto nivel de rechazo



en el electorado no-justicialista, sino porque se enfrenta con varias causas judiciales pendientes por corrupción. Así será postulada para la presidencia por el Frente de Todos, amplia coalición de unión de los peronismos, a Alberto Fernández, exjefe de gabinete sin base política propia fuera del kirchnerismo. Su perfil socialdemócrata, moderado y pragmático, va a tranquilizar a los que temen una revancha del peronismo K.

La fórmula Fernández-Fernández vence. Una nueva alternancia en elecciones libres con Estado de derecho manifiesta la consolidación de la democracia representativa. Va a demostrar también que si el peronismo bien puede perder una elección ha ocupado, en sus versiones contradictorias, el poder durante 28 de los 40 años de democracia y más recientemente 16 años de los dos últimos decenios. Además, este movimiento variopinto gobierna ahora 16 de las 24 provincias. Ha perdido sus bases sindicales y ganado una fuerte implantación territorial.

Pero lo nuevo de la situación política a partir de 2003 es lo que se podría llamar la clarificación político-ideológica. El peronismo ya no cubre todo el universo político de la extrema derecha a la ultra izquierda y no puede reclamar el monopolio de la representación del conjunto del pueblo argentino. Esta clarificación lo sitúa más bien a la izquierda del espectro político. Pero este neoperonismo de centro izquierda no es un partido socialdemócrata de tipo europeo. Por su historia y sus orígenes sigue siendo «movimentista» y hasta antipartidos, porque según su cultura el justicialismo une a los argentinos cuando los partidos los dividen.

Asimismo, todas las características del modelo nacional-popular no han desaparecido en el peronismo de hoy. Podemos notar entre otras prácticas originarias su poco respeto a la separación de poderes y a la independencia de la justicia. Carlos Menem amplió el número de miembros de la Corte

Suprema para tener mayoría. Cristina Fernández quiso, en vano, democratizar el Consejo de la Magistratura sometándolo al legislativo. El estilo del justicialismo K sigue siendo plebiscitario y personalizado. Se rinde culto al desaparecido fundador de la dinastía, y el grupo La Cámpora —que responde al liderazgo de su hijo Máximo Kirchner— no duda en proclamar «Cristina eterna» durante una campaña electoral. En su apego a las tradiciones del Movimiento se reactivan, a veces, viejas dicotomías del primer peronismo. En 2008 durante el conflicto sobre las exportaciones agrícolas el gobierno sacó a relucir la oposición oligarquía agraria/pueblo que no correspondía a ninguna realidad presente.

Sin lugar a dudas un movimiento polifacético que reclamaba la exclusividad de la representación del pueblo y tachaba las oposiciones de antipatria era un factor de inestabilidad política. La transformación del Movimiento en Partido ha facilitado una reclasificación ideológica que permite la alternancia. Las elecciones oponen hoy líderes y programas. El peronismo K al ocupar el sector estatista, redistribuidor, solidario ha dejado a la oposición el liberalismo promercado y socialmente conservador. Las diferencias cubren también la política exterior. El nuevo peronismo es antiamericano, alineado con el sur global y latinoamericano. La oposición si bien no forma un solo partido es más bien atlantista prooccidental y antibolivariana. Dos imaginarios distintos se enfrentan. Tal vez la famosa grieta, la dualidad político-cultural que conoce el país y que se deplora, a menudo contribuye a hacer posible una democracia continua y duradera.

## CONCLUSIÓN

El peronismo ha sido y sigue siendo el eje de la vida nacional desde hace 80 años. El justicialismo del general Perón, exiliado y revanchista hacia el país ingobernable. Hoy día es el peronismo que hace posible la democracia porque se ha transformado profundamente después de la muerte del fundador epónimo. Su democratización no se debe solo a la derrota de 1983 o a la voluntad de adaptación estratégica de sus dirigentes. La sociedad argentina ya no es la de la posguerra. Los sindicatos se han encogido y debilitado a medida que el número de obreros y de asalariados en la población activa se ha reducido porque el país se ha desindustrializado.

Varios presidentes de sensibilidad distinta han proclamado que la Argentina era ya un país normal. Esto será así evidente si se compara el país de hoy con el de hace medio siglo atrás, que terminó hace 40 años. Algunos se preguntan si puede haber un país normal sin un sistema de partidos equilibrados. De hecho, la democracia representativa no tiene modelo. El bipartidismo fragmentado y asimétrico existe en otros países que se consideran democráticos. El estado de derecho es la condición de la libertad de opción de los ciudadanos. Las alternancias políticas son la respiración del sistema representativo. Y de momento estos dos componentes no faltan en la república argentina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- HALPERIN DONGHI, TULLIO (1994).** *La larga agonía del peronismo.* Ariel.
- QUATTROCCHI-WOISSON, DIANA (DIR.) (2002).** *L'Argentina après la débâcle. Itinéraire d'une recomposition inédite.* Michel Houdiard Editeur.
- QUIROGA, HUGO Y TCACH, CÉSAR (DIR.) (2006).** *Argentina, 1976–2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia.* Homo Sapiens.
- QUIROGA, HUGO (2010).** *La República desolada. Los cambios políticos en la Argentina (2001–2009).* Edhasa.
- ROUQUIÉ, ALAIN (2017).** *El siglo de Perón. Ensayo sobre las democracias hegemónicas.* Edhasa.
- SOUROUJON, GASTÓN.** *La politique argentine entre deux centennaires: fêtes civiques et imaginaires politiques sous le kichnérisme et le macrisme. Cahiers de l'Histoire immédiate, 57, printemps 2022, pp. 48–60.*
- THE ECONOMIST (2022).** *The agony of Peronism. Argentina's populist political movement is at its lowest ebb, 15 décembre 2022.*

# ***Cuarenta años: un prólogo y un epílogo***

**NATALIO R. BOTANA**

Profesor emérito de la Universidad Di Tella

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0052

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



Sabemos que la democracia en pañales de 1983 no derivó de una etapa de negociación con la dictadura en funciones, tal como en España, Uruguay, Brasil y Chile; de manera abrupta, luego de una guerra perdida, la democracia des-  
puntó en cambio al impulso de la tradición republicana, invocando el Preámbulo de la Constitución Nacional, y de un acto, inspirado en la filosofía con pretensión universal de los derechos humanos, que juzgó y condenó a las tres vertientes de la violencia política que desgarraron a nuestra sociedad.

Esta trascendente decisión, en el origen mismo de la presidencia constitucional de Raúl Alfonsín, cortó de cuajo, más allá de rebeliones y asonadas, el vicioso péndulo de gobiernos civiles y militares que marcó el ritmo de una crisis de legitimidad de medio siglo iniciada en 1930. Al paso de estos cuarenta años, este punto de partida —un encendido prólogo— puede dar lugar a un juicio terminante. Jamás, en el decurso del último siglo, hubo régimen con tal voluntad de duración.

1\ Una versión previa de este ensayo se publicó en **La Nación** el día 17 de junio de 2023.

Benjamin Constant decía que sin duración no hay legitimidad. Estas cuatro décadas conforman pues la plataforma de una legitimidad básica sobre la cual planean, parafraseando a Sarmiento, conflictos y armonías. Si recordamos el clima alborozado de aquel momento, la democracia naciente en 1983 planteó de entrada un proyecto fundado en la esperanza: al «Nunca Más» de la política armada, que dirimieron golpes de Estado, crímenes, torturas y la ambición de montar dominaciones autoritarias, se sumó, diría Bobbio, un abanico de promesas.

El proyecto en danza era más ambicioso porque esa democracia, bajo el auspicio conjunto de la soberanía del pueblo y de la soberanía de la ley, comenzaba su derrotero con el ánimo de instaurar no solo un concepto mínimo que arraiga en competencias electorales transparentes y en la alternancia en el ejercicio de los poderes constitucionales (concepto que ilustraron, entre otros, Schumpeter, Popper y Dahl), sino incluso con la resolución de promover una forma de gobierno capaz de garantizar el buen vivir de la población y una amistad cívica capaz también de superar particularismos y conflictos.

Esta amalgama de las necesidades satisfechas propias de un Estado de Bienestar (Alfonsín proclamaba que con la democracia se come, se educa y se cura) con la virtud que debería apuntalar aquel proyecto miraba desde luego hacia el futuro. Al hacerlo así se imponía, por propia gravitación, lo que dio en llamarse la paradoja de las consecuencias, que no es otra cosa que la puesta en escena sociológica de los efectos no queridos de la acción humana. En 1983, la Argentina exploraba de nuevo el atractivo horizonte de la democracia social —tal la denominación de la época— frente al cual ascendía, en el campo de las democracias maduras, una restauración liberal-conservadora con eje en los Estados

Unidos y el Reino Unido, lo que contribuyó luego al derumbe de la Unión Soviética.

En términos histórico-comparativos, este contexto difería de aquel otro, entre los años 45 y 75 del pasado siglo, en el cual las políticas públicas procuraban establecer sociedades integradas y que rozó su cénit en la Europa de los «treinta gloriosos años» de crecimiento y distribución del ingreso, según apuntó Jean Fourastié. En aquel contexto, en que los derechos civiles se conjugaban con la libertad política y los derechos sociales, abrevaba la democracia en embrión que abriría, atenta entonces en el gobierno en funciones al cuadrante socialdemócrata, esta etapa de larga duración.

La sociedad que en la Argentina recibía el proyecto democrático tenía la peculiaridad, a escala Latinoamericana, de exponer un repertorio muy amplio de derechos sociales y de oferta de bienes públicos, ambos asentados sobre un rendimiento económico que ya desde la década del 70, como ha mostrado Pablo Gerchunoff, manifestaba signos de agotamiento. Si a ello se añadía el dato de que esa sociedad articulaba sus demandas a través de estructuras corporativas que crecieron de manera sostenida, se va esbozando el cuadro de una sociedad en trance de disociarse: al sentimiento subjetivo de igualdad, el motor de la democracia que había detectado Tocqueville, no lo acompañaba una economía acorde con esa pasión por el ascenso sólidamente anclada en las expectativas sociales.

Ya desde los primeros años de la democracia comenzó a cobrar cuerpo una relación significativa. Por un lado, el régimen democrático se legitimaba de acuerdo con sus características mínimas: elecciones libres, vigencia de las libertades públicas, alternancias pacíficas entre gobiernos, y oposiciones y acuerdos en la diligencia para sortear crisis severas junto con una reforma constitucional respaldada en 1994. Por otro, ese régimen no obtenía el mismo consenso



con respecto a la estructura social, a la oferta de bienes públicos y a la economía que debía, con dificultades crecientes, sustentarlo.

Legitimación política sin legitimación social: esta dicotomía se prolongó a lo largo de estos cuarenta años, lo que explica que el protagonista de estos vínculos tendidos es el intenso sobresalto que rememora la palabra crisis. La crisis es un concepto de extenso recorrido. Su rasgo más saliente suele aludir a una situación momentáneamente mala que supone diversas salidas. Una crisis puede ser una oportunidad para reencausar las cosas hacia un horizonte positivo o puede acoplarse a otras crisis sucesivas. En el primer caso, la crisis es una experiencia traumática que puede superarse; en el segundo, la crisis es un episodio que, de tanto repetirse, trasunta un proceso de declinación.

¿Cuántas crisis hemos soportado en estas cuatro décadas? ¿Qué panorama inhóspito se va formando al paso de estos sacudones? Para responder a estos interrogantes es preciso distinguir la declinación político-institucional de la declinación socioeconómica. Desde 1930, la declinación político-institucional no coincidió necesariamente con la declinación socioeconómica. En medio de aquella negación de la libertad política, plagada de golpes, fraudes, autoritarismos y proscipciones, abundaron las crisis económicas, pero la sociedad retuvo bajos índices de pobreza y robustos sectores medios. En consecuencia, la sociedad animada por la educación pública gratuita no clausuraba la movilidad social.

A partir de 1983, la resiliencia del régimen democrático de cara a las crisis coincidió, en cambio, con una declinación socioeconómica sin parangón si nos remontamos a periodos previos. En este plano inclinado, el régimen democrático tuvo que gobernar una sociedad de más en más escindida (el concepto es de José Luis Romero, datos) con altos niveles de pobreza e indigencia que giran en torno al 40 % de la

población; una porción muy amplia de la sociedad permanece por tanto insatisfecha con respecto a las necesidades básicas en seguridad, educación, salud, trabajo y vivienda. Como decía Benjamin Disraeli de la Inglaterra victoriana de su tiempo coexisten entre nosotros dos sociedades: la incorporada a los beneficios del desarrollo y del medio y alto consumo, y la que permanece en los márgenes y se moviliza, ya sea porque ha descendido desde una posición de clase media, porque tiene una protección insuficiente del Estado o porque sobrevive a la intemperie. En las calles y espacios públicos de las megalópolis urbanas se manifiestan estas radicales carencias.

Estos datos permiten inferir otra relación no menos complicada. Mientras en estos cuarenta años el nivel de la sociedad desciende, la política democrática, resistente y duradera, está lejos de que fructifiquen, al menos parcialmente, las líneas maestras del proyecto que acunó en su origen y que aún le inspiran en la enunciación de sus fines. Los medios para consumir esos fines siguen en suspenso y dependen del modo como se representa la sociedad mediante la praxis ciudadana.

La representación política conforma en efecto un desafío sujeto, en estos últimos años, a profundas modificaciones. De la democracia de partidos de las primeras décadas (gobiernos de Alfonsín y Menem con dos grandes partidos atrás) hemos pasado a practicar coaliciones de partidos junto con la súbita irrupción de candidatos contestatarios sin afiliaciones partidarias previas. Este contraste permitiría formular una hipótesis acerca de la coexistencia de dos tipos de democracia: una de partidos, en tanto representa mediadores estables en cuyo seno se forman los liderazgos y otra democracia de candidatos tributaria de irrupciones súbitas, del malestar incrustado en la sociedad y de la velocidad de la mutación científico-tecnológica que envuelve al planeta.

Por tanto, esa democracia de candidatos es por naturaleza inestable, arrebatada por ascensos electorales repentinos. Embebido en una radicalización de las opciones, sean estas de derecha o izquierda, el vértigo corre junto con la improvisación. Esos movimientos abruptos suelen adoptar rasgos populistas que, en no pocos casos, son la antesala de dictaduras de nuevo y antiguo cuño. ¿Describen estos fenómenos un crepúsculo de la democracia de partidos tal cual se la concibió hace cuarenta años? Convengamos en que ese crepúsculo no arroja tan solo sus claroscuros en nuestro país dado que aún se lo advierte en las democracias maduras.

Los dos grandes partidos del bipartidismo originario —la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista— han decrecido debido a una pérdida significativa de apoyo electoral de la UCR o a un transformismo en las filas justicialistas que osciló entre la orientación promercado y privatizaciones de Carlos Menem y el populismo con ínfulas de izquierda del gobierno del matrimonio Kirchner. Al cabo, codo a codo con los endebles resultados de las políticas públicas, ese decaimiento se encauzó a través del nuevo formato de las coaliciones: una de raíz justicialista, tal vez pronta a afrontar otra transformación, y la otra en la cual coexisten el radicalismo con las formaciones nacidas de la crisis de 2001–2002, el Pro y la Coalición Cívica.

Este formato no ha impedido, sin embargo, que coexistan en el escenario político la polarización y el faccionalismo. No se trata, como ha destacado Ana María Mustapic, de la polarización típica de una democracia competitiva; se trata más bien de la polarización hostil y excluyente que arreció durante las últimas décadas y que convierte a los adversarios en enemigos. Potencialmente, esta clase de polarización tiende a ser homogénea, a la manera de dos bloques que se enfrentan sin fisuras. Empero lo paradójal del caso es

que ese estilo se combina con un faccionalismo creciente y destructivo dentro de ambas coaliciones.

Desde luego estos comentarios nos retrotraen al gran tema de la representación política en sociedades escindidas ¿Qué tendencias fuertes está generando esa fatiga de la representación política que incide sobre la estabilidad de la democracia de partidos? La crisis de gobernanza de las democracias representativas es también una cuestión que, en mayor o menor grado, recorre en la actualidad el debate político más allá de nuestras fronteras. Nos basta con echar una mirada sobre lo que acontece en Europa, en el mundo andino desde Colombia y Chile pasando por Perú, o en nuestro espacio público, para percatarse de que entramos en una etapa en la cual la participación política choca intensamente con la participación social.

La participación directa de los sectores marginales, encuadrada por dirigencias de distinto signo ideológico que obtienen recursos del Estado, es tan rápida (en cuestión de horas se dispara un movimiento piquetero) como las crisis económicas que ponen en jaque a los gobernantes. En pocas palabras, el mundo de la velocidad. Desde que se la pensó, hacia finales del siglo XVIII, la representación política es en cambio más lenta, pues tal fue su propósito; es decir, trazar una distancia prudencial entre gobernantes y gobernados. Entre nosotros, los procedimientos de la representación política establecen un cronograma de pasos sucesivos que, ante la urgencia de propagar liderazgos, se desenvuelve con parsimonia y eclosiona en los tramos finales: largas campañas, comicios escalonados, primarias obligatorias donde compiten formulas cerradas y, para cerrar la carrera, el balotaje de doble vuelta.

Ese ritmo se renueva cada dos años, debido a que la Constitución Nacional determina elecciones intermedias a mitad de mandato, un sistema que, incentivando

campañas electorales permanentes y cruzándose con las crisis económicas y la rapidez de la participación social, afecta también a la gobernabilidad. Son hechos que ponen de nuevo en agenda dos dimensiones de la democracia: la democracia electoral, hoy adquirida pese a los problemas que hemos señalado, y la democracia institucional que se identifica, en términos deseables, con una ciudadanía que ejerce sus derechos conforme a reglas estables y previsibles. De tal suerte, la observancia de la democracia institucional es la bisagra que abre la puerta de una democracia electoral para aproximarse al ideal de la plenitud de la ciudadanía.

El perfil de una democracia institucional es tributario de la conformación del Estado, sin la cual no hay régimen democrático posible, del gobierno de la ley o Estado de Derecho con su sistema jurídico de pesos y contrapesos, y de las instituciones centrales de la economía que hacen al orden fiscal y a lo que Hugo Quiroga ha llamado la legitimidad de la moneda. Estos tres rasgos están deteriorados entre nosotros. La combinación de marginalidad social y bajo rendimiento estatal está a la vista en nuestras megalópolis, un mundo «hobbesiano» capturado por el crimen individual y el crimen organizado del narcotráfico, lo que es trágicamente habitual en Iberoamérica.

Esas organizaciones penetran en cárceles, policías y estrados de la justicia para ir fabricando una suerte de Estado paralelo e ilegal. La marginalidad, el desempleo y la declinación educativa en los sectores más bajos son la materia prima de estos reclutamientos frente a los cuales las poblaciones reaccionan con actos anómicos afinados en la desesperación. Por consiguiente, las falencias del Estado tienen tanto que ver con la caducidad del monopolio de la fuerza, según una la clásica definición, como con la erosión de la oferta de otros bienes públicos. El segundo rasgo de este perfil marca el difícil cometido de instaurar un Estado

de Derecho frente a los efectos negativos que aparejan la polarización y faccionalismo. Cuando la polarización es excluyente la administración de justicia sufre un movimiento de tenazas: la política se judicializa y la justicia se politiza.

En estos cuarenta años, se ha hecho carne en efecto una tendencia que concibe el Estado y las instituciones del orden constitucional como instrumentos maleables al servicio de los que mandan. Las concepciones patrimonialistas del Estado y el temperamento hegemónico de los poderes ejecutivos han ido sembrando en las costumbres un propósito según el cual el Estado de Derecho se subordina al poder ocasional de un gobernante cuando, al contrario, ese poder debería estar subordinado a las reglas que precisamente emanan de aquel orden.

El avance, o mejor, la arremetida de los poderes ejecutivos que no soportan el debido control del Poder Judicial, está creciendo y ya no es atributo de las democracias a medio hacer. Atraviesa el continente americano de norte a sur, desde Nueva York y Miami hasta Buenos Aires, pasando por México, y hasta recalca en Israel y en Europa. Es un llamado de atención que nos muestra cómo se está poniendo en cuestión la delicada trama de las democracias representativas. Al día de hoy, la intención de fraguar hegemonías que subordinen el Poder Judicial a los dictados del Poder Ejecutivo ha generado entre nosotros la reacción combinada de la sociedad civil y los tribunales de justicia. Con esto queda en evidencia que la hegemonía de los gobiernos nacionales es intencional, pues no logra llevar a cabo enteramente ese designio.

Debido a que, tras estos enfrentamientos está en juego la impunidad de gobernantes corruptos y sus agentes, hay en consecuencia una fricción constante entre el Poder Ejecutivo y la administración de justicia en sus estrados más altos.

La división de poderes se interna, de este modo, en terreno antagónico. Esta imagen acerca de una subjetividad hegemónica que no puede doblegar las restricciones que impone el Estado de Derecho se hace más opaca si descendemos por los vericuetos del régimen federal.

En este territorio heterogéneo, la hegemonía, en tanto régimen establecido y no pretendido, goza de mejor salud gracias al control indirecto del sufragio. No consiste este sistema, como en tiempos pretéritos, en dar vuelta las urnas o hacer fraude abiertamente manipulando sobres y boletas. Si bien hay experiencias al respecto, nuestro régimen electoral es transparente, goza de procedimientos formales de supervisión, garantizados en última instancia por la Cámara Nacional Electoral, y de fiscales que, de estar presentes, impiden triquiñuelas y corruptelas.

Los problemas sobrevienen cuando se van cristalizando controles indirectos manejados por los oficialismos de turno. Son dos: controles para convertir en lo inmediato la autonomía ciudadana en una conducta dependiente de favores y concesiones pecuniarias, y controles más permanentes propios de gobiernos hegemónicos que bloquean la alternancia y persiguen el mando a perpetuidad o mediante reelecciones con rotación de los gobernadores e intendentes dentro de un partido dominante. Estos dispositivos se difunden en municipios del conurbano bonaerense y en provincias chicas sobrerrepresentadas por las leyes electorales en la Cámara de Diputados cuyas prácticas evocan, en circunstancias extremas, los juicios condenatorios que registraban los comicios en los siglos XVIII y XIX. Se denominaba entonces a estos distritos «burgos podridos».

Ahora esa degradación responde a un clientelismo basado en empleo público y subsidios: salarios y cheques, magros pero suficientes para mantener el control, que gravitan más en esos territorios que la esfera correspondiente

de la sociedad civil. Los lubricantes de estas hegemonías los proporcionan la Coparticipación Federal (aún no reglamentada por ninguna ley), que beneficia a las provincias chicas, y las transferencias directas de fondos de la Nación que favorecen a los municipios oficialistas del conurbano bonaerense. Estos recursos son estratégicos para «mantener la situación», según se decía en tiempos del orden conservador. Veremos en qué medida el talante competitivo y las alternancias posibles, más fértiles en los distritos grandes y medianos, puedan extenderse a ese mundo más opaco donde sobreviven vestigios de tiempos idos.

Desde que se puso en marcha en siglos anteriores el ejercicio de la libertad política, en esos territorios sigue presente la contradicción de la autonomía ciudadana en pugna con un artefacto clientelar. La novedad, sin duda positiva, es que la Corte Suprema ha tomado cartas en estos turbios manejos en que se impugna la forma republicana de gobierno. Por fin, la economía afecta al tercer rasgo de este perfil de la democracia institucional. A veces olvidamos que la economía, sin el respaldo de instituciones políticas que brinden previsibilidad y confianza, gira en rueda libre. No es necesario dar cifras al respecto, pero la conclusión es obvia: en estos cuarenta años no hemos instaurado —valga el juego de palabras— una constitución económica que tuviese la virtud suficiente para sacarnos de encima esta cadena de crisis fiscales y monetarias que nos castiga. Son cuarenta años o más, si nos remontamos a periodos previos a 1983, en los cuales pulverizamos la moneda y el orden fiscal, socavamos las reglas del mercado y, en general, las bases de un crecimiento prolongado.

El peor resultado de este proceso, con breves intermedios y largos periodos inflacionarios con sus consiguientes estallidos, es el cuadro que nos ofrece, como ya hemos subrayado, una sociedad escindida con altos niveles de pobreza. Cuesta



sobrevivir en una sociedad en que la moneda ha perdido entidad. Estas carencias han cobrado una urticante actualidad en estos tiempos aquejados por epidemias, guerras y una doble mutación científico–tecnológica y de valores, dos grandes fenómenos que convergen en un escenario preñado de incertidumbre.

Esta doble mutación —digo mutación y no simplemente cambio— nos introduce en la vasta temática de una transición histórica. Una transición englobante que compromete a todo el planeta agitada por la revolución digital, los teléfonos inteligentes, la robótica y la inteligencia artificial; todo ello vinculado a un intenso vaivén de valores difícil de calibrar. Esta mutación genera en las sociedades una fragmentación horizontal que se fusiona entre nosotros con la fragmentación vertical de una sociedad escindida.

La fragmentación horizontal ha afectado a la representación política y la opinión pública mediante una difusión masiva de emisores que no excluye la manipulación por gobiernos y empresas concentradas. A ello se añade el predominio de relatos basados sobre interpretaciones y no en hechos objetivos, lo que ha dado lugar a una manipulación en nuestro país del sentido universal de los derechos humanos. Haciendo eco de lo que dijera Nietzsche, los hechos se subordinan a las interpretaciones por ser estas una función del poder y no de la verdad. ¿Es este el signo de un crepúsculo valorativo en esta transición histórica? Tal vez tengamos que convivir en este crepúsculo, lo que nos plantea, para concluir un último y exigente desafío: el de afrontar esta envolvente transición a sabiendas de que estas mutaciones, con su fáustica ambición a costas, contienen sedimentos del antiguo régimen que pretenden superar.

No todo es radicalmente inédito, pues se está diseminando por el planeta la revancha de un pasado que resurge en la forma de autocracias o de liderazgos que, aún en el seno

de las democracias consolidadas, retoman esa pulsión hacia el mando sin reglas ni controles que nos viene desde el fondo de dicho pasado. Si las redes o la inteligencia artificial son cosa nueva, las autocracias serán cosa antigua.

La democracia está situada pues en esta intersección entre pasado y presente. Como acabamos de hacerlo, se puede descomponer la democracia en términos descriptivos. No obstante, tras este ejercicio palpita el contrapunto entre la praxis de esta forma de gobierno —lo que en efecto hace en cuanto agencia— y un cartabón ideal que la interroga. Es un contrapunto que viene de muy lejos, desde que se compararon formas puras e impuras de gobierno, trazando con ellas una diagonal que permitiera diseñar formas mixtas, o lo que concibiera, mucho más tarde, en 1861 John Stuart Mill exaltando, frente a las corruptelas electorales, «El tipo ideal de un gobierno perfecto», que para él era el gobierno representativo.

Figuras encubiertas, máscaras que engañan, ocultan e intentan ser eficaces, de cara a un horizonte crítico que, por ser tal, nunca alcanzaremos enteramente. A causa de esta tensión creadora, la democracia no es un régimen inerte ya que siempre convoca al examen crítico. Este esfuerzo no es para nada lineal. Puede acontecer en momentos en que la corrupción de la democracia obedezca a factores internos (gobernantes corruptos que con sus agentes y testaferros clavan su aguijón entre nosotros), a políticas públicas deficientes que no se enmiendan, o a la colisión de la clase gobernante con fuerzas contestatarias que atacan los fundamentos de esta forma de gobierno con el objeto de reemplazarla por otra ubicada en las antípodas. En el último siglo este ha sido el papel de los partidos de impugnación revolucionaria que llegaron al poder por medio de elecciones.

En nuestro tiempo, este papel lo desempeñan diversas versiones del populismo que son circunstanciales, por ser derrotadas en elecciones, o son permanentes y desembocan

en autocracias como en Venezuela. Al cabo, la historia nos enseña, la bibliografía es abundante al respecto, que las democracias fenecen cuando la legitimidad de origen de los gobernantes no se corresponde con una legitimidad de resultados que despeje la incertidumbre —y acaso la iracundia— de poblaciones con hondas privaciones. Si el gobierno de la democracia no puede levantar este reto en nuestro país, tarde o temprano la legitimidad de origen y la confianza en los procesos electorales para detener el curso de la declinación podrán apagarse en la conciencia ciudadana.

¿Contamos todavía con reservas para operar con afán constructivo en un país, el nuestro, que no es ajeno, como el resto del planeta, a esta transición histórica? Aquí hay un cruce de caminos. Estos signos de penumbra coexisten en efecto con una trayectoria en la cual el dinamismo de la democracia, más que implicar una resignada aceptación de lo dado, convocó a la ciudadanía a renovar sus convicciones en la razón pública, en el respeto a los métodos que provisoriamente conducen a la verdad y en una ética que, de ser asumida, sirva de soporte a la conducta ciudadana. Se nos dirá: este es asunto y cuestión de liderazgos capaces de lidiar con restricciones y realidades opacas. Sin duda es así, aunque los liderazgos sin un trasfondo de ideas, o sin capacidad para evitar la corrosión del faccionalismo, son al cabo cáscaras vacías.

Siguiendo el antiguo consejo, si combinan astucia con fuerza, esos liderazgos podrán prevalecer reproduciendo un poder que proseguirá, sin embargo, chapoteando en la declinación. En realidad, necesitamos en esta encrucijada acudir a suplementos más sólidos para repensar y poner en práctica una Ilustración —la que atesora democracia, república, libertad y desarrollo humano— acorde con los desafíos de este siglo. Un epílogo que invita a rehacer una historia abierta a la conciencia ciudadana.



# La sociedad de la democracia, 1983–2023<sup>1</sup>

LUIS ALBERTO ROMERO

Academia Nacional de Ciencias

Morales y Políticas.

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSNe: 2250-6950

estudiossociales@unl.edu.ar

DOI: 10.14409/es.2023.64.e0053

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



En 1983 la sociedad argentina inició, con brío y esperanza, la empresa de construir una nueva democracia que, a diferencia de las anteriores, sería republicana, liberal y ética. El presidente Alfonsín encarnó ese proyecto y transmitió a la sociedad fe y convicción. Con la construcción institucional vendría, además, la solución de los males sociales, que por entonces ya comenzaban a hacerse visibles. El Estado democrático sería capaz de alimentar, educar y curar. Casi la panacea, quizá creíble porque todavía no había clara conciencia de que el país había emprendido el camino del declive.

Desde entonces, y durante cuarenta años, la sociedad vivió ciclos de desilusión, interrumpidos por breves períodos de optimismo. Pero hoy, a punto de conmemorar cuatro décadas de democracia, el balance que se impone es completamente descorazonador. La democracia republicana, liberal y ética se ha convertido en un régimen autoritario, en guerra con las instituciones republicanas y responsable de las políticas que, de manera algo imprecisa pero con sentido muy claro, llamamos populistas.

1\ Una versión reducida fue presentada en el Seminario «La Argentina y España. Cuatro décadas viviendo en democracia», organizado por la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas en Buenos Aires entre el 12 y el 14 de abril de 2023.

Combinando algunas fases prósperas, convertidas en fiestas, y otras de depresión, muy penosas, esas políticas han llevado a la decadencia económica, la multiplicación del desempleo y la conformación en los conurbanos de vastos universos de pobreza, que transcurren su existencia escindidos de la sociedad normal —otra palabra imprecisa pero de sentido claro—, que subsiste combinando subsidios estatales con actividades al margen de la ley. En verdad, la democracia no resolvió los problemas de la alimentación, la salud y la educación, y agregó otros nuevos como el de la seguridad.

Por otra parte —en esta visión parcial de un problema infinitamente más complejo—, durante los años democráticos se generalizó el problema de las corporaciones privilegiadas, que establecen relaciones colusivas con un Estado con sus instrumentos de control mochados y envuelto en una red de intereses que le extraen su savia vital. Me recuerda el cuento de Horacio Quiroga «El almohadón de plumas».

Las preguntas surgen, inevitables. ¿Hay una relación causal directa entre esta democracia y la generación de miseria y corporativismo? Sin duda no, pero alguna relación existe. ¿Puede atribuirse esta fatalidad a la decadencia de aquella ciudadanía que en 1983 sustentó el sueño democrático? En principio diría sí, siempre que recordemos que las cosas son más complejas.

El proceso de declinación argentino y el desarrollo de esa relación fatal entre las corporaciones y el Estado comenzaron antes de 1983, quizá a mediados de los '70, cuando se tomaron importantes decisiones. Quizá no tenían vuelta atrás; eso no lo sabemos. Pero lo cierto es que entre las corporaciones y el Estado están los gobiernos, actores principales de esta historia, y que durante cuatro décadas esos gobernantes fueron electos democráticamente. Quizá algunos de ellos no supieron cómo desandar el camino; otros decididamente no quisieron.

Sin duda, la respuesta no se agota en un mero señalamiento de responsabilidades. En este texto trataré de explicar el lugar de la democracia existente en lo ocurrido en estas cuatro décadas, en relación con dos de los varios problemas del nudo argentino: la relación entre el Estado y los grupos de interés y el desarrollo de la práctica corporativa en el nuevo mundo de la pobreza.

## **LA SOCIEDAD DE 1976 VISTA DESDE 2023**

Voy a partir de una visión en extremo estilizada de la sociedad argentina en los comienzos de la democracia, para hacer luego un balance de los cambios ocurridos durante el régimen democrático, aunque no necesariamente debidos a este régimen.

Comienzo con una visión panorámica y muy estilizada de la sociedad, que empieza a formarse en las últimas décadas del siglo XIX, hasta llegar a lo que me parece que es la coyuntura de cambio decisiva para entender el período democrático, que ubico a mediados de la década de 1970.

Vista en su conjunto —y con ojos ciertamente muy distintos de los de los contemporáneos—, diría que aquella, tan distinta de la actual, fue una sociedad vital y conflictiva. Se basaba en una economía próspera, que sorteó adecuadamente bien la crisis de 1930, reorientándose de modo parcial hacia la industria. El rasgo más característico de su sociedad —que la distinguió de las restantes hispanoamericanas— fue su carácter abierto, móvil e integrativo, que absorbió con éxito la gran migración europea, las migraciones internas posteriores a 1930 y también las primeras migraciones de países limítrofes. Vista en su estructura, fue lo que se ha llamado una «sociedad salarial», con una ocupación alta —una desocupación inferior al 10 %—, empleada con regularidad y



con derechos sociales protegidos. Vista en su dinámica, fue una sociedad democrática y «de clases medias», adecuadamente educada y con fundadas aspiraciones de muchos de sus miembros —confirmadas— de ascenso social, personal e intergeneracional.

Los conflictos de clase directos fueron poco frecuentes. Hubo en cambio conflictos originados por una aceleración en la incorporación —característicos del primer peronismo—, y conflictos distributivos, sobre todo luego de 1955, que se procesaron como demandas a un Estado que comenzó arbitrando y terminó concediendo a quien pedía con más fuerza y convirtiéndose en el botín de las corporaciones que demandaban sus favores.

Los conflictos políticos, en cambio, fueron muy intensos y giraron en torno del peronismo, primero en el gobierno, luego proscripto y que retornó en 1973. Lo hizo a caballo de un gran conflicto —iniciado a finales de los años 60— cuando, en el contexto de una economía que comenzaba a encontrar límites para la distribución, una explosión de demandas sociales empalmó con la versión local de la «revolución» predominante en esos años.

Podría agregarse a esta somera caracterización que aquellas elites que condujeron al país en su etapa más exitosa declinaron con rapidez desde 1930, a medida que la democratización cuestionaba los viejos privilegios, y que su lugar fue ocupado por elites corporativas, sumidas en sus conflictos e incapaces de una visión general.

## **EL GRAN CAMBIO**

La sociedad argentina que conocemos poco tiene que ver con aquella. Desde esta perspectiva estilizada, creo que se puede ubicar el giro entre 1975 y 1976, entre el rodrigazo (la

gran devaluación de 1975) y el comienzo del proceso, con la represión clandestina y la apertura económica. En ese momento se instaló la idea de que algo había terminado y de que se imponía un cambio radical, con ideas imprecisas y contradictorias acerca de adónde se quería ir. Cuarenta años después descubrimos que ninguna de ellas se impuso plenamente y que lo característico son las fuertes oscilaciones en las políticas estatales, que van de la acumulación a la distribución y de la apertura al mundo al cierre. A eso se agrega, como elemento permanente, el flujo financiero internacional, con la alternancia de la fluidez y la contracción y el problema insoluble del creciente endeudamiento externo.

Encuentro una constante, una política de Estado sostenida por sus gobernantes: la destrucción del Estado. No tanto del Estado elefantiásico, gordo e inútil, que goza de buena salud, sino del meollo de cualquier Estado; capacidad para sostener el Estado de derecho, para administrar y —ya como un ideal, que remite a Durkheim— para facilitar el proceso de reflexión social que sostiene las políticas de largo plazo.

Fue y sigue siendo la obra de todos los gobiernos, por acción u omisión; en este segundo caso incluyo el de Alfonsín, quien postergó la reforma del Estado hasta el momento en que ya no tenía capacidad para hacerla. La burocracia estatal no se achicó, pero se descalificó y perdió su alma: el espíritu de cuerpo y la idea de servicio. Los mecanismos de control, en particular el control de los gobernantes, fueron jibarizados. El Estado de derecho fue relativizado por la arbitrariedad —posibilitada por el deterioro de la burocracia y de los órganos de control— y por una corrupción que superó con amplitud lo normal o corriente y devino en cleptocracia.

*Pari passu* con el retroceso del Estado fue creciendo el poder de los gobiernos políticos, que utilizaron un Estado deteriorado pero con capacidad de injerencia para acumular

poder y recursos, y también para «producir el sufragio» usando los fondos estatales.

Es común que se argumente que en el país hay exceso de Estado. Yo diría que ocurre todo lo contrario: el Estado —lo que debe ser el Estado— es escuálido y, en cambio, lo que sobra es gobierno.

## **EL ESTADO Y LAS CORPORACIONES**

Hay un aspecto importante de la vida social en democracia que incluye, como una variable entre otras, los efectos que el régimen político democrático tuvo en un proceso social con una dinámica propia. Me refiero a la relación entre el Estado y sus gobiernos, por un lado, y los intereses sociales organizados en corporaciones, por otro.

El problema es tan antiguo como inevitable, toda vez que el Estado acumula recursos financieros y administrativos para promover selectivamente una actividad o un sector. Justificado con eventualidad el interés general suele haber un punto en que la acción estatal se desliza, quizá mínimamente, hacia una franquicia, que luego deviene en privilegio o en prebenda, que nuclea a un grupo beneficiario, organizado para defenderla.

Para señalar que esto es casi un dato de la realidad, recuerdo la primera gran franquicia del flamante Estado argentino: la promoción tarifaria de la producción azucarera tucumana en 1876. Y para darle alguna continuidad a esta historia, recuerdo el estatus especial concedido por Perón a los sindicatos, con la legislación que creaba el sindicato único por rama de industria.

En la etapa anterior a la que nos ocupa, entre 1955 y 1976, el manejo del Estado estuvo a cargo de gobiernos de baja legitimidad —militares o civiles— y la economía, que se

modernizó notoriamente, se caracterizó por la inflación y la sucesión de crisis regulares —el ciclo *stop and go*— que mantuvieron movilizados a los grupos corporativos, pendientes de un fondo distribuible que en ciclos colapsó y se recuperó, pero que fue disminuyendo.

Los grandes intereses económicos estaban divididos: rurales e industriales, grandes y medianos, nacionales e internacionales; los sindicatos tuvieron divisiones crónicas pero no significativas. Los otros dos actores de la gran mesa corporativa fueron las Fuerzas Armadas y la Iglesia. Pero menos visiblemente, el modelo de organizarse para reclamar franquicias y privilegios al Estado se extendió al mundo profesional, y a distintos ámbitos de la sociedad, nutriendo lo que ya en 1988 Jorge Bustamante presentó, en una síntesis abrumadora, como *La Argentina corporativa*.

No se trataba de conflictos intersectoriales abiertos sino de pujas, menos espectaculares, para conseguir del Estado la ley, el decreto, el artículo o inciso que instalara su privilegio, y luego para instalarse ellos mismos —los representantes o agentes de las corporaciones— en los lugares del Estado donde esos privilegios se administraban. El Estado, debilitado, fue a la vez el lugar del conflicto y el botín. La agudización de esa conflictividad fue parte de la crisis que culminó en 1975/76.

Desde 1976, la combinación del avance de la globalización económica en el mundo y la debilidad creciente del Estado, que varió varias veces de estrategia, dieron perfiles más específicos y ocasionales a los grupos empresarios, o al menos a su percepción social: así, se habló de la patria contratista, la financiera, los capitanes de industria, que tuvieron a maltraer a Alfonsín, la patria privatizadora, que prosperó con Menem. Más allá de estos intentos conceptualizantes, lo que primó fue la búsqueda de negocios muy específicos, como el que en 1972 dio origen a ALUAR, por un

acuerdo entre un grupo empresario y un grupo militar con mucho poder en el gobierno, o el que, luego, montaron en Tierra del Fuego un par de empresarios de una industria electrónica supuestamente nacional.

La democracia aportó algunas novedades a este funcionamiento corporativo. Restablecidos el federalismo, la autonomía provincial y el Senado, los gobiernos provinciales, con recursos políticos importantes, presionaron al Estado por recursos fiscales adicionales, específicos y discrecionales, con los que ampliaron el empleo público y, con él, su propia base política. Los políticos, en general, pasaron gradualmente de ser la estrella esperanzadora de la nueva democracia a convertirse en un grupo privilegiado más, que utilizó el presupuesto estatal para financiar «la política» y, de paso, hacerse una situación.

Más allá de su importancia institucional, eran más bocas para alimentar y más puertas de acceso para otros aspirantes a los recursos estatales. Dejo para el próximo punto la otra gran novedad: las organizaciones de trabajadores desocupados. Señalo en cambio una novedad importante a lo largo de los cuarenta años de democracia en la relación entre el Estado y los intereses organizados.

La apertura de la economía y las grandes privatizaciones de empresas estatales de la presidencia de Carlos Menem abrieron un nuevo y muy atractivo escenario para expertos en gestionar el indispensable apoyo político para cada iniciativa. Los contemporáneos se escandalizaron con la visibilidad y la magnitud de este trueque de influencias por beneficios personales, que según la expresión de la época se canalizaban en la «carpa chica», manejada por gente muy próxima al presidente (el origen sirio libanés de su familia invitaba a esa metáfora). «Robar para la Corona» fue el gran eslogan del momento. Estos negocios, de beneficio rápido,

concluyeron con el cambio de gobierno en 1999, la crisis de 2001 y la lenta recuperación posterior.

Desde 2004, con Néstor Kirchner en la presidencia y una nueva era económica favorable, apareció otra forma de participación de los políticos en los beneficios generados por las decisiones estatales. Esta vez, el organizador y principal beneficiario fue el propio presidente, que participó en persona, o a través de un reducido grupo de allegados, de los beneficios de las decisiones estatales. Lo más conocido y ampliamente documentado es la obra pública, pero es difícil imaginar que no funcionara así, por ejemplo, con la reestatización de empresas públicas privatizadas u otros muchos negocios que dependían de aportes estatales. La clásica palabra «corrupción» quedó superada por la escala de esta intermediación, cuya gran novedad es que sus actores principales provenían no del mundo de los negocios sino del de la política, y va siendo remplazada por la «cleptocracia».

A esta altura, queda claro que el universo corporativo que registró Bustamante en 1988 se ha expandido, superando el ámbito empresarial, sindical o profesional, para desarrollarse en terrenos ubicados en las zonas grises de la ley o fuera de ella. En ese sentido, junto con muchos negocios pequeños o medianos, que se desarrollan con la complicidad de agentes de un Estado pulverizado, ha surgido otro gran actor corporativo: los grupos narcotraficantes o, simplemente, el narco. Una frase reciente de un ministro referida a esto —«han ganado la batalla, hemos perdido la batalla»— podría aplicarse a todo lo que tiene que ver con la relación entre el Estado, por un lado, y los intereses y los políticos gobernantes, por otro.

## EL MUNDO DE LA POBREZA

Me ocuparé del conurbano bonaerense, por su peso relativo, pero también porque ha sido más estudiado. Al comienzo mismo de la democracia se descubrió que allí el hambre era un problema importante, y el gobierno de Alfonsín organizó el Programa Alimentario Nacional (PAN), para controlar una situación que parecía manejable por la democracia. Pronto se descubrió que la democracia no atenuaba las desigualdades sino que, con democracia, aumentaban. La experiencia de 1989, con la hiperinflación, y la de 2001, con la gran crisis, pusieron en evidencia un problema cuyas causas generales mencioné al principio, y que en el conurbano se traducían en desocupación elevada y crónica, empobrecimiento de capas importantes de los sectores medios, y nuevas migraciones de provincias o países limítrofes, porque la pobreza metropolitana era preferible a la de sus lugares de origen.

Dos cosas vinieron o se acentuaron con la democracia. La primera: la ausencia del Estado y de sus terminales en el mundo de la pobreza, principalmente la escuela, el hospital y la seguridad. Ocurrió por escasez general de recursos, elección de otras prioridades, falta de imaginación en la busca de paliativos, u otras muchas razones que puedan imaginarse. Pero el resultado es claro: la democracia no era la panacea sino, a menudo, la sustancia tóxica. La otra influencia —de la que ocuparé luego— tiene que ver con la política democrática, la participación ciudadana en los comicios, en el contexto de la pobreza y del decisionismo político.

La combinación de desocupación y ausencia estatal tuvo efectos acumulativos en dos sentidos: carencias y desorganización, por un lado, y ensayo de nuevas formas de organización, por otro. Si bien se trata de un mundo ajeno a la lógica de la sociedad formalizada, *mutatis mutandis* se trata de una

historia semejante a las organizaciones surgidas en la época de la inmigración masiva, a principios del siglo xx.

Las conocemos a través de una lente seguramente sesgada: los antropólogos y otros estudiosos que hacen trabajo de campo. Ellos nos hablan, por un lado, del carácter estructurador de las redes parentales y de las familias extensas, unidas a alguna forma de autoridad, probablemente patriarcal, y coincidentes con lazos de origen, que son muy fuertes en el caso de paraguayos o bolivianos. También, de una figura más moderna, ligada al territorio. Se trata del referente que, en un ámbito espacial estrictamente definido, se ocupa de solucionar problemas, ya sea de convivencia o de relación con el mundo externo, en espacial el estatal. Por otro lado, hay grupos organizados que «militan» y organizan: los católicos entre Cáritas y los «curas villeros», los «evangélicos», diversas ONG y finalmente grupos políticos, de izquierda o de algún sector del peronismo.

Sus problemas son en primer lugar la comida y otras necesidades básicas —merenderos, comedores, cuidado de hijos— y en un segundo escalón la organización de cooperativas de trabajo. Los militantes políticos aportan una novedad: organizarse para presionar a las autoridades y obtener subsidios, aplicados a las necesidades básicas y también al crecimiento de las organizaciones. Fuertemente contestatarias en sus orígenes, fueron adecuando sus prácticas a una presión menos violenta pero más sostenida. A esta lista se pueden agregar los grupos organizados para la delincuencia y, en una etapa superior, para el tráfico de drogas. Estos son los componentes, las opciones disponibles para personas o grupos, que las usan en distintas proporciones y combinaciones.

El «Estado ausente» interviene en este mundo de manera decisiva, al igual que la política. Los efectos sociales de la apertura económica, y particularmente la desocupación,



así como las primeras manifestaciones combativas de lo que empezaron a llamarse «piqueteros», colocaron el tema en la agenda de los años 90, cuando se esbozaron soluciones muy focalizadas, quizá experimentales. La crisis de 2001 llevó al presidente Duhalde a lanzar el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el primero de una serie de planes de alcances diversos, que combinaban el subsidio directo con otros objetivos —salud, educación, trabajo— que estaban muy lejos de la capacidad organizativa del Estado.

Los planes estimularon a las organizaciones de desocupados, que lograron instalarse como mediadores entre el Estado y los beneficiarios, y disponer de fondos para consolidar la organización y hacerla así más efectiva para presionar al Estado y lograr el aumento de los subsidios. La relación entre las organizaciones y sus adherentes es todo un tema, que puede mirarse desde diferentes perspectivas, entre la condena y la alabanza. En cambio, la relación entre el Estado y las organizaciones piqueteras —muchas y en competencia— se asemeja mucho más a lo conocido en el mundo corporativo. En suma, esta política ha generado una nueva corporación que ya ocupa lugares en la administración del Estado.

## **LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA**

La política democrática, y su derivación hacia un autoritarismo plebiscitario, puso en primer plano el modo como los gobernantes construyen el sufragio que lo legitima y asegura su supervivencia. El Estado siempre proveyó a sus gobernantes de un plus en la competencia electoral, y el llamado genéricamente «clientelismo» es históricamente constituyente de la política democrática en todo el mundo occidental. De modo que no se trata solo de una crítica moral o un lamento por la corrupción, sino de observar de qué manera las

prácticas se adaptan al nuevo mundo de la pobreza, donde la ciudadanía consciente, constitutiva de la construcción democrática de 1983, está ausente.

Las organizaciones sociales son probadamente eficaces para movilizar a sus miembros en sus reclamos por planes, combinando el recurso a la solidaridad con la amenaza de excluirlos de la lista de beneficiarios. Pero eso no alcanza para trasmutarlos en votantes en las ocasiones singulares de las elecciones, cuando tienen que afrontar la competencia de muchos otros demandantes del voto. Se trata de una relación ocasional, de la que se esperan otros beneficios, específicos, o que movilizan otras lealtades.

Pero además, es el momento cuando desde el Estado, quienes son incapaces de acciones de más largo plazo, tienen a su disposición infinidad de recursos para lograr esa suerte de transmutación, de eucaristía, que se da en el cuarto oscuro. Es otro gran tema de los investigadores de campo, que tiene que ver —entre otras muchas cosas, como la dimensión religiosa de lo político— con el contacto del extremo más fino del aparato político —el puntero— con la punta destacada del mundo social: el referente. Es una relación compleja —la palabra clientelismo no da cuenta de todos sus matices— que implica distribución de recursos pero también activación de solidaridades compartidas e instrumentación de discursos políticos más generales.

Es una verdad obvia que quienes militan o han militado en el peronismo conocen mucho más de esto que quienes se formaron en otros universos políticos; y que si aquellos optan por mudarse a alguno de estos nuevos territorios cuentan dentro de ellos con un capital político cultural imbatible. Lo cierto es que desde 1989 —y con muy escasas excepciones— la administración del Estado —el central, el provincial y el local— hace funcionar eficientemente esta máquina.

Hay un tercer terreno donde la presencia del Estado se hace sentir. «Estado ausente» sería casi un ideal en la situación actual, en la que los agentes locales de ese Estado, desembarazados de toda atadura institucional y libres de controles, utilizan activamente los recursos estatales para intervenir en la enorme zona ilegal, la «zona marrón» de la que hablaba Guillermo O'Donnell. Hay autoridades locales, policías, jueces y funcionarios participando en la ocupación de tierras, en el ejercicio de grandes mercados ilegales, como La Salada o Claypole, en el robo de automotores, en el contrabando y, finalmente en el narcotráfico, un problema que se ha ganado un lugar propio, y que tiene una de sus bases en el mundo de los conurbanos.

## CONCLUSIÓN

En suma, en la nueva Argentina, que ya tiene más de cuarenta años, los cambios en la sociedad remiten a acciones importantes del Estado en dos grandes territorios: la consolidación de las corporaciones y la conformación de un mundo de la pobreza que vive a la intemperie, donde también florecen las corporaciones y en el que se cosechan sufragios. Hay muchas causas, pero hay una específica: un Estado destrozado, que está ausente allí donde debería estar pero está muy presente y activo allí donde los gobernantes lo han empujado. El Estado es un instrumento, manejado por sus gobernantes. Desde 1983 estos son elegidos de manera democrática. En sus comienzos fue una democracia republicana, que gradualmente derivó en un decisionismo democrático, y luego en un régimen autocrático, hoy en disgregación. La democracia no es la panacea, sino parte de un problema

que, según tratamos de mostrar, anida en las relaciones entre el Estado y esa agigantada dimensión corporativa de la sociedad.

Señalarlo —como hicimos— ayuda a entender las limitaciones de nuestra democracia y, a la vez, señala el principal obstáculo de cualquier proyecto para mejorarla.

# **Feminismos y disidencias sexo–genéricas a cuarenta años de la recuperación democrática**

**DORA BARRANCOS**

Socióloga. Doctora en historia

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0054

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

El cauce de la reivindicación de los derechos de las mujeres se inauguró en nuestro país a inicios del siglo xx gracias a la acción de mujeres caracterizadas, en general, por su condición letrada, por la procedencia de sectores medios y por su proximidad con el socialismo y el librepensamiento. Desde luego hubo excepciones pues algunas militantes destacadas fueron de extracción obrera, pero no puede dejar de subrayarse que buena parte de las primeras egresadas universitarias confluyeron al feminismo a inicios del siglo xx. Buenos Aires fue palco del Primer Congreso Femenino de América Latina en 1910, aunque en esas décadas hubo un incremento de las luchas feministas cuya primera conquista se produjo en 1926, cuando tuvo lugar la primera reforma del Código Civil que erradicó en buena medida la inferioridad jurídica de las mujeres. Se modificó entonces el plexo legal sobre su ominosa sujeción, aunque quedaron en pie la sólida cultura patriarcal y los numerosos aspectos normativos que le eran consonantes. En 1947, durante el primer gobierno peronista, se conquistaron los derechos políticos que habían sido un reclamo histórico de los diversos senderos feministas, incluidos ciertos segmentos más conservadores. Pero como

ocurrió en otras latitudes, al terminar la Segunda Guerra, cuando la mayoría de los países occidentales sancionó la ley del sufragio femenino, hubo un reflujo de las acciones militantes, una cierta acomodación a determinada propedéutica adocenada de los géneros.

Este remanso de la antigua agitación feminista fue sacudido de modo estrepitoso a mediados de la década de 1960 con epicentro en los países centrales, y dio comienzo a la denominada Segunda Ola. Diversos factores tienen responsabilidad en ese fenómeno singular pero deben citarse algunos muy gravitantes, especialmente la guerra de Vietnam y los reclamos airados en los Estados Unidos y en la mayoría de los países; las protestas de las poblaciones afrodescendientes en aquel país —con algunos episodios dramáticos—; el contexto general de la guerra fría y los levantamientos anticoloniales que se vivieron en diversos lugares del planeta; la Revolución Cubana y su efecto demostrativo en particular en la región latinoamericana; las revueltas juveniles universitarias, y tal vez con menos fuerza pero con indiscutible adición al ciclo disruptivo, la experiencia de enfrentar al consumo capitalista a través del hipismo, una renuncia a formas de bienestar que entusiasmó sobre todo a los sectores medios en la mayoría de los países del orbe. Ese poliédrico caldo de cultivo tuvo consecuencias sobre muchas mujeres que prendieron la alarma y que renunciaron a seguir consintiéndolo con el modelo femenino estereotipado. Este parecía reforzado dado el apego a los presupuestos de la responsabilidad doméstica, a la exclusiva crianza de los hijos, desde terminada la Segunda Guerra, pero no se podía seguir acordando con el sometimiento al sistema patriarcal, con sus formas discriminantes; era menester sacudir la «mística de

la condición femenina», como señaló Betty Friedan (2009).<sup>1</sup> La convulsión de los feminismos, toda vez que brotaron teorías y epistemologías como nunca había ocurrido antes, significó movilizaciones en muy diferentes lugares del planeta. Las políticas feministas tiñeron la escena de la década 1970, cuando corrió como un reguero la célebre síntesis «lo personal es político», de clara raigambre radical y cuya autoría no es posible establecer.<sup>2</sup> Pero la adopción de la nueva agenda feminista anclada en el derecho al cuerpo, en la acentuada demanda de autonomía, en el propósito de liberarse de los mandatos procreativos, y acicateada por la inteligibilidad de que el sistema patriarcal era ínsitamente violento, tuvo diferencias según los contextos. En nuestro país las urgencias transformadoras significaron radicalidad política para resolver lo que se proponía como «contradicción principal», la lucha por la «liberación nacional y social», sin lugar a variaciones de ese cometido hegemónico. Y los grupos feministas que actuaron en aquel periodo fueron interpelados por las tensiones de la externalidad social, que menguaba la comprensión de la condición histórica de las mujeres, y minaron los impulsos reivindicativos. Muchas jóvenes eran revolucionarias con relación al «sistema» y, aunque vivieron experiencias de ruptura con la generación de sus madres, sobre todo en la esfera de la sexualidad y en el hecho inédito de abrirse paso para profesionalizarse, el feminismo no conjugaba con sus apuestas. No pocas leyeron *El segundo sexo* de Simone de Beauvoir en esa época de vértigo y de urgencias, pero la interpretación resultaba literaria y no política.

1\ La versión original *The Feminine Mystique* se publicó en New York, editora W. W. Norton and Company, 1963.

2\ Es muy interesante el dilema acerca de quién acuñó este lexema. Diversas autoras han rechazado la autoría, entre ellas Carol Hanish, Shulamith Firestone, Robin Morgan, Kate Millet.



La interrupción violenta del Estado de derecho el 24 de marzo de 1976, y su brutal metodología de extinción, canceló las posibilidades asociativas. Por lo tanto, la recepción de las nuevas percepciones, teorías y políticas feministas que producían los centros propulsores se vieron interferidas por la máquina del terrorismo de Estado. No obstante, tan temprano como en 1979 algunos grupos temerarios se reunían en el Instituto Goethe de Buenos Aires para analizar la cuestión femenina surtidos por los nuevos repertorios bibliográficos. Un enorme número de mujeres había partido para el exilio y fue en esos países de acogida que adhirieron al feminismo, pues interpretaron que en el repertorio de los débitos de equidad del sistema económico social las mujeres habían quedado en la primera fila de las poblaciones deliberadamente postergadas. Desde luego, para las que cargaban militancia social, quedaba claro que entre las clases sociales desventajadas las mujeres sufrían especialmente la desigualdad. La hora del reencuentro entre las que habían quedado en el país resistiendo como pudieron —y cuya mutación también las había llevado al feminismo— con las que regresaron feministas de sus exilios se tradujo en el reverbero de la lucha por los derechos de las mujeres que echó a andar con la recuperación del sistema democrático a fines de 1983.

## **FEMINISMOS ACTIVADOS EN DEMOCRACIA**

Resulta histórico aquel 8 de marzo de 1984 cuando diversos agrupamientos de feministas salieron a manifestar en el Día Internacional de la Mujer Trabajadora —tal el primitivo nombre que solicitó Clara Zetkin en 1910 para homenajear a las víctimas de la industria textil que reclamaban por derechos y que en 1977 fue finalmente acuñado por las Naciones Unidas—. Se trataba de la primera conmemoración en el

nuevo ciclo democrático, y hay diversas fotografías de aquella singular jornada en la Plaza de los Dos Congresos donde las manifestantes exhibían carteles que reclamaban el derecho al aborto, al placer, contra la violencia, y proclamaban que el «machismo es fascismo». Una foto fue motivo de cierta perturbación, la que muestra a María Elena Odone — una conocida feminista de la época— subiendo las escaleras del Congreso con un cartel que rezaba «no a la maternidad, sí al placer». Era evidente que se estaba frente a un cambio paradigmático de las reivindicaciones, ya que estos canales feministas solicitaban el reconocimiento de los derechos humanos con la misma plenitud que el tiempo de recuperación del Estado de derecho estaba dispuesto a reconocerles a los varones. Las nuevas demandas concernían a la autonomía integral, al derecho a decidir en materia de reproducción, a erradicar el estereotipo clave de la mera responsabilidad reproductora. En esos años iniciales del tránsito democrático se puso en jaque a las conformaciones partidarias que limitaban la participación de las mujeres; eran muy pocas las que habían obtenido escaños parlamentarios en las primeras ediciones de las elecciones del periodo democrático. En muy poco tiempo brotaron en el país numerosos agrupamientos feministas, y debe ser mencionado el grupo transversal a la mayoría de los partidos políticos entonces actuantes, la Multisectorial de Mujeres —cuyas raíces son anteriores a la caída de la dictadura—, que se fijó la tarea de reforzar la sororidad entre quienes se orientaban hacia el desempeño político, proponiéndose un esclarecimiento sobre los derechos de las mujeres, y que tuvo algún significado en lo interno de cada fuerza partidaria.

Un hito que jalonan los cuarenta años de democracia fue la larga perdurabilidad de los llamados Encuentros Nacionales de Mujeres cuyo origen se encuentra en un grupo de feministas que consiguieron reunir a casi mil entusiastas en 1986.

Año tras año las reuniones fueron tornándose multitudinarias, y aunque no han faltado tensiones, conflictos y desacuerdos debido a la pluralidad de posiciones, originando una notable poliglosia, los encuentros se han mantenido y tienen un carácter único en la región latinoamericana. En 2021, los desacuerdos fueron críticos a raíz de la nueva denominación que solicitó gran parte de las concurrentes, esto es que la experiencia aglutinadora pasara a ser Encuentro Plurinacional de Mujeres, Lesbianas, Trans, Travestis, Bisexuales, Intersexuales y No Binaries, y que en 2022 dio lugar a dos manifestaciones separadas.

Otro hito formidable, emergente justamente de los Encuentros Nacionales, en donde desde el inicio se desarrollaron talleres vinculados con el aborto y la anticoncepción, fue la creación de la Campaña Nacional por el Aborto Libre, Seguro y Gratuito que se constituyó en 2005. Algunos antecedentes habían sido la Comisión Nacional por el Aborto y el Foro por los Derechos Sexuales y Reproductivos, con activistas muy destacadas. Pero la Campaña fue una expresión de largo alcance ya que absorbió la enorme mayoría de los conjuntos feministas de todo el país. Hacia 2018, cuando se debatió por primera vez el aborto en el Congreso con resultados negativos, la Campaña convocaba a casi setecientas organizaciones. Fue una tarea ardua, NO exenta de conflictos que supieron ser sorteados especialmente toda vez que la Campaña hacía llegar el proyecto de legalización del aborto al Congreso. Las movilizaciones desde 2018 permitieron percibir el notable incremento de la adhesión a las propuestas feministas, y fue conmovedora la multitudinaria expresión de las jóvenes, un buen segmento de adolescentes, de muchachas subveinte que se expresaron en las calles entre los meses de abril a agosto de 2018, sobre todo en los dos momentos en que el proyecto del aborto fue tratado, en la Cámara Baja con resultado fue positivo, y en la Cámara

Alta con resultado adverso. Pero más allá de este tropiezo, se pusieron en evidencian los enormes cambios del campo feminista no solo en materia etaria, sino también social.

En efecto, la Argentina presenta en los últimos años un derrame excepcional de la agencia por los derechos de las mujeres que las pone en movimiento también en los sectores populares —de ahí que se prefiera llamarlos «feminismos populares»—, pero también encuentra agitación entre aquellas que desean bruñir sus identidades étnicas, como es el caso de las mujeres afrodescendientes y de los pueblos originarios. Las tramas abiertas de los feminismos «de abajo» convocan a nuevas revisiones teóricas y, desde luego, a la procura de transformaciones de las vidas femeninas con una decidida incidencia en las políticas públicas. Los feminismos populares también han crecido en otros países de América Latina, aunque es posible conjeturar que las coyunturas presentadas por nuestro país han sido especialmente propiciatorias para estos cambios. Y no puede obviarse el ancho significado que ha alcanzado la agencia Ni una menos, surgida en 2015 a propósito del femicidio de una adolescente. El 3 de junio de ese año, gracias a la amalgama forjada por un cierto número de militantes, en su mayoría comunicadoras, una buena porción de la sociedad argentina —y no solo mujeres— ganó las calles, las plazas y otras ágoras para manifestarse contra la violencia patriarcal. Fue un acontecimiento: ríos de manifestantes surgieron en muy diversas localidades, contra los pronósticos menos alentadores, y pudieron expresar su repulsa a todas las formas violentas ejercidas contra las mujeres y también contra las disidencias sexo-sociales. Esa fecha se ha incorporado a las luchas más allá del territorio argentino, pues hay emulaciones del Ni una menos no solo en la región latinoamericana.

## **MOVILIZACIONES POR LOS DERECHOS DE LA DIVERSIDAD SEXO GENÉRICA**

No podría pasarse por alto en este balance el desarrollo de las agencias reivindicativas de los derechos de las disidencias sexo genéricas. Una rápida historia de sus luchas debe dar cuenta de los inicios de los movimientos reivindicativos de las personas homosexuales en los años 1970, antecedidos por la célebre revuelta de Stonewall en Nueva York. En nuestro país, una de las organizaciones emblemáticas fue el Frente de Liberación Homosexual surgido en 1970 con diversos integrantes, muchos de ellos vinculados a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Pero la dictadura canceló aquella insurgencia, persiguió a sus militantes, algunos sufrieron detenciones y una buena parte debió exiliarse. Solo la recuperación democrática permitió que afloraran los agrupamientos de personas gays determinados a ganar derechos. Ocupa un lugar central la Comunidad Homosexual Argentina (CHA) cuya personería jurídica fue denegada desde 1989 hasta que finalmente su obtención se conquistó en 1992 (Belucci, 2010). Fue en ese año cuando nuestro país asistió por primera vez a la Marcha del Orgullo, pero es imprescindible recordar que en esos años el Estado se vio obligado a visibilizar y reconocer a las personas de orientación homosexual por la dramática razón de la epidemia del VIH. Solo en esa grave condición sanitaria se estremecieron los presupuestos homofóbicos de la estructura estatal y se abrió el imaginario social a mayores dosis de empatía (Pecheny, 2001; Meccia, 2006). Sin duda las mujeres lesbianas padecieron mayores dificultades, aun dentro de las filas feministas, porque era bastante corriente la solicitud de cierto sigilo sobre la orientación sexual; pero a fines de la década 1980 cundieron las organizaciones que ostentaban sin reparos la adscripción sexual de sus membresías,

fenómeno que se extendió de modo creciente a partir de mediados de los '90.

Las últimas agencias en aparecer en estos cuarenta años de vida democrática fueron las identidades que de modo sintético se denominan «trans» (Barrancos, 2014). Un papel fundamental cupo a quienes exhibían la identidad «travesti», una de las comunidades más discriminadas de nuestra sociedad. A raíz del cambio institucional que dotó de autonomía a la ciudad de Buenos Aires y originó su Constitución, grupos de personas travestis fueron coadyuvantes centrales en la extinción de los denominados Edictos Policiales, engendros anticonstitucionales que se habían solidificado en estas fuerzas de seguridad. Resultaron arbitrarios sus procedimientos, algunos culminados trágicamente pues no han sido pocas las víctimas letales de la acción policial. Al momento de las tareas de elaboración de la Constitución porteña, hubo varias manifestaciones de personas travestis reclamando por la extinción de los edictos, tal como algunas fuerzas políticas habían prometido. Cuando comenzó su labor la primera Legislatura de la Ciudad esas manifestaciones se intensificaron. Los edictos fueron derogados y el llamado Código de Convivencia que se sancionó originalmente no hizo lugar a las solicitudes reaccionarias que reclamaban la penalización de la oferta de sexo en la vía pública. Pero unos meses más adelante el primer Código garantista fue reformado para hacer lugar a esa demanda. En ese proceso brotaron las primeras asociaciones de personas «trans» para reclamar derechos, para asegurarse ciudadanía, para obtener dignidad. La Asociación de Lucha por la Identidad Travesti (ALIT) fue uno de los centros de mayor relevancia en la conquista de derechos, y unos años más tarde, en 1993, se originó la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTTA). Desde entonces han crecido en todo el país núcleos asociativos para que se acrecienten las

prerrogativas conquistadas. La Argentina se puso al frente de la ampliación de derechos humanos con especial referencia al arco de la diversidad sexo-genérica, mediante dos leyes fundamentales: la Ley de Matrimonio Igualitario (2010) y la Ley de Identidad de Género (2012), que posibilita la identidad autodefinida, como prerrogativa inalienable.

## **PRINCIPALES LEYES CONQUISTADAS EN DEMOCRACIA QUE ASEGURAN DERECHOS A LAS MUJERES Y A LAS PERSONAS DE DIVERSA IDENTIDAD SEXO-GENÉRICA**

A continuación, de modo sintético, se enuncian las principales leyes que aseguran derechos en el territorio argentino, sancionadas en el transcurso de estas cuatro décadas de democracia, gracias a las acciones reivindicativas desplegadas por los feminismos y por las organizaciones de la diversidad.

### **Reformas civiles**

- La ley de «patria potestad compartida» 23264, de 1985. Esta ley había tenido como antecedentes la Constitución de 1949, que quedó extinta, y la ley sancionada en 1974 vetada por el Poder Ejecutivo.
- La ratificación de la Convención contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, su sigla en inglés) se efectuó en 1985, con la ley 23179. La Convención de las Naciones Unidas se estableció en 1979, y en 1994 la nueva Constitución Nacional incluyó la CEDAW en su corpus. El Protocolo Facultativo, que establece el procedimiento petitorio, solo se consagró como ley en 2006. Cabe aclarar que no todos los países de la región latinoamericana han suscrito este Protocolo.

- La ley de protección contra la violencia familiar 24417, de 1995.
- Adhesión a la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belén do Pará, Brasil, 1994), mediante ley 24632 de 1996. Se trata de la Convención Interamericana, pionera en la materia, ya que la Unión Europea ha suscrito sus primeros acuerdos en Estambul en 2011 y los ha ampliado en 2014.
- Incorporación de las amas de casa al Sistema Integrado de Pensiones y Jubilaciones, ley 24828 de 1997.
- Ley que considera despido discriminatorio al originado por razones de sexo u orientación sexual 25013 de 1998.
- - La reforma de la Constitución Nacional de 1994 amplió significativamente las garantías a los derechos femeninos; en diversos artículos la nueva Constitución se refiere a la más estricta igualdad de los sexos, bien como a medidas de discriminación positiva para asegurar equidad de género.
- Ley de cupo para la representación legislativa nacional 24012 de 1991. Se estableció un piso mínimo del 30 % de mujeres en las listas en lugares con posibilidades de ser electas. Las provincias fueron sancionando leyes equivalentes, algunas con bastante morosidad.
- Ley de Derechos Sexuales y Reproductivos 25673 de 2002, por la que el Estado se compromete a asegurar métodos y técnicas anticonceptivas.
- Sanción de la Ley de Educación Sexual Integral (ESI) 26150 de 2006, que obliga al sistema educativo a brindar información en materia de sexualidad cualquiera sea la disciplina que se desarrolle.
- Ley de paridad para cargos representacionales 27412 de 2018. Sustituye la anterior dado que ningún género puede tener más lugares que otro en la confección de las listas para el desempeño parlamentario nacional. No todas las



provincias han modificado sus leyes electorales en orden a la representación paritaria.

- Ley 26485 contra todas las formas de violencia, sancionada en 2010. Cumple con la Convención de Belén do Pará como Ley Integral contra las violencias. En 2019 se sancionó la ley 27533 que incorpora la dimensión referida a violencia política.
- Sanción de la ley de matrimonio igualitario que reconoce igualdad en materia de conyugalidad legal a las parejas, cualquiera sea su identidad sexual o de género, ley 26618 de 2010.
- Ley de Identidad de Género 26743 de 2012. Probablemente la legislación más avanzada en el orden planetario pues el Estado reconoce la identidad autopercibida de las personas y no es imprescindible el cambio registral.
- Ley Micaela 27499 de 2018. Normativa notable que obliga a todo el Estado nacional, a todos sus poderes, a actuar «con perspectiva de género». La ley lleva el nombre de Micaela García, joven militante y feminista que sufrió femicidio en abril de 2017.
- Ratificación Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la ley 27580 de 2020. Este convenio ampara en particular a las mujeres trabajadoras con relación a las violencias que sufren en sus lugares de trabajo, tanto como en los perilugares laborales, durante el traslado al locus laboral y hasta en el propio hogar.
- Ley 27636, de 2022. Sanciona el Acceso al Empleo Formal para personas Travestis, Transexuales y Transgéneros «Diana Sacayán – Lohana Berkins» y establece un cupo mínimo de 1 % de los cargos y puestos del Estado nacional para esta población. Lleva el nombre de dos notables militantes por los derechos de las personas de identidad disidente.

- No puede dejar de mencionarse, aunque atañe a toda la población adulta, una de las primeras leyes conquistadas en democracia: el divorcio vincular, ley 23515 de 1987. La primera ley de divorcio vincular fue conquistada en 1954 y por el decreto 4070/1956 fue suspendida «sine die».
- Ley Brisa 27452 de 2018, por la que el Estado se obliga a sostener con recursos a las niñas que han quedado huérfanas de madre a raíz del femicidio sufrido por sus progenitoras.
- Aunque no tiene las características del plexo legislativo, no puede omitirse el enorme significado que tiene que el Poder Ejecutivo haya determinado que el organismo encargado del registro de las personas, adopte la fórmula de identidad No Binaria en la documentación. La asignación de «sexo» fue históricamente binaria, femenino/masculino, pero el decreto 476/2021 confiere el derecho de solicitar una adscripción no binaria mediante el símbolo X.

### **Principales reformas en el Código Penal**

- La supresión del delito de adulterio para ambos cónyuges mediante la ley 24453, que entró en vigencia el 5 de febrero de 1995. El adulterio constituía una pesada rémora del pasado patriarcal, y significaba que se tutelaran bienes jurídicos diferentes según cada uno de los sexos; en el caso de las mujeres comportaba una lesión al honor que debía castigarse, pero en relación con los varones se refería sobre todos a cuestiones patrimoniales.
- La ley 25087 de 1999 modificó el bien protegido al que hacían referencia los delitos relacionados con la sexualidad que afectaban a las mujeres, que pasaron a denominarse «delitos contra la integridad sexual».

La formulación anterior se expresaba en términos de «delitos contra la honestidad».

- La modificación anterior había dejado en pie un instituto que comportaba una grave agresión de derechos, el llamado «avenimiento» por el cual una mujer violada, si admitía casarse con su ofensor, permitía el cancelamiento de la penalidad. A raíz del dramático femicidio de una joven pampeana, Carla Figueroa, muerta por su violador, devenido marido merced al avenimiento, se obtuvo la supresión de esa ominosa franquía en 2012.
- Reforma del art. 80 que maximiza la penalización relativa al femicidio, aunque no use ese concepto. Se sanciona con pena agravada hasta la perpetuidad a quien ultima por razones de género, de orientación sexual, de odio étnico. Ley 26791 de 2012.
- Legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE). La ley 27610 del 30/12/2020 regula el acceso al aborto y a la atención posaborto de todas las personas con capacidad de gestar, hasta la 14 semana de embarazo. Pero no fija temporalidad cuando el embarazo es resultado de una violación o si está en peligro la vida o de modo grave la salud de la persona gestante. Todos los sistemas sanitarios deben atender la solicitud de aborto hasta los diez días de la presentación. Se admite la objeción de conciencia, pero hay obligación de derivar a la solicitante.

## REFLEXIONES FINALES

La acción de las agencias por los derechos de las mujeres, las luchas de los feminismos en sus distintas caracterizaciones de una parte, y las organizaciones reivindicativas de las identidades sexo genéricas, en el vasto arco de la diversidad de otra parte, pudieron conquistar cambios legislativos significativos en estos cuarenta años de democracia. También se incrementaron las políticas públicas, aunque debe señalarse la aceleración ocurrida en el ciclo del nuevo siglo. No es un dato menor el hecho pionero de más del 20 % de representantes mujeres en los escaños parlamentarios (1952-1955), y que la Argentina haya tenido, con dos mandatos consecutivos, a una mujer presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, aunque no es posible ignorar que hubo otra mujer presidenta, María Estela Martínez de Perón, pero que debió serlo por la vacancia producida por la muerte de Juan Domingo Perón. Probablemente, la circunstancia histórica de los denominados «populismos» —término siempre tensionante— tenga en nuestro país la singularidad de la participación directa de mujeres en la escena política gravitante. No se encuentra esa circunstancia en ninguna de las experiencias «populistas» de América Latina.

Entre luces y penumbras, algunas muy dolorosas, el transcurso de estas cuatro décadas de vida institucional democrática supuso avances para la condición femenina, aunque no pueden dejar de tenerse en cuenta las existencias diferenciales de las mujeres. Si en conjunto se conquistaron prerrogativas, las consabidas intersecciones de clase y etnia permiten mayor usufructo a las mejor situadas en la pirámide y menos a las mujeres de los sectores populares, a las habitantes de la pobreza rural, a las identificadas con las naciones originarias, a las afrodescendientes. No obstante, el denominador común del sistema patriarcal rinde

equiparaciones discriminatorias convergentes y, aunque no puede dudarse de los sacudimientos que lo estremecieron en estos años, estamos lejos de su erradicación. Desde luego, la sociedad argentina cambió y los estereotipos cedieron bastante. La violencia ejercida contra las mujeres, aunque lejos de su extirpación, no puede ser semiológicamente confundida con otro fenómeno que no sea el de la brutalidad de género, y cada vez ha sido más extraño observar que los ataques contra una mujer en la vía pública carezcan de alguna intervención, sobre todo de llamar a la fuerza pública si es necesario. A medida que transcurren los años, la comunicación transmitida por los medios se ha abstenido de caratular como «crímenes pasionales» a los femicidios, y aunque a menudo la corrección política no llegue a la excelencia deseada, pues depende de quien es la víctima —se asiste a inferencias ominosas sobre todo cuando la occisa es una adolescente de sectores populares—, se evidencia cierto apego a las nuevas condiciones comunicacionales exigidas por las feministas.

Otro ámbito de cambios subrayados por la mayor participación de mujeres ha sido el sector académico y científico, y aunque no haya habido paridad en el reconocimiento, resulta incontestable el lugar que pasó a tener la Argentina en las últimas décadas con la mayor proporción de mujeres dedicadas al quehacer científico.

No obstante, en estos cuarenta años de democracia apenas se ha modificado la tasa de participación femenina en actividades fuera del sector servicios y comercio. Aunque la PEA femenina ha obtenido un crecimiento notable, de alrededor de 18 puntos entre 1983–2023 —en la actualidad está alcanzando el 50 %—, las actividades que desempeñan las mujeres son propias del estereotipo. Insistiremos en sostener que la «mano invisible» del mercado es el patriarcado que todavía sustrae a las mujeres de su desempeño en

actividades de mayor productividad y remuneración. Esa es una deuda enorme de la democracia. Como lo es que se las sustraiga de la absoluta responsabilidad de las tareas reproductivas, de los cuidados, de la gerencia casi exclusiva de la vida doméstica. En un 85 % ese farrago de tareas recae en cuerpos femeninos y todavía guarda expresiva adhesión el supuesto de que se trata de abnegados servicios, que corresponden que presten de modo altruista las mujeres. Está en camino la Ley Integral de Cuidados, pero tal vez sea temerario pensar que estará sancionada coincidiendo con el aniversario de la recuperación democrática.

Aunque todavía prevalecen las discriminaciones ominosas, las humillaciones y la falta de reconocimiento de su ciudadanía, hay que celebrar que las disidencias sexo-genéricas hayan conseguido derechos formales de modo pionero en Latinoamérica. El reclutamiento de personas «trans» en el sistema público nacional está siendo cumplido como marca la ley; es cierto que en algunas dependencias con más agilidad y que en otras todavía mengua el cupo de las personas incorporadas.

En conclusión, aunque quedan muchos derechos por conquistar, y todavía esté en el horizonte lejano de nuestras existencias la obtención completa de modos relacionales paritarios, equitativos, justos, nuestro país ha impuesto al Estado el deber de actuar con perspectiva de género. Se trata de una medida cardinal, de excepcional valor, no es un renglón menudo de los derechos humanos, y habrá que acatarla contra viento y marea. Si eso ocurre, significará un respiro para nuestra vida democrática.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRANCOS, DORA (2014).** Géneros y sexualidades disidentes en la Argentina: de la agencia por derechos a la legislación positiva. *Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*, Vol. 11, No. 2, julio–diciembre, pp. 17– 46.
- BELLUCCI, MABEL (2010).** *Orgullo. Carlos Jáuregui una biografía política*. Planeta.
- FRIEDAN, BETTY (2009).** *La mística de la feminidad*. Cátedra.
- MECCIA, ERNESTO (2006).** *La cuestión gay. Un enfoque sociológico*. Gran Aldea.
- PECHENY, MARIO (2001).** La epidemia de SIDA y el reconocimiento de los derechos de las minorías sexuales. *Desidamos*, (9:1), 1.





# ¿Democracia en agonía?<sup>1</sup>

**HILDA SABATO**

Programa PEHESA,  
Instituto Ravnani,  
UBA/CONICET

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0055

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



En diciembre de 1983 Argentina iniciaba un proceso de transición a la democracia representativa luego de la dictadura militar más brutal de su historia. Dieciocho años después, en diciembre de 2001, esa democracia tocó fondo y aunque las instituciones lograron apenas resguardarse, el fundamento mismo de su vigencia se había derrumbado. Hoy, el principio de la representación política está puesto en cuestión y quienes lo encarnan, los políticos en cualquiera de sus expresiones, son diariamente denostados por el público.

La crisis de la democracia representativa no es una novedad argentina y, en estos días, muchos —con buen sentido— han buscado incluir nuestro dramático presente político en ese marco general que afecta a todo el mundo occidental (y sus aledaños). Miradas con esa misma lente, las variadas y relativamente originales formas de reunión y protesta desplegadas por diferentes grupos de gentes a lo largo y a lo ancho de todo el país se han entendido como saludables reacciones de una sociedad civil vigorosa, que se organiza con autonomía y se decide a participar directamente en el

1\ Una versión previa de este artículo fue publicada en Punto de Vista, No. 72, abril 2002.

espacio público, eliminando los intermediarios corruptos. De esta manera, se lograría —presumiblemente— articular una nueva vida política, esta vez, sí, verdaderamente democrática.

Me temo, sin embargo, que el problema de nuestra democracia representativa sea bastante diferente del que aqueja a los países centrales, aunque tenga puntos en común con él. En nuestro caso, la crisis de representación no puede desligarse de otras dimensiones de la debacle argentina: la destrucción del Estado, la desarticulación de la nación, la quiebra de su economía y la falta total de autonomía internacional. Se podrá decir que algunos de estos procesos tienen también su correlato (algo más *light*, sin duda) en ciertos países de Europa, pero en ningún caso estos se suman y se combinan como en el nuestro. No se trata, por lo tanto, solo de una cuestión de época, sino de una crisis política de magnitud sin precedentes en la historia nacional.

## UNA DIGRESIÓN HISTÓRICA

Vayamos a los orígenes. Las formas de la representación política propias de nuestras democracias nacieron estrechamente asociadas a la fundación de los Estado-nación modernos. Si bien el concepto de democracia se remonta a la antigüedad clásica, la noción de representación en el sentido que hoy le damos tiene apenas algo más de dos siglos. Aunque su trayectoria teórica es compleja, en la práctica su difusión estuvo vinculada con el surgimiento de un modelo nuevo de comunidad política, la nación, y con la entronización de la soberanía popular como fundamento del poder. Este modelo genéricamente llamado liberal —aunque sus fuentes de inspiración no fueron solamente las del liberalismo clásico— estuvo en el origen mismo de la Argentina, definida

por la Constitución de 1853 como «república representativa». Se fundaba entonces una comunidad política nueva, una nación, constituida por un pueblo soberano.

En este caso, como en tantos otros, nación y representación nacieron normativamente ligadas. A los elegidos por el pueblo les correspondía representar a la vez que producir la voluntad de la nación. Este sencillo principio se apoyaba, sin embargo, sobre un supuesto muy problemático, el de que la nación (el pueblo) es, en efecto, *representable*. Y ponía en manos de los elegidos la responsabilidad de dar forma a esa voluntad, ya fuera concebida como una e indivisible o como resultante de una suma de voluntades particulares. Estos depositarios de la soberanía popular no estaban, sin embargo, libres del control posterior en el ejercicio del gobierno: ese papel le cabía a la «opinión pública», expresión de la voz del pueblo, en singular o en plural. Las figuras del público y de la opinión pública y las formas de participación fundadas sobre ellas estuvieron, por lo tanto, conceptual e históricamente vinculadas al surgimiento de la soberanía popular y la república representativa. Unas y otras se asociaron, a su vez, a la constitución de una esfera política relativamente autónoma de lo social; al desarrollo de un Estado que, de una manera u otra, hegemonizado por uno u otro grupo, pretendía encarnar el interés colectivo o nacional. En ese marco, frente a una sociedad civil donde diferentes clases, grupos y sectores se organizaban y actuaban para perseguir sus intereses particulares, para presionar sobre los gobiernos y sobre los otros grupos, y para controlar el ejercicio de la autoridad, correspondía a la esfera política la construcción y propuesta de alternativas para el conjunto, para la nación.

A lo largo de la tortuosa historia argentina, estos principios e instituciones fueron una y otra vez defendidos, ignorados, violados, *aggiornados* o modificados, tanto desde arriba como desde abajo. Las luchas por democratizar la vida

política y social abrieron paso a cambios importantes en ese sentido, muchas veces interrumpidos por regímenes fundados en el privilegio y la fuerza. Hubo períodos en los cuales la nación se fragmentó de tal manera que hacía difícil pensar en un futuro compartido; otros en los que el Estado se imponía a pura coerción, y también otros en que una y otro estuvieron atravesados por la confrontación entre proyectos sociales diferentes. Pero nunca como ahora, Estado y nación estuvieron tan cerca de la disolución, de la desaparición lisa y llana. Y esto después de dieciocho años de democracia representativa...

¿Cómo llegamos a esta situación límite? ¿Dónde fueron a parar las expectativas, los proyectos y las ilusiones de refundación política en clave democrática que la sociedad desplegaba en 1983? Se podría argumentar —y algunos lo hacen— que esas ilusiones eran vanas y que el desenlace era inevitable, vistos el punto de partida y las condiciones estructurales. En efecto, el origen de la historia más reciente de destrucción del aparato productivo, endeudamiento endémico, fragmentación del tejido social y debilitamiento del Estado puede sin duda rastrearse hacia atrás, en particular, a los años de la última dictadura. Sin embargo, estos procesos se profundizaron e hicieron visibles durante los años de la transición y afirmación de la democracia, por lo que es difícil eludir el interrogante acerca de las imbricaciones entre aquellos procesos y esta democracia.

Ha habido, también, condicionamientos estructurales muy fuertes. Tulio Halperin Donghi (1994) muestra bien que la llegada de la democracia coincidió con la última etapa de «la larga agonía de la Argentina peronista». La sociedad de la posguerra venía desintegrándose desde hacía tiempo y, por lo tanto, su fin era inminente. Era previsible también que Argentina terminaría adaptándose al mundo del capitalismo global y a sus modelos predominantes. Pero ¿cómo?, ¿en

qué condiciones?, ¿con qué resultados? En suma, dadas las condiciones estructurales ¿era inevitable llegar a este nivel de destrucción?

Para buscar respuestas a esas preguntas es indispensable atender a la dimensión política, no porque crea que todo lo que pasa se pueda explicar por la crisis de la representación, que la hay, ni por la corrupción de los políticos, que también la hay, sino porque entiendo que es en la esfera política donde se crean, construyen, negocian y procesan o no proyectos y decisiones que afectan al conjunto, al presente, pero también al futuro de la nación. Me propongo, entonces, hacer un recorrido por el pasado reciente de Argentina, para explorar cómo los gobiernos surgidos de 1983 a 2001, en los cuales actuaron las principales fuerzas políticas, contribuyeron a la crisis actual y de qué manera las opciones que tomaron y las acciones que llevaron adelante nos empujaron hacia ella. Se trata de un recorrido parcial y selectivo, que no agota la pregunta sobre la dimensión política de esta crisis y aborda una sola de las varias facetas de un interrogante mayor que me persigue: ¿en qué medida la democracia realmente existente ha contribuido a su propia agonía?

## **ILUSIONES I**

El 30 de octubre de 1983 se celebraron las elecciones presidenciales que marcaron el fin de más de siete años de dictadura militar. Raúl Alfonsín obtenía el 51,8 % de los votos, mientras el peronismo era derrotado en las urnas por primera vez en la historia. Alfonsín había sintonizado bien con el humor colectivo que se fue creando en el ocaso del régimen militar. La democracia era el motivo central de su discurso y el eje sobre el que pivoteó la esperanza colectiva. Luego de largas décadas de indiferencia, cuando no

de hostilidad o desprecio, hacia los marcos institucionales republicanos, los argentinos encontraron en ellos y en la reivindicación de la ética política, la civilidad y el pluralismo, una consigna programática unificadora para remontar la salida de la dictadura. Era una fórmula que implicaba una crítica radical al régimen y a la vez ofrecía un camino alternativo cuyos trazos básicos se encontraban en el propio pasado argentino, en su constitución y sus instituciones.

El discurso Alfonsínista ponía en primer plano a la política y a la democracia como condiciones necesarias para la transformación social (con ella, decía, «se come, se cura, se educa»). Los alcances de esa transformación quedaban, sin embargo, sin definiciones. El diagnóstico sobre los males argentinos se centraba más en el plano político cultural que en otras dimensiones de lo social. Los problemas estructurales, en cambio, no merecieron inicialmente atención alguna.

Es que a pesar de los cambios estructurales que habían sufrido la economía y la sociedad argentinas de la década del 70, pocos pensaron que se trataba de una situación irreversible. Más aún, algunos de esos problemas podían atribuirse a las prácticas arbitrarias de la dictadura militar, de la corrupción que había corroído al aparato del Estado en todos sus niveles. Por su parte, los actores políticos parecían ser los mismos. Aunque no sería difícil señalar los cambios habidos en cada uno de los protagonistas —sindicatos obreros, asociaciones empresarias, la Iglesia, los militares, los dos grandes partidos—, lo cierto es que el escenario de mediados de los '80, mirado retrospectivamente, puede leerse en continuidad con los de las décadas precedentes. En el plano social, ocurre algo semejante: todavía la Argentina podía mostrar una economía de cuasi pleno empleo y, aunque los niveles de pobreza habían aumentado, nada hacía prever la hecatombe social actual.

En ese marco, el gobierno también actuó «como antes». Buscó encarrilar la economía recurriendo a viejas recetas, como si solo se tratara de volver a encauzar las variables por la senda progresiva tal y como se la había entendido hasta entonces. Y los actores sociales reaccionaron de maneras semejantes a las del pasado, defendiendo sus intereses corporativos. Pero las condiciones estructurales habían cambiado y también había cambiado el mundo. La deuda externa crecía sola, el déficit fiscal aumentaba y la inflación no cesaba. La imposición de un plan de estabilización en 1985 (el Plan Austral) sirvió de paliativo temporario, pero no pudo dar con soluciones más duraderas para los problemas de fondo de la economía argentina.

En la atractiva hipótesis de Halperin Donghi, estos problemas se inscribían en el marco más general de un orden social, el que resultó de la revolución peronista, destinado y a la vez resistente a morir. En el cruce entre una economía que no funcionaba y una sociedad atravesada por el conflicto entre grupos que reclamaban mantener sus posiciones relativas, una inflación galopante terminó por erosionar el resto de poder que le quedaba al gobierno. Solo como consecuencia de esa traumática experiencia de la hiperinflación de 1989, la sociedad argentina abandonó su resistencia a la transformación del viejo orden y entró en el camino de una nueva revolución peronista, ahora de signo neoliberal, bajo la conducción del nuevo presidente, Carlos Menem.

## **FRUSTRACIONES I**

Me pregunto, sin embargo, si este desenlace era inevitable. No porque quiera hacer un ejercicio de historia contrafáctica, ni soñar retrospectivamente con una Argentina sin Menem. Lo que me interesa, en cambio, es preguntarme si



las condiciones estructurales eran en tal grado determinantes y sus consecuencias por lo tanto ineludibles. O, puesto de otro modo, interrogarme sobre la instancia política y en particular sobre la manera en que se llevó adelante el proceso de transición a la democracia.

Hubo un terreno en el cual el gobierno de Alfonsín se propuso una tarea fundacional para la nación: el de la construcción de una sociedad democrática. En ese sentido, si bien el discurso inicial se organizó en torno al motivo de la recuperación de las instituciones y de la cultura cívica, muy pronto hubo de incorporar un elemento innovador por excelencia, el de los derechos humanos. Este elemento había estado en general ausente de las preocupaciones políticas de los argentinos. Y si bien su introducción en el horizonte local tuvo su origen sobre todo en la acción de los organismos de derechos humanos, la trascendencia política que adquirió en los años siguientes no fue independiente de la acción del gobierno instaurado en 1983 y en particular del Juicio a las Juntas Militares.<sup>3</sup>

En ese plano, entonces, el programa del gobierno ofrecía una novedad importante, que se conectaba con una voluntad colectiva, también nueva, de luchar contra el autoritarismo y de bregar por el establecimiento del Estado de derecho en un marco de libertad y pluralismo. Sobre esa base, logró concitar apoyos que, aunque lejos de ser universales, se tradujeron en un consenso amplio que alimentó los triunfos electorales del '85. Ese consenso, sin embargo, no alcanzó a convertirse en un capital político duradero que permitiera al gobierno encarar las reformas que requería aquel programa inicial o las que hubiesen servido, más tarde, para evitar el derrumbe.

3\ Ver Gómez (1989) y Sabato (1994).

Luis Alberto Romero ha llamado «democracia boba» a la que se perfiló en esos años, porque estaba basada en una valoración del consenso en torno a la recuperación institucional, pero eludía abordar «la discusión de programas y opciones, que necesariamente implican conflictos, ganadores y perdedores» (Romero, 1994:331). Aunque no me convence el adjetivo usado por Romero, creo que su análisis apunta a un aspecto fundamental del gobierno de Alfonsín: la dificultad para definir, enfrentar y resolver los conflictos.

Como mencioné más arriba, los actores que primero jugaron en el escenario político eran viejos conocidos. En la campaña, Alfonsín había denunciado el pacto militar-sindical, con gran éxito en la opinión pública. Sin embargo, la lucha efectiva contra ambos actores corporativos resultó bastante más difícil. Le fue imposible imponer la reforma sindical. En cuanto a los militares, con ellos sí hubo una primera etapa de confrontación. A muy pocos días de asumir, Alfonsín dispuso por decreto procesar a los integrantes de las tres primeras juntas militares, proceso que culminó con el Juicio a las Juntas. Pero cuando los pedidos de juzgamiento se extendieron para incluir a todos los responsables de los crímenes cometidos por la dictadura, los militares se rebelaron y en 1987 exigieron una «solución política». El escenario de esa Semana Santa fue paradigmático: la sociedad civil en pleno (o casi) respaldó al gobierno y cientos de miles de personas salieron a la calle en manifestaciones de apoyo, mientras los militares acuartelados presionaban por su causa. En respuesta a una tensión creciente, el presidente terminó negociando con los rebeldes, desmovilizó a la población y se comprometió a evitar la catarata de juicios que se venía (aunque no a indultar a los ya condenados). El efecto de esta decisión fue nefasto para la popularidad de Alfonsín. Y mostró la incapacidad (o falta de voluntad) del gobierno

para convertir el apoyo popular en un capital político a la hora de confrontar con poderes establecidos.

Alfonsín no había sido el candidato predilecto de ninguno de esos poderes, lo que le daba al gobierno una debilidad inicial que buscó contrarrestar a partir de la apelación a la ciudadanía. Mucha gente se afilió a la Unión Cívica Radical (y también a otros partidos) y hubo movilizaciones multitudinarias. Pero estas formas de intervención no desembocaron en la organización de formas más efectivas de participación política ni en la democratización del funcionamiento de la UCR en los ámbitos partidario y parlamentario. Alfonsín intentó controlar verticalmente al partido para evitar un frente más de conflicto y terminó paralizándolo; quiso poner en marcha un «tercer movimiento histórico» que contradecía los principios de la democracia plural y evocaba el viejo fantasma de la unanimidad política, y agotó a la gente en movilizaciones sin consecuencias.

Estas formas de hacer política marcaron de manera decisiva el manejo de la economía. Si cuando Alfonsín llegó al poder muchos creían que bastaba con recurrir a viejas recetas desarrollistas para salir adelante, dos años más tarde estaba claro que no era así. Para 1985, el diagnóstico de los males estructurales no era un secreto al menos para quienes se ocupaban de estos temas y la respuesta inicial del gobierno fue el Plan Austral. Fruto de una iniciativa autónoma del Estado, el plan buscó la estabilización a partir de la aplicación de una reforma monetaria y del congelamiento de precios y salarios, manteniendo los niveles de empleo y de actividad. El objetivo era detener la inflación inercial sin afectar los intereses particulares de ningún sector, manteniendo una especie de «neutralidad distributiva» que le permitía eludir las opciones en términos de ganadores y perdedores y, de nuevo, tratar de evitar el conflicto.

Las medidas tuvieron efectos inmediatos muy positivos, pero de corto plazo porque, como señalan los analistas, las causas de la inflación seguían presentes y a poco de andar sus consecuencias se hicieron manifiestas. La puja distributiva (el conflicto...) estaba instalada. Sin embargo, el gobierno no adoptaba medidas de cambio más profundo, que atacaran las cuestiones estructurales; apenas si apelaba a «flexibilizaciones» del Austral que seguían su misma lógica no confrontativa. Finalmente, en 1987, se lanzó un plan de reformas, en un contexto de crisis económica y debilidad política. Sin bases propias consolidadas, el gobierno buscó entonces apoyo entre sectores poderosos del empresariado. Para obtenerlo, tuvo que subordinar las políticas a los intereses más inmediatos de esos sectores. Así, se dio prioridad al objetivo de bajar el gasto fiscal desmantelando el Estado, en lugar de apuntar a su modernización y fortalecimiento. Y con ello, el gobierno renunciaba a darse los instrumentos necesarios para orientar y controlar los cambios proyectados. Cuando el conflicto social se agudizó en medio de la escalada inflacionaria, el resultado fue la ingobernabilidad que desembocó en la entrega anticipada del poder.

¿Por qué el gobierno no aprovechó el capital político que parecía tener acumulado en 1985 para lanzarse a una operación autónoma en el terreno de las reformas económicas? ¿Era posible encarar esas reformas sobre otras bases y con otras características que las que finalmente se pusieron en marcha? En todo caso, hacerlo hubiera implicado una estrategia política de confrontación que no estaba en la agenda alfonsinista.<sup>4</sup> En la atractiva hipótesis de Adolfo Canitrot, el gobierno tenía como prioridad la reconstrucción

4\ Ver Palermo (1991) y el comentario de Adolfo Canitrot en la misma revista (Canitrot, 1991).

democrática de la Argentina y, según la concepción que Alfonsín tenía de la democracia, para alcanzar ese objetivo «debía reunir la colaboración de todos». Ello hacía necesario minimizar los conflictos. Encarar una reforma estatal de fondo era incompatible con ese propósito, aunque no encararla llevó al fracaso político.

Así terminaba el primer gobierno de la transición democrática, en medio de una crisis de autoridad cuya manifestación más evidente era la hiperinflación, una licuación del poder del Estado y un fortalecimiento de los poderes fácticos. Paradójicamente, el presidente que había centrado todo su programa en la construcción de una democracia plural y solidaria, creaba las condiciones que habilitarían a su sucesor a poner en marcha mecanismos de exclusión y marginación social sin precedentes.

## ILUSIONES II

El ascenso de Carlos Saúl Menem a la presidencia de la república en 1989 marcó el inicio de lo que pronto sería la segunda ilusión: la de la modernización económica que habría de permitir salir de la crisis y entrar, como auguraba el presidente, al primer mundo. Menem había ganado sus votos a partir de un programa a la antigua, que prometía entre otras cosas un «salariaz», y de la fuerza que había ido adquiriendo un Partido Justicialista *aggiornado* y fortalecido en la oposición a Alfonsín. Una vez en el poder, sin embargo, muy pronto se orientaría en otra dirección.

Este segundo peronismo encararía la tarea de fundar una sociedad diferente. Para ello, el gobierno se propuso hacer lo que Menem llamó «cirugía mayor sin anestesia», que implicaba llevar adelante reformas estructurales en la senda marcada por el neoliberalismo: apertura y desregulación de

la economía; flexibilización laboral; reducción drástica del gasto del Estado a través del achicamiento de la administración, la disminución de las obras públicas y la privatización de todas las empresas hasta entonces en manos estatales; una política monetaria restrictiva. El punto culminante de esta sucesión de medidas fue la ley de convertibilidad dictada en 1991 que fijó la paridad del peso con el dólar y obligó al Estado a no emitir sin respaldo. El camino elegido se presentaba como el único posible, la solución técnica a problemas que no admitían más que una respuesta, la de los economistas en el gobierno emblemáticamente encabezados por Domingo Cavallo.

A dos años de gobierno, los éxitos de esta batería de medidas entusiasmaron a muchos. La estabilización de la moneda y la caída de la tasa de inflación, la apertura de la economía y el crecimiento acompañados por una tasa relativamente baja de desocupación y un aumento del consumo, y las privatizaciones de los servicios públicos, fueron datos contundentes sobre los que se montó la nueva ilusión de los argentinos, la de la modernización sin costos aparentes. Menem era el artífice de la transformación. Con un estilo opuesto al de Alfonsín, el presidente había optado por un decisionismo que durante bastante tiempo concitó un apoyo generalizado. Menem —sostenían muchos— «hacía», ejercía su autoridad, en suma, «gobernaba», y pocos se preocupaban por el debilitamiento que sufría la institucionalidad republicana.

Desde el principio, el gobierno había estrechado filas con los sectores más poderosos de la Argentina, a la vez que se alineaba incondicionalmente con los EE. UU. Las medidas económicas satisfacían a los grandes grupos económicos y financieros, que fueron, además, los principales beneficiarios de muchas de ellas. Por su parte, militares, sindicalistas y hasta la Iglesia, que no habían ocultado sus preferencias por Menem frente a Alfonsín, fueron firmes aliados de la

gestión. Sin embargo, viejos actores corporativos como los sindicatos y los militares fueron perdiendo fuerza en la nueva Argentina, tanto por razones estructurales como por las políticas específicas adoptadas por el gobierno para debilitarlas.

Más complejos fueron los cambios en el mundo empresario. El gobierno no ocultó sus afinidades con los grupos más poderosos de ese mundo, pero en un principio logró el apoyo de sectores más amplios que se entusiasmaron con su programa. Para el capital, parecía llegada la hora de recuperar tanto terreno perdido secularmente frente al trabajo. También, la de repudiar al Estado, del cual muchos empresarios habían dependido para sus negocios, pero que, de alguna manera, había puesto límites a la concentración. Este, por su parte, se retiraba de sus lugares habituales de acción hasta entonces ocupados con crecientes dificultades y deficiencias.

La ilusión que, como dije, era compartida por una importante mayoría de los argentinos, duró poco, aunque hasta 1994 se mantuvo en base a la nueva fe en el mercado y a los buenos resultados que ella parecía ofrecer para muchos. Este clima alimentó las ambiciones de Menem. Dada su popularidad y éxitos, ¿cómo no aspirar a permanecer en el poder más allá de los seis años que estipulaba como límite la Constitución nacional? Comenzó así a diseñarse el proyecto de reformar esa constitución para introducir cláusulas que permitieran la reelección. Para ello, el presidente contó con un aliado inesperado, Raúl Alfonsín, quien resignó la posibilidad de tratar de impedir la reforma en el Congreso para, en cambio, impulsarla pactando sus alcances en un acuerdo secreto. El Pacto de Olivos, negociación sellada en noviembre de 1993, despertó adhesiones entusiastas de algunos y críticas fuertes tanto por su contenido como por su carácter de secreto, firmado a espaldas de los partidos, las instituciones y la opinión pública. Entre los críticos, fue ganando visibilidad

una fuerza política nueva, el Frente Grande, con marcado perfil opositor, que reunía a disidentes del peronismo y a militantes y dirigentes socialistas y de la centro-izquierda y que, a partir de las elecciones para constituyentes de 1994, se convirtió en la tercera fuerza de un escenario político caracterizado históricamente por el bipartidismo.

Ese año 94 marcó, también, la confirmación del poder de Menem y su habilitación para postularse para un segundo mandato, ahora de cuatro años. Pero al mismo tiempo, se complejizó el escenario político y pronto se complicaría también el panorama económico. En ese plano, los costos de la reforma empezaron a hacerse visibles. La debilidad de la economía argentina comenzó a manifestarse en toda su magnitud. Cuando, a principios de 1995 y como efecto de la crisis mexicana, se alteró el mercado financiero internacional y se interrumpió la afluencia de fondos externos, los ecos locales fueron inmediatos: crisis fiscal, aumento de la deuda y un incremento llamativo de la desocupación. Aunque se mantenía el crecimiento del producto y la bajísima inflación, se complicaron las cuentas públicas y se agravó la situación social. El gobierno respondió con más medidas de ajuste fiscal, más privatizaciones, más impuestos indirectos. El éxito temporario de esa reacción alcanzó para dar aliento a la reelección de Menem, que obtuvo casi el 50 % de los votos en las presidenciales del '95.

En los años siguientes, sin embargo, la vulnerabilidad se hizo cada vez mayor. Creció el endeudamiento y con ello las exigencias de los organismos de crédito con respecto al manejo fiscal. Sucesivas políticas de ajuste fueron resistidas por diferentes sectores afectados, en un tira y afloja que desgastó la capacidad política del Ejecutivo. La nueva y más fuerte crisis financiera de 1997 terminó de descalabrar la situación argentina. El flujo de capitales externos había sido el lubricante indispensable para mantener la economía en



funcionamiento. Con la retracción de esos capitales, el producto cayó, el desempleo trepó al 18 % y se desató una ola de protestas y reclamos.

Los problemas ahora muy evidentes de la nueva Argentina habían llegado para quedarse. No se trataba solamente de aquello que se dio en llamar «los costos sociales del ajuste», es decir, los «inevitables» que había que pagar para modernizarse y poner al país en el mundo de la globalización. El crecimiento no logró mantenerse y, más que modernizarse, nuestra estructura productiva quedó en buena medida destruida. El sector industrial fue el más castigado, a medida que descendía su competitividad internacional como consecuencia de la sobrevaluación de la moneda (forzada por la convertibilidad) y los altos costos del capital (tasas de interés altísimas y que subían al compás del endeudamiento del país) y de los servicios (tarifas monopólicas). La excepción fueron algunos bolsones privilegiados, que gozaban de condiciones mono u oligopólicas o de protección selectiva, pero que de todas maneras no alcanzaron para articular una economía más o menos dinámica. El PBI empezó a caer desde el segundo semestre de 1998 y bajaron el consumo y la inversión. Las medidas adoptadas para agilizar el mercado de capitales, como la creación de los fondos de pensión y la disminución de los impuestos al capital, dieron magros resultados desde el punto de vista de la inversión. La deuda pública trepó sin cesar: al finalizar el mandato de Menem en 1999, alcanzaba los U\$S 160 000 millones, duplicando así la de 1990. La crisis fiscal se hizo cada vez más grave, y unas cuantas provincias quedaron, literalmente, al borde de la quiebra.

Sobre todo, se terminó de destruir el Estado. Como en el caso del aparato productivo, no se trató de una modernización, de una transformación de un Estado «dirigista» a uno enmarcado en los cánones del nuevo capitalismo global, sino

lisa y llanamente, de su destrucción. Afectado por el vaciamiento y la corrupción, el Estado perdió prácticamente toda capacidad de regulación y control.

## FRUSTRACIONES II

Este era el panorama cuando concluyó el segundo mandato de Carlos Menem. Sin duda, había ocurrido una revolución estructural: los restos agonizantes de la Argentina peronista de la posguerra eran sepultados por otro gobierno peronista. Pero ¿qué es lo que construyó en su lugar? Es difícil usar la palabra construcción en este caso, frente a los brutales resultados de este intento por forjar, al calor del modelo neoliberal, una sociedad que respondiera a las exigencias del mundo globalizado.

¿Qué pasó? ¿Era este el resultado inevitable de la aplicación de ese modelo en un país en los márgenes del mundo, dependiente y endeudado? Esta es la explicación preferida de quienes sostienen la tesis del todo o nada, es decir, la idea de que no hay caminos posibles que permitan cierto grado de lo que antaño se llamaba «desarrollo» dentro del sistema capitalista actual. ¿Fue, en cambio, un problema de errores «técnicos» o tergiversaciones políticas en la aplicación de las recetas? Esta es la explicación de quienes sostienen que hay un solo camino, el que impone la ortodoxia del FMI y sus economistas, para crecer y ser viables. Ninguna me convence.

No pretendo encontrar respuestas simples a una situación que seguramente responde a una combinación de causas. Pero quisiera explorar una de esas posibles causas, que remite a la política, a cómo se decidió y se instrumentó la reforma. Y en este punto, las opciones tomadas por el Ejecutivo y, como señalan Marcos Novaro y Vicente Palermo, el estilo político decisionista adoptado por el presidente Menem tuvieron un papel fundamental.

Hubo, por cierto y como ya vimos, un punto de partida que creó condiciones excepcionales: la hiperinflación/ingobernabilidad en que terminó el gobierno de Alfonsín. En ese contexto de crisis, fue relativamente fácil para Menem imponer un estilo de gobierno poco dispuesto a la deliberación pública, que privilegiaba el ejercicio personal de la autoridad y la concentración de poder en el Ejecutivo. Esa fórmula resultó, sin embargo, más difícil de consolidar de lo que parecía en un primer momento. A pesar de la capacidad del presidente para monopolizar la autoridad durante los primeros años, las relaciones con el parlamento, con el propio partido justicialista y aun con el poder judicial fueron complejas. Esa situación generó situaciones reiteradas de «tira y afloja» que si por un lado pusieron freno a la omnipotencia del Ejecutivo, no funcionaron, en cambio, como mecanismos institucionales regulares de consulta, deliberación, decisión y control.

El presidente y su equipo encararon las reformas a partir de sus propias iniciativas: las medidas principales, como vimos, eran las que recomendaba la ortodoxia neoliberal impulsada por los organismos internacionales de crédito, los economistas de moda y los grupos empresarios. Fueron, en un principio, medidas drásticas para obtener efectos en el corto plazo. El éxito obtenido a partir del segundo año, durante el ministerio de Cavallo, llevó al gobierno a insistir en la metodología: supeditar las reformas a los requerimientos de las coyunturas. El supuesto: manteniendo baja la inflación y financiado el déficit fiscal, la economía real funcionaría sola y de la única forma posible, siguiendo las leyes del mercado.

De hecho, sin embargo, el propio gobierno incidía de manera directa sobre esa economía real y no solamente a través de las políticas. Dado el estilo decisionista de Menem y su opción clara por los hombres del capital, las

negociaciones directas entre estos y aquel fueron moneda corriente y convirtieron a los grupos más fuertes del mundo económico y financiero (con sus anclajes internacionales) en interlocutores y beneficiarios privilegiados. Se desarrolló así una relación al margen del control público que no solo marcó las políticas del gobierno, sino que también desembocó en privilegios y prebendas para grupos privados, algunos de los cuales acumularon cuotas inéditas de riqueza y poder. La corrupción era, en palabras de Novaro y Palermo, «parte de los resultados de las reformas» (1996:508).

Todas esas opciones no fueron inocuas. Y si ellas fueron decisivas para terminar de destruir la vieja estructura económica de la Argentina, no produjeron una alternativa que generara una economía con cierta estabilidad y crecimiento, sino «un zigzagueante proceso de reformas sin término visible». Eso es exactamente lo que ocurrió después del '95, pero con un agregado: se trataba de un zigzag en espiral descendente, que se agravó a partir de 1997 cuando, en un contexto crítico, el gobierno incrementó el endeudamiento para sostener los gastos fiscales. Estos, por su parte, engordaban de manera perversa: mientras el Estado como aparato de regulación y control era ajustado, se engrosaban los gastos nacionales y provinciales vinculados al mantenimiento de circuitos clientelísticos y partidarios privilegiados. Con una economía real en recesión y una estructura impositiva sesgada fuertemente hacia los impuestos al consumo, la salida que encontraba el gobierno era incrementar la deuda.

En la medida en que las decisiones estaban centralizadas, no había mecanismos institucionales que estimularan la búsqueda de caminos alternativos al que de hecho tomaba el Ejecutivo, aunque sí hubiera resistencias y se pusieran obstáculos a sus propuestas. Las principales fuerzas políticas y corporativas, por su parte, comulgaron con la idea de una salida única, la que proponían los profetas

neoliberales, y se sumaron al exitismo general que invadió a los argentinos durante la primera mitad de la década del 90. Solo cuando el derrumbe se hizo visible, las críticas se multiplicaron. Para entonces, sin embargo, dada la concentración creciente del poder económico y financiero, los grados de libertad del poder político para incidir sobre «los mercados» eran cada vez más estrechos. Si a eso le agregamos un Estado con su capacidad operativa prácticamente paralizada por vaciamiento y corrupción, veremos que las posibilidades de orientar los cambios fueron disminuyendo sistemáticamente.

## SIN ILUSIONES

Así, se llegó a 1999, año de elecciones para presidente y para renovación de buena parte del parlamento. La nueva etapa se abrió con una nota optimista: la alternancia en la presidencia. Por primera vez en la historia argentina un presidente peronista entregaba el mando a otro que no lo era y que había triunfado en elecciones limpias. La democracia se anotaba un punto. Otra novedad: había ganado una fórmula propuesta por una alianza entre la tradicional UCR y el nuevo FREPASO. Las expectativas de la población, sin embargo, se mostraban algo flacas. Ya no se vivía una nueva «ilusión»; apenas el alivio del fin del menemato, la apuesta a un cambio de estilo y de formas, la esperanza (débil) de una recuperación económica y de una reversión de las prácticas de corrupción y de los aspectos más brutales de la desprotección social.

Pero aun esas bajas expectativas resultaron totalmente defraudadas por el gobierno de la Alianza. Argentina siguió en la caída libre de un espiral de recesión cada vez más aguda. En dos años, creció el endeudamiento, cayó más el

producto y aumentaron la desocupación y la miseria hasta límites que resultaron socialmente intolerables. El país marchó al compás del humor de los mercados financieros, mientras que la dependencia con relación a los países centrales sedes del capital y del poder mundial llegó a extremos de caricatura. Si bien el decisionismo de Menem quedó atrás, ello no revirtió en la instauración de mecanismos de decisión institucional más transparentes ni en la desarticulación de las prácticas de corrupción dentro y fuera del Estado. Este, por su parte, terminó literalmente paralizado.

Esta situación no puede, sin embargo, explicarse exclusivamente a partir del pasado menemista ni de la herencia crítica que dejó. Los grados de libertad para el nuevo gobierno eran sin duda muy estrechos, pero no inexistentes. En lugar de aprovecharlos, o buscar crear nuevos espacios, ese gobierno (todas sus partes, pero en particular el Ejecutivo) terminó por anularlos, yendo de traspíe en traspíe, equivocando casi todas las políticas y demostrando una incapacidad para gobernar que desembocó en la crisis actual.

Desde el comienzo, la Alianza desperdió su capital político inicial que, por más exiguo que fuera, daba un margen para intentar al menos algunos cambios: los prometidos, vinculados al combate a la corrupción estatal, a la defensa de la institucionalidad republicana y a la reforma de la vida política; los más perentorios desde el punto de vista de los principios mismos que sostenían los socios de la Alianza, relacionados con la gravísima situación social. Para actuar en esas dos dimensiones, sin embargo, era necesario afectar intereses: los intereses de quienes acumularon riqueza, privilegios y prebendas de manera sostenida y creciente durante los últimos años. Pero esto fue, precisamente, lo que el gobierno no hizo o, peor, ni siquiera intentó hacer.

En el terreno económico se apostó a la ortodoxia. Primero, se buscó enfrentar la crisis iniciada en 1997 con

correctivos destinados a calmar a los mercados financieros y estimular la reactivación productiva. Pero cuando eso falló, debido a la continuada baja competitividad de la economía argentina y a las dificultades para atraer capitales en un contexto de gran endeudamiento, crisis fiscal y debilidad política, el gobierno recurrió al ajuste. Y con ello no solamente golpeó una vez más a los sectores más débiles —asalariados, jubilados—, sino que profundizó la recesión, con lo que bajó aún más el consumo, cayó la producción y subió la desocupación. Pero el déficit fiscal no se resolvió y la dependencia del mercado financiero llegó a límites insostenibles.

En el plano político institucional las cosas no fueron diferentes. El gobierno careció de iniciativa para encarar ningún cambio y menos aún para afectar intereses existentes. Si actuó primero tibiamente frente a algunos casos de corrupción, a la primera resistencia deja de hacerlo para empantañarse en el terreno de la ambigüedad, una opción que pronto se convertiría en sello del estilo De la Rúa. Las internas de la Alianza (dentro de la UCR, entre la UCR y el Frente, dentro del Frente...) se desataron sin freno, lo que quitó fuerzas a la administración, por un lado, pero a la vez neutralizó a los sectores más progresistas de la coalición, dejó solo al presidente y sus entornos; paradójicamente, terminó concentrando más poder de decisión en esa cúpula, por su parte cada vez más aislada. Sectores importantes de los dos partidos y sus principales figuras quedaron, así como opositores internos, obstaculizadores del gobierno, pero incapaces de proponer alternativas, generar proyectos y llevarlos adelante. Mientras tanto, el peronismo, dueño de importantes bolsones del poder nacional y sobre todo de las provincias, defendía esas porciones con ferocidad sin ofrecer, tampoco él, propuestas de cambio.

El Estado siguió siendo desmantelado y fue cada vez más inútil, no solamente por los cortes de presupuesto, bajas de

salarios y otras políticas de ajuste, sino porque fue colonizado por fracciones partidarias más interesadas en competir por sus cuotas respectivas del magro botín estatal que en cumplir con las funciones que les correspondía. Sin Estado, sin políticos ocupados en gobernar, el país quedó librado a las fuerzas de los poderes fácticos y, sobre todo, del capital financiero que se entronizó como árbitro de la vida argentina. Y dadas las inserciones internacionales de ese capital, el resultado fue la pérdida de la poca capacidad de autonomía que el país todavía mantenía durante la presidencia de Menem.

En esas condiciones se llegó a las desesperadas medidas de Cavallo que terminaron de mostrar a un Ejecutivo encapsulado, arbitrario e incapaz. Desde diferentes lugares sociales, la explosión de protestas recorrió la Argentina en cascada, mientras el gobierno de la Alianza quedaba absolutamente solo hasta terminar sus días de la peor manera posible para quien fuera elegido para representar (y «producir») la voluntad del pueblo: despojado de la autoridad de la que había sido investido como consecuencia de la movilización y la protesta populares.

Llego así al final de este recorrido selectivo por la historia reciente de la democracia argentina. Lo que sigue está todavía demasiado cerca como para pretender hacer balances. Los cambios habidos en la estructura económica y social de la Argentina son muchos y muy profundos. Pero estamos a la deriva y en quiebra: esas transformaciones no han desembocado en un modelo estable y viable de crecimiento (y mucho menos de distribución). La concentración del poder económico y la dependencia de los mercados financieros y de los países del centro, en especial los EE. UU., son cada vez mayores. El Estado, en cambio, está destruido y cada vez son menores los grados de libertad que tienen los gobiernos para tomar decisiones políticas.



¿Y la nación? ¿Qué quedó de la nación? La nación construida como comunidad política —que a lo largo de su controvertida historia cimentó algunas formas identitarias fundadas sobre valores compartidos— está en vías de desintegración. Se ha destruido buena parte de las bases sobre las cuales se habían ido forjando, a lo largo de varias décadas, algunas de esas formas de identidad colectivas que definieron a la Argentina moderna. La integración social, un valor que en distintas variantes marcó los diferentes proyectos hegemónicos a lo largo de más de un siglo, ha desaparecido del horizonte de expectativas. Si bien la desigualdad social, en dosis variables, fue parte inherente a todos esos proyectos —siempre inscriptos en los marcos del capitalismo occidental— también lo fueron los mecanismos de inclusión de diferentes tipos que abrieron espacios, reales e imaginarios, de integración. Hoy, en cambio, no solamente crece día a día la polarización y la marginalidad, la desocupación y la pobreza, sino que las realidades que esos fenómenos expresan y a la vez producen y reproducen han creado brechas inconmensurables en el tejido social y deshecho toda aspiración a algún futuro compartido. Para los más, este orden de cosas solo augura, hacia adelante, más de lo mismo. Mientras tanto los menos disfrutaban de sus privilegios y se han desentendido de cualquier vocación por construir hegemonía (aunque no por ejercer la dominación).

Estas son las condiciones en que se desenvuelve nuestra democracia actual. José Nun ha hablado de «la paradoja latinoamericana». A diferencia de lo ocurrido en las naciones exitosas y hoy ricas del norte, donde la democracia representativa se expandió en contextos de aumento generalizado del bienestar de la población, en nuestros países se pretende alcanzar esa meta en contextos «donde los regímenes sociales de acumulación... fomentan la marginalidad y la exclusión, mientras los Estados se achican y se revelan

incapaces de lidiar con... la crisis» (Nun, 2000:151). Pero en la Argentina ese «contexto» no fue independiente de la forma en que se transitó hacia la democracia: No se trató de dos fenómenos paralelos, sino que estuvieron estrechamente imbricados. Los gobiernos de Alfonsín, Menem y De la Rúa tomaron —como vimos— decisiones y opciones políticas que contribuyeron al desenlace crítico actual.

En suma, esta democracia realmente existente ha erosionado las condiciones de existencia de la democracia representativa como forma de organización política. Y esto no solo porque, como señala Nun, la forma en que ella «se presenta aquí como viable se está volviendo cada día menos atractiva para amplios sectores de la población» (Nun, 2000:153). El problema quizá más serio sea que la vigencia misma de las libertades y derechos civiles, políticos y sociales sobre los que se fundó nuestra república representativa y más tarde nuestra democracia se relaciona no solo con las características del régimen político sino también con las del Estado y las del contexto social general. Con el Estado disuelto, el tejido social roto, la autonomía nacional perdida y la esfera política desarticulada como lugar de formulación de proyectos colectivos, los fundamentos mismos sobre los que se asienta la democracia representativa están quebrados. Esta se desdibuja así como horizonte de sentido de la comunidad política y como ilusión nacional compartida. Y aunque hayan desaparecido las amenazas autoritarias tan comunes en otras épocas, la perspectiva de una nueva agonía, la de la democracia apenas naciente, se ha instalado en nuestro presente desesperanzado.

Buenos Aires, principios de 2002.

## POST SCRIPTUM

Pasaron más de veinte años desde que escribí este texto, por lo que dudé bastante ante la propuesta de Estudios Sociales de reproducirlo en ocasión de conmemorar los cuarenta años de democracia en la Argentina. No obstante, al volver a leerlo descubrí que sigo en sintonía con la mayor parte de las preocupaciones que allí planteo y todavía me desvelan en este presente, aún más desesperanzado que el de entonces.

Revisaría, sin embargo, algunos —solo algunos— de los juicios más críticos que aventuré sobre las políticas seguidas por los dos primeros gobiernos de la transición democrática y sus consecuencias. Y ante la pregunta que cierra el texto sobre la «perspectiva de una nueva agonía», que en ese momento parecía cernirse sobre la democracia naciente, ahora respondería por la negativa, pues lo que siguió no fue «más de lo mismo» sino una búsqueda de salida de la crisis que prometía otros derroteros. No veo, pues, una continuidad ineludible entre aquel pozo de principios del milenio y la profunda depresión de nuestros días. Si bien se pueden rastrear hasta allí, y aun bastante más atrás, varios de los graves problemas que estamos viviendo, ellos no necesariamente auguraban un camino sin retorno. Así, lo que vino después requiere ser explicado y no solo reducido a sus antecedentes.

¿Podríamos, por lo tanto, retomar a partir de 2002 el hilo del texto para introducir nuevas «ilusiones» y nuevas «frustraciones» conectadas, pero a la vez diferentes de las anteriores? Quizá, pero me temo que los últimos veinte años ya no puedan pensarse en esos términos. No estamos más ante una «democracia naciente», sino frente a un régimen político democrático afirmado que, sin embargo, fracasa en su misión representativa, en su obligación de consolidar a la comunidad política que lo sustenta, y en su responsabilidad de sostener al Estado. Así, las ilusiones no bastan y

las frustraciones son las de cada día. Por ello, este texto de hace veinte años funciona como testimonio de un momento histórico específico, a la vez que recupera preocupaciones e interrogantes sobre la democracia que siguen vigentes y reclaman nuevas reflexiones.

Buenos Aires, junio de 2023.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANITROT, ADOLFO (1991).** Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia: un comentario. *Desarrollo Económico*, Vol. 31, N° 121.
- GÓMEZ, JOSÉ MARÍA (1989).** Eclipse de la memoria, política del olvido: la cuestión de los derechos humanos en una democracia no consolidada. *Punto de Vista*, No. 36, dic. 1989.
- HALPERIN DONGHI, TULIO (1994).** *La larga agonía de la Argentina peronista*. Ariel.
- NUN, JOSÉ (2000).** *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2000).** Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, Vol. 39, No. 156.
- PALERMO, VICENTE (1990).** Programas de ajuste y estrategias políticas: Las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia. *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 119.
- PALERMO, VICENTE Y NOVARO, MARCOS (1996).** *Política y poder en el gobierno de Menem*. Norma.
- ROMERO, LUIS ALBERTO (1994).** *Breve historia de la Argentina contemporánea*. Fondo de Cultura Económica.
- SABATO, HILDA (1994).** Historia reciente y memoria colectiva. *Punto de Vista*, No. 49, 1994.

# Años 1983–2023: otro cambio de era<sup>1</sup>

JESÚS RODRÍGUEZ

Presidente de la Auditoría General de la Nación

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0056

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## LOS CLAROSCUROS

A cuatro décadas de la inauguración democrática, y ad portas de la décima elección presidencial, el balance tiene intensos claroscuros.

Del lado luminoso, haber dejado atrás medio siglo de golpes y dictaduras convierte al año 1983 en un auténtico cambio de era, al sepultar para siempre la violencia como método de acción política que durante demasiado tiempo estuvo consentida por amplios sectores de la sociedad argentina. En el mismo sentido, que en 2019 un presidente no peronista haya concluido su mandato por primera vez en casi 100 años, luego de haber sido la alternativa que cortó la hegemonía del proyecto más extenso de una misma matriz política desde el primer golpe de estado en 1930, es signo evidente de ese cambio de era.

Sin embargo, la institucionalidad ganada en 1983 ha sido hasta ahora insuficiente para construir un patrón productivo sostenible, social y económicamente, que reemplace el agotado modelo de sustitución de importaciones que hizo

1\ Este texto fue publicado originalmente en Nuevos Papeles, en marzo de 2023, y revisado para esta publicación.

implosión en los meses previos al último golpe militar triunfante en 1976.

En efecto, el producto por habitante, ajustado por la paridad de poder adquisitivo entre 1980 y 2020, apenas aumentó un 7 % en nuestro país, mientras que creció 161 % en Chile y casi se duplicó en Uruguay.

Otro indicador de la frustración es que mientras el Índice de Desarrollo Humano elaborado por las Naciones Unidas ubicaba a nuestro país en el puesto 34 en 2005, en 2019 la Argentina descendió al puesto 48 en el posicionamiento global.

La combinación de facilismo en lo económico y modos populistas en la acción política, que se desplegó en buena parte de estos 40 años de democracia, explica las malogradas expectativas sociales de progreso individual y colectivo.

## LOS RIESGOS

En este contexto, de rutina en la elección popular de los gobernantes y estancamiento económico, el cuarto gobierno peronista con impronta kirchnerista consolidó el atraso relativo.

Unos pocos datos ilustran esta afirmación:

- Al finalizar la administración Fernández–Kirchner, los argentinos seremos más pobres, dado que el ingreso por habitante será inferior al registrado al inicio de su mandato.
- La inflación escalará a tres dígitos por primera vez en el siglo.
- 38,9 % de la población urbana, alrededor de 16,4 millones de personas, vive en situación de pobreza.
- Dos de cada tres niños, niñas y adolescentes, casi 7 millones de personas, habitan en hogares pobres.

- La mitad de las personas entre 18 y 24 años no cuenta con estudios secundarios.

El frente político gobernante pretende justificar esta dramática realidad con las derivaciones de la pandemia y el impacto económico de la guerra en Europa, desatada por la criminal invasión rusa en Ucrania.

En relación con el contexto económico global, el Índice de Términos del Intercambio de nuestro país —indicador que mide la evolución relativa de los precios de los productos de exportación e importación— es un 40 % superior al promedio histórico y está en los máximos niveles desde la recuperación democrática.

Así como el entorno económico internacional no ha sido hostil para nuestro país, la pésima gestión oficial del COVID —en términos relativos con otros países, incluidos los de nuestra región— contribuye a explicar los desalentadores resultados en el período.

En efecto, los datos muestran que:

- Formamos parte del grupo de 15 países con mayor número de fallecidos por millón de habitantes.
- La caída de la actividad en el primer año de la pandemia fue, de acuerdo con el FMI, tres veces mayor al promedio global.
- El incremento de la pobreza en ese mismo año, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), triplicó el promedio de 18 países analizados de América Latina.
- El confinamiento superó, en base a indicadores desarrollados por la Universidad de Oxford, el 40 % del promedio mundial.
- Según estudios académicos, el riesgo sobre la calidad institucional de las decisiones oficiales nos ubica en el



segundo puesto, solo superado por Sri Lanka, en una muestra de más de 100 naciones.

En el caso del presente gobierno peronista, además del estilo populista y del facilismo económico, su desempeño se ve negativamente afectado por una anomalía congénita: el núcleo de la decisión política estratégica está fuera de la sede oficial de gobierno. Así, las dos posiciones más relevantes del sistema político argentino, la presidencia y la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, no fueron la consecuencia de un congreso partidario ni del voto de los afiliados; fue la voluntad personal y exclusiva de la expresidenta y actual vicepresidenta.

Esta situación, además de asegurar consecuencias negativas, como la propia historia argentina y los antecedentes internacionales muestran, está agravada por otras particularidades.

El titular del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) carece del liderazgo social que supieron ofrecer otros presidentes peronistas, como Carlos Menem y Cristina Fernández, pero también adolece de la legitimidad partidaria que exhibieron los otros dos presidentes peronistas de este siglo, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.

Así, desde el inicio de la administración se verificó un bloqueo político, que se mantiene hasta el presente, ejemplificado por la negativa del senado con mayoría peronista a tratar los pliegos del Procurador General de la Nación, del Directorio del Banco Central de la República Argentina y de los tres titulares que tuvo la Agencia Federal de Inteligencia.

Otro indicador de los riesgos que ofrece el modo de funcionamiento del consorcio oficialista es que, de no ser por la actitud cooperativa de la oposición, la irresponsable decisión de un nutrido contingente de legisladores oficialistas

pudo haber producido el rechazo del congreso al acuerdo con el FMI suscrito por el Poder Ejecutivo.

Este bloqueo político puede transformarse, dada la dinámica centrífuga dominante en el frente oficialista, en una riesgosa parálisis institucional. Una primera evidencia de esa situación es que el congreso apenas registró la convocatoria a sesiones extraordinarias efectuada por el PEN, con una única sesión en la Cámara de Diputados.

En realidad, la gestión del binomio Alberto Fernández y Cristina Fernández será recordada por dos registros: el gobierno que más decretos de contenido legislativo produjo, en base a la docena de facultades delegadas por el congreso al inicio de su gestión, antes de la declaración de la pandemia; y el que más endeudó a la Nación en toda la historia, más de 100 mil millones de dólares a fines de este año, un incremento en el total del endeudamiento 25 % mayor que generado por el gobierno precedente. Ese incremento de la deuda es resultado de los desbordes fiscales, mayormente originados en los subsidios a la oferta en el área energética y de transportes.

Así, a pesar de las crecientes urgencias, lo máximo que puede esperarse de la actual administración es que, dada la falta de convicción y aptitud para intentar reorientar el rumbo, la situación no empeore.

Sin embargo, el riesgo es que la acción de los múltiples actores con capacidad de veto en el consorcio oficialista amplifique la impotencia gubernamental, y que el deterioro de las condiciones sociales abone el terreno para la acción de los que impugnan la política, entendida como el gobierno del espacio público compartido con reglas basadas en el respeto de la ley y los derechos humanos.

## LOS REQUISITOS

La posibilidad de afrontar con éxito los desafíos mayúsculos a los que nos enfrentamos, luego de esta etapa caracterizada por el populismo recargado (por los múltiples embates a la división e independencia de los poderes) y del ultra facilismo económico (evidenciado por los desequilibrios de la economía), exige la combinación virtuosa de varias dimensiones:

- la formulación de un diagnóstico acertado y preciso,
- la articulación de un programa integral,
- la constitución de equipos dotados de la aptitud y la mística imprescindible,
- la construcción del suficiente respaldo político y, por último y no menos importante,
- el logro de la licencia social que provea la legitimidad para las transformaciones que permitan remover los obstáculos al progreso individual y social.

Es esencial asumir que el diseño, la implementación y la gestión política del programa de gobierno conforman un conjunto inseparable y que, en materia económica, el plan de estabilización debe ser acompañado por un programa de reforma que haga posible no solo el control de la inflación, sino sentar las bases de un crecimiento sostenible, social y económicamente.

La viabilidad de las transformaciones que nos permitan superar el estancamiento secular está dada por una integración racional de la Argentina a un mundo convulsionado y por la solidez de nuestro sistema político.

Estamos en una etapa de los asuntos internacionales caracterizada por una «desoccidentalización» de la globalización condicionada, además, por un doble riesgo: una muy débil gobernanza y estados nacionales limitados por la mundialización, como lo prueba la pandemia.

Por otro lado, la invasión rusa a Ucrania no es una muestra del conflicto con occidente sino que revela, en rigor, la vocación revisionista de liquidar el orden internacional vigente, surgido en la última posguerra mundial, basado en reglas con respeto a los principios de integridad territorial, no injerencia en los asuntos internos y autodeterminación de los Estados.

En este contexto global signado por la volatilidad y la incertidumbre, el único camino posible para países como el nuestro es afirmar la voluntad de compartir un mundo gobernado por reglas aceptadas y respetadas por todos desde nuestra pertenencia a Occidente —con su carga valorativa de afirmación de la fe democrática, la promoción de los derechos humanos y la defensa de la paz— y al Sur global —con nuestro acervo cultural de economía mixta de base capitalista que propicia normas y regulaciones eficaces para el comercio y las finanzas internacionales.

Desde esa perspectiva, luce como una condición necesaria para nuestra racional integración al mundo que la próxima administración se proponga iniciar el proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y culminar con la aprobación legislativa del Acuerdo Birregional Mercosur – Unión Europea (UE).

Las buenas prácticas que guían las recomendaciones de la OCDE y, sobre todo, el acuerdo con la UE, son el camino que conduce a consolidar un patrón productivo, ausente desde antes de la dictadura, caracterizado por la decisión de incorporarnos a las corrientes más dinámicas del comercio mundial con creciente valor agregado en nuestra producción exportable.

Ese acuerdo, además, tiene la virtud de acelerar el fortalecimiento del Mercosur, no sólo en términos comerciales sino como una vigorosa plataforma protagonista de la discusión geopolítica global a la que nos sumamos, con sus

contenidos de democracia, multilateralismo, respeto a las reglas, promoción de los derechos humanos y protección del medio ambiente.

Existe suficiente evidencia empírica para afirmar que la dimensión institucional es clave para explicar los resultados económicos y sociales de una comunidad. En rigor, es una variable explicativa más relevante que la propia dotación de recursos naturales.

No es resultado del azar que —aun siendo nuestro país el iniciador de la ola democratizadora de Sudamérica hace cuatro décadas— las únicas tres democracias categorizadas como plenas en nuestra región de América Latina —Chile, Costa Rica y Uruguay— no solo exhiben indicadores económicos y sociales satisfactorios en relación con el resto de los países latinoamericanos, sino que, además, afrontaron la pandemia con recursos institucionales más efectivos que sus vecinos.

En efecto, en los últimos años, según la CEPAL, esos tres países pudieron reducir los niveles de pobreza (Chile casi 30 puntos porcentuales entre 2008 y 2017; Costa Rica y Uruguay, 11 y 15 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2002 y 2021).

En relación con la pandemia, esos tres países también tuvieron un mejor desempeño: se ubican en las posiciones 27, 36 y 45, sobre 149 países, frente a la Argentina que integra el lote de 15 países más afectados de acuerdo con el indicador de fallecidos por millón de habitantes según el sitio Our world in data.

Es sabido que así como el riesgo es consustancial al modo de producción capitalista competitivo, el capitalismo tiene máxima aversión a la incertidumbre. De allí que el orden político debe ser apto para maximizar la certeza en un entorno, de por sí, volátil e incierto. En China, por caso, esa previsibilidad está dada por un régimen político de partido

único; pero, en contraposición, donde la libertad es un principio basal de la convivencia social, el orden político deseable se asienta sobre tres pilares complementarios. Uno democrático, donde las elecciones libres, limpias y verificables sean la única fuente legítima de poder. Pero no es suficiente el principio de la soberanía popular, debe también asentarse sobre un pilar liberal que asegure derechos individuales para todos, pero especialmente para las minorías. Y un sustento republicano que garantice la división y la independencia de los poderes, como también una efectiva rendición de cuentas.

Así, entonces, la reparación institucional —en pos de una democracia plena de derechos y con rendición de cuentas— y la integración racional al mundo —sobre la base del respeto a reglas convenidas— son las vigas maestras del cambio de era necesario para hacer realidad la realización individual y el progreso social en la Argentina.

De allí que una principal responsabilidad de la dirigencia, entendida en un sentido amplio, sea la docencia —esa noble faceta de la acción política que incluye la formación de ciudadanos antes que antagonistas—, para que seamos protagonistas de una nueva gesta que, a 40 años del momento inaugural de la democracia, sea la de la definitiva senda a la plena libertad y a la solidaria igualdad.

# ***Aquella democracia y (alguna de) sus expectativas***

**CECILIA LESGART**

Investigadora Independiente (CONICET).

Profesora Titular Ordinaria FCPOLIT-UNR.

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSNe: 2250-6950

estudiossociales@unl.edu.ar

DOI: 10.14409/es.2023.64.e0057

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## **DICTADURA, DERROTA Y DEMOCRACIA**

Antes de la finalización de la última dictadura en Argentina (1976–1983), y de la culminación de los regímenes cívicos militares que arreciaron el cono sur de América latina entre las décadas del 60 y 70, la democracia contribuyó para corroerlas simbólicamente actuando como una expectativa política con la que se aglutinaron diversas aspiraciones proscritas por las dictaduras (Rabotnikof, 1992).

Se trata de un tiempo corto, dibujado entre el momento en que se produce el golpe de estado de Pinochet que le da un fin contundente al proyecto de la «vía chilena al socialismo» (1973) y la asunción de Raúl Alfonsín como primer presidente constitucional de la Argentina con el que se inician las llamadas «transiciones a la democracia» en la región en 1983 (Camou, 2013).

Un espacio temporal en el que se condensan la instalación opresiva y represiva de las dictaduras, la derrota de los proyectos revolucionarios y/o socialistas, y la emergencia de las discusiones sobre la democracia. Un lapso, además, en el que se desplaza del debate político–intelectual una serie de conceptos que nombran proyectos de sociedad provocando tránsitos teóricos que han sido condensados en metáforas rápidas y gráficas, pero que encierran agudas controversias



políticas sobre la manera de instituir un marco de sentido común entre hombres y mujeres. ¿Cómo fue posible que la democracia, cuando todavía seguían instaladas las dictaduras, le diera un sentido a la política y proveyera una perspectiva de futuro por construir?

Fernando Henrique Cardoso tituló a su libro escrito en el año 1975 con una metáfora amplia que luego fue tomada y replicada por el vocabulario politológico latinoamericanista, y que conduce desde el autoritarismo a la democracia. Entendido el primero en estrecha relación con las dictaduras militares, como momento de cancelación de la vida pública y organizativa, el surgimiento de regímenes que anulan las libertades políticas y civiles. Por lo que el término autoritarismo se usó como sinónimo de dictadura, y más ampliamente como el tipo de prácticas políticas, comportamiento de actores y de arreglos institucionales que permean el mundo de la cultura política de varios países de la región y que estaban en el origen de los regímenes cívico-militares devenidos de los golpes de Estado, pero que se arraigaban en el pasado. En este sentido, el autoritarismo adquirió distintos nombres y adjetivos de lo que tenía que dejarse, junto con las dictaduras, atrás y en el pasado: corporativismo, sindicalismo, personalismo (Lesgart, 2003).

En cambio, Norbert Lechner (1988) legó una metáfora que describe un tránsito que va desde la revolución a la democracia. Esta nombra la estrepitosa conclusión represiva de los distintos proyectos socialistas surgidos después de Cuba y la derrota de las experiencias políticas de cambio radical. Por lo que revolución, «gramscianamente» vista como una derrota de las distintas alternativas de izquierda por lograr la construcción de nuevas sociedades, o como el fracaso de las diferentes modulaciones que adquirió la idea socialista en cada uno de los países en los que luego se desataron los golpes (vía chilena al socialismo, socialismo nacional),

también era lo que quedaba atrás. El foco estuvo puesto en la brutal represión que golpeaba a los militantes políticos de las diferentes propuestas revolucionarias y/o de izquierdas; pero que en la Argentina de la transición fue condensado en las 30 000 desapariciones, y otros miles de personas ultrajadas en su condición humana y desposeídas de sus derechos por las dictaduras.

El debate en torno a la democracia se hizo público y audible en el mundo académico e intelectual latinoamericano en el año 1978, cuando el Concejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) organiza en Costa Rica la conferencia «Las condiciones sociales de la democracia». Un tema indicativo de la importancia académica de sentar un límite teórico y político para los tiempos autoritarios del sur de América latina. Este es el último evento al que asiste el sociólogo de la modernización sociológica de la Argentina, Gino Germani, y el primero de índole académica al que es invitado un político que se convertirá en el presidente constitucional del país con el que se abren las transiciones a la democracia en el cono sur de América latina, Raúl Alfonsín. Esta conferencia opera como una síntesis del parteaguas de una época que aporta una renovada generación de científicos sociales y que promete una relación de intercambio entre intelectuales y asuntos de gobierno. Lo que también puede condensarse en la figura de su secretario ejecutivo, Francisco Delich. Sociólogo, promotor del estudio de las teorías políticas democráticas, impulsor de proyectos de difusión del pensamiento intelectual, como la revista *Crítica* y *Utopía* de la que fue su director. Además, durante el primer gobierno constitucional, fue rector normalizador de la Universidad de Buenos Aires (1983–1985), organizador de la comisión encargada de fundar una carrera de ciencia política en dentro de una Facultad de Ciencias Sociales en esa universidad, secretario de Educación de la Nación del gobierno de Alfonsín

(1986–1987), rector normalizador de la Universidad Nacional de Córdoba (1989–1995). Además, CLACSO se instituye en estos años como una «universidad itinerante» que acoge a científicos e intelectuales de diversas tendencias ideológicas que convergen en la democracia, suscita la investigación y la discusión en los Grupos de Trabajo cuyas temáticas exhiben la promoción de una nueva idea de política. Sus becas permiten que los estudiantes y/o académicos permanezcan en los países de origen. La Secretaría Ejecutiva a cargo de Delich tiene asiento en Buenos Aires, pero la institución tiene un alcance latinoamericano.

Por lo que los debates sobre la democracia comenzaron antes de la década del 80, precedieron a la primera experiencia de «transición a la democracia» inaugurada en la Argentina, y a las décadas de los '80 y '90 en las que los procesos políticos fueron emergiendo, tanto en países que la tenían como tradición política, como Chile o Uruguay, como en aquellos en que la democracia liberal y/o representativa no era un patrimonio compartido, como en el caso de Argentina. Para muchos académicos e intelectuales la democracia fue una palabra con la que se recuperaba una estrategia de supervivencia frente a las dictaduras (Flisfisch, 1987) y, por lo tanto, un objetivo deseable por sí mismo (O'Donnell, 2010).

El camino teórico que condujo hacia ella no fue fácil, estuvo precedido por una fuerte lucha política y signado por cuestiones vitales una vez que se hubo cancelado brutalmente la acción política, prohibido la palabra pública e instalado la persecución, los encarcelamientos y las desapariciones. En este contexto, el trabajo de los y las científicas sociales que tenían una vida política y/o académica previa, la de aquellos que no adherían a las directivas de la dictadura militar, y la reflexión crítica y/o disidente de distintos intelectuales dedicados a las ciencias sociales, se desplazó hacia espacios que se construyeron por fuera del Estado y hasta de

las fronteras geográficas nacionales. Precisamente, el debate en torno a la democracia cobró vida en esos espacios institucionales, formales e informales, sustraídos a la presencia y al financiamiento estatal de cada uno de los países del cono sur de América latina.

Entre ellas la red de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como CLACSO y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En varios de cada uno de los países se generaron centros de investigación ayudados por cuotas societales, financiamientos internacionales provenientes de fundaciones y centros europeos y norteamericanos, y/o espacios informales sostenidos con el esfuerzo de exiliados y migrantes forzosos. Como en el caso de Argentina, fueron los centros de investigación privados que se habían gestado unos meses antes del golpe (CEDES, CISEA) los que subsistían de los desprendimientos del Di Tella, o el IDES. En algunas de las instituciones, el análisis de las dictaduras, del advenimiento de los nuevos autoritarismos y las posibilidades de la democracia se transformaron en programa de trabajo y en un tipo de intervención intelectual destinada a darle forma a la idea democrática, como en CLACSO y su revista *Crítica y Utopía*. Hubo quienes convirtieron alguna de estas preguntas en programas prospectivos (de pronóstico y de anticipación) de investigación internacionales, como el del Woodrow Wilson Center que más tarde originó los volúmenes compilados por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead sobre las transiciones desde los gobiernos autoritarios. En otras, tomaron la forma de una controversia y una autocrítica sobre el pasado recientemente clausurado, y sobre si el futuro debía asumir alguna forma democrática y cuál era ella. Tal como sucedió en el Grupo de Discusión Socialista gestado por una porción del exilio argentino en México y su periódico *Controversia* (1979–1981).

Aunque hubo otros ejercicios de pensamiento intelectual, como el que dentro de Argentina ocupó a la revista *Punto de Vista* (1978–2008) a los que la dictadura solo le permitía una discusión transversal, de índole cultural, sobre las posibilidades de salida democrática del régimen cívico–militar.

Por todo lo dicho, la trayectoria teórica que condujo hasta la democracia provino desde distintas tradiciones políticas, teóricas y disciplinarias, lo que originó diferentes polémicas (Lesgart, 2003). Pero casi todas arribaron a un lugar en el que la democracia le dio sentido a la política y a la construcción de un futuro próximo. En un primer registro, ineludible para comprenderla, la democracia surgió y adquirió su fortaleza en estricta oposición al presente dictatorial, componiendo el concepto contrario dictadura–democracia o autoritarismo–democracia. Sobre este gran sentido general surgieron otros, por ejemplo, como profundización de un socialismo que adoptaba las herramientas paulatinas de construcción de un poder político representativo y los principios del liberalismo político para construir una opción política que pudiera llegar al poder responsablemente; lo que compuso otros conceptos contrarios, como el de revolución–democracia o revolución–transición (Lesgart, 2000).

La democracia no fue un concepto neutral. Para algunos fue una palabra que indicaba la irrestricta necesidad de defensa de las libertades como motor de la acción política próxima, a la que se sumaba, para otros, la experiencia de derrota política y social (del movimiento de masas y/o de las izquierdas) dirigidas a la construcción de una alternativa (revolucionaria y/o socialista) que invitaba a reconsiderar la tradición marxista que se encontraba desde hacía largo tiempo en crisis (*Controversia*, 1980; Flisfisch, 1987).

Entre todos estos significados hubo un núcleo que quedó asentado casi como una correspondencia con su oposición a la dictadura y a la necesidad de delimitar la protección de

la vida frente a la muerte (Nun, 1987; Flisfisch, 1987). En este sentido, la democracia fue un objetivo estratégico de instalación de la protección de la vida, lo que fue acompañado por la centralidad que adquirirían en el mundo contemporáneo la declaración universal de los DD. HH. que, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, había contribuido en Europa a alejar las experiencias opresivas del ejercicio del poder político (totalitarismos, fascismos, autoritarismos)..Lo que suponía, siguiendo a las democracias del cuadrante noroccidental del mundo capitalista, la asunción de un núcleo institucional de recuperación de las libertades: las que protegen a las personas frente a los abusos represivos del poder político, las tendientes a la participación política para la expresión de la soberanía popular y las representativas, para la selección de los gobernantes a través de un mecanismo central de racionalización de las pasiones políticas como es el sufragio.

Pero este no fue el único horizonte. La izquierda que se modernizaba, como fue capaz de describir Emilio de Ipola (1989), al compás de los problemas políticos derivados de la crisis de las sociedades de tipo soviético ponían el foco en otros horizontes geográficos, sin abandonar el núcleo institucional y constitucional de la democracia. Aquí las reflexiones se acompañaban con las discusiones llevadas adelante por el eurocomunismo latino, y políticamente se referenciaban en las transiciones hacia las democracias parlamentarias que estaban ensayando los países europeos mediterráneos, sobre todo en España.

Todo esto hace evidente que la democracia no fue un proyecto de construcción futura al que se arribó consensuadamente debido a la madurez intelectual de quienes la promovieron, o a la adquisición de mejores y mayores niveles de discernimiento político.

## TRANSICIÓN POR COLAPSO

En octubre del año 1983, momento de realización de las primeras elecciones generales, abiertas, competitivas y constitucionales que posibilitaron el cambio de régimen político y la transmisión del poder de los militares a los civiles, no se retomó una conversación política interrumpida en el año 1976 debido al golpe.

Entre 1982 y 1983, se entreteje un tiempo intenso en el que las palabras políticas que logran anidar en el espacio público que se está reorganizando se tornan poco traducibles en relación con el clima de época anterior a la instalación del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. En este clima, y con distintas variaciones e intensidades nunca monolíticas, la palabra democracia quedó públicamente instituida como orientadora de las nuevas discusiones, posicionando a los actores políticos y sociales en el escenario, e incitando la evaluación de comportamientos. Con ella, se originaba una tradición política e ideológica que ya no parecía tener mucha relación con las del pasado, tanto el reciente como del más lejano, y se constituía en un prismático para mirar y evaluar la política que atravesó pasado, presente y futuro. ¿Cómo fue que la democracia liberal y representativa, que en Argentina no era un patrimonio común y compartido, se transformó en tan poco tiempo en una perspectiva para la construcción de lo común a todos?

Este momento rápido ocurre entre la derrota militar y la rendición en la guerra de Malvinas (14/06/1982). Una acción desesperada con la que el gobierno ilegal e ilegítimo de la junta buscaba relegitimarse, que origina la «transición por colapso», otra palabra nueva en el vocabulario, y el momento de las campañas electorales antes de la realización de las primeras elecciones constitucionales que restablecieron las libertades públicas y el estado constitucional de derecho. Por lo que los meses que van desde junio de 1982 a octubre de

1983 son decisivos para que la democracia se vuelva organizadora de las querellas que permitieron la apertura y vivacidad del espacio público que habilitaba comenzar a desplegar una vida en común después de la obliteración de la vida pública y el control de la privada, las desapariciones, persecuciones, encarcelamientos, el robo de hijos y usurpación de identidades, y el forzamiento del exilio o la migración. Claro que este fue un momento preliminar de la configuración de la idea de democracia que desde el fin de la guerra y la «transición por colapso» significa, primero, y antes que nada, la oposición a la dictadura, el desplazamiento inmediato de los militares del gobierno a través de elecciones, y la apertura de la vida pública. Es, como lo ha llamado la politología, un tiempo de liberalización y un clima que se condensa en el concepto contrario dictadura–democracia (Lesgart, 2003).

Tan novedosa era esa idea fue aún hoy titubeamos al decir «vuelta», «retorno» o «recuperación» de la democracia. Tal vez por eso la metáfora «primavera» democrática, agitada por los jóvenes radicales alfonsinistas de ayer y de hoy, logró estandarizarse como una imagen que brinda la sensación de lo que ocurre como primera vez, como el inicio de un momento novedoso con el comienzo del fin de una dictadura derrotada en Malvinas, que cargaba en sus espaldas con una severa crisis económica, una maquinaria de masticación de muertes en serie, y que despertaba un clima social y político con unas primeras movilizaciones masivas que, aunque fueron duramente reprimidas y realizadas en un momento preliminar fundamental en el que el miedo seguía presente, presionaron hasta llegar a un calendario electoral para desplazar al régimen militar del gobierno.

Es un tiempo inaugural de la democracia como posdictadura y de la democracia en su ensayo liberal y representativo. Pero no es un tiempo cero de la política. Por ello se sientan retóricamente las bases de un orden institucional



que se quiere nuevo, que trae consigo una mirada bastante precisa acerca de cuáles son las instituciones centrales que requiere esa democracia para canalizar la participación y la representación (la Constitución, los partidos políticos, el sufragio universal, el debate argumentado en el seno del Parlamento). También aporta ideas firmes acerca de qué tipo de política se quiere dejar atrás poniéndole nombres, tal como en el apartado anterior mostramos con el concepto autoritarismo, y ahora en Argentina se tornan configurativos: los militares, el sindicalismo. Pasados más cercanos como la dictadura aún presente, y más lejanos, como los ciclos recurrentes de quiebre del orden institucional y constitucional, las restricciones electorales recurrentes hacia algunos partidos políticos y/o líderes, y la violencia política. Último término usado de manera amplia, y con el que se hacía mención tanto al pasado inmediato anterior al golpe de Estado —la acción de las organizaciones armadas, el sindicalismo, la acción represiva para estatal o estatal—, como a la historia más general de los golpes de Estado en el país. Este es otro sentido que adquiere configurativamente la democracia, porque demarcar al autoritarismo implica señalar cuáles son los comportamientos democráticos y densificarlos. Por lo que un momento en particular intenso de la delimitación democrática se produce cuando el candidato de la Unión Cívica Radical, antes de embarcarse en un viaje a Madrid para participar de un seminario internacional sobre democracia, denuncia la existencia de un pacto sindical-militar. Con esta denuncia que generó tensiones y querellas, y de la que nunca fue evidente su verdad, quedaron señalados los actores más específicos de lo que este tiempo consideraba autoritario, o corporativo, como lo había llamado la tradición sociológico política y politológica cuando analizaba la emergencia de nuevas formas autoritarias.

Con la denuncia pública del pacto sindical–militar de un Alfonsín aún candidato, se abre una nueva inflexión en el capítulo de las significaciones sobre la democracia en un momento de competencia preelectoral. Y quedaban nombrados los actores concretos que estaban en el espacio público que se estaba creando, que debían ser parte del pasado por ser opuestos a lo que se esperaba del futuro democrático: los sindicatos y los militares. Aquí empieza a tomar forma la oposición autoritarismo–democracia.

Con esto, Alfonsín abría por lo menos tres cuestiones decisivas en ese momento inaugural de la política argentina, que lo llevaron a ganar las elecciones el 30 de octubre del año 1983 —aunque no hayan sido estas las únicas razones.

Nombrando a los militares lograba poner en escena un tema que aún es central en esta Argentina en la que se conmemoran 40 años de su vigencia ininterrumpida: cómo lidiar con las FF. AA. como institución dentro de la democracia teniendo muy presente que sus prácticas habían sido recurrentemente ajenas a la vida político–constitucional del país, el de las políticas públicas sobre el pasado criminal reciente de la dictadura, y la relación estrecha de la democracia con los DD. HH. Esto quedaba afirmado, además, antes de las elecciones y en la misma temporalidad en que realizó su declaración sobre la sospecha del pacto sindical–militar con el «Documento final de la Junta militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo». Documento con el que la junta militar quería dar por clausuradas las explicaciones de los crímenes y el destino de los desaparecidos, afirmando que estaban lejos del país, habían sido muertos por sus compañeros de militancia y/o se encontraban en el exilio escondidos por propia decisión. Y, un mes antes de las elecciones, con la «ley de autoamnistía» o de «pacificación nacional», adoptada con el fin de impedir la persecución penal de los responsables del terrorismo de estado.

La cuestión sobre qué hacer con los militares, el lugar del terrorismo de Estado y los crímenes de la dictadura, será una pregunta pública central a lo largo del gobierno de Alfonsín, que después del triunfo electoral de la Unión Cívica Radical tendrá algunos momentos trascendentes en los que la voluntad política del presidente, tal como ha mostrado Eduardo Rinesi (2022) que caracterizó a Alfonsín, logra que el Estado promueva la investigación sistemática sobre los crímenes del pasado impulsado la creación de la CONADEP y con los tribunales civiles enjuiciando y condenando a las Juntas Militares por los crímenes de lesa humanidad en el año 1985 sobre la base de las investigaciones producidas por aquella comisión. Lo que sensibilizó a la opinión pública que aún no había sido impactada por el terrorismo de Estado reveló una verdad histórica con la publicación de datos concretos y llevó a los militares a los tribunales civiles (Feld y Franco, 2015). Y también tendrá la primavera su mustio invierno, cuando con posterioridad al levantamiento o la sublevación «carapintada» de Semana Santa, el mismo gobierno que había impulsado los juicios promulgue las leyes de Punto Final (23492 el 24/12/1986) y de Obediencia Debida (23521 el 04/06/1987). La primera estableció la prescripción de acción penal contra los imputados como autores penalmente responsables para quienes no hubiesen sido llamados a declarar en el plazo de 60 días desde la promulgación de la ley, lo que en los hechos paralizaba los procesos judiciales contra los imputados por desaparición forzada de personas. La segunda establecía que los delitos reprochados no eran punibles por ser subordinados quienes cumplían órdenes.<sup>1</sup>

1\ Las leyes de la impunidad se completaron con el indulto presidencial de Carlos Menem. El presidente Néstor Kirchner anuló estas leyes reanudándose los juicios desde la promulgación de la Ley 25.779, 27/09/2003.

Con esa denuncia quedaba expuesto el sindicalismo. Y de manera más general, se aludía al peronismo por el lazo identitario que en Argentina tenía con el movimiento obrero y los sindicatos representativos del mismo. Un peronismo del que quedaban sus restos más tenebrosos y políticamente no progresistas —para usar una palabra que nunca le fue interesante a los cultores del movimiento nacional por considerarla socialdemócrata—: la viuda del general en España, la derecha dentro del país y el sindicalismo conservador de corte oligárquico. Su líder, ya muerto, había dejado un vacío identitario fuerte, pero de cuyas últimas acciones públicas y palabras la izquierda peronista sobreviviente y derrotada tampoco podía hacerse cargo para realizar en lo inmediato una autocrítica pública y abierta. Un peronismo para el cual la tradición democrático representativa, pero sobre todo tradición liberal, nunca había sido un patrimonio constitutivo. El peronismo aparecía en una doble dimensión: como el adversario electoral, pero también como un adversario histórico el del pasado anterior al golpe cuyas tradiciones de derecha y de izquierda armada eran subsumidas, bajo el prismático de la política democrática liberal y representativa, detrás la violencia política que se quería dejar atrás. El sindicalismo, como un adversario más permanente debido a lo que desde este prismático se entendía que era un actuar corporativo y sobre todo por el miedo a las huelgas. Un antagonista que el propio gobierno se fabrica. Primero, porque vuelve homogéneos dos actores que no lo eran, olvidando que en el año 1982 y a tan solo tres días del comienzo de la guerra, un sindicalista peronista de la CGT-Brasil llamado Saúl Ubaldini había protagonizado un paro general y encabezado la primera marcha opositora contra el gobierno de la dictadura bajo la consigna «paz, pan y trabajo», con fuerza reprimida y que se ganó un muerto, Benedicto Ortiz. Esta denuncia sensibiliza a los sindicatos de las CGT que no

estaban unidas desde 1979 y se agudiza cuando a la semana de asumido el nuevo gobierno, Alfonsín envía al Parlamento la llamada Ley Mucci o de Reordenamiento sindical y régimen electoral, que buscaba una nueva vida institucional a través de la cual fuera el Ministerio de Trabajo el que controlara el proceso eleccionario de los sindicatos, en vez de que lo hicieran las comisiones directivas vigentes en ese momento. Limitaba, además, las formas del financiamiento sindical. En fin, buscaba quitarles fuerza organizativa a los sindicatos agrupados en las dos centrales sindicales. Su imposibilidad de negociar con los gremios impulsó la reorganización de la CGT y los 13 paros generales (Murillo, 2010).

Finalmente, Alfonsín mostraba que la política se mueve en el terreno de lo verosímil, mucho más que en el de lo verdadero o falso, por lo que logra crear un clima político, organizar y movilizar, quien consigue generar una creencia política auscultando en el clima que viven las sociedades, que las enuncia en público y fija un sentido. Alfonsín fue hábil en poner en palabras y darle un nombre a este momento político y proyectarlo, por la ausencia de experiencias de democracia liberal y representativa en Argentina para emular, en una poderosa expectativa. La democracia, que hasta allí era una palabra que concitaba adhesiones particulares, que había sido empleada por las derechas liberales o como autojustificación de algunos golpistas, se convertía en un concepto universal que ya nadie podía dejar de usar para legitimarse públicamente. Incluso el precandidato a presidente transformaba los sentidos normativos de la democracia asociándola a la libertad más que a la igualdad, y eligiendo el camino de la democracia como la posibilidad de afianzar las libertades de todos sin distinciones políticas. El estilo retórico se replicó en los géneros en los que la política comenzó a expresarse en el espacio público político en el momento previo a las elecciones, y se constituyó en la forma privilegiada

de acción política. Una palabra pedagógica o propositiva, como la del candidato Alfonsín recitando el preámbulo de la Constitución nacional en la campaña presidencial, destinada a constituir al espacio público democrático y al ciudadano como sujeto de la democracia. La palabra dicha ante un público (un discurso, un debate, una alocución) o en un espacio público, visible, abierto y compartido (la plaza, la calle, el balcón, el parlamento), se tornó consustancial a un tipo de política democrática que buscaba establecer una conversación accesible a todos, ni a espaldas de la gente, ni en secreto. Un espacio público entendido como un lugar en el que las palabras, aunque fueran polémicas y litigiosas, le dieran un marco de sentido a la acción política; lo que marcaba una distancia con la palabra silenciada durante la dictadura, o con las palabras surgidas de la confesión bajo tortura. Una palabra que puede esgrimirse como una espada que hiere, pero que no mata.

El tiempo electoral fue construyéndose hacia 1983 como una sucesión de polémicas que tenía un sentido y cuyo nombre fue dado con la palabra democracia. Incluso, el término transición establecía un punto de partida y uno de llegada que, aunque era incierto y quedaba abierto a la contingencia de los procesos políticos efectivos y de los actores políticos y sociales particulares, anticipaba un movimiento: de la dictadura a la democracia (Lesgart, 2003). El clima preelectoral, junto con el de la victoria de la Unión Cívica Radical y la asunción de Raúl Alfonsín, amplió sus sentidos. Entendida más allá del sufragio, no restringida a una forma de legitimación del poder, y pensada como constructora de sociedad, tal como dejó asentado el presidente en su discurso inaugural ante el Parlamento: «Con la democracia se come, se educa y se cura». De allí en más, la democracia no cesó de ampliar sus significados, los que tuvieron su momento de máximo apogeo en 1985. Un año intenso, el de la firma del Tratado de

Paz y Amistad con Chile, el del juicio histórico en tribunales civiles a los excomandantes, el del Plan Austral explicado en televisión por el presidente. Pero una vez transmitido el ejercicio del poder de los militares a los civiles en 1983, se abrió un cambio fundamental. La democracia no cesó de ser una expectativa política que debía medirse, ahora, con la efectiva construcción del régimen político.

## ENTRE PACTOS

Si la denuncia del pacto sindical–militar abre un tiempo novedoso para la creación de expectativas democráticas, otro pacto, el que se cierra dentro de una guarnición del ejército aquella tarde de domingo de la Semana Santa de abril de 1987, marcará el inicio de su declive. Al menos, el comienzo del fin de lo que la voluntad política ya no puede construir, de las esperanzas del acompañamiento de las movilizaciones políticas y del carácter instituyente de la participación. Tal como lo había demostrado, pocos años atrás, aquella Marcha por la Democracia llena de una generación de nuevos jóvenes deseosos de participar activamente y capaz de afiliarse en los partidos políticos existentes, una juventud que desafiaba la historia de sus propios partidos, y que se movilizaba junto al nuevo movimiento de DD. HH., a una diversidad de organizaciones estudiantiles, partidos políticos, sindicatos, que salían a la calle en defensa de una democracia por hacerse. Y ese pacto, el de la Semana Santa de abril de 1987 que origina dos meses después la Ley de Obediencia Debida, marca el principio de la pérdida de credibilidad de la palabra política. Lo que termina de sellarse en 1993 y queda expresado en una fotografía central de aquellos años en la que se ve desde atrás a dos personas. El presidente en ejercicio, Carlos Menem, y el presidente que debió entregar

anticipadamente la banda presidencial, Raúl Alfonsín. Los dos jefes de los partidos políticos mayoritarios de la democracia, caminando a la par por un mismo sendero tras cerrar otro pacto, el de Olivos, que dio origen a una reforma constitucional pactada. En sigilo. A solas. De espaldas. Como indica el mal arte de la política que Alfonsín logra endilgar a sus oponentes en el inicio de su campaña electoral denunciando el pacto sindical-militar. Estamos, así, en otro lapso intenso, que podríamos fechar en el año 1987, se detiene en 1989 cuando se producen violencias políticas dentro de la democracia, y cierra su tránsito, un horizonte cuyo límite visual siempre está delante nuestro, pero que se aleja a medida que nos acercamos, en 1993-1994. Es posible que sea en ese tiempo, y no con la entrega de la banda de un presidente electo constitucionalmente a otro, cuando se cierra la transición a la democracia en Argentina (Rinesi, 2022).

El 20 de septiembre de 1984, se entrega el informe de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP), titulado «Nunca más» con una investigación sistemática de la represión militar. La CONADEP se creó en diciembre de 1983, a solo 5 días de asumido el nuevo gobierno por iniciativa del presidente y por decreto 187/1983. Una comisión cuyos miembros fueron elegidos por el Presidente de la Nación (10 miembros), la Cámara de Diputados (3 miembros), Cámara de Senadores (3 miembros que nunca fueron designados), y que eligió al escritor Ernesto Sábato para presidirla. Estos miembros, mayormente personalidades relevantes del ámbito de la sociedad civil (médicos, activistas de DD. HH., periodistas, científicos, exrectores de universidades) y 6 secretarios, tuvieron a su cargo las tareas investigar la violación de derechos humanos, la desaparición de personas y/o la posibilidad la localización de los desaparecidos, niños sustraídos y su paradero, los métodos y lugares en donde esto ocurrió. Para ello recibieron denuncias



testimoniales de familiares y sobrevivientes, vecinos y testigos oculares, y pruebas sobre los centros clandestinos a lo largo de todo el país, con el fin de organizar y sistematizar la información que luego sirvió de prueba documental para el juicio histórico por crímenes de lesa humanidad contra los exintegrantes de la junta militar en 1985. Juicio que había sido aprobado por la ley 23049 según la cual se juzgaría a los militares a través de un tribunal civil. Esta ley y estos juicios están el origen del posterior levantamiento, rebelión, revuelta o sublevación carapintada de 1987.<sup>2</sup>

La sublevación militar en Campo de Mayo liderada por Aldo Rico, que había comenzado unos días antes en la ciudad de Córdoba, se hizo audible en el feriado de Semana Santa de abril de 1987. El detonante fue la resistencia de un oficial a prestar declaración judicial por una causa de violaciones a los DD. HH. Aunque en el contexto en que ocurrió se removió el miedo de que se tratara de un nuevo intento de golpe de Estado, la sublevación se originó en problemas derivados de la anterior Ley de Punto Final (1996) y que había abierto tensiones y conflictos entre el Estado y las FF. AA., e internos entre los oficiales de alto rango y los suboficiales. Fueron los oficiales con mando directo sobre las tropas quienes mayormente eran llevados a juicio por las violaciones a los DD. HH. (Battaglino, 2010).<sup>3</sup> La Semana Santa de 1987 fueron cuatro días de intensas movilizaciones y vigiliadas en las plazas más importantes del país para sostener la democracia

2\ En la diversidad de los nombres debatidos, se encuentra el encuadramiento de la insubordinación cometida y su castigo, tal como de manera muy gráfica muestra la película documental «Esto no es un golpe».

3\ Se trataba de un primer levantamiento al que se sobrevinieron otros mayormente originados en conflictos internos dentro del Ejército con los llamados «carapintadas» (Monte Caseros, 1988 y Villa Martelli en diciembre del mismo año)

en contra de la fuerza omnipotente de los militares y para socavar lo que se decía que era un posible intento golpista. La tarde del domingo de Pascuas, Alfonsín se comprometió ante el pueblo reunido en Plaza de Mayo en ir hasta Campo de Mayo para desactivar y exigir la rendición incondicional de los sublevados. Lo que culminó con la audacia personal de Alfonsín de entrar a Campo de Mayo, y regresar al balcón de la Casa Rosada para anunciar desde allí que, sin mediar pacto alguno, los militares se habían rendido.

Dos meses después quedó revelado, con la Ley de Obediencia Debida, que había existido un pacto secreto entre el presidente y los sublevados. La ley de Punto Final había generado una de las marchas opositoras más masivas de la democracia dentro de la democracia. Pero la de Obediencia Debida genera un gran desencuentro entre el gobierno, los jóvenes, los organismos de DD. HH. y la sociedad civil que se había movilizó para acompañarlo y defender la democracia. El año 1987 marca un momento de inflexión con el desencanto democrático en la que era una de las políticas de Estado más importantes del presidente. Y el desaliento con su palabra pública, central en el escenario político desde 1982–1983 y capital en asentar la idea de democracia liberal y representativa. También implicó la desilusión con la movilización de apoyo y las formas participativas de la democracia que se habían iniciado en 1982.

«La casa está en orden y no ha corrido sangre en Argentina» fueron las palabras con las que el presidente invitaba a todos a volver a sus casas y terminar el feriado de pascuas en abril de 1987. Sin embargo, en el año 1989 corrió sangre y la acción represiva de la policía hacia la población abrió un capítulo desatendido dentro de la democracia argentina. En una situación hiperinflacionaria crítica para la economía argentina, los disturbios que empezaron en la ciudad de Rosario se extendieron asistemáticamente por diferentes

ciudades del país sacudidas por el aumento sostenido en el nivel general de los precios, la escasez de productos de primera necesidad, la desocupación y el hambre (Gran Buenos Aires y Córdoba). El año en que Alfonsín iba a tener que adelantar las elecciones y también la entrega de la banda presidencial, se cerraba con las deudas que la democracia dejaba en relación con la violencia política, en este caso de las policías que no habían sido reformadas, y de la democracia como constructora de igualdad social. Carlos Saúl Menem, como peronista victorioso en esas elecciones, profundizaría ambos problemas.

Vista en perspectiva, la de la democracia hasta aquí reconstruida es una temporalidad corta que marca las diferentes variaciones de la audacia política, primero para construir sobre la derrota de la política el futuro de la democracia, y después para desafiar a la democracia como una promesa que debe debatirse como construcción de un régimen político, de unas instituciones, con unos actores. Un lapso de diez años en Argentina marca el comienzo (1982–1983), el apogeo (1983–1985–1987) y el declive (1987–1989) de las esperanzas democráticas y de la transición democrática como temporalidad de las promesas. Un lapso de 20 años desde que se origina mediante el golpe de Estado el final de la experiencia chilena (1973), se abre el debate sobre la democracia en el cono sur de América latina (1978) y se inicia la primera experiencia de transición a la democracia en la región (1983) tras la cual se originarían otras que, a pesar de la particularidad de sus historias, actores e instituciones, también fueron llamadas democráticas.

En todos estos años la democracia no tuvo un significado compacto. Como tampoco fue unánime la representación sobre cómo entender el pasado anterior al golpe, cómo juzgar a los militares o el lugar de las FF. AA. dentro de la democracia. Asimismo, nunca hubo un consenso cerrado sobre

las instituciones a las que el gobierno seleccionaba para la reforma, o sobre el contenido de las reformas propuestas: desde la Ley Mucci hasta el proyecto de reforma constitucional debatidos por el Consejo para la consolidación de la democracia, o el proyecto de federalización con la mudanza de la capital federal a Viedma. Sin embargo, la democracia actuó como una poderosa fuerza que invitaba a distintos actores a renovarse, lo que también abrazó a una porción del peronismo. Justamente al peronismo, que llegaba a la vida democrática de 1983 sin la presencia completa y activa de la generación de quienes eran jóvenes en los años anteriores al golpe.<sup>4</sup>

La democracia fue una esperanza construida a partir del deseo de salir de la dictadura, y una expectativa que crecía sin el apoyo de experiencias ininterrumpidas de golpes militares, de vigencia plena del pluralismo político, o de ausencia de violencia política. La endeblez pasada de la democracia liberal y representativa fortalecía las expectativas futuras, pero las esperanzas por sí mismas no crean un régimen político. Que la democracia no significaba para todos lo mismo y que ella fue algo abierto a la contingencia del proceso político efectivo de democratización es claro. Pero 1983 advino con límites sobre lo públicamente decible y realizable. Hoy, cuando en el mundo se encuentra de nuevo carcomida y en crisis por el avance de las derechas y las formas

4\ Una generación que traspasa a esta identidad política, y que estaba desaparecida, permanecía en la cárcel –al menos hasta el año 1984–, que iba regresando de los exilios, estaba moralmente quebrada debido a las furiosas armas empleadas por la represión, seguía coaccionada por el miedo a los militares o a sus anteriores organizaciones partisanas. Mirada desde este lugar, la democracia fue una tradición construida tras una derrota política atroz y la edificación clandestina y estatal de un laboratorio destinado a ultrajar la condición humana.

autoritarias del ejercicio del poder político, es importante recordar el poder deslegitimador que la democracia, en sus distintas inflexiones, tuvo frente a ordenamientos políticos opresivos (Lesgart, 2023).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATTAGLINO, JORGE (2010).** La política militar de Alfonsín: la implementación civil en un contexto desfavorable. En Gargarella, Roberto; Murillo, María Victoria y Pecheny, Mario Pecheny (comps.) *Discutir Alfonsín*. Siglo XXI Editores.
- CAMOU, ANTONIO (2013).** ¿De la Revolución a la democracia? Revisitando el debate académico sobre las transiciones en América latina (1973–1983). *Question. Revista especializada en Periodismo y Comunicación*. Vol 1, N° 40.
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE (1975).** *Autoritarismo e democratizacáo*. Editorial Paz e Terra. 2 da. edición.
- DE IPOLA, EMILIO (1989).** *La izquierda en tres tiempos*. Centro de Documentación y Estudios.
- FELD, CLAUDIA Y MARINA FRANCO (2015).** Introducción. En Feld, Claudia y Franca, Marina (directoras): *Democracia, hora cero. Actores, políticas y debates en los inicios de la postdictadura*. FCE.
- FLISFISCH, ÁNGEL (1987).** *La política como compromiso democrático*. CIS. Siglo XXI.
- GARGARELLA, ROBERTO, MURILLO, MARÍA VICTORIA Y PECHENY, MARIO PECHENY (COMPS.)** *Discutir Alfonsín*. Siglo XXI Editores.
- LESGART, CECILIA (2000).** El tránsito teórico de la izquierda intelectual en el Cono sur de América latina. ¿Reforma moral e intelectual o liberalismo política? *Revista Internacional de Filosofía Política*. Número 16.

- LESGART, CECILIA (2003).** *Usos de la transición a la democracia.* Ensayo, ciencia y política en la década del '80. HomoSapiens Editores.
- LESGART, CECILIA (2023).** *Tiempos nebulosos. Crisis de la democracia, clima autoritario e indeterminación conceptual.* Estudios. *Revista del Centro de Estudios avanzados* N° 49. Universidad Nacional de Córdoba.
- LECHNER, NORBERT (1988).** *De la revolución a la democracia.* En *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política.* FCE.
- NUN, JOSÉ (1987).** *La teoría política y la transición a la democracia.* En Portantiero, Juan Carlos y Nun, José, *Ensayos sobre la transición a la democracia en Argentina.*
- O'DONNELL, GUILLERMO (2010).** *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Prometeo.
- RABOTNIKOF, NORA (1992).** *El retorno de la Filosofía Política: notas sobre el clima teórico de una década,* *Revista Mexicana de sociología.* Número 4. UNAM.
- RINESI, EDUARDO (2022).** *Si el hombre va hacia el agua.* Escritos Políticos 2001–2021. UBU. Ediciones.
- ROMERO, LUIS ALBERTO (2006).** *La democracia y la sombra del Proceso.* En Quiroga, Hugo y Tcah, César, *Argentina 1976–2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia.* Homo Sapiens.

# Consideraciones acerca del impacto de la polarización política

ANA MARÍA MUSTAPIC

Universidad Torcuato Di Tella

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0058

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

En este ensayo me ocuparé de la polarización política y sus impactos, pues se trata de un fenómeno que ha contaminado la dinámica interpartidaria no solo en las democracias centrales como Estados Unidos y Europa, sino también en nuestro país y otros países de la región, por ejemplo, Brasil. ¿Cuáles son los efectos de la polarización? ¿Pone en riesgo a la democracia? Trataré de argumentar que en el caso argentino la democracia como régimen no parece estar en peligro. Sin embargo, con el transcurso del tiempo la polarización fue ganando terreno al afectar la capacidad de gobierno, más precisamente aquella que necesita de la intervención del Congreso para tratar de procesar los conflictos. En este respecto, el Congreso argentino, y en particular la Cámara de Diputados, constituye un caso privilegiado de estudio.

Permite mostrar cómo un modelo consensual de funcionamiento en el que necesariamente participaba la oposición, y que predominó entre 1983 y 2009, fue deslizándose hacia uno mayoritario. Estas circunstancias dieron lugar a escenarios en los que, según la distribución de las bancas, a veces



ningún bloque contaba con mayoría. El resultado se tradujo en una mayor inactividad legislativa. En la sección que sigue me propongo justificar por qué el régimen democrático argentino descansa sobre bases sólidas. Luego analizaré la polarización y su impacto sobre el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

## **A PROPÓSITO DE LAS BASES ACTUALES DE NUESTRO RÉGIMEN DEMOCRÁTICO**

Quiero hacer referencia a dos pilares que, en mi opinión, son el sostén de nuestro régimen democrático. Uno se relaciona con los dispositivos por medio de los cuales se obturó la vía militar; el otro, con un mecanismo poco frecuentado en el pasado para hacer frente a las crisis de gobierno: las renuncias presidenciales. Veamos cada uno de ellos.

Para que la democracia sea el único juego posible, la inviabilidad de alternativas no democráticas tiene que darse por cierta. Para una historia como la nuestra, jalónada por ciclos de gobiernos civiles y gobiernos militares, significa que la opción militar ya no está disponible. Esta condición se fue consolidando por la suma de tres hechos: la derrota en la guerra de las Malvinas, el Juicio a las Juntas y la incorporación del art. 36 en la Constitución nacional reformada en 1994.

La derrota en la guerra de las Malvinas precipitó el proceso de democratización sin que mediaran grandes movilizaciones ni negociaciones para que sucediera. La mala gestión económica y la derrota militar dejaron a la institución desprestigiada y a sus integrantes sin ningún resto de autoridad y mucho menos de legitimidad para sostenerse en el poder. Las Fuerzas Armadas se vieron así forzadas a abdicar no sin antes intentar protegerse, sancionando

una «autoamnistía», por cierto de corta duración; pues fue derogada por la primera ley sancionada bajo el gobierno de Alfonsín.

Más determinante aún, el otro factor que coadyuvó a descartar la alternativa militar fue el Juicio a las Juntas. Este juicio, sin duda histórico y excepcional, colocó a las Fuerzas Armadas en el banquillo de los acusados por los atroces crímenes cometidos durante su gobierno. Sin embargo, me interesa subrayar otro rasgo de este evento único. Me refiero al hecho de que el juzgamiento y condena de los comandantes introdujo un precedente inédito, destinado a obrar de disuasivo ante posibles aventuras golpistas. Hasta entonces se sabía que los militares realizaban golpes, que en algún momento decidían retirarse del poder y que en otro podían intentar regresar. Pero nunca había sucedido que los militares fueran juzgados y condenados por los civiles. El Juicio a las Juntas sumó de este modo un costo y un riesgo tanto para los militares como para los civiles que eventualmente estuvieran dispuestos a acompañarlos. Un costo, porque la institución militar solo así podría estar a salvo si lograba instaurar un orden autoritario perdurable; y un riesgo, porque, de fracasar, las probabilidades de juzgar a los responsables eran ahora mayores.

Finalmente, la introducción del art. 36 en la Constitución reformada en 1994 («Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos. Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas») reforzó la advertencia acerca de los riesgos de recurrir a la fuerza. Si bien una norma jurídica no puede impedir un golpe, hace presentes las sanciones a las que se exponen

quienes recurran a la fuerza para derrocar el régimen democrático. Así pues, el Juicio a las Juntas proporcionó un claro antecedente.

La convergencia de estos tres factores contribuyó, pues, a inhabilitar la alternativa militar para consagrar así una única modalidad de acceder legítimamente al poder: a través de elecciones libres y competitivas, basadas en un amplio e igual derecho a elegir y ser elegido, con las debidas garantías para las libertades de expresión y asociación.

El segundo pilar de nuestro régimen democrático al que quiero aludir se vincula con las implicancias de la renuncia presidencial para el procesamiento de las crisis. Después de 1983, la Argentina atravesó dos momentos dramáticos: la crisis hiperinflacionaria bajo el gobierno de Alfonsín y la crisis de la convertibilidad bajo el gobierno de De la Rúa. Ambos episodios dejaron a los presidentes sin recursos creíbles para seguir ejerciendo el poder, lo que los llevó a presentar la renuncia al cargo. Pocos años atrás, coyunturas menos dramáticas de las que estamos comentando hubieran sido motivo suficiente para un golpe militar. En esta oportunidad, al no estar disponible el atajo de la salida autoritaria, se generaron oportunidades desconocidas en el tratamiento de las crisis; la renuncia presidencial fue una de ellas. Es cierto que la entrega anticipada del mando a un nuevo presidente electo, como ocurrió cuando Alfonsín dejó el poder y cuando en 2003 Duhalde hizo lo propio, no estaba en el libreto constitucional. En las dos ocasiones, la ausencia de una regla para hacer frente a este tipo de coyunturas críticas fue suplida por el acuerdo entre las dos principales fuerzas políticas, la UCR y el PJ. De este modo, un respaldo próximo a la unanimidad rodeó la decisión de recurrir a una medida extra constitucional.

Sobre el tema de las renunciaciones presidenciales resulta pertinente traer a colación la visión de Juan Linz. La referencia

ineludible es su famoso artículo sobre los peligros del presidencialismo, «Democracia presidencialista o parlamentaria ¿hay alguna diferencia». En este trabajo, basado en la experiencia de los presidencialismos latinoamericanos, Linz menciona la renuncia presidencial, pero básicamente para descartarla como opción.

Empecemos señalando que su razonamiento supone un escenario donde los conflictos tienden a enfrentar presidente y Congreso, que su resolución depende en gran medida de la capacidad política del presidente y que el golpe es una alternativa. Si por distintas razones la capacidad del presidente para hacer frente a la crisis resulta deficitaria puede ocurrir que la única alternativa sea su alejamiento del cargo. En ese caso, los dispositivos existentes son dos: la renuncia o el juicio político. Según Linz, dichos caminos son difícilmente transitados. Primero, porque el mandato presidencial fijo puede servir como trinchera institucional para resistir presiones. Segundo, porque es poco probable que los legisladores leales al presidente se avengan a adoptar una medida tan grave como el juicio político. En ambas circunstancias, quedan clausuradas las escasas vías que ofrece el presidencialismo para resolver pacíficamente una crisis. Por estas razones, concluye Linz, el presidencialismo tiende a colocarse al borde de la ruptura democrática, como bien lo certifica la historia de los países latinoamericanos.

Linz escribía esto en 1984, en los inicios de la tercera ola de democratización, cuando aún no se habían producido las numerosas renunciaciones presidenciales ocurridas más tarde. Estos nuevos datos obligan ahora a incorporarlas como alternativa, más aún cuando la opción del golpe militar, presente en el razonamiento de Linz, está mucho menos disponible que en el pasado. Es probable que un presidente, amenazado por un golpe militar, se resista a renunciar, cuando menos, por una cuestión de dignidad. En cambio, resulta plausible

suponer que un presidente, que no está amenazado por un golpe, pero cuyo único horizonte temporal sea no poder gobernar, tanto porque no consigue apoyo como porque perdió autoridad, prefiera dimitir.

El blindaje contra aventuras militares a través de mecanismos disuasivos y la incorporación de la renuncia presidencial como dispositivo para procesar conflictos constituyen, pues, dos pilares para evitar que las crisis de gobierno evolucionen hacia una crisis de régimen. Es sabido, no obstante, que dichas bases pueden ser eventualmente erosionadas cuando los principales actores políticos adoptan comportamientos en tensión con la institucionalidad democrática. Este comentario nos conduce al tema de la polarización política.

## **ACERCA DE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA**

Así como nuestra historia política estuvo atravesada por golpes militares, el alto nivel de confrontación en las relaciones interpartidarias fue también una constante: radicales versus conservadores, peronistas versus antiperonistas y, hoy en día, la grieta que separa, en los penúltimos nombres, al Frente de Todos de Juntos por el Cambio. A este fenómeno, que no solo se observa en nuestro país sino en muchas otras democracias, por empezar los Estados Unidos, se lo conoce ahora como polarización, al que se le agrega un adjetivo: afectiva.

La polarización política importa, entre otras cosas, porque profundiza la conflictividad entre las fuerzas políticas, haciendo más complejo el procesamiento de los conflictos. En esta sección nos interesa detenernos en su impacto en el espacio institucional que, por definición, vincula a gobierno-oposición, el Congreso. Pero antes, conviene precisar brevemente qué se entiende por polarización.

Se pueden reconocer dos usos del término. Uno es consustancial a uno de los rasgos centrales de la democracia, la competencia por el poder, y es más visible durante los procesos electorales. Los partidos políticos buscan diferenciarse unos de otros, identificando algunas líneas divisorias a partir de las cuales van construyendo su oferta programática. La división entre radicales y peronistas en las elecciones inaugurales de 1983 es un ejemplo.

El otro uso del término hace referencia a lo que algunos autores llaman polarización afectiva o lo que Murat Somer y Jennifer McCoy (1996) llaman polarización perniciosa al aludir a sus efectos negativos. Se trata de la polarización política que divide al electorado en campos mutuamente excluyentes, nosotros vs. ellos, generando dos identidades excluyentes y adversativas. Este tipo de polarización es promovida por las élites políticas aunque también puede involucrar a las relaciones sociales. En el escenario institucional esto se traduce en divisiones irreconciliables entre gobierno y oposición.

¿Cuál es el impacto de este tipo de polarización? Algunos autores hacen referencia a la pérdida de confianza en la democracia (Torcal & Carty, 2022), a la parálisis e inestabilidad de los gobiernos y también a la erosión de la institucionalidad democrática y colapso de la democracia. En esta sección analizaré el impacto de la polarización política sobre el proceso legislativo en la Cámara de Diputados de la Nación. El caso argentino es singular en ese respecto ya que ofrece un ejemplo claro de cómo lo que comenzó siendo una dinámica cooperativa entre gobierno y oposición en el Congreso fue virando hacia una dinámica confrontativa y unilateral.

## DE LA COOPERACIÓN AL MAYORITARISMO

Es de esperar que un contexto de creciente polarización produzca efectos sobre el funcionamiento de cualquier tipo de asamblea, en particular, inactividad legislativa y posible parálisis institucional. Ante esta posibilidad, es frecuente encontrar entre los parlamentos del mundo distintos mecanismos institucionales diseñados a eludir esos efectos negativos. Sin embargo, ciertas características del modelo institucional argentino lo hacen particularmente vulnerable a esos procesos. Una rápida comparación del sistema presidencial argentino con otros sistemas presidenciales latinoamericanos da cuenta del desafío que enfrenta ante una creciente polarización política. En efecto, el sistema presidencial argentino exhibe en términos comparativos dos debilidades. Una de ellas es de los poderes del Ejecutivo para alterar la agenda del Congreso en forma unilateral; la otra, la debilidad del partido mayoritario para imponer una agenda de trabajo sobre los demás bloques parlamentarios.

Los rasgos que acabamos de mencionar diferencian el caso argentino de otros países como Chile y Brasil pues, con excepción de la facultad de iniciar leyes, quien ocupa la presidencia no posee fuertes atribuciones sobre el proceso legislativo ordinario. Así, no posee facultades para acelerar el tratamiento de una cuestión cuya consideración es demorada por el Congreso, ni aun en el caso de la aprobación de medidas que por su naturaleza requieran pronto tratamiento. Asimismo, el Ejecutivo no puede limitar el tipo de enmiendas que el Congreso decida introducir a sus proyectos. De manera que, a menos que el contexto político y su popularidad le permitan actuar de modo unilateral sorteando la aprobación legislativa (decretos, vetos), la presidenta o el presidente está sujeto a las decisiones del cuerpo

parlamentario con respecto a la secuencia y los tiempos a cumplir en el tratamiento de sus iniciativas.

Por otra parte, el partido o coalición mayoritaria en el Congreso tampoco posee fuertes poderes para imponer su agenda parlamentaria. En efecto, las instituciones que regulan la agenda parlamentaria en Argentina establecen una modalidad consensual de decisión. Esto significa que el partido de gobierno, aun disponiendo de una mayoría de bancas en el Congreso, no posee mecanismos que le permitan imponer una agenda de trabajo parlamentaria de modo unilateral. Por el contrario, según las reglas de organización de la actividad legislativa en la Cámara de Diputados, los partidos mayoritarios, con una mayoría absoluta o simple de bancas, están institucionalmente forzados a negociar con los partidos de la oposición los temas a tratar en el recinto (Ferretti, 2012). Es con estas reglas de elaboración de la agenda parlamentaria que una modalidad cooperativa de relación interpartidaria resulta fundamental para el buen funcionamiento del Congreso. Y es bajo esta perspectiva que la creciente polarización política de la élite dirigente, con la subsiguiente modalidad adversativa que la singulariza, plantea un desafío nuevo para los actores políticos y la actividad legislativa en un contexto caracterizado por presidentes con poderes de agenda parlamentaria relativamente débiles y por un modelo de elaboración de la agenda legislativa consensual.

El modelo al que estamos aludiendo asegura que no solo los partidos mayoritarios y de gobierno ejerzan poder de veto sobre los asuntos a tratar en el recinto, sino que también los bloques de la oposición cuenten con dicha prerrogativa. De este modo, la agenda de proyectos puesta a consideración del plenario está constituida por aquellos asuntos capaces de sortear el veto de la mayor parte de los bloques



parlamentarios. En otras palabras, la agenda está formada por los proyectos que alcanzaron acuerdo entre el gobierno y la oposición para ser discutidos en el recinto. He aquí su carácter consensual.

El modo en que el Congreso argentino promueve la cooperación entre los legisladores es a través del trabajo de la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP). Este órgano fue creado en 1963 con el objetivo de ordenar y planificar la actividad legislativa. Su función primordial es actuar como filtro de los numerosos despachos que emiten las comisiones parlamentarias y determinar cuáles se tratarán en el recinto. Así, la CLP se constituye en el máximo organismo que controla el flujo de las iniciativas en la cámara baja argentina, al ser la que selecciona y prioriza, entre la larga lista de despachos que integran el Orden del Día, aquellos que podrán avanzar en el proceso legislativo.

Las características peculiares de la composición y modalidad de decisión en el seno de la CLP son las que otorgan a este cuerpo su carácter consensual. En efecto, el cuerpo colegiado que tiene a su cargo la tarea de filtro hacia el interior del legislativo está compuesto por un representante de cada bloque parlamentario que controla un mínimo de tres bancas. Este criterio igualitario de representación resulta en una sobrerrepresentación de los bloques parlamentarios menores, y en una subrepresentación de los bloques de mayor cantidad de miembros, y constituye un esfuerzo por equiparar la distribución de poderes de agenda entre partidos con desigual poder de voto en el recinto. Teniendo en cuenta estos rasgos, es sencillo concluir que la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria fue, en espíritu y forma, un intento por institucionalizar un modelo de trabajo cooperativo en el seno de la Cámara de Diputados.

Bajo estas reglas, la actividad legislativa en el Congreso argentino entre 1983 y 2009 se caracterizó por la negociación

y el compromiso de los principales bloques parlamentarios en la elaboración de políticas (Mustapic y Goretti, 1992; Calvo, 2011; Ferretti, 2010). Más allá de las disputas siempre más visibles respecto de las discusiones en el recinto, en el ámbito menos expuesto de las comisiones legislativas y de la Comisión de Labor Parlamentaria, los principales partidos del gobierno y de la oposición buscaron modalidades de acercamiento en el diseño de la agenda gubernamental (Mustapic y Goretti, 1992; Ferretti, 2010). Estos patrones de competencia interpartidaria permitieron eludir los riesgos de parálisis gubernamental y avanzar en la implementación de políticas, aun en un escenario en donde obtener la mayoría legislativa en ambas cámaras se convirtió en un objetivo en ocasiones difícil de alcanzar para todas las fuerzas políticas (Calvo, 2011).

Esta situación exhibió indicios claros de discontinuidad a partir de 2009. Un hecho simbólico lo puso en evidencia. Ese año el oficialismo había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados. La oposición, ahora mayoritaria, decidió romper una regla informal: la que dejaba en manos de la presidencia de la Cámara, siempre a cargo del oficialismo, la integración de las comisiones. Se decidió que la mayoría de la Cámara debía recuperar dichas funciones y, bajo esa regla, distribuyó las presidencias y autoridades de las comisiones.

La modalidad consensual de construcción de la agenda que había dominado la labor parlamentaria desde 1983 fue desplazada por un sostenido intento, tanto por parte de la bancada oficialista como de la oposición, de imponer una agenda parlamentaria en forma unilateral. En un contexto de polarización, la unanimidad que exigía la comisión de Labor Parlamentaria para fijar la agenda pasó a ser un obstáculo mayor. Fue así que la solución se encontró en lo que podríamos llamar una innovación institucional: la

convocatoria a sesiones especiales, que de instrumento excepcional pasó a ser rutinario.

Las sesiones especiales son reuniones del plenario que se celebran fuera de los días y horas de funcionamiento ordinario fijados por la Cámara, con el objeto de considerar temas específicos detallados en la moción. La peculiaridad de estas sesiones es que la solicitud de su convocatoria solo requiere la firma de una minoría de legisladores, es aprobada de modo automático por el presidente de la Cámara y se celebra una vez constatado el quórum (alternativamente pueden ser convocadas por el Poder Ejecutivo o por resolución de la Cámara). En el pasado, la minoría recurría a las sesiones especiales para hacer oír su voz, pues pocas veces conseguía el quórum necesario para celebrar la sesión. Ahora, promovidas por la mayoría, abrieron la posibilidad de que esta impusiera sus preferencias de agenda sobre los demás bloques legislativos, eludiendo la intervención de la CLP.

La lógica detrás de cada una de estas modalidades de fijar la agenda puede ilustrarse con los vaivenes de la sesión del 8 de agosto de 2012, en la que peligró la realización de la reunión de tablas. En el entredicho con la oposición, el jefe del bloque oficialista, Agustín Rossi, señaló:

Lo que me parece inaudito (...) es que ayer se haya realizado una reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria para acordar el temario de esta sesión ordinaria, en el que figuran temas propuestos por el oficialismo, pero también por la oposición, y que los bloques opositores no den quórum... Entonces, si no van a dar quórum para tratar el plan de labor acordado en la Comisión de Labor Parlamentaria, sería bueno que avisen previamente, porque en ese caso nosotros solicitaríamos la convocatoria a una sesión especial para considerar exclusivamente los temas que le interesan al oficialismo.

El significado potencial del uso de las reuniones especiales radica, entonces, en la capacidad de introducir temas afines a una mayoría parlamentaria a través de una modalidad extraña a la lógica de cooperación originaria. Lo cierto es que por su intermedio la CLP fue siendo desplazada de su función como agente de coordinación.

El quiebre del modelo consensual se pone de manifiesto en el peso relativo de cada modalidad de convocatoria sobre el total de sesiones realizadas. En las sesiones llamadas de tablas la agenda la fija la CLP; en las especiales, la mayoría de la cámara. De acuerdo con el trabajo de Alejandro Bonvecchi, Nicolás Cherny y Lautaro Chela (2018), el promedio de sesiones de tablas propuestas por la CLP para el período 2008–2017 se redujo a un tercio (5 en total), en relación con 1999–2007 (15). Por otra parte, las sesiones especiales prácticamente sustituyeron a las de tablas: el promedio de 2008–2017 (10) duplicó al período 1999–2007 (5). Si se mide en porcentajes, los resultados son los que siguen: en 2012 el 46 % de las sesiones eran de tablas y el 54 % especiales; en 2013 esa relación pasó a 17 % y 83 %, en 2017 solo hubo sesiones especiales; en 2018 la relación fue de 33 % de tablas y 67 % especiales y en 2019 17 % y 83 %, respectivamente. A partir de 2020 todas las sesiones fueron especiales.

En paralelo al abandono de las prácticas basadas en los acuerdos hubo una disminución de la producción legislativa, en particular entre 2016 y 2019 cuando la sanción de leyes fue bajando anualmente, algo que nunca había sucedido en el pasado: 101 leyes en 2017, 86 en 1917, 66 en 2018 y 18 en 2019. Pero también en 2010 y 2011, cuando el Frente de la Victoria perdió la mayoría en la Cámara, disminuyó el número de leyes sancionadas. De 119 en 2008 y 111 en 2009, bajó a 70 en 2010 y 79 en 2011. La razón de estos descensos debe buscarse en los mayores costos para conseguir mayoría en un contexto polarizado.

Cuando se miran, en cambio, los datos en los años en que predominó la agenda basada en el consenso, no se observan muchas oscilaciones en la producción legislativa. Por ejemplo, en momentos tan complicados como 2001 se sancionaron 161 leyes cuando De la Rúa no tenía mayoría en el Congreso, el mismo número que en 1997 cuando gobernaba Menem con mayoría propia. Asimismo, si se tienen en cuenta las sesiones especiales en la Cámara de Diputados bajo gobierno dividido, durante la presidencia de De la Rúa representaron el 15,5 % del total de sesiones en 2000 y el 18 % en 2001. En cambio, cuando Cristina Kirchner perdió la mayoría en la Cámara, el porcentaje de sesiones especiales subió al 30 % en 2010 y al 50 % en 2011.

En síntesis, los datos acompañan el declive del modelo primigenio al compás de una dinámica interpartidaria más polarizada y exhiben los vaivenes del proceso legislativo en el marco de un formato mayoritario cuando el partido de gobierno no dispone de mayoría en la Cámara. Otro dato que da cuenta del impacto de la polarización perniciosa se relaciona con el aumento inusual de pedidos de cuestión de privilegio, destinado a obstaculizar el normal desarrollo de las sesiones.

## COMENTARIOS FINALES

La Cámara de Diputados constituye un banco de pruebas único para evaluar los posibles efectos de la polarización sobre el proceso legislativo. La polarización coloca a gobierno y oposición en campos enfrentados, casi irreconciliables, pero las reglas del proceso legislativo, nada menos que aquellas que pautan el procedimiento para decidir qué temas va a tratar la Cámara, requieren de la cooperación de todos los bloques partidarios por igual. Este no fue un problema mayor

entre 1983 y 2009, pero comenzó a serlo de ahí en más. Ante las insalvables dificultades para ponerse de acuerdo, los riesgos de la parálisis gubernamental trataron de ser eludidos por medio de una innovación institucional: la convocatoria a sesiones especiales. Esta regla, de uso más bien excepcional en el pasado, se transformó en el principal mecanismo para fijar la agenda legislativa. Ahora bien, conviene subrayar que las sesiones especiales son una solución solo si se consigue la mayoría. Hemos visto que ese tipo de escenario es todo un desafío en un contexto de polarización perniciosa y cuando el partido de gobierno no cuenta con mayoría propia en la Cámara. La inusual baja en la producción legislativa durante el gobierno de Macri y la que se observa en la actual presidencia de Alberto Fernández, este último atravesado además por divisiones internas, lo ilustran.

Vuelvo a la pregunta inicial: ¿el régimen democrático está en peligro? Por ahora constatamos que la polarización perniciosa debilita la capacidad legislativa y afecta en consecuencia la capacidad de dar respuesta a los problemas de la sociedad. Un escenario semejante no juega, ciertamente, en favor de la reputación de quienes tienen a su cargo, desde el gobierno y desde la oposición, la gestión de los inevitables conflictos de la vida en sociedad. Se comprende, entonces, que estemos en presencia del repliegue cívico de los ciudadanos, la pérdida de confianza en la democracia y el surgimiento de *outsiders*.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONVECCHI, ALEJANDRO; CHERNY, NICOLÁS Y CELLA, LAUTARO (2018). Modernizar el Congreso. Propuesta para el Reglamento de la Cámara de Diputados. Documento de Políticas Públicas 200, CIPPEC.

- CALVO, ERNESTO Y SAGARZAZU, IÑAKI (2011).** Queda aprobado el Plan de Labor. Éxito legislativo y control de la agenda en la Cámara de Diputados argentina. En Alcántara Sáez, Manuel y García Montero, Mercedes (eds.) *Algo más que presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- FERRETTI, NATALIA (2010).** *Majority Dominance or Power-Sharing: Control of the Legislative Agenda in the Argentine Congress*, UC Berkeley Electronic Theses and Dissertations.
- FERRETTI, NATALIA (2012).** Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación. En Mustapic, Ana María; Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier (comps.) *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*. Instituto Torcuato Di Tella.
- LINZ, JUAN (1988).** Democracia Presidencialista o Parlamentaria, ¿hay alguna diferencia? En AA. VV. *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Eudeba.
- MCCOY, JENNIFER & SOMER, MURAT (2019).** Toward a theory of pernicious polarization and how it harms democracies: Comparative evidence and possible remedies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 234–271.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA Y GORETTI, MATTEO (1992).** Gobierno y oposición en el Congreso. La práctica de la cohabitación durante el gobierno de Alfonsín (1983–1989). *Desarrollo Económico*, 32 (126), 251–269.
- TORCAL, MARIANO Y CARTY, EMILY (2022).** Partisan Sentiments and Political Trust: A Longitudinal Study of Spain. *South European Society and Politics*, 27:1, 171–196.
- [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/estadisticas\\_parlamentarias/estad\\_parlam.html](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html)





# La transición de 1983: quiebres y continuidades

**MARCELO CAVAROZZI**

Doctor en Ciencia Política. Universidad de California,  
Berkeley. Profesor Titular de la Universidad Nacional  
de San Martín.

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0059

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



El nacimiento de otra república.  
Una más, una menos,  
¿qué importancia tiene?

JOSEPH CONRAD NOSTROMO

## INTRODUCCIÓN

En este texto he optado por incluir una serie de notas breves, pobremente conectadas entre sí, alrededor de mis reflexiones actuales sobre los primeros cuarenta años de democracia en Argentina. En particular, me he concentrado en las condiciones de inicio de la experiencia democrática. Lo hago porque estimo que esas condiciones afectaron de manera negativa la posibilidad que la democracia tuviera éxito en encaminar a la Argentina en la dirección de una mejoría de las condiciones de vida de la mayoría de la población. Las notas están impregnadas de un doble desconcierto; por un lado, el generado por el errático itinerario del experimento inaugurado en 1983 y el debilitamiento de la esperanza de que se pueda cambiar su curso; por el otro, el producido por la insatisfacción con los conceptos y enfoques que hemos utilizado, desde la ciencia política, para examinar las transiciones y las características centrales de los legados autoritarios y de los regímenes democráticos en el siglo XXI,

tanto en América Latina como en la academia internacional. Advierto, entonces, que el resultado es insatisfactorio. Al plantear simultáneamente varios argumentos que se relacionan de algún modo en mi mente, pero de una manera todavía imprecisa y preliminar, el resultado es una exposición confusa. El texto va y viene sin lograr una articulación adecuada. Esta advertencia no es tanto una salvaguarda frente a las más que probables críticas de los lectores; me la formulo a mí mismo en reconocimiento de la naturaleza incipiente de mis razonamientos. Esta es una de las razones por las que incluyo al principio las frases de Conrad que pertenecen al que es, sin duda, uno de los libros más inteligentes y bellos sobre nuestra región... una nota más sobre los cuarenta años de democracia.

## ILUSIONES Y DESILUSIONES

Han transcurrido en la Argentina cuatro décadas de vigencia ininterrumpida de la soberanía popular eligiendo los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel nacional y subnacional. Se ha erradicado, quizás de manera definitiva, el riesgo de un golpe militar. Logros notables e inéditos para un país que atravesó convulsivamente el siglo xx aquejado por la inestabilidad política y una recurrente conflictividad. Empero, hay un contraste alarmante entre 1983 y 2023. Antes y después del triunfo de Alfonsín y, quizás por primera vez en la historia nacional, la mayoría de la ciudadanía experimentó una *ilusión democrática*. En la actualidad, por el contrario, predomina la *desilusión democrática* caracterizada por la completa evaporación de la esperanza que la política pueda contribuir significativamente a mejorar la calidad de vida. Esta desilusión, en parte, es consecuencia de que casi la mitad de la población haya caído en la pobreza, pero sobre

todo porque millones protagonizan diferentes modalidades de exit de la vida en comunidad: cientos de miles de emigrados al exterior, en particular jóvenes; y muchos más emigrados «internos», es decir, individuos que experimentan la ruptura de todo lazo social que tradicionalmente los integró a través de la inclusión en «áreas de igualdad», Pizzorno (1984). Me refiero especialmente al trabajo, la educación pública, las identidades políticas y, para los hombres, el servicio militar obligatorio. La evaporación de los espacios a los que se refirió el politólogo italiano refuerzan la constatación que Argentina ha protagonizado a partir de la década de 1970 una declinación sin paralelos en el mundo contemporáneo y que durante las cuatro décadas de democracia no solo no se ha revertido; se ha profundizado.

## **UNA PRIMERA MIRADA RETROSPECTIVA**

La desilusión que marca a la democracia argentina en la actualidad no deja de ser, en alguna medida, paradójica. Porque la transición argentina a la democracia fue, en un sentido, más exitosa que las de los otros países sudamericanos que experimentaron procesos similares entre 1978 y 1990, desde Ecuador hasta Chile y Paraguay, además de Perú, Bolivia, Brasil y Uruguay. En ningún otro caso los gobiernos civiles que reemplazaron a los militares tuvieron la voluntad, o el poder, para juzgar y condenar a los responsables de las prácticas de terrorismo de Estado. Este logro tuvo mucho que ver con la erradicación del poder político que las fuerzas armadas habían amasado a partir de 1930. De todos modos, se debe recordar que los militares argentinos estuvieron crónicamente afectados por un problema que fueron incapaces de resolver. Las fuerzas armadas tuvieron el poder para

dar seis golpes exitosos a partir de 1930, pero carecieron de la capacidad de gobernar. En otras palabras, fracasaron de modo reiterado tanto en instalar una dictadura militar *tout court* del estilo del régimen brasileño entre 1964 y 1985 o el pinochetismo chileno, como en convertirse en moderadores efectivos de gobiernos civiles tutelados por ellos mismos, a la manera de Perú o el mismo Brasil en diferentes etapas del siglo pasado. No fue accidental en ese sentido que se instalaran dictaduras en 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976 sin que ninguna perdurara; a ese fenómeno tan inusual cabe agregar que en los últimos cuatro casos los presidentes civiles instalados a raíz de los fracasos de las fuerzas armadas —es decir, Frondizi, Illia, Cámpora y Alfonsín— no resultaron ser los candidatos preferidos por los militares. En resumen, los militares fueron desestabilizadores muy eficaces, pero, a la vez, fueron gobernantes ineptos y reiteradamente fracasados.

De todas maneras, el poder militar era solo uno de los componentes de una fórmula política complicada y multidimensional, o más complejamente, como analizo más abajo, de un *pathos* político que no se ha disipado por completo.

Ahora bien, ¿cuándo comenzó la transición? Se podría sostener que una acción decisiva del candidato radical en 1983 quizás constituyó el hito inicial de la transición: la denuncia del pacto militar-sindical efectuada por el candidato a la presidencia de la Unión Cívica Radical varios meses antes de las elecciones, más precisamente el 25 de abril de 1983. La denuncia se constituyó en uno de los pilares de la victoria radical en octubre. El blanco principal de la denuncia de Alfonsín no fueron los jefes militares que buscaban garantizar que los ganadores de las elecciones de ese año se comprometieran a respetar la autoamnistía de los militares culpables de los crímenes cometidos durante la dictadura; sí

lo eran los dirigentes sindicales que manejaban el peronismo durante la transición.<sup>1</sup>

Es decir, en realidad, el objetivo central de Alfonsín al sugerir la complicidad con los militares de los principales dirigentes sindicales, entre los que se destacaban Lorenzo Miguel y Herminio Iglesias, los dos personajes que digitaron las principales candidaturas del peronismo en 1983, era plantear la idea de que el posible triunfo del peronismo implicaba más bien una continuidad y no un quiebre en relación con el régimen militar. Alfonsín planteaba un dilema verosímil: si los argentinos querían evitar una vuelta al pasado, marcado no solo por la memoria reciente de una dictadura militar criminal, sino también por el vertiginoso descalabro de un gobierno como el Perón–Isabel Perón que se deshizo en un frenesí de violencia luego escalado por las juntas militares, tenían que votar la fórmula radical. Como es sabido, el resultado representó un vuelco dramático con relación a la Argentina de las cuatro décadas previas: el peronismo perdió por primera vez en elecciones sin proscripciones y lo hizo por un margen abrumador de 12 puntos: 52 a 40.

El corolario de la elección de 1983 fue más allá en relación con el sindicalismo: en los cuatro años siguientes, los dirigentes gremiales conducidos por Miguel e Iglesias fueron también derrotados en otra arena; la del mismo partido peronista. Entre 1985 y 1987, fueron desplazados de la conducción partidaria por una nueva corriente, la Renovación

<sup>1</sup> La autoamnistía, bajo la denominación de «Ley de pacificación nacional», fue promulgada meses después en setiembre de ese mismo año, poco más de un mes con anterioridad a las elecciones generales que se celebraron el 30 de octubre. Como se recordará, el candidato peronista a la presidencia, Ítalo Argentino Luder, anunció que no derogaría la ley dictada por los dictadores en retirada.

peronista, que se alineó visiblemente con las consignas democráticas de Alfonsín.

El paso dado por Alfonsín representó una divisoria de aguas en la política argentina, ya que fue un jalón inicial, decisivo, del proceso que culminó algunos años después, es decir la erradicación del poder de dos de los principales actores de la política argentina entre 1955 y 1983: los militares y los dirigentes sindicales peronistas.<sup>2</sup> Cabe reconocer que los sucesores de los sindicalistas de aquel momento, es decir los dirigentes actuales de gremios como la UOM o SMATA, no son ahora la cara visible del sindicalismo: tenemos, en cambio, a los Baradei (como versión degradada de un maestro ejemplar, Alfredo Pedro Bravo, el fundador de CTERA) y a los Moyano como expresión de una adaptación perversa a una Argentina en la cual las escuelas públicas no capacitan adecuadamente a niños y jóvenes y donde florece un *crony capitalism* que alberga a una cúpula de sindicalistas que transitan entre los lujosos sanatorios que explotan y el control del gran negocio del fútbol.

Tampoco los militares de 2023, condenados a volar vetustas aeronaves y embarcarse en verdaderas trampas navales, se parecen a los Videla, los Massera y los Harguindeguy de 1976. Son ahora atribulados burócratas con uniformes de dibujos camuflados que caminan con sus carteras de cuerina a sentarse en escritorios de 8 a 17, horario durante el cual sus

2\ El eclipse definitivo del poder de los sindicalistas se produjo fundamentalmente entre 1985 y 1987 cuando la renovación en la dirigencia del Partido Peronista en buena medida los apartó de los espacios formales e informales de poder. Por su parte, los militares nunca se recuperaron del fracaso de la dictadura del período 1976–1983 y de la derrota en la guerra de las Malvinas. A la condena de las juntas militares promovida por el gobierno de Alfonsín se sumó el aplastamiento de la rebelión promovida por Mohamed Ali Seineldin en diciembre de 1990 a partir de la orden dada por un presidente civil, es decir Carlos Menem. En esa última coyuntura concluyó realmente la transición en la Argentina.

principales preocupaciones se vinculan a qué puestos conseguirán en empresas de seguridad cuando se jubilen; los de más alto rango creándolas y dirigiéndolas, y los de más bajo montando en los estribos de los camiones de Prosegur o Brinks.

## **ECHANDO OTRAS MIRADAS RETROSPECTIVAS A 1983**

Recorro estas notas rememorando el inicio del itinerario político e intelectual que he seguido durante estos últimos cuarenta años analizando, y viviendo, las vicisitudes de la democracia en Argentina desde 1983. La fecha tiene un doble significado para mí: por un lado, porque el 30 de octubre de aquel año —festejando esa noche interminable el triunfo de Raúl Alfonsín y la Unión Cívica Radical en las elecciones presidenciales— experimenté una de las alegrías más intensas de mi vida. Esa emoción no solo tenía que ver con la pesadilla que los argentinos estábamos dejando atrás, sino también con la esperanza de que de tornaría posible que la sociedad se ordenara políticamente de acuerdo con los cánones de una democracia republicana.

Por el otro lado, en el mismo año atravesé dos jalones significativos en mi desarrollo intelectual: ese verano en Salsipuedes, Córdoba, escribí un texto, que con el título de *Autoritarismo y Democracia* ganó en los años siguientes una enorme difusión pública gracias a su publicación por el Centro Editor de América Latina (CEAL) con un formato que apuntó a su venta en kioscos de diarios y revistas.<sup>3</sup>

3\ Vaya un reconocimiento a la labor de ese formidable empresario e intelectual que fue Boris Spivacow, quien fundó el CEAL en 1966, y la de sus colaboradores y organizadores de la que bautizaron como Biblioteca Política Argentina, Oscar Troncoso y Margarita Pontieri. Años más tarde versiones ampliadas y actualizadas de *Autoritarismo y Democracia* fueron publicadas por la Editorial Universitaria



Algunas de las imágenes construidas, y de los interrogantes planteados en ese librito todavía siguen rondando en mi mente y los retomo ahora. Asimismo, también en 1983 culminó el extenso y fructífero proceso de elaboración del *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy in Latin America and Southern Europe* conducido desde 1979 por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Abraham Lowenthal en el Wilson Center en Washington —Lowenthal era el director del programa latinoamericano del centro—. <sup>4</sup> El proyecto comparativo, al que contribuí con el capítulo correspondiente al caso argentino, contó con la participación de prestigiosos colegas europeos, latinoamericanos y estadounidenses; entre otros, Fernando Henrique Cardoso, Gianfranco Pasquino, Alain Rouquié, José María Maravall, Manuel Antonio Garretón, Alfred Stepan, Robert Kaufman, Terry Lynn Karl, Laurence Whitehead, Kenneth Maxwell, Julio Cotler y Adam Przeworski.

El título del proyecto sugería dos hipótesis —o quizás una hipótesis de dos caras— que compartíamos varios de los autores de los artículos de los cuatro volúmenes que integraron el volumen publicado en 1986 como resultado del proyecto. Al preparar el capítulo sobre Argentina recogí y subrayé la validez especial que aquellas hipótesis tenían para el caso argentino que fui el encargado de analizar. La primera era que las transiciones que se habían iniciado en el sur de Europa, es decir Portugal, Grecia y España, y Ecuador

---

de Buenos Aires (EUDEBA) y Ariel. Cabe señalar que la edición original del CEAL, reimpresa en numerosas versiones a lo largo de los años siguientes, se transformó en bibliografía habitual en numerosos cursos universitarios e incluso fue utilizada como material de lectura para estudiantes secundarios.

4\ La versión en inglés de los cuatro volúmenes que integraron la publicación final apareció en 1986 (Baltimore: The Johns Hopkins University Press) y fue traducida poco después al español y al portugués por Paidós y Vértice.

y Perú en América Latina, tenían un punto de partida cierto y conocido, es decir, la clausura de regímenes en los que predominaban reglas autoritarias de diferente cuño; la segunda, que el presumible punto de llegada, es decir, la consolidación de un régimen democrático, era de carácter incierto. En la actualidad quisiera introducir una importante salvedad a la perspectiva con la cual se encaró el proyecto comparativo. Se vincula con la presunción de que en Argentina el punto de partida —la modalidad de *authoritarian rule*, o sea de «regla autoritaria»— también estaba plagado de dilemas y pliegues de extrema complejidad sobre los cuales vale la pena reflexionar nuevamente.

Una de las razones, quizás la principal, por la que en particular O'Donnell y Schmitter preferían no referirse al proyecto como uno que estudiaba las «transiciones a la democracia» era su temor a que un eventual fracaso en la consolidación de democracias políticas estables se tradujera en el retorno de la regla autoritaria, es decir llevara a la reinstalación de dictaduras militares. Observando en 2023 el caso argentino, y los de algunos otros países latinoamericanos aunque no todos, resulta evidente que una preocupación como la de aquellos dos eminentes colegas no tendría sustento en la actualidad. Hemos dejado atrás la posibilidad de un *breakdown* (ruptura) democrático del estilo de los del siglo xx. Sin embargo, pienso que las preocupaciones con las derivas de la democracia no han perdido vigencia para la Argentina después de cuarenta años, a pesar de la continuidad de elecciones competitivas como resultado de las cuales se han producido ya cinco instancias de alternancia a nivel presidencial desde 1983. ¿Qué quiero decir con esa última afirmación? La respuesta tiene que ver con la palabra clave del título del proyecto *odonnelliano*: en inglés «rule»; en castellano «regla». La idea que exploro en este artículo parte de la constatación obvia respecto de que

la democracia argentina del período 1983–2023 no ha experimentado un *breakdown* (ruptura) del estilo de los producidos de forma repetida durante el siglo pasado, ni tampoco afronta ese riesgo en el futuro inmediato. Tampoco nuestro país se enfrentó a procesos como los que han subvertido a la democracia en Venezuela o Nicaragua a partir de la primera década del siglo actual, es decir el fenómeno que algunos autores han caracterizado como *democratic backsliding* (deslizamiento), refiriéndose a los procesos de erosión y sabotaje promovidos desde el interior mismo de la democracia y que desembocan en regímenes autocráticos.<sup>5</sup> Sin embargo, los resultados no son alentadores: la transición del autoritarismo ha planteado desafíos en el funcionamiento de la política a partir de 1983 que no han sido resueltos: más específicamente, la abolición de la regla autoritaria no se ha traducido en su reemplazo por una regla democrática de carácter estable y legítimo. Y este resultado no es ajeno a las herencias que el turbulento medio siglo previo le legó a la democracia instaurada en 1983; herencias que más allá de la combinación de inestabilidad y recurrente autoritarismo, incluyeron otras dimensiones sobre las cuales vale la pena reflexionar en relación con las frustraciones de las cuatro décadas de democracia.

5\ Wanderley Guilherme dos Santos (2007) es quien ha definido con más agudeza y precisión procesos que otros autores han descripto recurriendo al término deslizamiento: el sociólogo brasileño apunta que «la democracia, por su propia esencia, está condenada a aceptar el uso de sus instituciones con el objetivo reaccionario de destruirla». En el capítulo titulado «O Compromiso Romântico da democracia» dos Santos agrega que la democracia es «la anomalía en acción, puesto que ningún otro sistema político asiste pasivamente al persistente estremecimiento de sus fundaciones para hacerlo sucumbir».

## RELEYENDO A KUNDERA

Milan Kundera (2009) en su magistral texto *Los testamentos traicionados* apunta que, una vez caído el régimen comunista, los checos se referían al período inaugurado por el golpe de estado prosoviético de 1948 como un tiempo perdido y en ese sentido «orwellizaban» la vida reduciéndola a un «único aspecto político»: el horror comunista. En el caso argentino, la orwellización consistiría en no percibir que bajo las dictaduras que se sucedieron a partir de 1930, o de 1943, o de 1955, o de 1966, o de 1976 —podemos elegir una o varias fechas— se desplegaron otras dimensiones de la vida social y política difíciles de percibir bajo las caparazones autoritarias de dictaduras que se tornaron cada vez más siniestras. Esas dimensiones, a su vez, eran y continúan siendo factores eficazmente erosivos de la democracia. Como consecuencia de esa percepción incompleta, no se reparó en que una vez abolida la regla autoritaria en 1983 esas otras dimensiones que habían coexistido con aquella no necesariamente desaparecían o se anulaban en simultáneo. ¿Cuáles son esas dimensiones, en cierto sentido subyacentes, que me interesa subrayar?

En primer lugar, la supervivencia de un estilo de negociación política caracterizado por el chantaje. Este estilo se resume en un principio: cada actor negocia acuerdos pero trata de reservarse un recurso de *ultima ratio*: la posibilidad de romperlos recurriendo a mecanismos no institucionales, es decir a la ruptura de las reglas constitucionales y legales, o también de reglas informales que incluyen retacearle, o incluso negarle legitimidad, a sus adversarios de turno.<sup>6</sup>

6\ Carlos Nino (1993) se refirió desde otros ángulos a este fenómeno en *Un país al margen de la ley*. La prematura muerte del notable filósofo jurídico

Hasta 1976, ese recurso involucraba y de modo central a los militares, porque eran ellos quienes, en última instancia, manejaban el poder de desplazar a los ocupantes de las posiciones cupulares de gobierno, fueran estos civiles o incluso militares. Paradójicamente, los que se constituyeron en los principales adversarios políticos de las fuerzas armadas a partir de 1955, es decir los sindicalistas peronistas, eran el otro actor que manejaba un arma semejante con parecida eficacia, en particular desestabilizando a gobiernos civiles o militares como ocurrió en 1962, en 1966, en 1969, en 1971, e incluso a su propio gobierno, en 1975. La mayoría de esas instancias concluía, a la larga o a la corta, en un golpe militar. Abierta o larvadamente los dirigentes chantajeaban, incluso derrotando en las elecciones a gobernantes civiles, o promoviendo, como Augusto Vandor en 1969, protestas obreras. Negociar y golpear fue el lema acuñado por Vandor; la fórmula tácita del dirigente metalúrgico y conductor de las 62 organizaciones peronistas era tramposa: «negocio, hago acuerdos, pero no me privo de traicionar». Ni más está decir que este tipo de prácticas no es patrimonio únicamente de los sindicalistas. En la Argentina democrática de la actualidad actores todavía más poderosos, como los empresarios, los dirigentes sociales y los políticos, también recurren a ellas.

Una segunda dimensión que quiero subrayar es que años antes del triunfo de Alfonsín, como he discutido en un par de trabajos, se había caído el «pacto inflacionario» implícito

---

nos ha privado de enterarnos cómo hubiera reflexionado acerca de la deriva en dirección de la lógica amigo-enemigo que promovió el kirchnerismo en la política argentina a partir de la primera década del siglo actual. El corolario de esa lógica, como se sabe, es que el peronismo es el legítimo, y único, representante del pueblo.

y vicario que prevaleció entre 1945 y 1975.<sup>7</sup> Como se sabe, el primer derrumbe que desembocó en un proceso de aceleración inflacionaria descontrolada ocurrió en 1975 en el evento conocido como el rodrigazo, cuando el entonces ministro de Economía de Isabel Perón intentó imponer un fuerte retraso salarial en coincidencia con un brusco reajuste de las tarifas públicas.<sup>8</sup> Se materializó en esa coyuntura el riesgo que había sido vaticinado un par de años antes por dos economistas visionarios, Richard Mallon y Juan Vital Sourrouille en su obra *La política económica en una sociedad conflictiva*. El caso argentino, cuando advertían que en un contexto de acuerdos políticos efímeros e inestables «a los ejecutores de la política económica no les queda otra alternativa que tratar de navegar en las traicioneras aguas que se mecen entre la inflación moderada y la galopante» (Mallon y Sourrouille, 1973:p?). Y así fue; los naufragios se sucedieron y la inflación nunca ha dejado de galopar desde 1975, excepto durante los diez años de vigencia del uno a uno, clausurado de manera catastrófica en 2001.

La lógica inflacionaria descansa en la internalización por parte de los actores económicos y sociales —incluidos los fijadores de precios en el Estado— de prácticas que tienen un

7\ Las características del pacto inflacionario argentino lo discutí inicialmente en dos artículos: uno en el número 10–11 de la revista **Plural** publicado en 1988 bajo el título «De la inflación como política a la construcción de un sistema de partidos» y otro «Las raíces de la crisis argentina» que apareció en la **Revista de las Américas. Historia y presente**, de la primavera de 2003.

8\ Tal como anotó Lilliana De Riz (1981) en las comisiones paritarias que discutieron el porcentaje de ajuste salarial en mayo de 1975 los dirigentes gremiales lograron un aumento uniforme del 38 %. A principios del mes siguiente el nuevo ministro de Economía, Celestino Rodrigo, anunció un aumento superior al 100 % en los servicios públicos y en el precio de los combustibles. El bien conocido resultado fue el comienzo del fin del gobierno de Isabel Perón con la renuncia de Rodrigo y de José López Rega.

doble efecto negativo: por un lado, al alimentar de conductas irresponsables y, por el otro lado, como señaló Charles Maier, al disolver el sentido mismo de la existencia de una autoridad pública capaz de hacer cumplir las reglas.<sup>9</sup> Por lo tanto, el resultado es la invitación permanente a la transgresión. Excepto durante la década de vigencia del régimen de caja de conversión instaurado por Menem–Cavallo, la complicidad de funcionarios y actores económicos ha reforzado esta complicidad perversa. Pareció que en esa etapa se había desatado el nudo gordiano que generaba el fenómeno, pero en la crisis de 2001 se reiteró el fenómeno por el cual la disolución de un gobierno, al debilitar las reglas del régimen político transfirió la lógica de desorden al Estado reiniciando un proceso de destrucción estatal que fue profundizado durante las décadas del kirchnerismo.

Precisamente, la tercera dimensión que se remonta, al menos, a mediados de la década de 1940 y que los cuarenta años de democracia no han logrado revertir —por el contrario, la han acentuado—, es la ininterrumpida degradación del Estado. Ricardo Carciofi ha resumido de manera magistral los aspectos económicos de dicho fenómeno desnudando, implícitamente, la lógica política que los impregna. En *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, Carciofi (1990) repasó, con precisión y agudeza, la progresiva implantación de tres conjuntos de mecanismos que a la par de aumentar el tamaño del Estado, intensificaron su falta de transparencia, el desfinanciamiento fiscal y la discrecionalidad. Dichos mecanismos fueron: (1) la ampliación del régimen previsional en varias etapas que

9\ Maier concluye, acertadamente, que la inflación erosiona la soberanía estatal.

se extendieron desde el primer peronismo hasta la gestión de Francisco Manrique bajo el gobierno militar de Roberto Levingston, (2) la creación de instrumentos para la promoción industrial y (3) la reorientación del gasto público en dirección del financiamiento de la expansión de la infraestructura pública, en particular la vial y la energética.<sup>10</sup> Esto último, en particular, fue en detrimento de la calidad en la prestación de los bienes y servicios públicos tradicionales, como la salud, la educación y la seguridad. Los efectos devastadores de las distorsiones se intensificaron a partir de la década de 1970 en cada instancia de salida/fracaso de un gobierno. Interesa reparar, en ese sentido, que el síndrome empeoró durante los cuarenta años de democracia; podría haberse supuesto que el patrón de agravamiento hasta 1983 tenía que ver con la inestabilidad política, es decir con la sucesión de gobiernos civiles débiles y dictaduras militares fallidas; Liliana De Riz dixit. Sin embargo, la democracia no resolvió la cuestión, sino que a pesar de que a partir de 1983 la mayoría de los cambios de gobierno, con excepción de 1989 y 2001, se procesaron sin turbulencias institucionales muy serias, los declives sucesivos se convirtieron en hundimientos reiterados de creciente gravedad. Incluso en las alternancias que se produjeron más ordenadamente, es decir las de 1999, 2015 y 2019, también las herencias recibidas por los nuevos gobiernos, que pertenecían a las respectivas

10\ El texto de Carciofi fue publicado en marzo de 1990 como Documento de Trabajo No. 36 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Cabe agregar que un fenómeno que se ha agravado con posterioridad a la elaboración del trabajo de Carciofi y en particular durante los gobiernos de la última década del siglo pasado y la primera década y media del actual ha sido la corrupción en la obra pública. No es casualidad que algunos de los episodios más graves estén vinculados a nombres como los de Ricardo Jaime, Lázaro Báez o Julio de Vido, quienes han encarnado la transformación de la Argentina en uno de los casos más notorios de **crony capitalism**.



oposiciones, fueron cada vez más catastróficas. Todo hace suponer que el cambio de gobierno que se producirá en diciembre de 2023, justo cuarenta años después de la inauguración de Raúl Alfonsín, será muy parecido a los anteriores.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAVAROZZI, MARCELO (1988). De la inflación como política a la construcción de un sistema de partidos. *Plural*, Número 10–11.
- CAVAROZZI, MARCELO (2003). Las raíces de la crisis argentina. *Revista de las Américas. Historia y presente*, N° 1, Fundación Historia Social.
- MALLON, RICHARD Y SOURROUILLE, JUAN VITAL (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*. Amorrortu Editores.
- CARCIOFI, RICARDO (1990). *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. Documento de Trabajo N° 36, CEPAL–ONU.
- MAIER, CHARLES (1978). The Politics of Inflation. En Fred Hirsch y John Goldthorpe (comps.) *The Political Economy of Inflation*. Harvard University Press.
- DE RIZ, LILIANA (1981). *Retorno y derrumbe: el último gobierno peronista*. Ediciones Folios.
- NINO, CARLOS (1993). *Un país al margen de la ley*, Emece.
- KUNDERA, MILAN (2009). *Los Testamentos Traicionados*. Tusquets Editores.
- DOS SANTOS, WANDERLEY GUILHERME (2007). *O Paradoxo de Rousseau*, Editora Rocco.



# **La difícil convergencia de un orden político mixto Argentina 1983–2023**

**JUAN RUSSO**

Doctor en Ciencia Política Universidad de Florencia,  
Italia). Investigador Nacional nivel 3, (Conahcyt, México).  
Director de RELASP, Revista Euro Latinoamericana de  
Análisis Social y Político, UNR.

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0060

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



A Luciana, que nació con la  
democracia argentina.

## INTRODUCCIÓN

Escribir sobre los cuarenta años de la democracia en Argentina moviliza intensamente en lo intelectual y en lo emocional. Se trata de décadas que iniciaron con un glorioso sueño de libertades, igualdad y participación; con seguridad el mayor sueño político de una generación. Con el transcurrir de décadas de gobiernos democráticos la historia se alejó, a veces de modo incomprensible, de ideales que habían comprometido enormes esfuerzos colectivos. Pero la historia no es lineal y no pueden analizarse estos cuarenta años de política solo como una flecha que se aleja en línea recta de los objetivos iniciales. Por el contrario, la historia zigzaguea como el agua que corre por los territorios que encuentra disponibles: hubo objetivos que perdieron peso y otros que se frustraron; también nacieron nuevos horizontes, no siempre promisorios para la democracia.

1\ Una parte de este trabajo (el apartado 1) fue examinada en una sesión del motivante «Grupo jueves». Agradezco las instructivas observaciones y comentarios de Marcelo Cavarozzi, Horacio Crespo, Liliana De Riz, Mario Navarro, Hugo Quiroga y Guillermo Rozenwurcel.

La democracia argentina se asienta sobre un sistema político desequilibrado que beneficia al partido bloque peronista (sobre el que me detendré más adelante) y perjudica opciones no peronistas. Como gobierno, el peronismo se caracteriza por infatigables búsquedas de continuidad en el poder y hegemonía; como oposición, constituye un poderoso actor con capacidad organizativa e importantes recursos provenientes de sus sedes de poder político, canalizados en estrategias para producir ingobernabilidad, una rutina que encuentra su origen en las ya lejanas épocas de exilio de su fundador. Contar con la mayoría de los gobiernos provinciales, la presencia mayoritaria en el Senado, la representación de actores sociales (sindicatos y organizaciones de la sociedad civil) sumados a una cultura de partido estatalista (cultura pragmática y de poder), aseguran al peronismo la posición de actor dominante en el sistema político argentino. Esta situación tiene un significado peligroso para la democracia por su inclinación hacia la hegemonía, y debe diferenciarse de la situación de un sistema de partido predominante.<sup>3</sup> Así, un sistema desequilibrado como el que menciono, con un partido dominante y con vocación hegemónica implica riesgos de hibridación del régimen político y, por ende, de deterioro democrático.

En términos generales, el proceso político argentino posterior al año 83 puede dividirse en dos ciclos: el primero comprende el período 1983–2001 (–2003), la etapa de instauración, consolidación y crisis de la democracia representativa y liberal de masas, que incluye una severa crisis de representación política entre 2001 y 2003; y el segundo comprende el período 2003–2023, etapa de desconsolidación de

3\ Ver Giovanni Sartori (1980 y 1982).

la democracia liberal de masas y amenazas de construcción de un orden político híbrido, la «democracia iliberal.

Esta caracterización del proceso político argentino presta atención de modo exclusivo a dimensiones políticas de la democracia. En tal sentido, en el período 2003–2023 hay avances significativos en política social y cultural, pero estos avances sociales se vanifican como derechos cuando van acompañados por el deterioro de las condiciones sobre las que se sustentan tales derechos, esto es, en el deterioro de los equilibrios políticos. Es decir, cuando nuevos derechos sociales y culturales ocurren junto al deterioro o limitación de los derechos civiles o políticos, se convierten más en legitimación y fortalecimiento del gobierno que en más ciudadanía y mejor democracia.<sup>4</sup> Hoy, los ciudadanos del segundo ciclo se encuentran ante un dilema políticamente regresivo respecto del primer ciclo democrático. A diferencia de 1983 y 1999, cuando pudieron optar entre propuestas de centro izquierda liberal versus propuestas liberales conservadoras, hoy deben optar entre posiciones social–iliberales contra posiciones liberal centristas.<sup>5</sup>

En las páginas que siguen no haré un análisis basado en la cronología de estos cuarenta años. Tampoco intento una evaluación sistemática de cada gobierno, aunque hay juicios orientados en ese sentido. Me propongo en cambio destacar

4\ Un texto de referencia importante sigue siendo *Dalla carità allo stato sociale* de Jens Alber (1987), y su análisis de diversas posiciones, entre ellas de Claus Offe (pp. 94–96). También resultan instructivos la *Sociologie del'etat*, de Bertrand Badie y Pierre Birnbaum (1983), en particular la parte tercera sobre sistemas estadocéntricos vs sistemas sociocéntricos, pp. 169 y ss; y Giovanna Zincone (1992) quien siguiendo las huellas de Stein Rokkan, plantea la importancia política de la secuencialidad participación/distribución vs distribución/participación política.

5\ Me refiero a la pugna electoral entre el bloque peronista, liderado por el kirchnerismo, y el bloque Juntos por el Cambio, liderado por el PRO.

algunos rasgos, a veces novedosos y otras reemergentes, que han caracterizado a la democracia argentina. Así, mi interés está centrado en analizar cuánto durante estas cuatro décadas se ha reforzado o debilitado la «difícil triada virtuosa», inaugurada en los '80, de voluntad popular de masas, libertades y derechos, y representación política. Al respecto, me ha interesado destacar la presencia–ausencia, erosión–fortaleza, así como las consecuencias del peso relativo de cada uno de estos tres componentes en la evolución política. Se trata de una riesgosa coexistencia que impacta sobre la calidad de la democracia cuando no sobre el tipo de régimen político que se construye. Como se ve en estos cuarenta años, la democracia resulta de un precario equilibrio de esas dimensiones. Así, un énfasis en la voluntad popular en detrimento de la representación y de los derechos termina en la construcción de un orden híbrido con desplazamiento hacia el autoritarismo. Un sobrepeso de la representación política con escasa responsividad puede avanzar hacia la desafección ciudadana y el vaciamiento de la democracia. Por último, un orden centrado en la ley, pero con déficit en el reconocimiento de la voluntad popular, deriva hacia un orden político no representativo.

Una hipótesis general que guía este trabajo consiste en que el devenir histórico político de Argentina entre 1930 y 1983 se ha caracterizado por el desequilibrio, cuando no por la ausencia, de alguna de estas tres dimensiones, dando lugar a una sucesión de regímenes políticos híbridos y autoritarismos, y a recurrentes (aunque diferentes) crisis. La política argentina luego del año 30 ha estado marcada por una severa crisis de representación política, como lo muestra la inestabilidad y caídas de todos los gobiernos, sin excepción. Por otra parte, hubo crisis de la dimensión liberal, en gobiernos populares iliberales, y hubo crisis de la dimensión popular, en gobiernos surgidos con vetos de participación a

actores políticamente relevantes. Desde 1983 hasta 2001, el equilibrio de la triada virtuosa pareció recomponerse, pero desde 2003 entonces hasta nuestros días la dimensión liberal se ha debilitado y la discusión sobre cuánto debe pesar se ha constituido en el principal foco de la contienda política.

Es esperable que en un trabajo sobre un período intenso de Argentina convivan el análisis sobre ciertos hechos y actores, así como un reexamen de los conceptos usados por quien escribe como respuestas que parecieron adecuadas para explicar el vertiginoso devenir de la política argentina. En tal sentido, regreso a algunos temas que abordé desde fines de los '80, relacionados con el crucial «proceso de destitución autoritaria», los déficits en la alternancia política y la vulnerabilidad asimétrica entre los actores; la dinámica organizativa del peronismo como partido bloque de tipo estatalista. También, a modo de balance, menciono rasgos actuales de la amenaza iliberal posterior a 2003, y presento un cuadro general de los regímenes políticos (democracias imaginarias y reales) que alentaron los distintos gobiernos.

## **DE LA CONVERGENCIA A LA DIVERGENCIA DE UN ORDEN POLÍTICO MIXTO**

Se cumplen cuarenta años de la instauración de una democracia de masas, representativa y liberal. El orden político mixto que inició entonces implicó la convergencia de tres componentes con diferentes orígenes y desarrollos: la democracia como voluntad popular, las instituciones de representación política y los derechos liberales. En Occidente, la democracia tiene su origen en la antigüedad ateniense y constituyó mecanismos de autogobierno, donde el concepto de representación no tuvo espacio. Por su parte, la representación política nació y se afianzó, primero como deber y



después como derecho, en la Baja Edad Media, entre los años 1300 y 1500. Por último, el liberalismo surgido en el siglo XVII, como un vigoroso proyecto de defensa de los derechos civiles a través del Estado (los liberales consideraron al Estado como estructura fundamental para asegurar una sociedad libre), fue protagonista de las revoluciones de fines de los siglos XVII en Inglaterra y XVIII en Francia y Estados Unidos. En esas revoluciones, y en sus resultados institucionales, confluyeron los proyectos de democracia como voluntad popular y la edificación de una sociedad libre. El mecanismo articulador que entonces se puso en marcha fue la representación política que evolucionó hacia la representación democrática. Esto es, la representación dejaba de ser, como en la Edad Media, una mediación con el pueblo frente al soberano (el rey), y se transformaba en representación del propio soberano (el pueblo). Esta difícil (e improbable) convergencia tardó, como advierte Max Weber, milenios en realizarse<sup>6</sup> El siglo XX mostró, en Argentina después de la tercera década (y en Europa después de la segunda), que un orden basado en esa convergencia no solo era infrecuente, sino de gran fragilidad.

La democracia representativa y liberal de masas implicó, desde el comienzo, un trípode cargado de tensiones. Las exigencias de cada uno de los términos (voluntad popular, derechos liberales y representación) funcionaron con relativa armonía cuando los resultados de las políticas producían crecimiento y satisfacción relativa para el conjunto de los actores políticamente relevantes. Por el contrario, las crisis económicas activaron, como en 1929 (y más cerca en

6\ Ver Max Weber (1982), en donde Weber presenta a las libertades como una confluencia de factores excepcionales, que han incubado durante milenios, y de corta duración. En particular ver pp. 396-402.

2008), las tensiones del difícil trípode, favoreciendo el debilitamiento de alguno de los componentes y, como ocurrió en 1930 en Argentina, el derrumbe del orden político mixto. El ascenso del peronismo al poder implicó la reducción del trípode a un régimen de dos dimensiones: la voluntad de la mayoría y fuerte representación (vía la legitimación de un líder carismático), con lo quedaron opacados los derechos liberales (fundamentalmente derechos civiles); es decir, se construyó un orden político híbrido, una «democracia iliberal». Durante los años 60 y 70, no se reestableció el triángulo virtuoso. Después de la caída de Perón, se sucedieron regímenes autoritarios y regímenes liberales no democráticos, o un orden iliberal con escasas garantías civiles en los años 70.

El ciclo iniciado en 1983 en Argentina implicó el logro de reestablecer, después de cinco décadas, la convergencia entre voluntad popular, libertades y representación. El gobierno de Raúl Alfonsín hizo dos aportes inéditos: liderar el proceso de destitución autoritaria, materializado con el juicio a las Juntas militares, y contribuir a la democratización liberal del peronismo. El discurso (y las acciones que le acompañaron) fue tan potente que, al menos por dos décadas, la democracia liberal de masas se convirtió en el sentido común de la política argentina. Los peronistas, después de la derrota de 1983 y del fracaso del ortodoxo Herminio Iglesias en 1985 ante el renovador Antonio Cafiero, tuvieron claro que el triunfo electoral implicaba una adhesión sin condiciones a la democracia liberal de masas.

Aun con dificultades en el rendimiento de las políticas públicas y con la presencia de actores políticos relevantes de poca vocación liberal, gracias al aporte de líderes políticos y presidencias que, desde distintas posiciones ideológicas, bregaron por la cohesión de la comunidad política y por el reconocimiento del adversario, la convergencia tripartita funcionó durante casi dos décadas, hasta el inicio del nuevo

siglo. Este proceso de convergencia entró en crisis en 2001, con el quiebre de la representación política, expresado en la dramática renuncia del presidente De la Rúa y en la fragmentación extrema de las elecciones presidenciales de 2003. Ese año fue el inicio de una etapa política caracterizada por una nueva erosión del trípode virtuoso.

Desde los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, con gestos que lograron el apoyo popular, se actuó deslegitimando la dimensión liberal del orden mixto. El intento de cooptación de actores de oposición en un proyecto personalista, el descrédito sistemático de los opositores renuentes a los cantos de sirena, la incansable búsqueda de reformas judiciales, los intentos de hegemonía sobre los principales medios de información y, ante el fracaso, su deslegitimación sistemática, fueron acciones que tuvieron como objetivo desequilibrar las condiciones de la competición política y lograr hegemonía. La nueva matriz de democracia iliberal implicó dos novedades. Por una parte, se intentó monopolizar desde el gobierno el total de los principales *issues de valencia*,<sup>7</sup> que constituyen los valores de la identidad política nacional, tales como «representación de la nación», «soberanía nacional», «derechos humanos», «democracia». Por otra, se actuó sistemáticamente polarizando, a partir de la relativización de la verdad fáctica. Los hechos (y por supuesto la historia) se pusieron en función de la conveniencia política. El pragmatismo («verdad» es lo útil) derivó en un violento universo nominalista; un mundo *trumpeano* donde las palabras del jefe político no reflejan los hechos, sino que se

7\ Utilizo la división de Donald Stokes (1966) entre *issues de posición*, es decir, «demandas de acción de gobierno sobre un conjunto de alternativas sobre las cuales se define una distribución de preferencias de los electores», e *issues de valencia*, es decir, «la asociación de los partidos con alguna condición evaluada positiva o negativamente por el electorado en su conjunto» (Stokes, 1966:372).

imponen sobre ellos. La mentira se convirtió, no solo en una reacción de un líder para salvar una situación provisoria, sino en mentira organizada.<sup>8</sup> Se creó un orden político para la mentira, desactivando parte del Estado para lograr impunidad y contestando como relativo cualquier hecho o dictamen de los tribunales de Justicia. El resultado ha sido una creciente polarización-radicalización política con el quiebre del sentido común nacional.

Desde hace dos décadas se regresó a una pugna abierta sobre el orden político a construir: democracia liberal contra democracia iliberal. La libre discusión en una comunidad política, propiciada por Alfonsín en épocas fundacionales del régimen mixto, fue reemplazada por acciones de descrédito contra los «enemigos» de la oposición. Después de cuatro décadas de inaugurada la democracia de masas, representativa y liberal, hoy solo se mantiene el consenso en el respeto al veredicto de las urnas (la democracia como voluntad popular); pero hay disenso respecto de las instituciones y sobre las políticas de equilibrios de poder (la dimensión liberal). Hoy, la contienda política central es sobre reestablecer la convergencia entre libertades, voluntad popular y representaciones responsables y sensibles, o avanzar hacia la divergencia, hacia el oscuro callejón de las democracias iliberales.

8\ De modo similar Franca D'Agostini (2019) habla de la «organización de la mentira», propias de los regímenes totalitarios.

## **LAS BASES DE LA CONVERGENCIA DEMOCRÁTICA: DESTITUCIÓN AUTORITARIA Y DEMOCRATIZACIÓN PERONISTA**

En diciembre de 1983 se instaló un nuevo tipo de democracia, es decir, no se trató de una restauración de la democracia iniciada en 1973 e interrumpida por el golpe militar de 1976. Aquella democracia se había caracterizado por la violencia de facciones políticas que no pudieron ser controladas y por la represión paraestatal, que terminaron en un proceso de ingobernabilidad tal que resultó inefectiva toda decisión del gobierno. En parte la base de tal fracaso político radicaba también en la propia comunidad política. La democracia no era el proyecto más atractivo para una parte importante de la población argentina durante los años 70. Las propuestas políticas aludían a la liberación nacional o a edificar el socialismo. Proponer la democracia como meta final resultaba para muchos una propuesta de poca monta que no resolvía los problemas de desigualdad o de superación de la dependencia. Por ello no coincidió con algunos estudiosos (Di Tella 1998: 377) que señalan a 1983 como una redemocratización. Se trató en verdad de un proceso de democratización original, proceso que no había vuelto a ocurrir desde el golpe de estado de 1930. Así, el periodo iniciado con el golpe de estado de 1943 derivó en la constitución del régimen peronista de 1946–1955, con déficits en el respeto de los derechos civiles y de las libertades. Los regímenes que le sucedieron tampoco implicaron procesos de democratización, por restringir la participación del peronismo. Las transiciones hacia los gobiernos de Frondizi e Illia tuvieron fuertes condicionamientos militares y, en tal sentido, no pueden ser considerados procesos de plena democratización, en términos de que pudieran representar plenamente la voluntad popular. Por último, el retorno de Perón se transformó en una

democratización frustrada, por la violencia y carencia de garantías constitucionales para los participantes en política.

El gobierno militar, surgido del golpe de estado de 1976, caracterizado por la violación de los derechos humanos y la desinversión productiva, colapsó con la derrota militar de Malvinas. Después de Malvinas, las expectativas colectivas comenzaron a girar en torno a la construcción de un nuevo orden político donde los valores de voluntad popular, representación política responsable y libertades se conjugarán, como había ocurrido la Argentina entre 1916 y 1930. La ausencia de un liderazgo en el peronismo que pudiera suceder a Perón y el surgimiento en la Unión Cívica Radical de un líder renovador cerraron la ecuación para la primera derrota del peronismo en elecciones libres. El triunfo del candidato radical tuvo consecuencias profundas para la política argentina. En primer lugar, se instauró un modelo de democracia diferente de los que se habían instaurado en las últimas décadas. Presidentes anteriores como Arturo Frondizi o Arturo Illia, aunque adherentes a un tipo de democracia liberal, habían protagonizado regímenes no democráticos por la exclusión peronista. El triunfo radical ahora podía integrar la voluntad popular a un proyecto liberal de masas. Alfonsín imprimió una legitimidad fundacional a la nueva democracia, a través de discursos que remarcaban con emoción glosas la constitución nacional.

En segundo lugar, hubo un reconocimiento de los actores de la oposición sobre la necesidad de afianzar una cultura democrática liberal y competir en marcos de unidad nacional, es decir orientados al centro. Esta actitud consensual o centrípeta ponía en un mismo frente al conjunto de la clase política, principalmente a la oposición peronista, y quitaba legitimidad a quienes podían reiniciar el ciclo de golpes cívico militares. Alfonsín marcó una frontera clara y pública entre los leales y desleales a la democracia.

En tercer lugar, como he mencionado en anteriores trabajos,<sup>9</sup> el gobierno puso en marcha un profundo proceso de destitución autoritaria. Por primera vez desde el golpe de Estado de 1930, un gobierno adoptó una decidida política de confrontación con cualquier alternativa autoritaria y fijó como principal política pública la consolidación de la democracia, es decir, romper con el proceso circular de autoritarismo–democracia. El proceso de destitución autoritaria incide en primer lugar sobre las estructuras políticas y jurídicas que identifican al régimen autoritario saliente. En particular, atañe al proceso de derogación de normas jurídicas del régimen autoritario y aquellas prerrogativas jurídicas que los militares preparan en los últimos momentos de gobierno autoritario (como fue la ley de amnistía). El proceso de destitución autoritaria consistió en un amplio y profundo proceso de deslegitimación de estructuras, actores y acciones políticas del régimen autoritario e impactó en el ámbito simbólico cultural donde los intelectuales, líderes de opinión y movimientos políticos desempeñaron, como las organizaciones defensoras de los derechos humanos, un importante rol y en donde la CONADEP (Comisión Nacional de Desaparición de Personas) integrada por personalidades moralmente incuestionables de la producción humanística y científica, contribuyó de modo relevante a la deslegitimación moral del régimen militar saliente. Los juicios a las Juntas militares, promovidas por el presidente Alfonsín, constituyeron la sanción ejemplificadora que rompería la inercia del cincuentenario péndulo cívico militar.

El proceso de destitución autoritaria fue profundo en Argentina, como lo muestra una aproximación comparada de las transiciones democráticas de la época (Russo, 2019). A

9\ Russo (1994, 2003, 2008, 2010 y 2019).

diferencia del cambio político en España, Chile o México, en Argentina los principales actores del régimen autoritario quedaron fuera del juego político durante la instauración aumentando de modo sustantivo los costos de las alianzas antisistema.

Por último, el proceso de destitución autoritaria promovido desde el gobierno marcó una clara línea divisoria entre quienes apoyaban a la democracia y quienes eran desleales. También tuvo un importante efecto la convocatoria a la oposición peronista durante los levantamientos militares, en particular el ocurrido en Semana Santa por los oficiales carapintadas. Compartir los balcones de la Casa Rosada frente a la ciudadanía dio legitimidad plena al peronismo como actor integrado a la democracia. Así, el impacto de plantear como frontera nítida entre prodemocracia y antidemocracia fue decisivo para la oposición y para la continuidad de la democracia argentina. La integración de la oposición a la democracia liberal le reportó beneficios electorales que reforzaron esa tendencia. Así, al menos un sector (la *renovación peronista*) logró imponerse como grupo dominante en su partido y liderar los triunfos electorales de 1987 y 1989. Durante veinte años el sector mayoritario peronista bregaría por el carácter liberal de la democracia, y la contienda interna ocurriría entre posiciones conservadoras neoliberales, liderada por Menem, y socialcristiana, liderada por Cafiero y Duhalde. El fin del «consenso liberal democrático» ocurrirá con el ascenso de Néstor y Cristina Kirchner en 2003.

En resumen, los dos primeros gobiernos presidenciales (1983–1989 y 1989–1995–1999) fueron fundamentales para el mantenimiento–consolidación de la democracia liberal de masas en Argentina. El principal aporte del presidente Alfonsín fue liderar el difícil proceso de destitución autoritaria, legitimando un orden liberal de democracia con fuertes ecos en la oposición peronista. Paradójicamente, veinte años



después sería juzgado (debido a iniciativas como las leyes de punto final y obediencia debida) como una administración poco consecuente con la defensa de los DD. HH.

Por otra parte, el presidente Carlos Menem, luego de haber logrado la estabilidad económica (después de dos crisis híper inflacionarias), obtendrá un fuerte liderazgo con un apoyo ciudadano muy amplio. Esa centralidad política le permitirá concretar una reforma constitucional consensuada (la primera en la historia del siglo) y la reelección como presidente. El aporte a la consolidación de la democracia del gobierno de Carlos Menem consistirá ante todo en la ratificación (y por ende legitimación) de la defensa de la democracia liberal de masas. Esta continuidad de apoyo al orden político adquirió especial valor por tratarse de un presidente peronista, es decir, de signo político diferente del presidente radical Alfonsín. En esa época, radicales y peronistas reunían a más del 80 % del electorado, por lo que el apoyo del presidente Menem cerraba el círculo vicioso de deslealtades de medio siglo.

Por último, debe subrayarse que tanto Raúl Alfonsín como Carlos Menem, gobiernos opuestos ideológicamente y en contraste con lo que ocurrirá después de 2003, reconocieron a la oposición política como actor esencial de la democracia. En el caso del gobierno de Alfonsín, contribuyendo a que la oposición sea copartícipe de la defensa democrática, y en el caso del gobierno de Menem, buscando y aceptando acuerdos para una reforma constitucional que lideraría el jefe de la oposición.

He mostrado hasta aquí aspectos que fueron novedosos y cambiantes en la democratización iniciada hace cuarenta años. Me interesa ahora mencionar algunos rasgos que se han mantenido y que afectan de manera negativa el funcionamiento de la democracia argentina.

## **UN SISTEMA DESEQUILIBRADO CON SIGNOS DE CAMBIO: VULNERABILIDAD Y ALTERNANCIA**

Si bien la democracia iniciada en 1983 reunió por primera vez desde 1930 el carácter representativo, popular y liberal, mostró al poco andar de su instauración su «talón de Aquiles» político:<sup>10</sup> el problema de la alternancia,<sup>11</sup> que puede resumirse en el rol de la oposición social peronista a los gobiernos electos. Esta actuación se traduce en huelgas generales (políticas), el rígido rechazo a políticas de consenso y la deslegitimación del gobierno, no solo por sus decisiones, sino por su identidad intrínseca. El resultado ha sido el reforzamiento de las dificultades económicas y la reiteración de episodios de ingobernabilidad, durante los gobiernos de los presidentes radicales Raúl Alfonsín y Fernando De la Rúa. Es decir, en los primeros veinte años de democracia, ningún gobierno no peronista pudo concluir sus periodos de gobierno, mientras que el gobierno peronista no solo completó su mandato, sino que además (es el caso de Carlos Menem) fue reelecto.

Para el cumplimiento de la alternancia en un orden político competitivo deben darse al menos cuatro condiciones (Russo, 2010): *condiciones procedimentales*, que permiten a la oposición participar legalmente y competir por el gobierno; *condiciones sustanciales* relacionadas con la distribución de recursos políticos para que la oposición pueda competir y acceder al gobierno; *condiciones de acceso efectivo* de la oposición al gobierno, con el reconocimiento del gobierno saliente de la legitimidad de la oposición; y por último,

10\ Además del problema de las cíclicas crisis económicas y procesos de escalada inflacionaria.

11\ Ver Russo (2003, 2017).

condiciones para el cumplimiento del mandato, entre las que se cuentan moderación, competitividad y lealtad política por parte de la oposición. Un elemento crucial para el cumplimiento de la cuarta condición es que la oposición no cuente con un volumen de recursos sociales o políticos suficientes para desestabilizar al gobierno. Si esto no se cumple, entonces una parte de la suerte del nuevo gobierno dependerá del juego leal de la oposición política.

El problema de la alternancia en Argentina guarda estrecha relación con el problema de la vulnerabilidad asimétrica (un elemento clave de la competición política),<sup>12</sup> entendiendo por vulnerabilidad las posibilidades de que un partido sea reemplazado electoralmente en el gobierno por otro partido distinto (Bartolini 1996:252). Cuando se analiza la trayectoria de los principales partidos es clara la mayor vulnerabilidad de los partidos no peronistas respecto de los partidos peronistas. El gobierno de Alfonsín venció en las elecciones presidenciales de 1983 y en las legislativas de 1985, mientras que tan solo cuatro años después fue derrotado en las legislativas de 1987 y en las presidenciales con el candidato Eduardo Angeloz, apoyado por su partido. Luego, en 1999 triunfa Fernando de la Rúa y a solo dos años, en 2001, es derrotado en las legislativas y renuncia. En un sentido contrario, los peronistas vencen en las elecciones legislativas de 1987 —en las presidenciales de 1989—, legislativas de 1991 y 1993 presidencial (reelección) de 1995 y es derrotado en las legislativas de 1997 y presidenciales de 1999; es decir, diez años después de su primer triunfo. Desde 2003, el peronismo vencerá en tres elecciones presidenciales, seis legislativas, para ser derrotado recién en 2015, es decir, los electores cambiarán mayoritariamente su apoyo 12 años después

12\ Ver Russo (2008).

de su triunfo. Por el contrario, el gobierno no peronista de Mauricio Macri vencerá en las presidenciales de 2015, en las legislativas de 2017, y será derrotado en las siguientes elecciones presidenciales de 2019: solo cuatro años de permanencia en la preferencia electoral mayoritaria. Las legislativas de 2021 muestran, por primera vez desde 1983, una situación diferente: el partido peronista en el gobierno pierde con el 34 % de los votos, frente al 42 % de la oposición de Juntos por el Cambio. ¿Se ha iniciado en Argentina un proceso de «equilibrio», es decir, de vulnerabilidad simétrica? Esto podrá confirmarse en la próxima elección presidencial de 2023. Si esto fuera así, estaríamos frente a una situación de creciente vulnerabilidad del peronismo, que no debe confundirse con crecimiento de invulnerabilidad del bloque pluralista<sup>13</sup> (no peronista). Es decir, se trata de un horizonte, por el momento, de mayor inestabilidad política en las preferencias electorales. Me detendré ahora en un aspecto relevante del partido dominante de la Argentina. Me refiero al modelo de partido peronista que emergió en estas décadas después de la muerte de su fundador.

## **EL PERONISMO POSPERÓN: EL PARTIDO BLOQUE**

Una novedad desde el retorno de la democracia en 1983 es la estructuración del peronismo como partido que juega en dos planos: como organización y como parte del ambiente

13\ Lo califico de «bloque pluralista» ...por tratarse de una fuerza integrada por partidos importantes, como la Unión Cívica Radical y el PRO. También de líderes salientes de la UCR, como Carrió y López Murphy. En el caso peronista, los partidos agregados no peronistas en la coalición representan pequeñas formaciones de escasa relevancia política, aunque con visibilidad; este último es el caso de Frente Patria Grande, liderado por Juan Grabois.

o, si se quiere, como una pluralidad de organizaciones que pertenecen a un mismo conjunto a un «yo plural», se trata del partido bloque.

La primera derrota del peronismo en elecciones libres en 1983 condujo a sus dirigentes a un replanteo del modelo partidario. Surgió el «peronismo renovador» con nuevos líderes: Antonio Cafiero, Carlos Menem y Carlos Grosso, que se propusieron organizar un sistema de elecciones internas y democratizar el partido, hasta ese momento regido con la lógica y reglamento tal como lo había fundado y reestructurado su fundador, Juan Domingo Perón. Por primera vez habrá un candidato presidencial peronista surgido de una elección interna. En 1988 competirán dos gobernadores: Antonio Cafiero, gobernador de la poderosa provincia de Buenos Aires, con el mayor número de afiliados partidarios, y Carlos Menem, gobernador de una de las provincias más pobres de Argentina y con alrededor del 2 % de afiliación nacional al peronismo. Sorpresivamente triunfó Carlos Menem. Desde ese momento, el peronismo iniciará una lógica de sucesiones que proseguirá en los siguientes gobiernos peronistas: el resurgimiento del carisma posperonista: Carlos Menem–Néstor Kirchner–Cristina Fernández de Kirchner. Pero otra estructura, de forma involuntaria, se institucionalizará en el peronismo, la conformación de lo que un tipo de «partido bloque». Su estructura es del tipo cinturón de Moebius: externo e interno son parte del mismo recorrido, de la misma entidad. Entre sus características salientes deben incluirse varias organizaciones partidistas, todas definidas como peronistas. Se comportan como miembros de una misma familia que pueden en ciertas circunstancias unirse y en otras competir. A ello se agregan las organizaciones sociales peronistas que gozan también de distintos grados de autonomía decisional. El dominio de un partido peronista sobre otro del mismo signo es coyuntural, y por lo

tanto variable; la competencia interna por el liderazgo ocurre generalmente en sedes externas a cada partido. Cuando hay un liderazgo decisivo, los partidos confluyen aceptando el liderazgo. Las elecciones internas (Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, PASO) podrían haber unificado en una misma sede organizativa a los distintos partidos, convirtiéndolos en fracciones. Sin embargo, hasta el momento no ha ocurrido, sea porque hubo un liderazgo indiscutido, sea porque compitieron por fuera.

La organización partidaria posPerón ha seguido una línea de acción que puede resumirse en «que se doble pero que no se rompa».<sup>14</sup> Líderes disidentes nacionales no participan de elecciones internas, sino que compiten con partidos propios en una elección general. Sin embargo, si ganan, se constituirán en líderes del peronismo; por el contrario, si pierden, se sumarán (en caso en que lo haya) al triunfador peronista. A diferencia de su histórico contrincante, la UCR, que se ha dividido y de la que emigraron líderes que nunca regresaron, en el peronismo hay una fluidez entre quienes están fuera o dentro de la organización partidaria oficial. La estructura *moebius* del partido peronista implica consecuencias que se han visto en estos 40 años de democracia: escisiones sin ruptura, externalización del conflicto entre fracciones y el armado de una oferta electoral múltiple.

Es frecuente que por el partido peronista vaya no solo un candidato sino dos o más candidatos, y ello suele implicar posiciones polarizadas. Si vemos la historia del partido bloque, observaremos que el inicio fue la confrontación entre Antonio Cafiero contra Herminio Iglesias en las elecciones

14\ Es decir, opuesta a la propiciada por Leandro Alem, fundador del principal contendiente histórico, la Unión Cívica Radical: «Que se rompa pero que no de doble».

legislativas de 1985; y después de la crisis de 2001 (debacle también para el liderazgo de Menem), Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saa compitieron por la presidencia en las elecciones de 2003. Sergio Massa y Daniel Scioli harían lo propio en 2015. Las elecciones en las que los candidatos no compitieron por fuera se corresponden con momentos de liderazgo incuestionado. Es decir, cuando hay disputas por el liderazgo se activa el modelo moebius, y después de la elección con competencia externa confluyen reconociéndose como partes del mismo bloque.

El peronismo como partido bloque es un archipiélago (potencial o actual) de partidos que, compitiendo o en conflicto, forman parte de un mismo conjunto, unidos por un mítico liderazgo fuera de cuestión: Juan Domingo Perón. Se trata de un modelo organizacional que tiene efecto sobre dos planos: en la elección externa (presidencial, gobernador) y en la elección interna (el control del organismo partidario y el reconocimiento del liderazgo del partido peronista). El resultado de la primera decide la suerte de la segunda. Quien gana la elección fuera del partido suele convertirse en el jefe del peronismo, y los derrotados terminan, en mayor o menor medida, apoyando al triunfador. Al igual que una cinta de moebius, externo e interno se confunden y recorren el mismo camino.

Este modelo a veces ha implicado costos altos y desmiente la versión difundida jocosamente por Perón, según la cual cuando los peronistas se enfrentan «no se están peleando, se están reproduciendo». Por el contrario, como ocurrió en 2015 con la competición presidencial entre Daniel Scioli y Sergio Massa, contribuyó a la derrota de ambos y al triunfo de su contrincante, Mauricio Macri.

El partido peronista se configuró como un nuevo modelo partidista como estrategia para disputar la «reencarnación» política del nuevo caudillo. Si bien este modelo tiene

novedades, como la obvia disputa por el liderazgo, no ha roto la base cultural de su modelo originario<sup>15</sup> de ser un partido estatalista,<sup>16</sup> es decir: a. que posee origen gubernamental, no social; b. pertenencia originaria a élites internas del Estado con apoyo interno (militar) y externo (sindicatos), no a las élites de la oposición, es decir, las élites que contestan las políticas del poder ejecutivo; c. centralización decisoria, en la que se funde el control de partido y del gobierno en una sola persona, enfatizando el intento de concentrar los recursos políticos de gobierno y organización partidaria centralizada; y d. llegar al gobierno (y mantenerse) es la prioridad de la acción política peronista, no la prioridad «por el control» de las acciones del gobierno, propia de los partidos societales (Russo, 2010:98–99). En las cuatro décadas transcurridas de democracia, estas «pautas culturales» nacidas con el propio partido peronista de los cuarenta se han conservado.

Por último, cabe mencionar que el tipo de partido bloque ha impactado sobre el modelo organizativo de sus adversarios y, por lo tanto, sobre el sistema de partidos. Desde 2015, el bloque plural no peronista se ha constituido en una alianza de partidos que lo convierte en una opción viable electoralmente. Ambos bloques entienden el costo electoral de los impulsos centrífugos. Algo equivalente a «salir de casa» pero sin abandonar la familia, hecho que permite la posibilidad del reencuentro, pero ahora cada uno desde su nueva casa. El resultado ha sido el crecimiento electoral y las posibilidades de crecimiento en algunos, del liderazgo, que no estaba asegurado permaneciendo en la organización. Se trata de una combinación de racionalidad estratégica y

15\ Ver Panebianco (1982).

16\ Una diferencia fundamental entre radicales y peronistas en Argentina radica en constituir modelos societales los primeros y estatistas los segundo, de partido. Para esta distinción ver Russo (2010).



también de pertenencia colectiva. Por otra parte, el bloque pluralista no peronista no constituye un modelo de «partido bloque». En el partido bloque peronista cada miembro se reconoce a sí mismo y reconoce a los otros miembros, al mismo tiempo que es reconocido por miembros ajenos, como parte del peronismo. Por el contrario, el bloque no peronista es un bloque plural, con identidad partidaria múltiple y, en los casos de liderazgos provenientes de partidos tradicionales (Elisa Carrió y Ricardo López Murphy de la Unión Cívica Radical), se integran convertidos en partidos personales, con identidades que no remiten a sus orígenes.

## **LAS CRISIS Y LOS CAMBIOS DE MODELO DEMOCRÁTICO**

Desde 1983 se han sucedido crisis económicas y políticas de envergadura, con inflación, crecimiento del desempleo y de la inseguridad (1989–90, 2001–2003 y la actual), donde el deterioro de los gobiernos no ha implicado la intervención de las fuerzas armadas. Sin embargo, las primeras dos crisis han implicado giros importantes en las orientaciones de los gobiernos.

La crisis inflacionaria de 1989–1990 supuso el paso de un modelo de democracia social a uno de democracia neoliberal con el gobierno de Carlos Menem. A la inversa, la crisis de 2001–2003, resultado del colapso neoliberal del gobierno de Menem sobre el débil gobierno de Fernando De La Rúa,<sup>17</sup> giró a un modelo neodesarrollista con Néstor y Cristina Kirchner. Estos giros en las políticas públicas han sido posibles por la concentración de poder de los presidentes, como

<sup>17</sup> Gobierno débil por la falta de cohesión interna, la grave situación económica heredada y la rígida oposición peronista.

efecto de la ingobernabilidad durante la crisis y la consecuente baja de expectativas. Así, Menem aprovechará la crisis hiperinflacionaria heredada en 1989 para reforzar su poder, facilitada por la baja expectativa de la población y el reciente triunfo electoral.<sup>18</sup> Es decir, una población vulnerable sufriendo los costos lacerantes de las crisis económicas, y por ello con disponibilidad a aceptar cambios bruscos en las políticas públicas. Estas situaciones críticas han impactado en las instituciones y legitimaron prácticas decisionistas que se hicieron habituales, aun después de superadas las crisis.<sup>19</sup>

El problema de la representación (y el reforzamiento del personalismo) emerge no solo ante las crisis e ineficacia de los gobiernos, sino cuando los electores advierten prácticas políticas de oligarquizarían que, en términos de Hanna Fenichel Pitkin, pueden estar indicando que «la representación ha reemplazado a la democracia, en vez de servirla» (Pitkin, 2017: XLI). Ello ocurre cuando un gobierno vuelca la atención hacia sus propios intereses y temas, perdiendo la conexión con las demandas de la sociedad.

La representación fue cuestionada severamente en Argentina en 2001 (en el mundo occidental ocurrió con la crisis de 2008), y promovió el surgimiento de «partidos personales».<sup>20</sup> Esto fue favorecido por una época en la que confluyeron tendencias generales relacionadas con cambios tecnológicos (redes y virtualización), desarrollos socioeconómicos (globalización) y la pérdida de peso de las estructuras políticas dominantes (los partidos políticos) del siglo xx.

En las elecciones presidenciales posteriores a 2015, la disputa no fue, como antaño, entre estructuras partidarias,

18\ Ver Torre (1998).

19\ Ver Quiroga (2020).

20\ Para este concepto ver Calise (2010).

sino entre Mauricio Macri como partido personal y (directa o indirectamente) Cristina Fernández de Kirchner (como «partido peronista personalizado»). También emergieron ahora nuevos liderazgos de continuidad del trípode democrático, como Patricia Bullrich (con estrategia adversarial) y Horacio Rodríguez Larreta (con estrategia consensual) pertenecientes a la alianza opositora Juntos por el Cambio, así como posiciones de ruptura encabezadas por el líder anarco capitalista Javier Milei, que se propone ser alternativo a «la casta». En el bloque peronista, la disputa se centra en la fuente de la legitimidad de los próximos candidatos presidenciales, es decir, en la continuidad de CF Kirchner como gran electora (manteniendo así su liderazgo) o, si se produce la sucesión con líderes surgidos del voto ciudadano en las PASO.

La política queda a veces hechizada (en particular con crisis como la actual en Argentina) por la fascinación del cambio. Pareciera que el cambio solo por serlo es virtuoso. Sin embargo, desde hace tiempo, es claro que parte de los esfuerzos para mejorar la vida política se orientan no a cambiar, sino a conservar algunas estructuras esenciales del gobierno mixto democrático. Esos esfuerzos son valiosos cuando se evita la profundización de deterioros institucionales. En tal sentido, propuestas de cambio radical, como las de Javier Milei, o las del presidente Alberto Fernández de reforma de la Justicia, implican posibilidades peligrosas para las libertades. Salir del trípode amputando los derechos liberales (como la autonomía de la Justicia o quitando políticas de protección a los sectores más vulnerables) tiene costos verificables, como lo muestran los regímenes de Venezuela y Nicaragua (autoritarismos posdemocráticos iliberales), o El Salvador (orden iliberal), para mencionar solo algunos casos de la región.

## **LOS GOBIERNOS KIRCHNER Y LA AMENAZA DE LA DEMOCRACIA ILIBERAL**

La etapa de desconsolidación de la democracia liberal fue liderada por el matrimonio de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner. Me pregunto, cuánto el deterioro de la dimensión liberal contaba con una base amplias de sectores sociales. Es decir, ¿qué basamento iliberal había en la sociedad? Cuando se revisan trabajos sobre cultura política, ya en los inicios de los '80, el componente iliberal estaba presente en la sociedad argentina.<sup>21</sup>

El mecanismo social de los gobiernos Kirchner para desmontar la democracia liberal siguió la secuencia: deslegitimación del adversario (gobiernos anteriores y oposición actual), propuesta de cooptación o confrontación abierta, y ubicación del adversario como enemigo. Políticamente se regresó a la ortodoxia del peronismo, donde la polarización se convierte en separación social y política.

Una democracia puede socavarse con acciones anti-sistema que implican, como señaló Sartori (1982), la deslegitimación de reglas y de actores institucionales que sostienen el orden político. También puede ocurrir cuando los líderes contribuyen a cambiar las preferencias de los ciudadanos. Un mecanismo que se ha visto en los últimos tiempos es empleado por líderes que se proponen cambiar las convicciones de la población minando la confianza en las instituciones de control de la democracia. Los gobiernos iniciados en 2003, con el liderazgo del matrimonio de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner, son funcionalmente

21\ Me refiero en particular al cap. 3 de Catterberg (1989) donde se muestra que de la población descontenta por la situación socioeconómica un 45 % cuestiona la democracia.

el equivalente en América Latina de lo que Donald Trump es en Estados Unidos. Es cierto que los separan ciertos contenidos, como el carácter xenófobo y racista de Trump vs el carácter inclusivo de los gobiernos Kirchner. Pero D. Trump y C. Kirchner están unidos por aspectos más importantes: a. su rechazo tajante a la democracia liberal; b. el mito al que ambos rinden culto se llama nacionalismo, y c. el mecanismo al que recurren con frecuencia (inesperada en líderes democráticos) es la distorsión de la verdad fáctica y la mentira organizada.<sup>22</sup>

La mentira en boca del político es un tema clásico de la historia del pensamiento social. Maquiavelo fue estigmatizado y convertido en autor maldito por haber sugerido que la mentira en ciertos casos era justificable. Ese juicio bastó para que se tradujera su sugerencia como equivalente a afirmar que «el fin justifica los medios». En las democracias, la mentira constituye una violación de la base que sustenta el contrato entre el representante y el representado, es decir, el compromiso de informar con verdad. La mentira organizada por un líder popular produce ciudadanos desinformados, limitados en su decisión y perturbados en su juicio por el clima de confusión que generan versiones diferentes, donde nadie sabe qué ocurre en realidad.<sup>23</sup> Pero, si bien los

22\ Es época de posverdad. Como señala *The Economist*, «el término recoge el núcleo de la novedad: que la verdad no es falsificada o contestada, sino que es de segunda importancia. Antes el propósito de las mentiras en la política era crear una falsa visión del mundo. Las mentiras de personas como Trump no buscan tal cosa. No pretenden convencer a las élites, en quienes sus votantes ni confían ni gustan, sino reforzar prejuicios». Los más afectados son los grupos vulnerables, los que poseen menos recursos sociales y simbólicos.

23\ Según Jacqueline Fowks (2017), un estudio realizado por la Universidad de Stanford en 2015 muestra que la mayoría de los alumnos no distingue lo falso de lo verdadero de lo que lee en internet. Tampoco se distinguen noticias de publicidad.

mencionados son costos altos de la calidad democrática, la mayor lesión es hacia las instituciones, pues si se enraíza en sectores amplios implicará un terremoto institucional. La mentira organizada tiene consecuencias graves sobre el orden político, pues conculca derechos ciudadanos de diverso tipo; entre ellos, el derecho a estar informado, el derecho de poder discriminar entre la mentira y la verdad, y el derecho de contar con instituciones que protejan el conocimiento público de los hechos. La instalación de la mentira organizada implica el derrumbe de los tribunales de Justicia y en consecuencia la pérdida de las libertades. En tal sentido sus consecuencias van bastante más allá que las de dejar impunes a delincuentes. Cuando la mentira se convierte en una práctica regular puede indicar que el régimen democrático está mutando, donde el totalitarismo es el destino final extremo. En cualquier estación intermedia al que el proceso político arribe implicará la admisión de prácticas autoritarias; un mundo donde la verdad no importa, donde solo interesa la voluntad del líder. La mentira sistemática en política implica violencia ilegítima sobre la comunidad política.

La mentira como sistema, implementada por el gobierno del presidente Alberto Fernández, con actores estatales y de la sociedad, para bloquear los procesos judiciales contra la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, ha implicado una gran inversión de recursos de la agenda de gobierno, y ha tenido un alto costo para la vida democrática de Argentina. Se ha puesto en tela de juicio al entero sistema de Justicia, así como la información de la prensa no oficial, que desecha cualquier respaldo fáctico. Se construyó una «realidad alternativa» respaldada por instituciones de gobierno omitiendo cualquier control sobre sus funcionarios, por jueces dispuestos a violentar evidencias, por medios de prensa oficiales y por actores sociales del mismo signo político, lo que creó así un sistema político

paralelo que cuestiona la legitimidad del orden institucional presente. El círculo de la posverdad se completa cuando C. Kirchner a modo de espejo utiliza los argumentos acusatorios, aduce la necesidad de verdad, acusa a la justicia y a los medios de conspiración, y atribuye a los tribunales de Justicia de intentar crear un Estado paralelo. La mentira como sistema se asienta el suelo fértil de la polarización radicalizada, divide partidarios de adversarios, anula el diálogo y resta importancia a los hechos, concentrando todo en la pertenencia a un bando.

Este ciclo iniciado hace dos décadas y hoy en declive implicó una ruptura profunda con el proyecto democrático de 1983. Pues un pilar de la democracia argentina instaurada entonces fue la exigencia de la verdad. La democracia nació con el reclamo de la verdad (un derecho liberal fundamental) sobre los desaparecidos. La diferencia entre ocultar la verdad y revelarla de modo honesto marcó entonces una diferencia del régimen político. Mientras los gobiernos militares fueron opacos y ocultaron la verdad, el primer gobierno democrático reveló y publicó la verdad en el libro *Nunca más*. El libro fue prologado por un escritor prestigioso e independiente del gobierno. Por el contrario, en 2006, la nueva edición de *Nunca más* sería prologada por un funcionario del gobierno Kirchner.

El ocaso de la verdad es la mayor amenaza que enfrenta la democracia actual, ¿es acaso un indicador de su ocaso en Argentina? El gobierno de Mauricio Macri puso entre las primeras líneas de su gestión la necesidad de decir la verdad. No se convirtió en un eslogan popular, aunque sí reforzó el rechazo a la mentira, a la construcción de un mundo ficticio, al «relato». Mi opinión al respecto es, al contrario, optimista, y creo que asistimos en la actualidad a la pos posverdad, que muestra que la cultura liberal en Argentina es resiliente. La mentira se ha combatido con el

mejor antídoto: evidenciándola, como se ha hecho desde los medios de comunicación no oficiales<sup>24</sup> y, naturalmente, desde los tribunales de justicia; ambos actores han resultado eficaces defensores de la democracia en los últimos veinte años, en medio de la pugna sobre el carácter liberal o iliberal del orden político. Para finalizar, se presenta ahora, a modo de síntesis, la relación entre gobiernos de Argentina posteriores a 1983 y el modelo de democracia al que se ha dado aliento.

## **PARA CONCLUIR, QUÉ GOBIERNOS, QUÉ DEMOCRACIAS**

Se presentan así los perfiles políticos en relación con el reforzamiento de modelos de democracia como gobiernos mixtos, tomando en cuenta las dimensiones liberal, popular y representativa. La palabra crisis la utilizo en la figura cuando una de las dimensiones del gobierno mixto es contestada por actores relevantes (élites o ciudadanos). Así, hablo de crisis de representación cuando el rol del presidente es contestado en su capacidad política para ejercer el rol. Del mismo modo, hay crisis liberal de la democracia cuando sus valores, derechos o las instituciones que los aseguran son cuestionadas o deslegitimadas por actores políticos relevantes.

24\ Es interesante el cambio del periodismo ante políticos como Donald Trump que mienten de modo habitual. Así, Margaret Sullivan, columnista de *The Guardian* en Estados Unidos, escribe: «Si Trump vuelve a presentarse, no lo cubras igual: manifiesto de un periodista... Cuando se informa sobre políticos que van esencialmente en contra de la democracia, el periodismo de viejo estilo ya no es suficiente... Estoy convencida de que los periodistas deben centrarse en la búsqueda de la verdad, no en la neutralidad al estilo clásico».



FIGURA 1. Gobiernos y tipos de democracia propuestos (1983–2023)

GOBIERNO	PESO DE DIMENSIONES LIBERALES				LIBERTAD DE MERCADO	POLÍTICA INTERNACIONAL	ÉNFASIS EN VOLUNTAD POPULAR	REPRESENTACIÓN	MODELO PROPIOCIADO DE DEMOCRACIA COMO GOBIERNO MIXTO
	LIBERTADES INDIVIDUALES	LIBERTAD DE EXPRESIÓN	INSTITUCIONES DE EQUILIBRIO	DERECHOS COLECTIVOS- GÉNERO, EMBARAZO, SOCIALES					
Alfonsoín	XX		XX	XX	X	Pro-Occidente (contexto fin de guerra fría)	XX	Fuerte/crisis	Liberal social
Menem	X		-	-	XX	Pro USA (Contexto unipolarismo)	X	Fuerte	Neoliberal
De La Rúa	XX		XX	X	X	Pro-Occidente (contexto fin de unipolarismo)	X	Débil/crisis (con radicalización)	Liberal centrista (institucional)
Kirchner	X		-	XX	-	Sur global-anti USA-Rs con potencias liberales (multilateralismo)	XX	Fuerte	Social liberal
Mauricio Macri	X		X	X	XX	Pro-Occidente (contexto multilateralismo)	X	Fuerte	Liberal centrista (de mercado)
Alberto Fernández	X		-	X	-	Sur global-anti USA-Rs con potencias liberales (contexto multilateralismo)	XX	Débil/crisis (sin radicalización)	Social liberal

Se considera que los derechos liberales se dividen en derechos relacionados con la propiedad, el derecho de conciencia y de opinión, la libertad de mercado, los derechos sociales y culturales relacionados con la autonomía y propiedad del cuerpo, el apoyo a instituciones de equilibrio, en particular el respeto y acatamiento a las instituciones de justicia, y a la prensa crítica. También se incluye la posición internacional, en particular el vínculo con países democráticos. Interesa mostrar qué aspectos en estos cuatro años privilegiaron los gobiernos en la construcción democrática como gobierno mixto.

Hay claras diferencias en las fortalezas y debilidades en cada gobierno. Me detendré ahora en este último aspecto, por las recurrentes y devastadoras consecuencias que ha tenido sobre la política argentina. Así, los gobiernos de Alfonsín, Menem, Néstor y Cristina Kirchner, y Macri fueron gobiernos fuertes, mientras que los gobiernos de Fernando de la Rúa y Alberto Fernández fueron gobiernos débiles y concluyen sus mandatos con crisis de representación política, traducida en desafección política y apertura a alternativas radicalizadas. La diferencia entre estos últimos dos gobiernos radica en que la crisis de representación de Alberto Fernández no tuvo una oposición con fuerza ni intenciones para contribuir a su caída, mientras que el De la Rúa estuvo rodeado de un contexto de radicalización política promovida por sectores de la oposición peronista. Más allá de este hecho, la crisis de Fernández presenta una gran novedad: hasta el 2020–2021 las crisis de representación política solo habían afectado a todos los gobiernos no peronistas y nunca a un gobierno peronista (con la excepción de los fugaces gobiernos flash transcurridos entre 2001 y 2003).

Por otra parte, la crisis de representación no se presentó con el gobierno no peronista de Mauricio Macri. Visto a distancia, el caso menos esperado de crisis de representación

y de gobernabilidad fue el de Raúl Alfonsín, un presidente que asumió con un triunfo contundente, que logró entregar la banda presidencial a otro presidente electo en libertad, rompiendo una inercia de 50 años de inestabilidad democrática, pero que al mismo tiempo terminó renunciando seis meses antes de la finalización de su periodo presidencial. Si se tiene en cuenta su alto nivel de popularidad inicial, será seguramente el presidente que sufrió el mayor desgaste político en estas cuatro décadas. Se trató de la primera crisis de representación política que tuvo como corolario la primera atenuación de la bipolarización, que pasó del 92 % de votantes entre las opciones radical vs peronista al 85 %. El partido de derecha liderado por Álvaro Alsogaray alcanzaría poco más del 7 % de los votos y la izquierda casi el 3 %. El voto en blanco no fue significativo (1,3 %) como sí lo será en la siguiente y más grave crisis de representación democrática: el año 2001. Ese año, la renuncia del presidente de Fernando de la Rúa puso al desnudo el desequilibrio de poder a favor del peronismo, así como su rigidez y poca lealtad como partido opositor. Como he mencionado en otra publicación,<sup>25</sup> la crisis de representación estuvo acompañada de radicalización política, con acciones desleales de sectores del peronismo de la provincia de Buenos Aires. Así, hubo asaltos a los supermercados, destrucción de espacios públicos por parte de grupos organizados, y la generación de tumultos y violencia que concluyó trágicamente con decenas de manifestantes muertos. La situación económica heredada del gobierno de Carlos Menem fue crítica, con una devastación de la industria, dos años de recesión, altos niveles de desempleo y pobreza (35 % de pobres incluyendo un 10 % de

25\ Ver Russo (2003).

indigentes<sup>26</sup>), endeudamiento y dependencia de capitales externos originado en las privatizaciones de empresas y en la paridad del peso con el dólar. A esta herencia explosiva agréguese, por una parte, un contexto internacional difícil, manifestado en las crisis económicas de Rusia y México de mediados de los 90 y, por otra, la precaria situación del presidente De la Rúa por la falta de apoyos internos y de consensos con la oposición.

Por supuesto, hay énfasis diferenciados en cada proyecto. Por ello, he puesto dos equis (xx) cuando el gobierno puso énfasis en un aspecto, sea por las políticas públicas sea por la acentuación en el discurso político. Estos énfasis permiten calificar de distinto modo la construcción de un modelo de democracia. Así, mientras Alfonsín puso énfasis en aspectos liberales, como libertades y equilibrios institucionales, también bregó por la igualdad, la soberanía popular y los derechos sociales (modelo liberal social). Por el contrario, Menem puso acento sobre el mercado, con respeto por las libertades individuales, pero con una posición conservadora respecto de derechos sociales y culturales (modelo neoliberal). Los gobiernos Kirchner (Néstor y Cristina) pusieron su énfasis en la voluntad popular y derechos sociales en detrimento de equilibrios de poder institucional. Agréguese un discurso contra el liberalismo y vínculos internacionales con gobiernos no democráticos (modelo social iliberal). Los gobiernos de Fernando de la Rúa y Mauricio Macri son calificados de centristas. Se trata de gobiernos moderados y con posiciones pro Occidente. El gobierno de De la Rúa está orientado, sobre todo, a mantener equilibrios institucionales y de respeto a las instituciones de Justicia, mientras que el gobierno de Macri, con gestiones positivas hacia derechos

26\ Ver Hopenhay y Barrios (2002).

colectivos, como la legalización de los matrimonios de un mismo sexo en la Ciudad de Buenos Aires y de apertura al debate sobre la interrupción del embarazo, acentuó sobre todo el rol autónomo del mercado, con impacto final negativo en la distribución del ingreso. Sin embargo, sería erróneo incluir al gobierno Macri como neoliberal, pues hay un gasto importante en políticas sociales, y no hubo privatizaciones de empresas públicas, ni posiciones «darwinista» con educación o salud. Por ello, si bien tanto los gobiernos de De la Rúa y de Macri son gobiernos centristas por sus diferentes énfasis, el primero ingresa en la categoría de modelo liberal (institucionalista) y el segundo como modelo liberal (de mercado). Por último, el gobierno de Alberto Fernández, aunque ha habido ambivalencias en declaraciones y en posiciones internas e internacionales, el resultado predominante es el fomento de un modelo de tipo kirchnerista que, por ser un gobierno débil, no ha logrado imperar sobre las instituciones judiciales, aunque el conflicto de poderes ha sido frecuente.

La política es incierta y difícil. Quienes ejercen poder suelen desconocer los efectos de sus decisiones sobre los demás. Frecuentemente esas decisiones producen daño a muchas personas, incluso pueden hacerlo a comunidades enteras. Se trata en parte de una característica propia de las acciones humanas, a lo que con acierto Raymond Boudon (1979) llamaba los «efectos perversos de la acción social».<sup>27</sup> Las acciones políticas, por su naturaleza, incrementan las posibilidades perversas de sus consecuencias, pues se trata de acciones sobre los demás (autoritativas), que implican a individuos y a colectivos, con un impacto desconocido pero insoslayable. Como se ve en el proceso político de Argentina, en estos

27\ Me refiero al clásico texto de Raymond Boudon (1979).

inéditos cuarenta años de democracia ininterrumpida (el período mas extenso de democracia de masas en la historia del país) la política puede provocar involuciones democráticas. Para concluir, estas cuatro décadas han sido un testimonio de la férrea voluntad colectiva de ciudadanos y ciudadanas empeñados en construir un horizonte de garantías, libertades y límites al poder absoluto. Pero también ha quedado en evidencia que las cuatro décadas transcurridas no nacen de la nada, como nos muestran las resurrecciones de un pasado de divisiones y polarización, de búsqueda de hegemonía y de confrontación sin redes; es decir, la cruda evidencia de que los demonios de la democracia argentina no están muertos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BADIE, BERTRAND Y BIRNBAUM, PIERRE (1983). *Sociologie de l'état, Pluriel*.
- BARTOLINI, STEFANO; MORLINO, LEONARDO Y COTTA MAURIZIO (1996). *Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial.
- BOUDON, RAYMOND (1919). *Effets pervers et ordre social*, PUF.
- CALISE, MAURO (2010). *Il partito personale, i due corpi del leader*, Laterza.
- CATTERBERG, EDUARDO (1989). *Los argentinos frente a la política*. Planeta.
- DI TELLA, TORCUATO (1998). *Historia Social de la Argentina Contemporánea*. Troquel.
- D'AGOSTINI, FRANCA Y FERRERA, MAURIZIO (ED) (2019). *La verità al Potere*, Einaudi.
- FOWKS, JACQUELINE (2017). *Mecanismos de la posverdad*, Fondo de Cultura Económica.

- HOPENHAY, BENJAMIN Y BARRIOS, ALEJANDRO (2002).** *Las malas herencias, ¿qué dejan los gobiernos que se van?* Fondo de Cultura Económica.
- JENS, ALBER (1987).** *Dalla carità allo stato sociale*, Il Mulino.
- PANEBIANCO, ÁNGELO (1982).** *Modelli di partito*, Il Mulino.
- PITKIN, HANA FENIKEL (2017).** *Rappresentanza e democrazia: un'alleanza incerta.* En *Il concetto di rappresentanza*, Rubbettino ed.
- QUIROGA, HUGO (2020).** *Decisionismo democrático y emergencia permanente: Consideraciones políticas sobre la Argentina actual*, *Revista Euro Latinoamericana de análisis social y político (RELASP)*, 1(1).
- RUSSO, JUAN (1994).** *El peronismo: un partido bloque*, *Working paper*, Serie Política comparada, Nro. 12, Universidad Complutense de Madrid.
- RUSSO, JUAN (2003).** *La alternancia imperfecta*, *Estudios Sociales*, Año XIII, N° 25. Universidad Nacional del Litoral.
- RUSSO, JUAN (2008).** *Argentina: un sistema con vulnerabilidad asimétrica*, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (7), 13-42.
- RUSSO, JUAN (2010).** *Democratización y competición política, conceptos y casos.* Plaza y Valdez editorial.
- RUSSO, JUAN (2017).** *La democrazia, percorsi di analisi.* Altravista.
- RUSSO, JUAN (2019)** *Las alternativas de la historia, democratizaciones comparadas desde Argentina.* Prometeo.
- RUSSO, JUAN (1982).** *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza.
- SARTORI, GIOVANI (1980).** *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo Edizioni,
- STOKES, DONALD (1966).** *Spatial Models of Party Competition*, *American Political Science Review*, Volume 57, Issue 2, junio.
- TORRE, JUAN CARLOS (1998).** *El proceso político de las reformas económicas en América Latina.* Paidós.
- WEBER, MAX (1982).** *La situación de la democracia burguesa en Rusia.* En *Escritos Políticos*, Tomo 2, Folios Ediciones.
- ZINCONI, GIOVANNA (1992).** *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino.





# Reflexiones tras cuatro décadas de democracia en la Argentina

## Entrevista a Liliana De Riz<sup>1</sup>

HUGO QUIROGA

Director de la Revista *Estudios Sociales*.

Entrevista realizada en mayo de 2023.

### ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0070

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



**Pregunta: Hugo Quiroga, Estudios Sociales (ES):** Podemos comenzar con un marco más general. Buena parte de la literatura politológica y sociológica entiende que el sistema de representación electoral resulta insuficiente para contener la complejidad de la actual sociedad democrática, en la que la esfera política digital tiene un gran protagonismo, y esa literatura hace referencia a una futura democracia poselectoral o posrepresentativa. La crisis de representación es manifiesta. La pregunta es: ¿ocaso o reinención de la representación? ¿Cuál podría ser el futuro de la democracia representativa?

**Respuesta Liliana De Riz (LDR):** El contexto internacional muestra a la democracia en declinación. Como lo confirman los datos recientes de Freedom House, avanzan los autoritarismos, crecen las coaliciones en respuesta a la fragmentación partidaria y continúa la tendencia a la desintegración de los partidos tradicionales. Hoy, la democracia está amenazada y lo que está en juego es el destino de la libertad.

1\ Liliana De Riz. Doctora en Sociología por l'École Pratique des Hautes Études, París. Investigadora Superior del CONICET y Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

La crisis de representación tiene larga historia en las democracias occidentales. Transitamos de la era industrial a la digital y las transformaciones en la tecnología de la comunicación, combinadas con las transformaciones que trajo aparejada la tercera revolución industrial, modificaron las bases en las que surgiera la democracia, una criatura de la revolución industrial. La democracia surgió en el marco de Estados nacionales y de una sociedad industrial que perfiló con claridad a los representados. Ese mundo ya no existe. El peso de los actores extra estatales redujo los márgenes de acción de los Estados nacionales. Los cambios económicos y políticos transformaron a los representados en un electorado fragmentado, monotemático y voluble que toma partido, pero no suele pertenecer a un partido y que reclama derechos en las redes. Los ciudadanos no quieren ser representados, creen que los temas políticos más importantes deberían ser decididos directamente por la gente a través de referéndums y no por los funcionarios electos como lo registran las encuestas (Ipsos Global, vDem).

Tenemos partidos políticos debilitados y tenemos «ligas», como las denominó Ostrogorski, pionero en advertir las transformaciones de la política en los albores del siglo xx en su libro *Democracia y Partidos Políticos*, publicado antes que Robert Mitchell publicara su ley de hierro de la oligarquía. Las ligas son agregaciones del electorado por afinidad temática que funcionan como un signo de identidad y se multiplican en las redes.

A la debilidad de los partidos se suman las ambiciones de liderazgos que no se someten a la disciplina de un régimen constitucional pluralista. El trumpismo tiene sus réplicas por doquier y en América Latina preciso es recordar que Bukele, en El Salvador, precedió a Trump en el asalto al Congreso y que Bolsonaro suele ser definido como el «Trump de los trópicos» y que ambos impulsan el descreimiento en el acto electoral que derrumba todo el edificio del sistema político representativo y de la alternancia. La polarización política y social se ha instalado en la democracia americana, «el centro se ha ido de Europa», en palabras de Adam Przeworski. En Italia y en Suecia triunfa la ultraderecha, en España crece Vox. En América Latina también el centro está debilitado. La consolidación de la democracia liberal parecía un destino inexorable tras la caída del muro y la implosión de la Unión Soviética. Ya no es así. Sin embargo, los fundamentos de un régimen democrático son la respuesta a dilemas que permanecen: cómo resolver la alternancia sin derramar sangre, cómo controlar el ejercicio del poder, cómo dar la voz al pueblo. Los partidos convertidos en maquinarias electorales siguen siendo piezas clave, al menos como decía Ralhp Dahrendorf, son taxis para conducir al poder. La comprensión de las causas de la erosión de las democracias es un imperativo de este tiempo para encontrar el lenguaje de la política con el que renovar la esperanza y la tolerancia.

**ES:** *En estos 40 años de democracia argentina ininterrumpida, ¿podría identificar los ciclos o momentos de ilusión y decepción de la sociedad, así como sus razones?*

**LDR:** Mi generación vivió con inmenso entusiasmo la llegada de la democracia. Quedaba atrás el horror de una dictadura feroz y venal. Libertad, pluralismo y defensa de los

derechos humanos, eran valores que estábamos convencidos llegaban para quedarse. En la década del 80 predominaba una visión optimista de progreso en paz y libertad. La tercera ola democrática se expandía en la región y la Argentina de los pañuelos blancos que juzgaba a la Junta Militar era un modelo a seguir.

La crisis de la deuda en medio de las asonadas militares y los paros sindicales; la hiperinflación y la, finalmente, renuncia anticipada de Alfonsín, cimentaron el desencanto. Raúl Alfonsín, depositario de las esperanzas, fue el blanco de las críticas por las promesas incumplidas de la democracia.

Menem emprendió una ambiciosa reforma de la economía que dejó en la intemperie a muchos y fracasó en el intento. Fue una oportunidad para pocos, coronada por los escándalos de la corrupción. Sin embargo, la estabilidad monetaria creó la ilusión de un país moderno que entraba al Primer Mundo de la mano del caudillo riojano que prometía viajar a Japón en una hora. Muchos accedieron a bienes hasta entonces prohibitivos para sus ingresos —desde un teléfono hasta los viajes al mundo—. Hubo una suerte de revolución de los hábitos de consumo en simultáneo con el empobrecimiento de muchos. Cuando la economía mostró su impotencia para sostener la ilusión de un primer mundo y los escándalos de corrupción ocuparon el centro de la escena, otro desencanto llevó a buscar en la Alianza una alternativa de país más justo para todos, con pan, paz y trabajo. El breve interregno de la Alianza culminó en una crisis económica y social que fue también una crisis del Estado. Sin embargo, la rabia que explotó en las calles al grito de «que se vayan todos» no impidió una transición ordenada hacia un nuevo gobierno. El peronismo volvió a renovar las esperanzas de la mayoría de los argentinos.

A partir de entonces, la reconstrucción de la economía y la empresa de reparación social fueron de la mano del viento de cola que llegaba del mundo y de una gestión que hizo de los recursos públicos un botín propio, dedicado a asegurar un presente feliz a la mayoría de los argentinos, pero sin otros resguardos para tiempos difíciles que no fueran los patrimonios personales de quienes mandaron: el matrimonio Kirchner. Cambiemos renovó esperanzas en un vasto sector de la sociedad y, por primera vez en la democracia recuperada, triunfó en las elecciones intermedias. Sin embargo, fracasó en su intento de romper el círculo del atraso y sentar las bases de un nuevo patrón productivo. El regreso del kirchnerismo, disfrazado de moderado en la persona del presidente electo por la vicepresidente, convocó a muchos convencidos —como en el poema de Kavafis— que al final los bárbaros eran una solución. Cada vez más pesimistas, en una economía que no crece hace más de una década, con una inflación altísima y con casi la mitad de la población en la pobreza, los ciudadanos oscilan entre la bronca y la resignación, sin que se renueven las esperanzas que supo despertar Raúl Alfonsín, ni que la memoria de la dictadura —ya lejana— milite en favor de una democracia cada vez más distorsionada por los atropellos a la división de poderes. Sin embargo, la democracia continúa y resiste los embates de un régimen que mal se adecúa a las restricciones que la Constitución Nacional impone al ejercicio del poder.

Cuatro décadas en este país que conoce la inestabilidad política como rasgo distintivo del siglo xx, es un logro a destacar, como lo son la alternancia y que un gobierno de signo no peronista haya concluido su mandato, hecho que no ocurría desde 1928. Mirado en perspectiva, las esperanzas fueron cada vez más débiles y los desencantos más frustrantes, porque la secuela de los fracasos acumulados

arroja una sociedad fracturada, una economía rota y un futuro vivido como pura amenaza.

**ES:** El sistema político se ha reconfigurado en los últimos años, al punto tal que parece que el sistema de partidos ha entrado en un irreversible colapso. La propuesta de «reforma política» no prosperó. En muchos lados hay elecciones amañadas. De un sistema bipartidista, con alternancia política, que surgió en 1983, después del año 2003 se constituyó un sistema de coaliciones volátiles que se manifiesta hasta el presente, con fragmentación partidaria y desconfianza ciudadana. ¿Cómo se podría caracterizar el actual sistema político en el que vivimos con todos sus rasgos de opacidad?

**LDR:** ¿Estamos ante una reconfiguración del sistema político anclado en dos grandes coaliciones que neutralizaron la fragmentación del arco partidario y dieron muestras de contención del descontento? Las capas profundas de la sociedad argentina se están moviendo aunque en la superficie no se registren sismos. La emergencia de la ultraderecha encarnada en Javier Milei alteró la dinámica del sistema de partidos. El dilema Estado/Mercado recobró fuerza como en la década del 90. El viejo clivaje peronismo versus no peronismo se replantea en términos nuevos y reordena los alineamientos hacia el centro derecha y el centro izquierda del espectro partidario con la novedad de que la derecha hoy es una parte reconocida del sistema político: crece el número de entrevistados que se identifican con la derecha del espectro partidario en una sociedad en la que los partidos de la derecha se autodenominaban partidos de centro. Me atrevo a pensar que hay un realineamiento partidario *in nuce* aunque no sabemos cuál será el perfil que habrá de asumir. Los partidos tradicionales —el peronismo en sus sucesivas reencarnaciones y el radicalismo— sobrevivieron a la crisis de 2001. Primero el radicalismo maltrecho por la crisis y luego el peronismo que

vio peligrar sus bases de apoyo con la irrupción del PRO en Cambiemos. El surgimiento del PRO, un partido personal de origen vecinal, fue el primer paso en un intento de redefinición del clivaje peronismo/antiperonismo. Los intentos de ampliar la coalición opositora con el arco peronista no kirchnerista podrían reconfigurar el sistema de oposiciones.

Mirado desde la perspectiva regional, la singularidad del sistema político argentino no descansa solo en las casi ocho décadas de gravitación del peronismo. La continuidad del radicalismo y la formación de una coalición que viene resistiendo la fractura tras la derrota electoral han sido el marco de contención de las fuerzas centrifugas. Un escenario de peruanización no parece ser una alternativa cercana. El faccionalismo ha sido un rasgo saliente de la política argentina, pero no ha desembocado en la fragmentación. Mal unidos, los partidos resisten aunque solo sean maquinarias electorales activadas durante las elecciones y el peso de la política descansa en los candidatos. Vuelvo a insistir: la Argentina es estable en su inestabilidad.

**ES:** *Uno de los desafíos estructurales, de largo plazo, no resueltos por los diferentes gobiernos argentinos es el problema de la alta inflación. Este extenso período, sumado a los momentos de hiperinflación, y a la falta de legitimidad del peso ¿en qué medida pueden condicionar la estabilidad democrática? ¿Vivimos en una verdadera sociedad inflacionaria?*

**LDR:** El régimen de alta inflación viene de lejos, desde mediados de la década del 70 cuando comenzó a transformarse el perfil social de la Argentina. De haber sido una sociedad de movilidad social ascendente, se fue transformando en una sociedad fracturada entre los de arriba y los de abajo, con clases medias empobrecidas y cada vez más vulnerables y una creciente masa de pobres. En los



'70 la pobreza era de un dígito. La puja por la distribución del ingreso tuvo al sindicalismo como protagonista y se reactivó con el retorno de la democracia. Hoy, la presión del sindicalismo no tiene la fuerza que tuvo y las organizaciones piqueteras controlan la protesta social de los desocupados.

El crecimiento del gasto público con la multiplicación del empleo estatal, los subsidios y las prebendas, engrosan el déficit fiscal y alimentan la emisión monetaria. Sin crecimiento económico, ni moneda ni crédito, la inflación se torna endémica y crece sin que haya medidas que la frenen. Terminar con el régimen de alta inflación supone restablecer los equilibrios macroeconómicos y, por lo tanto, afectar intereses creados y derechos adquiridos que crecieron al calor del populismo económico. La larga tradición inflacionaria modela comportamientos y expectativas que redundan en la aceleración inflacionaria. Una espiral de la que no se regresa sin una política de estabilización cuyo costo no están dispuestos a pagar los actores sociales con capacidad de presión sobre una dirigencia que mal concilia apoyo electoral con políticas austeras. Podría decirse que esta es una sociedad acostumbrada a vivir con altas tasas de inflación, un aspecto más de la estabilidad de una sociedad habituada a la inestabilidad de los precios.

**ES:** *Hay un momento de quiebre entre una sociedad con ascenso social e inclusión y otra que inicia un período de declinación o decadencia hasta llegar a la actualidad. En medio del desorden político en el interior de las facciones de las dos principales coaliciones, el contraste con los que mandan es cada vez más evidente. Emerge una parte de la sociedad que se interroga y busca opciones más extremas, con una crisis económica que se acentúa, ¿no cree que la paciencia se puede agotar y renazcan situaciones de revueltas sociales?*

**LDR:** El riesgo político de estallidos sociales no puede darse por descontado. Es un riesgo claro en toda la región. Hay acontecimientos que actúan como parteaguas y a partir de los cuales ya nada es como era antes. Emile Durkeim, el sociólogo que describió las consecuencias de la revolución industrial en los comportamientos colectivos, definió esos acontecimientos como períodos de creatividad fruto de la efervescencia social que liberan. Los ciudadanos salen del estado de retracción en que cada cual defiende lo suyo para defender todos juntos sus derechos. Sin embargo, mientras haya diques de contención es poco probable que haya estallidos. Las elecciones canalizan tanto la bronca como la esperanza. La bronca, ya sea a través del voto nulo o blanco que en 2021 creció de manera alarmante, o bien, en el contexto político actual, a través de la oferta de ultraderecha —una novedad en el mapa político argentino— que propone romper todo lo que se supone está mal y esgrime como símbolo una motosierra.

La fatiga y la desesperanza es el clima dominante en los registros de opinión y se acompañan de resignación... No se avizoran signos de efervescencia social, pero puede haber sorpresas. La distancia entre una dirigencia enredada en sus disputas de facción y los ciudadanos, crece y puede crear situaciones en las que los ciudadanos estén dispuestos a resignar sus libertades en favor de una tierra prometida antes que salir de su estado de retracción... En todo caso, las protestas virtuales de los cibernautas son también una catarsis que aleja de las calles a muchos.

**ES:** *¿Cómo piensa la relación entre libertad e igualdad en una sociedad como la nuestra con 18 millones de pobres? Igualdad no es igualitarismo. Una sociedad asistida como la nuestra con planes y subsidios ¿se puede afirmar que esas asistencias*

*se encuadran en políticas públicas sociales y de asignación de recursos?*

**LDR:** Las democracias de América Latina no son «tocquevillianas», como decía Alain Rouquié; coexisten, imperfectas en su mayoría, con altos grados de desigualdad social. Como observaba Charles Tilly, el secreto de la democracia consiste en que el día de mañana todos tendrán su oportunidad... Hoy, el día de mañana es vivido como pura amenaza. Lo que cuenta es el puro presente en una población empobrecida. El contraste entre patrimonios de políticos y el resto de la ciudadanía es parte del creciente sentimiento antipolítico. Cabe preguntarse cuánta desigualdad tolera la democracia. La escandalosa cifra de la pobreza que registra la Argentina hoy, con casi la mitad de la población pobre, es el corolario de una política irresponsable que destruyó las fuentes de creación de trabajo genuino. El proteccionismo distribucionista en época de viento de cola y superávit fiscal fue sustituido por el asistencialismo que financia hoy a casi la mitad de la población a través de la emisión monetaria, una carga impositiva asfixiante y el recurso al crédito del FMI y del gobierno chino. ¿Hasta cuándo puede sostenerse una política de asistencias sin crecimiento de la economía ni viento de cola del mundo? Dos generaciones de padres e hijos sin estudio ni trabajo no tienen la memoria de la sociedad igualitaria en la que nadie es más que nadie, que supo ser la Argentina. La pobreza y la desigualdad crean los ciudadanos disponibles para el canto de las sirenas de los liderazgos populistas que conculcan sus libertades con la promesa de bienestar e hipotecan el futuro.

**ES:** *La gravedad de la crisis política en la Argentina pareciera no tener precedentes en estos 40 años. Los partidos políticos fueron instancias de mediación entre el Estado y la*

ciudadanía. La disolución o disgregación de estas herramientas abre las puertas a la ambición de los poderes personales, y proliferan liderazgos de ocasión. En estas circunstancias, la política se ha concentrado básicamente en la esfera del ejecutivo. Con este tipo de liderazgos, ¿no se corre el riesgo hacia una deriva autoritaria de nuevo tipo o el autoritarismo ya está presente en la democracia «tal como es»?

**LDR:** El riesgo de la deriva autoritaria siempre existe cuando las instituciones de la democracia son frágiles y el faccionalismo se impone a la política de los compromisos. Ya señalaba Tulio Halperín Donghi que el liberalismo se impuso a palos en esta sociedad; una sociedad que carece de una tradición liberal fuerte. No asombra entonces el peso de las variantes autoritarias y las recurrentes respuestas no liberales que afectan el Estado de derecho. Hoy convivimos con el autoritarismo de un gobierno que atropella las instituciones, pero encuentra diques de contención en la oposición, en la justicia y en una ciudadanía que lo castiga con el voto. Nuestra democracia fue categorizada como imperfecta y su debilidad no solo reside en las deficiencias de la gestión improvisada, ineficiente y opaca, sino y sobre todo en los desvíos del marco de la Constitución. Todo ello en un régimen federal en el que en la mayoría de las provincias no hay alternancia y sus gobernadores son mandamases que distribuyen premios y castigos para mantener lealtades con el botín del Estado. Un botín que alimenta los recursos de una coparticipación fiscal arbitrariamente manejada por el Poder Ejecutivo para asegurar el trueque de recursos e intereses. Cuánto puede degradarse la democracia, no lo sabemos... Las crisis son contextos fértiles para liderazgos que prometen el paraíso y degradan las libertades. Como nos muestra el mundo hoy, las democracias mueren de muerte lenta. La Hungría de

Orbán es un buen ejemplo de ese proceso corrosivo de los fundamentos de la democracia representativa liberal.

**ES:** El peronismo ha sido un protagonista político de 80 años en el escenario público, con sus diferentes versiones, populista, de acción violenta, de izquierda progresista, de derecha neoliberal, que sufrió su primera derrota electoral imprevista en 1983 frente al radicalismo. Ante el profundo malestar que genera el gobierno de Alberto Fernández, en el interior de una crisis intensa del hemisferio peronista, ¿hay que suponer una derrota de gran magnitud, pero esta vez esperada? ¿Cuál podría ser su significado principal?

**LDR:** La tendencia de las democracias de la región ha sido el voto castigo a los gobiernos de turno. Parece altamente probable la derrota del peronismo que aglomera a kirchneristas, massitas y otros peronistas. Sin embargo, las pujas dentro de la coalición opositora y la capacidad del peronismo de transformarse no permiten asegurar resultados. Tampoco el crecimiento en el plano nacional de la figura de Milei y su eventual —aunque poco probable— ingreso a una segunda vuelta con el resto de la oposición. Creo que hay un núcleo duro de las clases medias argentinas que es conservador y tenderá a respaldar con su voto a una oposición que se haga cargo de ordenar una economía desquiciada sin estridencias.



# **Alfonsín gobernó como arquitecto institucional construyendo sobre un piso fangoso**

**Entrevista a Pablo Gerchunoff<sup>1</sup>  
a propósito de su libro  
«Raúl Alfonsín. El planisferio  
invertido»**

**HUGO QUIROGA\***

**DANIEL COMBA\*\***

\*Director de la Revista *Estudios Sociales*

\*\*Secretario de Redacción de la Revista *Estudios Sociales*.

Entrevista realizada a fines de mayo de 2023.

**ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0071

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



### **Pregunta, Hugo Quiroga y Daniel Comba, Estudios Sociales**

**(ES):** La autora del excelente prólogo de su libro prepara al lector para leer algo que está alejado de una biografía convencional, por eso concibe al libro como un «ensayo biográfico». Quizá exista una razón de género literario sin que afecte la calidad del libro. ¿Cómo leer este libro? En su artículo «Causas y azares... En más de un siglo de Historia Económica», usted define que «el ensayo es una conjetura de la razón, la mente al servicio de la búsqueda o de la argumentación de hipótesis y no al servicio de probarlas». El suyo es efectivamente un ensayo, y nos parece la obra de un historiador y analista político-económico que realiza un trabajo biográfico político sobre la personalidad de Raúl Alfonsín, sobre factores subjetivos, pero también sobre su acción de gobierno, que instaura la democracia en 1983, que tiene una enorme proyección en el tiempo presente. ¿Cuál es su apreciación al respecto?

1\ Pablo Gerchunoff. Historiador económico. Profesor Emérito de la Universidad Torcuato Di Tella y Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires.



**Respuesta, Pablo Gerchunoff (PG):** Ustedes me preguntan cómo leer este libro. No tengo una respuesta, y en todo caso creo que los lectores no necesitan mi respuesta como guía. Seguro saben arreglárselas solos. ¿Qué me llevó a escribirlo? Para esa pregunta sí tengo respuesta: la curiosidad. Conocí a Raúl Alfonsín por azar en 1978, en una conferencia en Costa Rica, esas conferencias de las que participaban intelectuales y políticos latinoamericanos para debatir sobre el futuro de la región, gobernada en ese entonces en su mayoría por dictaduras. Me pareció un hombre inteligente, progresista y simpático, pero no hubiera apostado un peso por el rol extraordinario que tendría desde 1982 en Argentina. Lo volví a ver en 1986, cuando me convertí en un funcionario de su equipo económico. Seguía siendo aquel hombre inteligente, progresista y simpático, pero ahora era un líder magnético, hasta ese momento con aura de imbatible. Quizás yo no había sabido descubrir en aquel 1978 a ese Alfonsín con todo su potencial político y su promesa democrática. Es lo más probable. O quizás Alfonsín había cambiado, quizás se había cruzado con la historia y había entendido como nadie su sentido. A lo segundo, a la idea de que Alfonsín había cambiado, solo se la puede abordar desde la biografía, desde el ensayo biográfico. La idea del ensayo biográfico para entender a Alfonsín me asaltó cada tanto desde 2009, desde su muerte. Inexplicablemente, tomé un camino largo. En 2016 publiqué *El eslabón perdido*, un libro sobre los gobiernos radicales entre 1916 y 1930. Carlos Pagni me preguntó en un reportaje qué me había llevado a escribir ese libro. Le contesté: «Comprender a los padres políticos de Alfonsín». Ya estaba ahí la intención biográfica.

**ES:** Después del golpe de 1976 la mayoría de la dirigencia pensaba que no habría salida política en el futuro sin la participación de las Fuerzas Armadas. Cuando Alfonsín crea la revista Propuesta y Control, en agosto de 1976, ¿Alfonsín y los otros dirigentes no pensaban, acaso, en función de la historia argentina del siglo XX, que en verdad se había instalado un régimen político pretoriano? Recordemos los seis golpes de Estado en ese siglo, dos de ellos habían dado nacimiento a gobiernos civiles tutelados por militares durante la proscripción del peronismo. O, en otras palabras, ¿reconocer que las Fuerzas Armadas eran ya un actor político fundamental que buscaban un lugar «permanente» en el sistema político?

**PG:** No estoy seguro de que el concepto de régimen político pretoriano sea útil para lo que estamos charlando. Para Alfonsín no todos los golpes de Estado fueron lo mismo. Siendo radical, el de 1930 fue su primera bestia negra, y no había mucho que discutir sobre eso: el ejército aliado a la oligarquía que desalojaba del poder a un gobierno popular. El de 1943 fue un golpe fascista pero en el que él percibió una complejidad, a la que en una entrevista previa a su triunfo electoral llamó «confusión»: el ejército liderado por Perón se alejaba de los intereses oligárquicos pero, a diferencia de Yrigoyen, lo hacía en un régimen autoritario, antidemocrático. Esto fue muy importante para Alfonsín porque le permitió construir un eje conceptual: el peronismo era justicia social y autoritarismo; «su» radicalismo tenía que ser justicia social y democracia. Con la democracia se come, se educa y se cura. Alfonsín reconoció en el golpe de 1955 una experiencia personal liberadora, una oportunidad de salida democrática que se segó —por lo menos eso es lo que dijo años más tarde— con los fusilamientos de 1956 y con la proscripción del peronismo. El golpe de 1966 fue su segunda bestia negra, más tremenda que la de 1930 porque la vivió, no la leyó, ni se la contaron.

Onganía fue el derrocamiento de un presidente radical y fue un proyecto corporativista y milenarista. En la crítica a Onganía creció Alfonsín con artículos y discursos que cautivaron a muchos de sus correligionarios y atrajeron a esa juventud que luego se convertiría en su guardia de corps. En cambio, su actitud frente al golpe de 1976 fue, hasta 1978, interesante y controversial. Efectivamente, en la revista *Propuesta y Control* fustigó a la dictadura, denunció al terrorismo de Estado pero también «dialogó» con los jefes militares. ¿Fue ese diálogo el reconocimiento de un lugar «permanente» de las Fuerzas Armadas en el sistema político? Yo creo más bien que Alfonsín no quería desaprovechar ninguna oportunidad que significara avanzar, aunque fuera un paso, hacia una salida democrática, ni siquiera la conversación con los dictadores. Cuando comprendió que era inútil, cerró la revista.

**ES:** *La idea que prevalece en la sociedad es que se «recuperó» la democracia en 1983. El período más largo de la democracia había sido de catorce años, entre 1916 y 1930. Alfonsín, y todos, hablaba de recuperación, pero en realidad ¿no se trataría de una «instauración» de la democracia en 1983? ¿Se alude a la «recuperación» de un modelo o de una tradición democrática?*

**PG:** Bueno, esa es una pregunta importante. Yo creo que la experiencia que se inauguró con la ley Sáenz Peña de 1912 negociada con el propio Yrigoyen abrió las compuertas de la democracia de masas en la Argentina pero estuvo lejos de instalar la rutina de una república democrática. Ningún actor político reconocía la legitimidad de los otros y la idea de «revolución», como se la entendía en el siglo XIX y principios del siglo XX, estaba siempre latente. Radicales contra conservadores, conservadores contra radicales, radicales contra radicales, conservadores contra conservadores.

Alfonsín nunca vio de ese modo la historia de 1916–1930, creo que porque nunca la conoció bien. Se percibió a sí mismo como un yrigoyenista, yo diría casi como un caudillo yrigoyenista, cuando en realidad siempre se pareció más a Alvear que a Yrigoyen en su visión de las cosas. De modo que estoy de acuerdo. El año de 1983 no fue el de la recuperación de una república perdida, sino el de la instalación, con todos los problemas que saltan a la vista, de una nueva forma de acalorada convivencia que ya cumple cuarenta años. Estoy convencido de que es eso lo que le da a Alfonsín la estatura de padre fundador y ese reconocimiento que persiste a pesar de las enormes dificultades que atravesó su gobierno. Observada en perspectiva, la democracia argentina luce bastante sólida pese al pantano económico en que se desenvuelve, sólida incluso comparada con otras democracias occidentales de larga data.

**ES:** Con la recuperación de las Islas Malvinas, el 2 de abril de 1982, seis años después del golpe, usted destaca en su libro que Raúl Alfonsín cambia su agenda con los militares. Lo que hay que hacer es desterrarlos y no marchar hacia una convergencia cívico–militar. También Alfonsín se da cuenta que la «autocracia» había colapsado. Es el único dirigente político que reivindica las Malvinas, pero no sale al exterior a proclamar el apoyo por la aventura del 2 abril. Tampoco acorta la distancia con la Casa Rosada como lo hace la totalidad de la dirigencia política, además de la mayoría de los empresarios y dirigentes sindicales. La derrota militar de Malvinas ¿abre las puertas a un nuevo estilo de liderazgo democrático en Alfonsín que supo comprender el cambio de época y la recomposición de la esfera pública?

**PG:** Cito en el libro a Isahia Berlin refiriéndose al olfato político. La política no es una ciencia, tiene mucho de intuición. Alfonsín fue puro olfato e intuición yo diría

que desde septiembre de 1981, con la muerte de Ricardo Balbín, aquel a quien tres veces no pudo derrotar en elecciones internas, aquel a quien, digamos de paso, se pareció bastante más de lo que se ha dicho. La manifestación más impresionante de ese olfato fue su alejamiento de la aventura sangrienta de Malvinas y su convicción de que con el fracaso de esa aventura se acababa la dictadura, se acababa también el lugar central de las Fuerzas Armadas en el sistema político y se abría un espacio para juzgar a los responsables del terrorismo de estado. Pero anotemos también que Alfonsín comenzó sus conversaciones con Carlos Nino, Jaime Malamud Goti y todo el grupo de juristas sobre el castigo a los culpables en marzo de 1982, aun antes de que Leopoldo Fortunato Galtieri se lanzara a tomar militarmente las islas. Es comprensible entonces que Alfonsín les sacara un campo de ventaja a todos sus adversarios políticos, dentro de la UCR y en el Partido Justicialista. Ya el 16 de julio de 1982 llevó a cabo su primer acto político en la Federación Argentina de Box, con un discurso atractivo y bien organizado que tenía mucho de su primer libro, *La cuestión argentina*, publicado en 1980. El resto de la clase política todavía no había salido de su estupor. ¿Se puede hablar de un nuevo estilo de liderazgo democrático? Prefiero decir, hasta aquí, que fue un momento de enorme inspiración.

**ES:** *Con la derrota de Malvinas quedó abierto el proceso de transición democrática, sin necesidad de un pacto con los militares para el traspaso del poder. Sin embargo, y es una hipótesis, pareciera que Alfonsín deja incompleta la transición política, al no poder lograr que los militares, o un sector importante de ellos, se sometiera al poder civil, y siguiera reclamando impunidad por las atrocidades cometidas. Una transición política se completa cuando el poder militar se subordina*

completamente al poder civil. Alfonsín sufrió tres alzamientos militares, y el presidente Menem, uno. En este cuarto episodio la represión fue posible. Luego de los indultos de Menem la corporación militar obtuvo su «sentencia de impunidad» y se subordina al poder civil. ¿Cuál es su opinión sobre esta interpretación?

**PG:** Estoy de acuerdo. Alfonsín completó su tarea en un aspecto. Pudo entregar el mando a otro presidente elegido democráticamente. Con el fin del terrorismo de estado restableció en su sentido más profundo el monopolio estatal del uso de la fuerza. Lo pudo hacer con los comandantes de las tres juntas militares en prisión, pero la ley de obediencia debida aprobada en junio de 1987 fue, en una síntesis cruel, una amnistía acotada por el rango militar: significó presunción de inocencia hasta generales de brigada o sus equivalentes en la Marina y la Fuerza Aérea. Fue un trago amargo para Alfonsín, que vio con furia cómo quedaba libre, por ejemplo, el capitán de corbeta Alfredo Astiz. Y en efecto, la pregunta es pertinente, «el último golpe» no fue aplastado por Alfonsín sino por Carlos Menem. Ahora bien, si la transición política se completa cuando el poder militar se subordina al poder civil, yo diría que hay un momento que es una divisoria de aguas. Me refiero al 25 de abril de 1995, cuando el teniente general Martín Balza dio a conocer, sin permiso de sus superiores políticos, un documento oficial del ejército reconociendo la responsabilidad de la fuerza en actos de terrorismo de estado y manifestando arrepentimiento. Varios colaboradores de Alfonsín felicitaron a Balza. No recuerdo que Alfonsín lo haya hecho, por lo menos en público.

**ES:** La capacidad de gobernar es uno de los grandes temas de la vida colectiva. Usted señala que Alfonsín tenía un largo entrenamiento político de 38 años, pero que no sabía gobernar. Aun así, pesaba sobre sus espaldas la mayor responsabilidad

política de resolver cuestiones estratégicas que arrastraba el país: los militares como actores políticos, la deuda externa, la inflación elevada, la economía desquiciada, la reforma del Estado, la fortaleza de las corporaciones, especialmente la sindical. Con su propuesta de modernización democrática, abrió al mismo tiempo muchos frentes de combate en los comienzos de la transición, ¿usted no cree que tendría que haber puesto el foco en o dos tres temas estratégicos centrales, por ejemplo, la economía, la inflación y el poder militar y postergar otros temas centrales o bien todo había que hacerlo de conjunto?

**PG:** Muy difícil plantear un contra-fáctico en este aspecto. Alfonsín gobernó como arquitecto institucional construyendo sobre un piso fangoso, y como un fiscal severo frente a los crímenes de estado en medio de un campo militar minado. Pero además tuvo un proyecto de poder: recuperar para una fuerza política bajo su liderazgo la representación de las clases populares. ¿Era una fantasía? Probablemente lo fuera. ¿Fue esa fantasía la que hizo colapsar el Plan Austral, como nos propone Tulio Halperín Donghi en *La larga agonía de la Argentina peronista*? Yo no creo eso. La alta inflación y el final hiperinflacionario se explican por una combinación explosiva: crisis de la deuda heredada de una dictadura fallida en su intento de imponer un orden económico, y democracia naciente que abrió las puertas a las aspiraciones sociales contenidas. Y ese cuadro conflictivo fue regado en 1989 por la gasolina de la campaña desestabilizadora de Menem. Es cierto que Alfonsín y la UCR nunca tuvieron un buen diagnóstico sobre la economía que les tocó gobernar —tan distinta de la de 1963— y que el propio equipo económico de Juan Sourrouille debió aprender muchas cosas sobre la marcha y cometió sus propios errores, pero si echamos una ojeada a los documentos económicos de la Multipartidaria

fechados en 1981 y 1982, comprobaremos que ningún partido político de peso, tampoco, desde luego, el Justicialismo, tenía una visión que se apartara de la tradición nacional-popular. Quiero decir: me cuesta creer que a un Luder llegando al gobierno de la mano de Lorenzo Miguel le hubiera ido mejor que a Alfonsín en materia económica. A veces pienso que en la revisión de aquellos años —y eso se refleja muy bien en *Una temporada en el quinto piso*, el libro de Juan Carlos Torre—, quienes participamos del gobierno de Alfonsín tenemos, y teníamos en los años 80, una tendencia a la autoflagelación. Te propongo un ejercicio: si hiciéramos desaparecer de la faz de la Argentina los años hiperinflacionarios de 1989 y 1990, la inflación promedio anual entre 1944 y 2022 sería todavía de 48 % anual. Y ni siquiera estoy refiriéndome a un fenómeno exclusivamente argentino. Para esos mismos 78 años la inflación brasileña es idéntica a la argentina. Tenemos mucho que aprender de nosotros mismos.

**ES:** El Discurso de Parque Norte fue el mensaje que el presidente Alfonsín leyó ante el plenario de delegados al Comité Nacional en diciembre de 1985. Elaborado por el denominado Grupo Esmeralda, constituido por intelectuales, periodistas y afiliados al partido radical. Los grandes temas propuestos por el gobierno radical fueron: democracia participativa, modernización y ética de la solidaridad. El discurso socialdemócrata de Alfonsín de Parque Norte no lograba convencer a buena parte del espacio progresista ni a amplios sectores de su propio partido, más inclinados hacia una visión más popular, que a una tradición política liberal. En 1990 lanza la segunda época de Propuesta y Control, en la que sigue reivindicando el concepto de «democracia Social», como usted lo explica en su libro. ¿Alfonsín libra o sigue librando una batalla en el interior de su propio partido sobre una idea socialdemócrata?



**PG:** No tengo claro cuánto importó el Discurso de Parque Norte en las decisiones políticas de Alfonsín, y digo esto pese a la estrecha relación que mantuvo todo el tiempo con los integrantes del Grupo Esmeralda. En todo caso, Alfonsín siempre desconfió de la palabra «modernización», e intentó darle un contenido propio, bastante brumoso y cambiante en el que brillan los tratados comerciales con Brasil como antecedentes tangibles del Mercosur. En cambio, «democracia participativa» y «ética de la solidaridad» eran trajes que le caían bien, pero los difíciles años de su gobierno daban poco margen para tornar operativos esos conceptos. En todo caso, Parque Norte quizás haya sido, en el maravilloso diciembre de 1985, con las Juntas Militares condenadas y el Plan Austral en su zenit, una herramienta para homogeneizar y disciplinar a su partido, bastante poblado de dirigentes desconfiados de todo lo que oliera a socialismo. A comienzos de la década del 90, con Menem en el gobierno, Alfonsín ya estaba pidiendo a sus colaboradores un nuevo «discurso fundacional» con un foco más nítido en la crítica a las políticas «neo-conservadoras» y en la denuncia —siempre presente en él— de las desigualdades «norte-sur». Eso no quiere decir que el anclaje socialdemócrata no fuera central. Educado por su madre, Ana María Foulkes, en una visión cercana al progresismo cristiano, lo más próximo que había a eso en la circulación de las ideas del mundo era lo que provenía de la Internacional Socialista. El problema fue el desfasaje temporal. Alfonsín fue un socialdemócrata de los años 60 injertado en la Internacional Socialista de finales los años 90, cuyas estrellas eran Tony Blair, Gerhard Schröder, en parte Felipe González, ya fuera del gobierno español. El mercado produce, el Estado distribuye, la eficiencia importa, los equilibrios macroeconómicos son sagrados. Nada de eso le servía para su combate contra el menemismo, y tampoco

para imponer sus concepciones en la Alianza, que para noviembre de 1999 en el que Alfonsín fue nombrado vicepresidente segundo de la Internacional, estaba a un mes de asumir el gobierno.

**ES:** *La otra gran propuesta de modernización democrática de Alfonsín fue la reforma constitucional. Para ello creó por decreto en diciembre de 1985 el «Consejo para la Consolidación de la Democracia», dirigido por el filósofo del derecho y la política Carlos Nino. Alfonsín promovía un régimen de carácter semipresidencial. En octubre de 1986 el Consejo elevó al Presidente un Dictamen Preliminar sobre la conveniencia, oportunidad y alcance de la reforma. Con la derrota de Cafiero en las elecciones internas por Carlos Menem se produce un vuelco en el consenso obtenido entre los dos partidos mayoritarios. La reforma constitucional recién podrá celebrarse en 1994, luego del controvertido Pacto de Olivos entre Alfonsín y Menem. En su opinión ¿cuáles fueron las consecuencias políticas de esa reforma en el corto y en el largo plazo?*

**PG:** Digo en el libro que Alfonsín tuvo dos momentos de inspiración que, en conjunto, modelan el sistema institucional en que vivimos. Lo subrayo. En términos institucionales vivimos «la época Alfonsín». Quizás la consigna «cien años de democracia» no era un disparate. No es poco para una sola persona. De la inspiración de 1982–1983 ya hablamos. Es la inspiración democrática. Hablemos ahora de la inspiración republicana. Es cierto que todo comenzó en ese famoso diciembre de 1985 con el decreto que creó el Consejo de Consolidación de la Democracia. La idea central era avanzar hacia un régimen semipresidencial en el que seguramente Alfonsín aspiraba a ocupar el cargo de jefe de gobierno. Cumpliría así su palabra de no jugar la carta «peronista» de la reelección, pero se mantendría en el poder. Has explicado que todo eso fracasó. Pero vale

la pena avanzar entonces a noviembre de 1993, esto es, al Pacto de Olivos. ¿Qué fue el Pacto de Olivos? Fue un intercambio político en el que Menem obtuvo su objetivo de corto plazo —la reelección— y Alfonsín obtuvo una reforma constitucional que fijó las reglas de juego de largo plazo. ¿Podía Alfonsín bloquear la reelección de Menem? No podía, porque buena parte de su partido iba a acompañar de cualquier modo la iniciativa del mandatario riojano para que fuera el antecedente que legitimara la reelección de varios gobernadores radicales. En cambio, podía ofrecerle a Menem un «lavado de cara» de la reelección, impregnándola con tintes consensuales, a cambio de introducir en la reforma buena parte de sus iniciativas de 1986. Así se concibió la constitución de 1994. Quiero dejar en el fondo del paisaje la aprobación por parte de la convención constituyente de iniciativas excelentes pero «neutrales» desde el punto de vista de la distribución del poder (la eliminación del requisito confesional para ejercer la presidencia de la nación, el restablecimiento de la patria potestad compartida, la incorporación de los tratados de San José de Costa Rica) para poner en un primer plano aquellas que en un plazo más largo cambiaron el balance de poder en contra del Poder Ejecutivo y a favor del Congreso, y en contra del peronismo y a favor... creía Alfonsín que del radicalismo. Estamos hablando, entre otras cosas, de la elección directa de tres senadores por distrito, dos por la mayoría y uno por la minoría, de la extensión de cuatro meses en el período de las sesiones ordinarias de las cámaras del Congreso, de la creación de un organismo de control externo de la administración pública cuya presidencia ejercería una persona propuesta por el principal partido de oposición, de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires con elección directa de su jefe de gobierno. Es interesante que todo fuese criticado dentro del propio radicalismo,

incluso por aquellos que, como Fernando de la Rúa, se beneficiaron inequívocamente con la reforma. Y más interesante resultó que Alfonsín, el persuasivo y cautivante orador de Chascomús, perdió la batalla por el sentido de los hechos. Por primera vez, el radicalismo quedó en tercer lugar en las elecciones presidenciales de 1995, detrás de una coalición política, una de cuyas banderas principales fue el repudio al Pacto de Olivos.

**ES:** *Para finalizar, una pregunta sobre la situación actual de la Argentina. Quizá estemos viviendo la peor crisis desde 1983, por suerte sin estallidos sociales. Hoy, le toca por primera vez al peronismo afrontar la situación de los salarios caídos, la inflación galopante, realizar un ajuste en tarifas, el aumento desmedido de la pobreza. ¿Cuál es el futuro para Argentina, pensando en términos de escenarios probables? La Argentina hace muchos años que no progresa. La confianza que se ha perdido es el cemento de la sociedad. ¿Cuáles son las condiciones necesarias para implementar un plan de estabilización? ¿Un ajuste positivo?*

**PG:** El pasado y el presente son muy oscuros desde el punto de vista económico y social. El futuro es un misterio. Sin embargo, quisiera marcar lo siguiente. Por primera vez en mucho tiempo aparece una esperanza productiva en el horizonte, una esperanza fundada en la minería emergente de oro, plata y cobre que siempre soñamos los argentinos pero que nunca tuvimos, en la energía limpia, en el gas de los yacimientos de Vaca Muerta, en un nuevo salto innovador en el campo, en la economía del conocimiento. De acuerdo. Eso existe. Todas las fuerzas políticas se esperan en un discurso notablemente convergente cuando se moderan los gritos. Pero no exageremos. No vamos a convertirnos en un país rico, moderno, diversificado e incluso por eso. Nunca fuimos un país

rico. Alguna vez fuimos más inclusivos. A lo que podemos aspirar es a revertir la tendencia a la depresión y a la disgregación, nuestra marca distintiva desde 2013. Luego veremos si se trata de un patrón de crecimiento, palabras mayores. Pero aun para alcanzar ese objetivo en apariencia modesto hay que domar el potro salvaje de una macroeconomía desquiciada, que es el indicador de un disenso distributivo profundo. ¿Podremos? Gobernar no es imponer. Gobernar es explicar. Gobernar es persuadir. Eso es mucho más difícil que producir litio. En las palabras de Alfonsín, comunes denominadores para producir litio vamos a encontrar rápido. Comunes denominadores para encontrarnos en una disciplina colectivamente aceptada todavía; parece magia.



# El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica

FABIÁN BOSOER

Politólogo, historiador y periodista. Docente e  
investigador UNTREF/IDEIA

**ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0061

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## **LAS DERIVAS DEL PRESIDENCIALISMO**

El presidencialismo como forma de gobierno, característica del sistema institucional y de la cultura política latinoamericana, sigue siendo un fértil campo analítico, académico y político, y un aspecto clave para comprender el devenir de los procesos de democratización, el funcionamiento y evolución de los regímenes democráticos, sus disfuncionalidades y crisis, durante las últimas cuatro décadas.

Atendiendo específicamente al caso sudamericano, se constata que desde el retorno de la democracia, los países que iniciaron esta transición en los años 80 del siglo pasado se encontraron ante el desafío de lograr una fórmula superadora entre la omnipotencia y la neutralización del poder presidencial.<sup>1</sup>

1\ Se considera como parte de un mismo ciclo de salida de regímenes dictatoriales e inicio de procesos de transición democrática el iniciado con Ecuador en 1979, Perú en 1980, Bolivia en 1982, Argentina en 1983, Uruguay en 1984 y Brasil en 1985, con la llegada al poder de gobiernos surgidos de elecciones libres luego de prolongadas dictaduras militares. El ciclo, inscripto en lo que Samuel Huntington define como «la tercera ola de la democratización», se completaría en 1990 con Chile y 1993 con Paraguay (Ver Bosoer, F. y Leiras, S., 2001; Huntington, S., 1994).



Las tensiones entre estas dos derivas tomarán diferentes modalidades, a medida que los procesos políticos, en el mosaico de sus sociedades y culturas, irán definiendo diferentes modelos institucionales y formas de ejercicio y legitimación del poder.<sup>2</sup> Pese a las diferentes trayectorias del orden republicano y democrático, el embate de los autoritarismos a lo largo del siglo XX será el patrón común de respuesta de las fuerzas conservadoras ante las fuerzas de ampliación democrática, la ampliación del *demos* a la que se refiere Robert Dahl.<sup>3</sup>

La recuperación de los regímenes democráticos en los países del Cono Sur marcó un verdadero momento de ruptura respecto de lo acontecido durante las décadas precedentes. Los presidencialismos como forma de gobierno atravesaron diferentes desafíos y adquirieron también distintas características a lo largo de los procesos de transición, superando los riesgos de su interrupción abrupta mediante golpes de Estado, consolidando sus procesos electorales de recambio de gobierno y alternancia en el poder. Han pasado por distintas etapas siempre en el centro de la escena política: tanto en la dimensión de la forma de gobierno como en el nivel del ejercicio del poder Ejecutivo como función decisiva de la gobernabilidad.

2\ En el caso argentino, por ejemplo, los debates sobre la forma de gobierno llegarán a incluir una monarquía constitucional (posición impulsada por Manuel Belgrano) como alternativa al presidencialismo concebido desde los Estados Unidos. Ya en la línea de este último, y tomando como base los escritos de *El Federalista*, Alberdi propondrá las bases para un sistema adecuado a la realidad argentina, que se debatirá entre la república posible y la república verdadera. El orden constitucional argentino sancionado en 1853/60 adoptó el sistema presidencialista de gobierno de filiación norteamericana, pero poniendo énfasis en las potestades del Ejecutivo; por eso, se lo llamó «presidencialismo fuerte».

3\ Robert Dahl concibe al *Demos* como la comunidad política de una sociedad o, en otras palabras, aquel o aquellos sector/es de una sociedad que se encuentra/n habilitado/s para participar políticamente (Dahl, 1991).

Un primer interrogante que plantean las líneas precedentes es el siguiente: la reinstauración del régimen democrático ¿implicó la restauración de los tipos de presidencialismo vigentes y conocidos en la región hasta antes del último ciclo autoritario o supuso más bien la instalación de un nuevo tipo de presidencialismo?

## **EL CASO ARGENTINO: TRANSICIÓN POR RUPTURA**

¿Cuáles eran las referencias o antecedentes que estas nuevas presidencias encontraban en el pasado? Para este ejercicio conjetural, se propone retrotraer el análisis al punto de partida del presidencialismo «realmente existente» en la Argentina contemporánea, el que marca el momento de la recuperación del régimen democrático en diciembre de 1983 y el definido por las condiciones que signaron la presidencia de Raúl Alfonsín durante el período 1983–1989, su estilo de liderazgo, el rol que en términos integrales sostuvo como titular del poder Ejecutivo durante su mandato y, luego, como jefe del principal partido de la oposición y figura referencial en su condición de expresidente hasta su muerte, el 31 de marzo de 2009.<sup>4</sup>

4\Para el análisis del presidencialismo en las «nuevas democracias» de los años 80 tomamos como referencia el debate teórico que sostienen las posturas de Juan Linz (1990) y Scott Mainwaring–Matthew Shugart (1994). Mientras el primero, tomando las bases del presidencialismo tradicional, efectúa una crítica a dicho sistema de gobierno desde una posición favorable al parlamentarismo, los segundos lo cuestionan al sostener que sus tesis y críticas descansan exclusivamente en los quiebres democráticos ocurridos en el pasado y no debidos exclusivamente al diseño institucional. Los presidencialismos, señalan estos autores, pese a sus defectos y problemas, contienen un cúmulo de resortes para prevalecer como forma de gobierno, y esto es lo que ha ocurrido, de hecho, en el caso de las transiciones democráticas en América latina. Mainwa-

La hipótesis que se sostiene en este artículo postula que la presidencia de Alfonsín sienta las bases de un tipo característico de presidencialismo temperado, y a la vez intensivo, en el cual el atributo del liderazgo presidencial está orientado a poner en marcha y proteger la institucionalidad democrática recuperada y, al mismo tiempo, a cuestionar y replantear críticamente los problemas y distorsiones que frustraron las experiencias democráticas precedentes. Desde dicha crítica, el tipo de liderazgo presidencial postulado y ejercido por Alfonsín diseñará pilares fundamentales de la nueva democracia al mismo tiempo que dejará abiertos y sin resolver algunos de sus problemas característicos.<sup>5</sup>

El programa de reformas que planteará Alfonsín para dar respuesta a dichos desafíos se verá parcialmente concretado después de su presidencia, con la reforma constitucional de 1994, pese a que los aspectos innovadores de dicha reforma vinculados al funcionamiento del régimen político tendrán cumplimiento parcial o limitado y confrontarán con el decisionismo presidencialista, dominante durante los dos gobiernos de Carlos Menem en la década del 90 y en las que le siguieron.

Los presidentes que sucederán a Alfonsín se encontrarán de nuevo con las paradojas del hiperpresidencialismo: la fortaleza circunstancial del recurso excepcional encubrirá una debilidad estructural inherente a sus propias limitaciones intrínsecas. Frente a estas distorsiones, Alfonsín seguirá planteando la idea de un «presidencialismo alternativo», sucedánea de la esbozada por Giovanni Sartori (1994), de una «democracia de dos motores».

---

ring y Aníbal Pérez Liñán actualizan dicho debate en Mainwaring S. y Pérez Liñán A. (2019).

5\ El tema es tratado en Bosoer F. y Vázquez J.C. (2012).

Es importante subrayar que el análisis, en este caso, se concentrará en la singularidad del tipo de liderazgo presidencial durante el primer período tras la recuperación de la democracia en la Argentina, sin efectuar de manera sistemática contrapuntos con aquellos que le sucedieron. Se fundamentará que la reinstauración democrática en el caso argentino no significó la restauración del presidencialismo que rigió de manera predominante e intermitente a lo largo de gran parte del siglo XX, sino la construcción de uno de diferente tipo, capaz de enfrentar con éxito los obstáculos que obstruyeron o frustraron la consolidación de un régimen democrático en el pasado.

Durante el período 1983–1989 la figura presidencial se desmarca del lugar que había tenido tradicionalmente como principio y fin de la estabilidad del régimen político y se constituye como actor instituyente de una renovada legitimidad democrática; una suerte de «anticiclón» de presiones y tensiones, que preserva al poder Ejecutivo de ataques directos e indirectos de factores de poder intra y extraestatales vinculados con el pasado autoritario, convoca a la movilización ciudadana y utiliza la centralidad de su investidura para generar «acciones laterales» sobre los pilares de un régimen reinstaurado que se estaba levantando por sí mismo, abriéndose camino bajo las amenazas de involución.

## **ENTRE HAMILTON, MADISON Y ARENDT**

Este nuevo rol de la figura presidencial se prefiguró como un desafío a la concepción tradicional del presidencialismo, buscando un enfoque diferente tanto respecto del modo en que fue entendido por las teorías clásicas del republicanismismo que influyeron en los constituyentes argentinos del siglo XIX, cuanto de las categorías dicotómicas de la política

comparada. Su condición de *rara avis* implicó la búsqueda de un poder Ejecutivo que debería hacerse fuerte a través de su autolimitación: ecuación difícil de encuadrar en el marco de los postulados clásicos de Alexander Hamilton y James Madison. Un presidencialismo autolimitado en aras de construir un poder Ejecutivo fuerte desafiaba simultáneamente el modelo de presidencialismo fuerte de Hamilton y el modelo de equilibrio de poderes de Madison, en una limitación que proviene del propio titular del poder Ejecutivo, y no solo del sistema de frenos y contrapesos que, según este pensador, debía lograrlo.

¿Cómo entender esa fortaleza, entonces? Más allá del debate originario del constitucionalismo norteamericano y sus influencias sobre el debate constitucional en la Argentina, la clave puede encontrarse en la interpretación que realizará Hannah Arendt de la frase apodíctica de Montesquieu: «Solo el poder contrarresta al poder». En efecto, en su obra *Sobre la revolución* (1992) Arendt postula que se debe completar dicha frase del siguiente modo: «Solo “el poder contrarresta el poder”: sin destruirlo, sin sustituir el poder por la impotencia» (153). Ciento treinta años después, el desafío con el que se encuentra la democracia argentina reinstaurada radica en la limitación del poder en un doble nivel: dar cabida (y eventualmente neutralizar) las presiones y demandas de los distintos actores políticos y sociales organizados y, en ese cometido, limitar el propio poder presidencial para preservarlo de su propia entropía, mientras promueve, al mismo tiempo, el ejercicio de una nueva dinámica de convivencia política.

Así lo entiende Alfonsín al asumir un papel innovador al frente del poder Ejecutivo: si «solo el poder contrarresta el poder», entonces la estrategia consistirá en promover y dotar de marcha propia desde su propio poder aquel poder de las otras dos instancias que, junto al Ejecutivo, renacían

con la democracia: el Judicial y el Legislativo. Los tres poderes debían actuar de manera autónoma y convergente para llevar adelante una dinámica institucional que hiciera prevalecer la estabilidad y consolidación del sistema democrático frente a los factores exógenos y problemas endógenos que dificultaban esta consolidación.

Pero, para lograrlo, el ejercicio del poder presidencial que inauguraba la transición democrática no podía quedar circunscripto a aquel presidencialismo tradicional establecido en la Constitución de 1853 y cuya vigencia efectiva se había perdido a partir de 1930: debía delinearse un nuevo tipo de presidencialismo que no avasallara a los demás poderes y evitara al mismo tiempo su neutralización y parálisis. Tomando la cita de Arendt, el poder presidencial constituido debería ser lo suficientemente equilibrado para que, no siendo avasallador, tampoco se tornara impotente.

La lectura de Arendt nos proporciona algunas claves para una aproximación filosófico-política al tipo de liderazgo presidencial que representó Alfonsín durante su gobierno. Al analizar los postulados de Montesquieu sobre la división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos puede leerse que el principio de la separación de poderes no solo proporciona una garantía contra la monopolización del poder por una parte del gobierno, sino que realmente implanta, en el seno del gobierno, una especie de mecanismo que genera constantemente nuevo poder, sin que, no obstante, sea capaz de expandirse y crecer desmesuradamente en detrimento de los restantes centros o fuentes de poder. (Arendt, 1992:154)

De este modo, se explica por qué el liderazgo presidencial debía operar desde el centro de la escena política fortaleciendo el rol de los poderes legislativo y judicial: no para cubrirse tras ellos, sino para dar lugar a la reinstauración de su propia fuerza; y utilizarla —junto a la de una figura

presidencial atemperada, pero con un liderazgo de fuerte contenido republicano— en el reaseguro de la transición democrática. Ello posibilitaría lograr ese «mecanismo capaz de generar constantemente nuevo poder» y aunar el funcionamiento sistémico de los tres poderes republicanos junto al poder de la sociedad civil en la construcción de una democracia que superara los condicionamientos que habían frustrado su continuidad en el pasado.

Bajo estas premisas, el ejercicio del liderazgo presidencial de Alfonsín tendrá características particulares, inaugurales e inciertas, que transitan entre el formato constitucional y la práctica institucional concreta, en un escenario por demás delicado, cuya complejidad demandará definir un tipo de figura presidencial que excedía la dicotomía clásica entre un poder Ejecutivo autónomo y dominante y un poder Ejecutivo controlado y limitado.

## **EL PRESIDENCIALISMO DURANTE LA PRESIDENCIA (1983-1989)**

En los momentos políticos decisivos, Alfonsín entendió que debía privilegiar la fortaleza de largo plazo del sistema democrático y utilizar todo el capital del poder presidencial para robustecer la institucionalidad y encausar los conflictos y tensiones sin producir rupturas o derramamientos de sangre. Así lo describirá en aquel momento un analista norteamericano:

En los primeros años de la democracia, Raúl Alfonsín estaba solo en el mando. Fue el único líder que pudo guiar a la Argentina a través de esas aguas peligrosas. Alfonsín es una rareza argentina; combina el carisma con el impulso democrático. Respeto la ley. Más importante aún, fortalece la democracia con el pragmatismo. (Poneman, 1988)

Desde el primero al último día de su gestión, desde la puesta en marcha de los procesos y juicios de lesa humanidad, la conformación de la CONADEP y la elaboración del Informe «Nunca Más», el Juicio a las Juntas, así como las sucesivas crisis militares hasta el asalto al cuartel de La Tablada, fueron acontecimientos que pusieron a prueba y en tensión máxima la autoridad y el poder presidenciales.

En simultáneo con a la dimensión política y militar, la presidencia de Alfonsín tuvo otros frentes acuciantes en la *dimensión económica y social*. Su presidencia debió enfrentar las deudas externa e interna, en el marco de una «*década perdida*» latinoamericana sumamente adversa en la que pesaba además el deterioro de los términos de intercambio. Las prioridades políticas marcaron la actuación del gobierno: desactivar los factores que conspiraban contra la posibilidad de que la transición democrática llegara a buen término insumió, desde el inicio hasta el final del mandato, una parte importante de las energías de gobierno. Por ello es que durante los primeros tramos de su gestión, se tendió a considerar que sorteando los principales obstáculos, la democracia y sus instituciones restauradas darían una respuesta firme y natural al escenario de crisis económica que el país enfrentaba. Pero tal estrategia resultó insuficiente: la «*década perdida*» traía consigo embates que excedían (y por mucho) lógicas domésticas de actuación económica y surgiría una nueva amenaza para los argentinos: la hiperinflación.

Quedarán ya en el camino las propuestas de reforma sindical, obras sociales y seguro nacional de salud, por la oposición frontal del justicialismo y la dirigencia gremial. El Plan Austral, en junio de 1985, tuvo un buen comienzo y recepción, pero la inflación —que ya se arrastraba en niveles oscilantes desde hacía varias décadas— volvió a cobrar una tendencia ascendente en 1986, y en 1987 evidenció la necesidad



de una reforma estructural de la economía. Fue en ese año cuando se anunció una serie de medidas paulatinas dirigidas a la reforma del sector público, pero las mismas no tuvieron una acogida favorable ni en un Congreso con mayoría opositora, ni en el propio radicalismo. La oposición sindical, por otro lado, se tradujo en una creciente conflictividad gremial con paros generales de la CGT y movilizaciones en repudio de la política socioeconómica del gobierno.

De tal modo, las elecciones presidenciales del 14 de mayo de 1989 constituirían una victoria pírrica para el presidente Alfonsín. La Unión Cívica Radical llevó como candidato presidencial al gobernador de Córdoba, Eduardo Angeloz, mientras el justicialismo se presentaba con el gobernador de La Rioja, Carlos Menem como líder de características a la vez renovadoras y conservadoras, democráticas y populistas, acompañado en la fórmula por el exintendente de Lomas de Zamora, Eduardo Duhalde, buscando restituirle al peronismo su condición de movimiento mayoritario.

El triunfo de Menem significó una derrota política para Alfonsín pese a lo cual logró concretar el propósito mayor: la transmisión del poder a otro presidente elegido por el pueblo. Ante la gravedad de la situación económica y social y el escaso margen de maniobra que le quedaban para gobernar, Alfonsín decide adelantar cinco meses el traspaso del mando al presidente electo, para el 8 de julio del '89.

Las elecciones presidenciales anticipadas y la entrega adelantada del gobierno mostrarán el doble carácter asumido por el presidente, en el centro de la escena institucional y los bordes del sistema político, reforzando la democracia desde los flancos: la derrota electoral y el final anticipado del gobierno fueron asumidos por Alfonsín como sacrificios que debían aceptarse para transitar exitosamente

las pruebas de consistencia de la nueva democracia.<sup>6</sup> Así lo explicó en su último mensaje ante el Congreso, el 1° de mayo del año 89, a dos semanas para las elecciones, al subrayar la proximidad del acontecimiento histórico que representaba la primera sucesión presidencial en los marcos de la normalidad institucional que se empezaba a considerar a esa altura como un bien adquirido.<sup>7</sup>

Un nuevo tipo de presidencialismo quedaba delineado: un presidencialismo temperado y a la vez intenso, alejado de un hiperpresidencialismo avasallante, pero no por ello impotente a la hora de conducir el país hacia una democracia de largo aliento. La retrospectiva histórica permite vislumbrar un poder Ejecutivo fuerte y equilibrado que, contra todos los obstáculos y ante un escenario sumamente adverso, logró cimentar pilares fundamentales de la democracia: la reconstrucción de la memoria sobre pilares de verdad

6\ Cuando el 8 de julio de 1989 Raúl Alfonsín le entregó los atributos del mando a Carlos Menem, ocurría en la Argentina algo más que el de por sí trascendente primer recambio de gobierno desde la recuperación del régimen democrático, que representaba al mismo tiempo la primera alternancia entre las dos principales fuerzas políticas del país desde 1916, cuando arriba a la presidencia Hipólito Yrigoyen luego de la serie de presidentes conservadores que se sucedieron en el poder desde la organización nacional. Si se considera desde el establecimiento del sufragio universal, secreto y obligatorio con la Ley Sáenz Peña, en 1912, el traspaso legítimo del poder de un partido a otro, y de un líder político a su adversario principal ocurrido en el '89 fue, en realidad, el primero en la historia de la democracia moderna en la Argentina (Bosoer y Leiras, 2001).

7\ Así lo señalará el propio Alfonsín en sus memorias: «Siempre pensé —y lo dije varias veces— que la prueba decisiva del éxito del camino iniciado en 1983 era llegar a las elecciones de 1989. Lo que no se pudo conseguir en los períodos constitucionales iniciados en 1952, en 1958, en 1963 y en 1973, estábamos a punto de lograrlo entonces. Nada ni nadie iba a arrebatararnos esa conquista cívica. En esa competencia cívica, el gobierno que concluía su mandato era, necesariamente, un protagonista más, un objeto de examen, de apoyos y de rechazos. Su acción se ubicaba en el ojo de la tormenta; lo sabía bien y así lo asumí» (Alfonsín, 2004, Capítulo 4).

y justicia en el abordaje de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura; el juicio civil a las juntas militares; la plena vigencia y actuación sin interferencias de los poderes Legislativo y Judicial; y un liderazgo presidencial responsable en el manejo de las crisis militares y los juicios de lesa humanidad.<sup>8</sup>

Durante este primer gobierno tras la recuperación democrática, el liderazgo presidencial actuó como timonel en las tormentas que condujo el barco de la democracia de la transición a su consolidación institucional. En este rol, no adoptó características omnipotentes ni decisionistas: su fortaleza nació de una capacidad de autolimitación que permitió a los demás poderes concentrarse en la labor institucional, más allá de sus funciones como frenos y contrapesos del Ejecutivo. No se recurrió, por otra parte, a otros recursos atribuidos tradicionalmente al presidente, con o sin la participación del Congreso, como el de las intervenciones provinciales: por primera vez un gobierno constitucional terminaba su mandato sin apelar a dicho recurso. El Estado de sitio, otra herramienta recurrente en la historia argentina anterior a 1983, fue decretado en una sola ocasión, y de manera limitada, en octubre de 1985 y por 60 días, para garantizar el proceso electoral frente a la ola de amenazas y

8\ El manejo de la crisis de Semana Santa de 1987, al producirse el primer levantamiento militar «carapintada» fue una demostración de fuerza y a la vez de templanza por parte de Alfonsín, indicando que no elegiría contestar a la insubordinación de la represión con más represión. De allí que la frase enunciada desde los balcones de la Casa Rosada frente a una Plaza de Mayo colmada de gente, al regresar de Campo de Mayo, referida al feliz deseo pascual y a la expresión de que la casa estaba en orden, llevara sobre su final la puntuación: ...y no hay sangre en la Argentina. Sobre los pormenores y trastiendas de la decisión política durante la crisis de Semana Santa de 1987, ver Alfonsín (2004:52-79), Jaunarena (2011:157-183) y Gerchunoff (2022:179-215).

actividades conspirativas de grupos vinculados a la última dictadura.<sup>9</sup>

Desde fines de 1985 y hasta fines de 1988, mientras enfrentaba los complejos desafíos de la gobernabilidad, Alfonsín promoverá la búsqueda de acuerdos para una serie de reformas institucionales, económicas y educativas relevantes. Entre las institucionales proponía aquellas que contribuyeran a descentralizar el poder, como el traslado de la capital al sur del país, y a favorecer los consensos, como la reforma constitucional, entendiendq que el sistema presidencialista no incentiva los acuerdos, sino que estimula la confrontación.<sup>10</sup> El nuevo tipo de presidencialismo se verá reflejado en el proyecto de reforma constitucional elaborado por el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD), bajo la coordinación del jurista Carlos Nino. De allí partirá la propuesta de transformar el presidencialismo argentino que permitiera atenuar el personalismo y superar el hiperpresidencialismo,

9\ Sobre este trasfondo histórico —recordará Alfonsín— la experiencia iniciada en la Argentina el 10 de diciembre de 1983 cobraba significados, valores y méritos que no podían ser ignorados. El gobierno que presidía era el primero en toda la historia del país que llegaba a las postrimerías de su mandato sin presos políticos, ni leyes persecutorias, ni órganos de prensa clausurados, ni policías bravas, ni interventores instalados en provincias, sindicatos o universidades. Ni un solo gesto de nuestra trayectoria en el poder reflejó las inclinaciones autoritarias de las que estuvieron plagados gobiernos constitucionales del pasado. Ni un solo paso dado por nuestra administración estuvo encaminado a oprimir, amenazar o intimidar (Alfonsín, 2004:24).

10\ Al referirse a ese proyecto, escribirá Alfonsín: «Siempre creí que la marcha emprendida hacia la democratización del país tenía que incluir formas de acción contra esos atavismos políticos y culturales; formas que incluyeran también correctivos para aquellas instituciones de nuestro sistema político que aseguraban la continuidad de tales rémoras. Con ese espíritu propusimos en su momento a la ciudadanía y a las demás fuerzas políticas el proyecto de una reforma constitucional que apuntara a redefinir en un sentido más democrático la naturaleza del gobierno» (2004:155). Ver también, Gil Lavedra, R. (2018).

acordada con el presidente del Partido Justicialista y gobernador bonaerense Antonio Cafiero en enero de 1988.

El debate sobre la reforma constitucional y las iniciativas reformistas recobrarían impulso años más tarde en un nuevo contexto político-institucional, cuando el presidente Menem empieza a impulsar la idea de una reelección presidencial que le habilitara un segundo mandato. Dicha reforma tendría otra orientación, dirigida a afianzar el presidencialismo en el marco de las reformas económicas implementadas. La historia por venir mostraría que el acuerdo radical-justicialista de 1988 sería un antecedente del pacto firmado en Olivos el 14 de noviembre de 1993 por Menem y Alfonsín, acompañado del llamado Acuerdo de la Rosada, en el que se sella el Núcleo de Coincidencias Básicas que serían materia de la reforma constitucional de 1994. Pese a mantenerse en sus rasgos esenciales, el presidencialismo que Alfonsín había buscado modificar —en la teoría y en la práctica— durante su mandato, esta reforma contendría elementos fundamentales para su paulatina transformación.

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994**

Alfonsín no solo será el principal impulsor y arquitecto político-intelectual de la reforma constitucional de 1994, sino que cumplirá, también, un papel protagónico al frente del bloque de convencionales constituyentes de su partido en la Convención Reformadora que se reúne en Santa Fe, entre mayo y agosto del '94. El expresidente redactará personalmente varios de los artículos y cláusulas incorporadas y reconocerá como una de las principales consecuencias transformadoras de la reforma el haber podido plasmar una nueva forma de convivencia política entre mayorías y

minorías, entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y entre la Nación y las provincias.

En otros términos, el mejoramiento del sistema presidencial de gobierno y de la forma de organización del poder —aunque el hiperpresidencialismo entonces dominante no lo dejara ver con claridad— estaba apuntando a demarcar, según su perspectiva, el fin de las pretensiones hegemónicas, de la arrogación de mayorías absolutas y de la lógica de los antagonismos irreductibles.

La reseña de los cambios que introdujo la reforma constitucional del '94 puede cotejarse, en tal sentido, con las orientaciones generales y contenidos específicos del proyecto de reforma constitucional del CCD del '88. Los resultados inmediatos fueron visibles y concretos solo en algunos de sus puntos principales; entre ellos, además de la reelección presidencial, admitida por un solo período sucesivo y el acortamiento del mandato presidencial de seis a cuatro años, la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la elección directa de su jefe de gobierno; la modificación del sistema electoral, con la elección directa del presidente (eliminación del Colegio Electoral) y la incorporación de la segunda vuelta cuando no estuviera definida una mayoría clara; la elección directa de los senadores y la inclusión de un tercer senador por la minoría de cada provincia y la creación del Consejo de la Magistratura.

En la conclusión de la tarea reformista, Alfonsín estimó que se habían introducido correctivos y frenos a las pretensiones hegemónicas y movimientistas de las corrientes o liderazgos neopopulistas que proliferaban en esa época con intenciones de instalar un modelo de democracia delegativa, autoritaria y con partidos políticos débiles. Asimismo, la reforma estableció, entre otras cosas, la obligatoriedad del voto, en el marco del pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular. La

importancia de esta cláusula se relacionaba con la aparición de expresiones que abogaban por la supresión de la obligatoriedad establecida por ley. Del mismo modo, la reforma incorporó a la Constitución normas para su propia defensa, en consonancia con las ya incorporadas en la ley de defensa de la democracia y la inclusión de los partidos políticos como instituciones fundamentales de la vida democrática.

Estos avances, reconocía Alfonsín, ocurrieron en un contexto político adverso, en pleno despliegue de un modelo hegemónico, pese a lo cual, se valoraba el haber alcanzado una Carta Magna que podía ser, además de un reaseguro de la convivencia pluralista, una carta de derechos y mandatos para trabajar hacia el futuro con ideas, proyectos y programas de carácter progresista.

Otras modificaciones importantes en el texto constitucional, como la introducción de la figura del Jefe de Gabinete con responsabilidad parlamentaria, no se llegaron a incorporar a las prácticas políticas y el mejor funcionamiento institucional porque no existió una voluntad en ese sentido por parte de la mayoría justicialista; la cual, en lo esencial, mantuvo durante las dos presidencias de Carlos Menem una filosofía del poder fuertemente conservadora, presidencialista y «decisionista» asociada tanto a una de las vertientes que conformaron su tradición histórica como a la propia experiencia de gobierno y el estilo de liderazgo.

Las limitaciones de los poderes presidenciales no se cumplieron como lo mandaba la Constitución reformada y la figura del Jefe de Gabinete resultó subalternizada, circunscripta al papel de un ministro coordinador en la esfera del poder Ejecutivo. Pero es cierto también que ello fue así porque el gobierno de Menem mantuvo una mayoría parlamentaria, hasta fines de 1997, y luego, la dinámica de las prácticas políticas siguió atada a una cultura arraigadamente presidencialista, hasta el derrumbe del malogrado

gobierno de la Alianza presidido por Fernando de la Rúa, a fines de 2001.

La reforma constitucional, en tal sentido, tuvo implementación y cumplimiento parcial y dejó abiertas materias pendientes de tratamiento legislativo, reglamentación jurídica o implementación política. Entre ellas, cabe mencionar las formas de democracia semidirecta como la consulta popular, la coparticipación federal y la regionalización, la construcción de un renovado y fortalecido sistema de partidos políticos que expresen de manera genuina las distintas trayectorias y afinidades ideológicas y al más amplio espectro social y las nuevas formas de representación colectiva, la defensa de la competencia, la regulación medioambiental y el reconocimiento de los pueblos originarios, entre otras. La prédica de Alfonsín, a partir de entonces, buscó colocar a la Constitución reformada como una plataforma programática para la agenda de la democracia, de cara al siglo XXI.

## **LA IDEA DE UN «PRESIDENCIALISMO ALTERNATIVO»**

Giovanni Sartori fue quien primero planteó, en su propuesta de un «presidencialismo alternativo», la idea de un sistema «con dos motores». El presidencialismo y el parlamentarismo, explica Sartori, son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema, el motor es el presidente; en el segundo, lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentarismo no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar (Sartori, 1994).

El semipresidencialismo, «presidencialismo alternativo» o «presidencialismo intermitente», en cambio, podría considerarse como un sistema con dos motores. La idea básica



en este caso es la adopción de un sistema mixto, motivado o castigado por componentes de carácter parlamentarista o presidencialista que se activarían cuando uno u otro poder dejan de funcionar con plenas capacidades. En palabras de Sartori, «lo fundamental es tener una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta» (1994:168).

¿Qué aplicaciones puede tener esta idea al análisis del diseño institucional y el funcionamiento de la democracia en la Argentina contemporánea? ¿En qué medida resulta pertinente el debate sobre posibles formas mixtas, mayores componentes parlamentarios en un presidencialismo que, a todas luces, ha mostrado tanto su vigencia como sus limitaciones y déficit a lo largo de las últimas tres décadas?

La democracia argentina, como hemos observado, de Raúl Alfonsín a Cristina Fernández de Kirchner (1983–2015), puede ser definida como un sistema «de un solo motor», en el que la gobernabilidad descansa de manera extensiva e intensiva sobre la fortuna y virtud de quien detenta el timón presidencial (Bosoer, 2009; Quiroga, 2005, 2010; Ferraro y Rapoport, 2008). Presidencialismo puro, atenuado tímidamente por la reforma constitucional de 1994, con rasgos de hiperpresidencialismo durante el gobierno de Carlos Menem y evidenciando las deficiencias clásicas durante el período interrumpido de Fernando de la Rúa; en los términos en que las distinguió Juan Linz: legitimidad dual, rigidez del mandato, sobrecarga de tensiones sobre el presidente, lógica del ganador único o «suma cero», parálisis y crisis de gobernabilidad.

De haberse apelado a los mecanismos e incentivos introducidos por la reforma del '94, tal vez la presidencia de De la Rúa hubiera tenido otro destino; el presidente podría haber evitado su caída acordando una cohabitación con la oposición, que había triunfado en las elecciones legislativas de

octubre de 2001, designando un jefe de gabinete propuesto por la nueva mayoría en el Congreso y abriendo las puertas a un posible gobierno de coalición.

De todos modos, con el estallido político y social de fines de 2001 se produjo la primera experiencia de crisis institucional por renuncia del presidente que se resuelve poniendo en marcha los mecanismos parlamentarios de sucesión previstos por la Ley de Acefalía. Con la gestión de Eduardo Duhalde (2002–2003), surgida del mandato parlamentario y al frente de un gobierno de coalición con responsabilidad parlamentaria, Alfonsín entiende que se está introduciendo un elemento de carácter parlamentarista en el marco de las capacidades y recursos institucionales existentes. Un gobierno de coalición en el que, si bien la figura del presidente mantiene sus facultades dentro del formato presidencialista, gobierna con lógicas y bajo condiciones más cercanas a las de un sistema semiparlamentario.

La introducción del *ballotage*, por su parte, obliga a los competidores a conformar coaliciones más amplias para alcanzar mayorías eficientes. Las elecciones presidenciales de abril de 2003, y la posterior de renovación legislativa en octubre de 2005, cuyo epicentro fue ubicado en la figura presidencial y el liderazgo de Néstor Kirchner al frente de una nueva coalición mayoritaria, pusieron en evidencia una voluntad de transformación del sistema político y un proyecto de poder que, sin embargo, terminó refrendando el régimen presidencialista. Según algunos autores, tras el triunfo de Cristina Kirchner en 2007, el sistema político se acercaba a un presidencialismo con «dos motores» por la circunstancia particular del poder bicéfalo que representaban el expresidente y su esposa y sucesora (Quiroga, 2010:162).

La resignificación del presidencialismo está asociada en este caso a un cambio de autoridad que no modificó la lógica política imperante; y que en algunos aspectos, por el

contrario, la reforzó. Lo que asomaba, más bien, era un liderazgo que transformaba la esfera del Ejecutivo en una entidad dual además de neopatrimonial; un sistema de poder ejercido por un doble liderazgo: por un lado, una especie de «jefe de Gobierno» en las sombras y a la vez líder partidario, en el llano, Néstor Kirchner; y por el otro, un «jefe de Estado» con todas las facultades constitucionales, la presidente Cristina Fernández de Kirchner.

Por otra parte, la permanente invocación a la emergencia supuso un refuerzo del decisionismo presidencialista que seguía las mismas prácticas durante los gobiernos de Menem en los años 90 y luego continuados durante el corto período de De la Rúa con el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y las facultades delegadas (Quiroga, 2016:87-118). Pero, por otro lado, ante la ausencia de liderazgos partidarios fuertes y pérdida de centralidad de los partidos tradicionales, el «presidencialismo de coalición» empieza a verse como una necesidad para poder gobernar, y esa es la matriz de la que nacen los dos protagonistas de la escena política de las dos primeras décadas del siglo XXI que ocupan el lugar del peronismo y el «no peronismo»: el Frente para la Victoria, luego Frente de Todos, y Cambiemos (PRO, UCR y CC), luego Juntos por el Cambio.

En 2008, en una de sus últimas intervenciones públicas de carácter político, al analizar el desenlace del conflicto entre el gobierno y las entidades agropecuarias, Alfonsín volverá a introducir la idea de «una democracia de dos motores»:

La democracia no puede funcionar con un solo motor, sea cual fuere el respaldo popular que un presidente obtenga en las urnas cuando es elegido. El híper presidencialismo argentino es eso: la democracia de un solo motor. Esta nueva etapa ofrece la oportunidad de colocarle otro motor a la democracia, que no obstruya sino que complemente y enriquezca la

tarea del gobierno y de la oposición. De tal modo, la república democrática podrá funcionar mejor, con un parlamento activo y una sociedad civil que se expresa en su pluralidad y en paz, sin miedos ni coerciones, y que puede influir en la dinámica de las decisiones.<sup>11</sup>

Los ciclos del presidencialismo argentino a lo largo de las últimas cuatro décadas estuvieron signados por las figuras presidenciales que constituyeron el polo de referencia central del sistema político. Desde la recuperación democrática de 1983 hubo cinco alternancias entre gobierno y oposición (de Alfonsín a Menem, en 1989, de Menem a De la Rúa en 1999, de De la Rúa a Duhalde en 2001, de Cristina Kirchner a Mauricio Macri en 2015 y de Macri a Alberto Fernández en 2019). Esto quiere decir que ningún partido retuvo la presidencia por más de tres períodos, a lo que se suma que tras el colapso del bipartidismo imperfecto en 2001, lo que tendió a producirse es la formación de coaliciones dominantes de distinto signo antes que el trasvasamiento a un partido hegemónico. El bipartidismo tradicional y el predominio del peronismo como movimiento político mayoritario dejan paso a una reconfiguración que sigue teniendo mucho de las formas tradicionales mientras recoge los cambios y fenómenos emergentes de la Argentina poscrisis.

De alguna forma, esta tensión entre las reglas de juego del régimen político, el ejercicio del poder presidencial y las

11\ Raúl Alfonsín, *Otro motor para la democracia*, en *Clarín*, 20/07/2008. Esta sería una de las últimas intervenciones políticas del ex presidente. Fallece el 30 de marzo de 2009, a los 82 años, luego de soportar una enfermedad terminal, y recibirá un multitudinario homenaje cívico que quedará como una suerte de testimonio político póstumo. Lo mismo ocurriría un año y medio después, el 27 de octubre de 2010, con la sorpresiva muerte del ex presidente Néstor Kirchner.

prácticas agonales del conflicto político se vincula con lo que en otras épocas se definía como la distinción entre «democracia formal» y «democracia sustancial». Hay una corriente de interpretación que tiende a asumir que lo que está en juego es la orientación ideológica de un gobierno o la personalidad de un gobernante, antes que el propio desarrollo de la gobernabilidad democrática; entendiendo a esta última como aquella que dota a los gobiernos legítimos de plenas capacidades para llevar adelante sus políticas y a las sociedades de todas las garantías y mecanismos para que el poder no sea ejercido de manera arbitraria o discrecional.

Gobiernos que se consideran llamados a protagonizar epopeyas refundacionales o salvatajes de la patria u oposiciones empujadas a asumir un papel contestatario, reactivo o testimonial, tienden a entender la continuidad en el poder como perpetuación y el cambio o alternancia como ruptura. Es este un condicionante que sigue pesando sobre las posibilidades y oportunidades de avanzar hacia una democracia de mayor calidad, que no siga dependiendo tan fuertemente de la existencia —o la vacancia— de un liderazgo presidencial de carácter decisionista. En tal sentido, la gestión presidencial de Raúl Alfonsín, su tarea constituyente, su reflexión crítica sobre el presidencialismo argentino y su propuesta reformista, siguen siendo una fuente de referencia ineludible para la democracia argentina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFONSÍN, RAÚL (2004).** *Memoria política*. Fondo de Cultura Económica.
- ALFONSÍN, RAÚL (2008).** *Fundamentos de la República Democrática*. Eudeba.
- ARENDRT, HANNAH (1992).** *Sobre la revolución*. Alianza Universidad.
- BOSOER, FABIÁN (2009).** Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983–2008 ¿democracia de uno o dos motores». *Sociedad Global*, Vol. 3, Núm. 1. Universidad Abierta Interamericana, páginas 157–170.
- BOSOER, FABIÁN Y VÁZQUEZ, JUAN CRUZ (2012).** El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica. En Santiago Leiras (Comp.) *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983–2008*, Prometeo.
- BOSOER, FABIÁN Y LEIRAS, SANTIAGO (2001).** Los fundamentos filosófico–políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989–1999: ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina? En Julio Pinto (Comp.) *Argentina entre dos siglos. La política que viene*, Eudeba.
- BOTANA, NATALIO (1998).** *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Sudamericana.
- DAHL, ROBERT (1989).** *La Poliarquía. Participación y oposición*. REI.
- DAHL, ROBERT (1991).** *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Taurus.
- DIAMOND, LARRY (2000).** El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia. En Ernesto López y Scott Mainwaring (Comp.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- FABBRINI, SERGIO (2009).** *El ascenso del príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica.
- FERRARO, RICARDO Y RAPPOPORT, LUIS (2008).** *Presidencialismo absoluto y otras verdades incómodas*. El Ateneo.

- FERREIRA, RAÚL GUSTAVO (2003).** *La Constitución vulnerable. Crisis argentina y tensión interpretativa.* Hammurabi.
- GERCHUNOFF, PABLO (2022).** *Raúl Alfonsín. El planisferio invertido.* Edhasta.
- GIL LAVEDRA, RICARDO (2018).** *La obsesión de Raúl Alfonsín, La Nación, 30 de octubre.*
- GIUSSANI, PABLO (1986).** *Los días de Alfonsín, Buenos Aires. Legasta.*
- GIUSSANI, PABLO (1987).** *¿Por qué, doctor Alfonsín? Sudamericana.*
- HUNTINGTON, SAMUEL (1994).** *La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX. Paidós.*
- JAUNARENA, HORACIO (2011).** *La casa está en orden. Memoria de la transición. Taeda.*
- LEIRAS, SANTIAGO (COMP.) (2010).** *Estado de excepción y democracia en América latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada. Politeia/Homo Sapiens.*
- LINZ, JUAN (1990).** *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia? En Juan Linz, Arturo Valenzuela y Arendt Lipjhart, Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria. Universidad Católica de Chile.*
- LINZ, JUAN Y STEPAN, ALFRED (1996).** *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe. Johns Hopkins University Press.*
- LORENZ, FEDERICO (2007).** *Combates por la memoria. Huellas de la dictadura en la historia. Capital Intelectual.*
- MAINWARING, SCOTT Y SHUGART, MATTHEW (1994).** *Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 34, Num. 135, IDES.*
- MAINWARING, SCOTT Y PÉREZ LIÑÁN, ANÍBAL (2019).** *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída. Fondo de Cultura Económica.*

- NOHLEN DIETER Y MARIO FERNÁNDEZ (ED.)** (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Nueva Sociedad.
- NOVARO, MARCOS (COMP.)** (2002). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Grupo Editorial Norma.
- PINTO, JULIO (COMP.)** (1996). *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires.
- PONEMAN, DANIEL** (1988). *La democracia argentina puesta a prueba*. Emecé.
- QUIROGA, HUGO** (2004). *La Argentina de la emergencia permanente*. Edhasa.
- QUIROGA, HUGO** (2008). *¿Un presidencialismo distinto?* Clarín, 17 de enero.
- QUIROGA, HUGO** (2010). *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001–2009)*. Edhasa.
- QUIROGA, HUGO** (2016). *La democracia que no es. Política y sociedad en la Argentina (1983–2016)*. Edhasa.
- SARTORI, GIOVANNI** (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.
- TORRE, JUAN CARLOS** (2021). *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de la política económica en los años de Alfonsín*. Edhasa.



# ***Cuarenta años de democracia abrumados por una economía declinante***

**GUILLERMO ROZENWURCEL**

Profesor titular UBA y UNSAM.

Investigador Principal del CONICET.

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSNe: 2250-6950

estudiossociales@unl.edu.ar

DOI: 10.14409/es.2023.64.e0062

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

La presidencia de Raúl Alfonsín interrumpió el péndulo de gobiernos civiles y militares y la crisis de legitimidad de las administraciones que se sucedieron entre 1930 y 1983. Los cuarenta años de democracia que se extendieron desde entonces, pese a sus numerosos y severos conflictos políticos, económicos y sociales, revelan una legitimidad indiscutida. «Nunca más» el país sucumbió a la violencia política y los golpes de Estado.

El alfonsinismo se propuso instaurar un régimen democrático que fuera más allá de garantizar elecciones competitivas y transparentes y la posible alternancia entre gobiernos de diferente signo político. El nuevo régimen debía, además, reducir el poder corporativo que limitaba la autonomía de las instituciones democráticas.

Ese proyecto y su corolario, que bajo ese régimen sería posible el desarrollo sostenible e inclusivo, no encontró apoyo en el peronismo de la época (cuya tentativa de «renovación» se diluyó rápidamente) y sigue inconcluso. Pero, a pesar de todo, la democracia perdura y nadie la cuestiona.

A continuación presentamos sintéticamente algunas ideas sobre el desempeño económico durante el período de

sustitución de importaciones, en el marco del así llamado empate hegemónico (parte 1), sobre la relación entre el régimen democrático y la tendencia a la declinación social y económica que transcurre en paralelo (parte 2), sobre las características del ciclo *crash and go* propias de ese período de declinación (parte 3), sobre las interacciones entre la fragmentación social, el nuevo tipo de empate multisectorial que le es propio y las panaceas simplistas con que se buscó revertir la declinación (parte 4) y, por último, sobre los desafíos a enfrentar a futuro para revertir la declinación y empezar a transitar un proceso de estabilización y desarrollo sostenible e inclusivo (parte 5). Al final se exponen algunas reflexiones.

## **SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y EMPATE «HEGEMÓNICO»**

Agotado el modelo agroexportador por las secuelas de la gran depresión del '30 y la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos civiles y militares que se sucedieron entre 1945 y 1975 hicieron posible, pese a su falta de legitimidad política, construir una sociedad más homogénea, integrada y equitativa que las del resto de América Latina, en el marco de un crecimiento económico razonable.<sup>1</sup> En 1983, el contexto socioeconómico en que se inauguraba la nueva época era muy diferente del de aquel período.

Hasta mediados de los años 70 el país contaba con una amplia provisión de bienes públicos y una extendida red

1\ Estos primeros párrafos se basan en los que pueden leerse al comienzo del artículo de Natalio Botana «40 años de democracia. Un sistema con voluntad de duración», publicado en *La Nación* del 17 de junio de 2023.

de protección social, asentadas en un modelo de desarrollo centrado en el Estado como promotor de la industrialización sustitutiva de importaciones

No obstante, la brecha entre las expectativas subjetivas —asentadas en el mito del país rico— y las posibilidades objetivas de una economía de baja productividad fue creciendo al compás del conflicto distributivo entre corporaciones que expresaban las demandas de diferentes actores sociales.

Un empate «hegemónico» entre las corporaciones empresariales de un lado y los sindicatos de trabajadores del otro, ambos con capacidad para vetar las demandas de su adversario pero no de imponer sus propios intereses, tendió a impedir una resolución más o menos estable de ese conflicto.<sup>2</sup> La volatilidad política y la inestabilidad económica fueron las consecuencias de ese empate.

De cualquier modo, el modelo sustitutivo logró perdurar hasta mediados de los 70, aunque, como señala Pablo Gerchunoff, fue agotándose en la medida en que también lo hicieron sus fuentes de financiamiento, provenientes de las rentas de la actividad agropecuaria, los superávits previsionales y la inflación.

2\ Ver Portantiero, J.C. (1977).

## RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DECLINACIÓN SOCIOECONÓMICA

Bajo esas condiciones imperantes, cuando el régimen democrático logró constituirse su legitimidad política no fue suficiente para lograr acuerdos básicos sobre las características de la sociedad a construir y sobre el modelo de desarrollo económico que debería sustentarlo.

Desde entonces, la economía y la sociedad exhibieron una tendencia declinante, impulsada por sucesivas crisis económico-financieras de gran intensidad. La involución fue en última instancia resultado de la incapacidad de completar la legitimidad política con la social. Por eso, aunque a partir de 1983 todos los gobiernos tuvieron legitimidad de origen, ninguno pudo mostrar legitimidad de resultados al concluir su mandato.<sup>3</sup>

Así, la ilusión de que alcanzar la democracia significaría al mismo tiempo desarrollo económico con equidad se transformó, con el correr de los años, en desencanto. «Con la democracia se come, se cura y se educa» profetizó Alfonsín. Hoy sabemos que esa profecía resultó equivocada.

El período de «la gran moderación» en la economía mundial, iniciado en los '80, alentó esperanzas de que hubiese una relación de causalidad entre democracia y desarrollo económico. Dado que ambos coexistían en los países de altos ingresos, la democracia ¿no podría ser la panacea que necesitaban los países de ingresos medios y bajos? En los años 90 los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial, abrazaron esa idea. Sin embargo, hoy parece evidente que la relación entre democracia y desarrollo es mucho más compleja, incluso en las economías avanzadas.

3\ Esas diferencias también se remarcan en el artículo de Botana arriba citado.

La crisis financiera de 2008 y el desmembramiento de la economía globalizada a partir de la pandemia configuraron una «nueva normalidad» mucho más inestable y de menor crecimiento que la del período precedente a escala mundial. La situación se caracteriza por el cuestionamiento de la globalización, por el malestar sobre sus resultados económicos y por el deterioro de la «calidad» de las democracias más allá de la vigencia de procedimientos democráticos en la elección de autoridades. Si esto es cierto, será preciso enfatizar que las posturas en favor de la democracia deben apoyarse en sus bondades *per se*, no en sus supuestas ventajas económicas.

La Argentina es un buen ejemplo de que democracia no implica desarrollo. Su tradicional volatilidad política y económica, la «miopía» de sus actores sociales —cuyas decisiones carecen de una perspectiva de largo plazo— y el agudo conflicto distributivo son tres factores de larga data, independientes del régimen político prevaleciente. En alguna medida esto nos hizo precursores de conductas que hoy parecen extenderse en muchas regiones del mundo.

Los tres fenómenos mencionados (volatilidad, cortoplacismo y conflictividad) subsisten en el presente y siguen impidiéndonos lograr una estabilidad macroeconómica duradera. También continúan bloqueando las transformaciones estructurales e institucionales necesarias para el desarrollo sostenible, perpetuando el movimiento pendular que nos hace oscilar entre los extremos del aislamiento frente al resto del mundo y la apertura irrestricta hacia el exterior, ambos igualmente nocivos e insostenibles.

De hecho, a partir de la crisis del modelo agroexportador, las expansiones en apariencia más prolongadas (primer peronismo, la década de los 60, el período menemista y el kirchnerista) desaprovecharon condiciones externas muy favorables (de términos de intercambio y/o acceso a los mercados financieros internacionales) y, en lugar de

transformar las expansiones en desarrollo sostenible, llevaron adelante políticas económicas inconsistentes y carentes de una perspectiva de largo plazo.

Esas políticas acarrearón déficits fiscales crecientes y severos desajustes de precios relativos (principalmente el «atraso» del tipo de cambio y las tarifas públicas) que en consecuencia foguearon el consumo público y privado a costa de la inversión, descapitalizando la economía. Además, desde mediados de los '70 la captura política del Estado por diferentes grupos de interés y el persistente empeoramiento de la calidad de su burocracia contribuyeron al progresivo deterioro en la cobertura y la calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales.

## LOS CICLOS CRASH AND GO

La volatilidad macroeconómica de la Argentina —reflejada en fuertes fluctuaciones de la tasa de crecimiento, los precios relativos y el nivel de actividad— se acentuó de modo sustancial a partir de mediados de los años 70. Pero además, desde entonces la trayectoria de nuestra economía evidenció ciclos de expansión y contracción más prolongados que en el pasado.

El primero se extiende desde el rodrigazo de 1975 hasta el colapso del régimen militar y la crisis de la deuda de 1982. El segundo va desde el inicio del gobierno de Alfonsín en 1983 hasta los episodios hiperinflacionarios de 1989–90. El tercero se inicia en 1991 con la adopción del régimen de convertibilidad que pone fin a la hiperinflación y llega hasta su abandono y el default de la deuda en 2002. El cuarto se extiende desde entonces hasta el fin del «superciclo» de las *commodities* en 2010. El actual, finalmente, iniciado en 2011 con el segundo gobierno de Cristina Kirchner ya transita una crisis en «cámara lenta» que amenaza agudizarse en

cualquier momento (antes o poco después de las elecciones presidenciales de 2023), con el país sumergido en un proceso de alta inflación, agotamiento de reservas internacionales, déficit fiscal desbordado, recesión, informalidad y fuerte aumento de la pobreza.

Estos ciclos, a diferencia de los anteriores ciclos *stop and go*, tuvieron una dinámica del tipo *crash and go*, que comenzó y finalizó con severas crisis económico-financieras. Su duración y secuencia tienen una llamativa semejanza. Diferentes contextos externos, disímiles visiones sobre el rol del Estado en la economía, esquemas divergentes de política económica, nada de eso logró alterar el comportamiento de la economía en el mediano plazo.

Desde mediados de la década del 50, con el ocaso del primer peronismo, el accionar del Estado había tendido a perder autonomía al compás de los conflictos distributivos. La orientación de sus políticas económicas y sociales estuvo cada vez más influida por las presiones contrapuestas de las corporaciones más poderosas. La extrema inestabilidad de la vida política y económica del país tendió a acortar los horizontes de decisión de los actores sociales y explica también sus estrategias de organización y acción, reticentes a la negociación y a la conformación de alianzas amplias basadas en coincidencias sobre objetivos de largo plazo. Progresivamente, la conflictividad saturó la capacidad de procesamiento y respuesta del Estado, consolidando su orientación hacia regímenes de política caracterizados por su miopía.

La debilidad del sistema político-institucional y el predominio de las conductas cortoplacistas, especialmente desde mediados de los años 70, contribuyeron a debilitar las capacidades estatales. La ausencia de una burocracia estable y la falta de coordinación entre diferentes agencias gubernamentales llevaron a la superposición de múltiples conjuntos de reglas dispersas, muchas veces contradictorias,



sin una jerarquía normativa capaz de resolver situaciones de ambigüedad, tensión o conflicto. La incoherencia y variabilidad de esas normas acentuó los incentivos para que en cada coyuntura los diferentes actores reformulasen sus estrategias conforme a sus intereses particulares, sin apegarse a las normas establecidas, que carecían de respaldo sancionatorio.

## **EL NUEVO EMPATE, LA FRAGMENTACIÓN SOCIAL Y LAS PANACEAS SIMPLISTAS**

Durante las décadas del modelo sustitutivo, como ya se señaló, el empate entre las dos corporaciones hegemónicas (empresaria y sindical) logró mantener un crecimiento económico aceptable en una sociedad relativamente homogénea, donde el ascenso social se percibía como posible pese a todos los vaivenes políticos y económicos.

Cuando en la primera mitad de los '70 ese modelo se agotó, comenzó a gestarse una sociedad cada vez más fragmentada. En ella conviven al menos tres realidades. Una de quienes lograron integrarse sin mayores problemas al mundo globalizado, acumulan la mayor parte de sus activos en el exterior y tienen la opción de desvincularse del resto. Otra constituida por sectores medios dependientes del mercado interno y protegidas por el Estado, obligados a respetar las reglas de juego y mantenerse leales al sistema pese a su creciente descontento. La tercera, por último, abarca una amplia franja de la población prácticamente excluida del sistema, a la que fueron sumándose sectores empobrecidos provenientes de las capas medias, cuya única opción para hacerse escuchar y recibir una mínima asistencia del Estado es ocupar la calle.<sup>4</sup>

4\ Esta caracterización está inspirada en Hirschman (1970).

La declinación económica y social que la Argentina experimenta desde entonces obedece a un empate distinto del establecido en el período de la sustitución de importaciones. Este nuevo empate, que abarca múltiples actores sociales diferentes, incluidas las organizaciones sociales representativas de los excluidos, ha conseguido bloquear cualquier intento de transformación del marco institucional y la estructura productiva que amenacen el *status quo*.

En este marco, los dilemas y desafíos planteados a lo largo del último medio siglo fueron abordados sin reconocer su complejidad, recurriendo a «panaceas» simplistas. Estas pretendieron resolver los conflictos sociales suponiendo que obedecían a causas únicas y proponiendo, por ende, recetas facilistas para su solución. Claro está, todas ellas fracasaron.

La panacea autoritaria de la última dictadura militar pretendió gestar una revolución capitalista «desde arriba», disciplinando la sociedad con la «fuerza de la espada». La panacea democrática del alfonsinismo descansó en la ilusión de que la mera vigencia de la soberanía popular expresada en el voto disolvería los dilemas económico–sociales, apoyándose meramente en la recuperación del Estado de derecho y los ideales republicanos. La panacea neoliberal–populista del menemismo apostó a eliminar las trabas y distorsiones que impedían el desarrollo combinando la «magia del mercado», vía apertura y desestatización a ultranza, con políticas sociales clientelares.

Ya en este siglo la panacea kirchnerista, desde una óptica populista de izquierda, imaginó que la movilización estatista y el activismo cesarista removerían los obstáculos del pasado histórico y los problemas acumulados a lo largo de los fracasos previos: funcionó mientras la sostuvo el boom de las *commodities*, pero durante el segundo mandato de Cristina sus resultados no se mantuvieron. El gobierno de Macri intentó sin éxito aplicar la panacea neoliberal sin

aditamentos populistas (al menos en el plano de la retórica), en un contexto doméstico y externo que por cierto bien fue diferente del de la década de los '90. Por último, Alberto Fernández, que cuando se escriben estas líneas está a menos de seis meses de concluir su mandato, procuró replicar la panacea kirchnerista, pero obtuvo resultados mucho peores que los de la familia Kirchner, no solo por el viento en contra de la pandemia y el escenario internacional adverso, sino también por el boicot de Cristina, su vicepresidenta (que conservaba todo su poder dentro de la coalición gobernante).

## **LOS DESAFÍOS A FUTURO**

Mirando hacia adelante, una estrategia de estabilización y desarrollo sostenible e inclusivo debe reconocer la complejidad de los desafíos a enfrentar. Entre los principales, parece crucial destacar los tres siguientes (sin sugerir ningún orden de importancia entre ellos): el desafío de reformar el Estado, el de construir un régimen monetario y financiero estable y prodesarrollo y el de llevar adelante una estrategia coherente de inserción internacional.

El actual funcionamiento del Estado representa un impedimento central para la estabilización y el desarrollo sostenible e inclusivo. Dejando suficiente espacio para la iniciativa privada, el Estado es de todas formas parte indispensable de cualquier estrategia viable. Para que contribuya al desarrollo habrá que construir un Estado renovado, tanto en el plano nacional como provincial, a partir del que está en escombros. Hoy el Estado no solo está desarticulado, sino que es a la vez el eje de una trama de «complicidades estructurales» con actores corporativos que actúan dentro y fuera de la ley. Para que su reforma sea factible, ese eje deberá desmantelarse progresivamente.

La crisis del Estado tiene también una dimensión fiscal, manifestada en la persistencia de abultados déficits presupuestarios. Estos son resultado, por un lado, de un gasto corriente que no deja espacio para la inversión pública aunque absorbe una porción cada vez mayor del PIB y, por el otro, de una presión tributaria que no logra acompañar el aumento del gasto, a pesar de apropiarse de una parte cada vez mayor de los ingresos del sector privado (especialmente de los sectores más humildes, debido a sus características regresivas).<sup>5</sup>

Los desequilibrios fiscales deben financiarse con emisión monetaria o con deuda pública. La primera genera dominancia fiscal: el Banco Central (BC) pierde autonomía para regular la oferta monetaria, que se subordina a las necesidades del Tesoro. En este caso el aumento de la demanda nominal se vuelca a la compra de bienes y de dólares, superando la capacidad de respuesta de la oferta en ambos mercados. La consecuente reducción de las reservas internacionales del BC, a su vez, genera expectativas de devaluación y exacerba el conflicto distributivo (por sus previsibles efectos sobre el salario real). Por todos esos canales (la presión directa sobre precios y sus efectos sobre las expectativas cambiarias y sobre el conflicto) afecta el proceso inflacionario, que se vuelve crónico primero y se transforma en régimen de alta inflación a partir del rodrigazo, alcanzando incluso picos hiperinflacionarios a fines de los ochenta e inicios de los '90. Ese régimen solo fue contenido, apenas temporariamente, por la convertibilidad.

5\ De hecho la presión impositiva es la más alta desde que existen estadísticas oficiales (1932) y es una de las dos más elevadas de América Latina, siendo la otra la brasileña.

La emisión de deuda tiende a reemplazar a la emisión cuando el Estado puede acceder a los mercados financieros internacionales. Pero esas oportunidades no se emplean como puente para equilibrar gradualmente el presupuesto, sino que se aprovechan para mantener elevado el gasto público corriente y extender la fase expansiva del ciclo. En algún momento los acreedores perciben que la deuda excede la capacidad de pago, el riesgo-país aumenta y el ingreso de capitales (no solo de los inversores externos sino también de los ahorristas domésticos) se revierte repentinamente, agotando las reservas del Banco Central y precipitando la crisis financiera y cambiaria que desencadena la caída abrupta de la actividad y el empleo.

El bajísimo grado de monetización y profundización financiera es otro rasgo central de la Argentina emparentado, como lo acabamos de ver, con sus crónicos desequilibrios fiscales. Esos bajos niveles de monetización e intermediación financiera están de manera indisoluble ligados no solo a la marcada volatilidad económica real (crisis y booms recurrentes de la actividad) y nominal (episodios de explosión de precios), sino también a las marcadas fluctuaciones entre las políticas financieras de represión y liberalización. La pérdida de credibilidad ha tendido a debilitar la moneda nacional, estableciendo *de facto* un sistema bimonetario. En él los activos dolarizados no solo operan como la principal reserva de valor, sino que la divisa norteamericana tiende paulatinamente a reemplazar al peso como unidad de cuenta y medio de cambio (en especial en mercados como el inmobiliario o automotriz). Esto limita la soberanía del país, en especial sobre la circulación monetaria y las tasas de interés.

El tercer rasgo de nuestra sociedad que impide revertir el proceso de declinación, en estrecha interacción con los otros dos comentados más arriba, es la ausencia de una estrategia coherente de inserción internacional. Nuestras relaciones

con el exterior se mueven al compás de acuerdos políticos más o menos circunstanciales y, en lo estrictamente comercial, dependen de las fluctuaciones del tipo de cambio y los salarios reales. Es por eso que los períodos expansivos están asociados al aprovechamiento de mejoras transitorias en los términos de intercambio o en el acceso a mercados, que luego tienden a evaporarse.

Si bien es cierto que durante la dictadura de 1976 y, en mayor medida, a lo largo del período menemista se implementaron políticas de liberalización externa y negociaciones internacionales más o menos ambiciosas, la estrategia seguida enfatizó el componente de apertura importadora financiada con endeudamiento externo, factible por las inéditas oportunidades de acceso a los mercados internacionales. Esta estrategia se desentendió del fortalecimiento del perfil exportador del país y acabó colapsando cuando el cierre de los mercados financieros hizo reaparecer la escasez de divisas. Más recientes, las tentativas aperturistas del gobierno de Macri tampoco lograron superar el plano de la retórica.

Entre otras cosas, la ausencia de una estrategia coherente de inserción internacional incidió desde la posguerra en la economía argentina, en particular su industria manufacturera, orientándola casi exclusivamente hacia el mercado interno o regional, que opera bajo condiciones de escasa competencia internacional y, por lo tanto, no ofrece premios ni castigos que fuercen a la modernización y el aumento de la productividad. Los dos ensayos de liberalización importadora *cum* endeudamiento externo acabaron reforzando esos rasgos negativos, al facilitar el acceso al mercado interno de importaciones sustitutivas de producción local, sin crear los incentivos necesarios para que nuestra economía pudiera diversificar exportaciones o competir adecuadamente con las importaciones en el mercado interno.

## REFLEXIONES FINALES

Desde 1930 y hasta mediados de los '70, la evolución política-institucional no necesariamente coincidió con la evolución socioeconómica. Las tentativas de democratización siempre se frustraron, sea por fraudes, sea por golpes, autoritarismos o proscripciones; pero a pesar de las crisis económicas, la pobreza nunca alcanzó niveles alarmantes, la movilidad social ascendente se mantuvo y las clases medias crecieron y se consolidaron.

La involución socioeconómica, que comenzó a manifestarse cada vez con más fuerza desde mediados de los '70, no pudo revertirse durante el periodo que se instauró en 1983. El régimen democrático ha tenido que gobernar una sociedad que pasó de ser homogénea a estar muy fragmentada. Durante ese proceso las clases medias se fueron achicando, amplios sectores dejaron de satisfacer sus necesidades básicas y la pobreza creció exponencialmente. En la actualidad ya está consolidada una estructura social en la que un sector de altos ingresos, integrado al mundo globalizado, coexiste con lo que queda de la clase media, que para subsistir precisa del mercado interno y la protección del Estado, y con una extendida franja de la sociedad que quedó prácticamente excluida del sistema.

La salida (*exit*) es el arma de los globalizados; la lealtad al Estado (*loyalty*) que las protege es la de las corporaciones empresariales y sindicales que dependen del mercado interno; las demandas que resuenan en las calles (*voice*) es la de los excluidos. El empate entre esa multiplicidad de actores es lo que bloquea cualquier tentativa de alterar el *status quo* para revertir la tendencia declinante de la economía y la sociedad.

Las transiciones recientes, incluso entre gobiernos peronistas y no-peronistas, revela una marcada continuidad en

muchos aspectos en el funcionamiento político y socioeconómico del país, cuyo análisis excede el propósito de este artículo. Esa continuidad pone de manifiesto el carácter estructural de las limitaciones de un sistema político basado en los enfrentamientos facciosos y un sistema económico sustentado en el capitalismo de amigos.

Si queremos poner fin a la espiral descendente por la que se desliza la Argentina para comenzar a transitar un sendero de desarrollo sostenible hará falta reconocer, en primer lugar, que los problemas no son estrictamente económicos ni se solucionarán apenas con «buenas» políticas económicas capaces de lograr la administración eficiente de recursos inevitablemente escasos. Los desafíos, como señalaron quienes fueron los precursores de la ciencia económica —Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx entre otros—, son en primer lugar cuestiones de economía política.

Si, como debería estar demás aclararlo, pretendemos hacerlo bajo condiciones democráticas, deberemos reconocer, en segundo lugar, que lo prioritario es atenuar la fragmentación social y canalizar constructivamente la conflictividad distributiva. Para ello es preciso elaborar, en un debate lo más amplio posible, una estrategia de estabilización y desarrollo económico consistente e identificar las transformaciones institucionales que la hagan posible, tanto en el plano político como en el del régimen de política económica. Solo por esa vía se podrá alcanzar una estabilidad macro duradera, capaz de combinarse con la implementación simultánea de las iniciativas pensadas para madurar en el largo plazo.

Ni las transformaciones económicas ni las institucionales se lograrán persiguiendo un ilusorio consenso generalizado de todos los actores políticos económicos y sociales. Será necesario, no obstante, identificar un abanico lo más amplio posible de actores interesados en esas



transformaciones, encontrar incentivos para que esos actores alcancen acuerdos duraderos sobre sus características deseables, neutralizar las resistencias de los actores opuestos a esas transformaciones, graduar la velocidad de los cambios y ordenarlos en secuencia para hacerlos factibles y así compensar adecuadamente a los perdedores.

Solo una adecuada combinación de liderazgo político y pericia técnica podrá llevar adelante semejante tarea.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PORTANTIERO, JUAN CARLOS (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958–1973. *Revista Mexicana de Sociología*.

HIRSCHMAN, ALBERT (1970). *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press.



# Que la memoria alumbre. Nuevos escenarios para las luchas por los sentidos del pasado a 40 años de democracia en la Argentina

PAULA CANELO

Instituto de Investigaciones Sociales de América  
Latina (FLACSO-CONICET). UBA

**ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0063

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



«To articulate the past historically does  
not mean to recognize  
it “the way it really was” (Ranke).  
It means to seize hold of a memory  
as it flashes up at a moment of danger».

WALTER BENJAMIN ILLUMINATIONS

Hay una conocida frase de Walter Benjamin que el autor emplea en su Tesis de Filosofía de la Historia (la llamada «Tesis VI») donde afirma que articular el pasado no es reconocerlo «tal cual fue», sino «adueñarse de una memoria tal y como relumbra en un momento de peligro» (1969:113).

Esta frase, citada en algunos textos del campo que los académicos y académicas llamamos «estudios sobre memoria», posee no solo una belleza innegable en su formulación, sino además una enorme potencia heurística.

La misma contiene y expresa muy bien la forma social y culturalmente construida (ya a esta altura, ¿la tradición?) mediante la que en la Argentina, y también en otros países de América Latina, hemos comprendido y estudiado las que aquí llamaremos «memorias sociales» sobre nuestro pasado reciente. Además, desde el punto de vista del

descubrimiento y de la proyección a futuro, permite no solo comprender los desafíos que en el escenario político actual se le presentan a esas «memorias sociales» sino también algunas formas posibles, provisorias y discutibles, para sortear los peligros que (percibimos) hoy las amenazan.

Esto que, un poco de modo arriesgado, venimos de designar como «tradición» de los estudios sobre las memorias sociales, regularmente integra dos elementos muy vinculados entre sí: lo que aquí llamaremos *dimensión política* de las memorias (siempre en plural) y el vínculo inevitable de las memorias con el peligro.

¿A qué nos referimos? Primero, cuando hacemos referencia a la *dimensión política* de las memorias hablamos de cierto consenso general, social, cultural, que reconoce (aunque a veces intenta negarlo) que todas las memorias albergan (y que deben albergar) conflictos, oposiciones, antagonismos, luchas.

Así, por ejemplo, pensamos y analizamos a las memorias como múltiples, heterogéneas, cambiantes, permeables. Lo hacemos, en un caso, cuando elegimos titular un libro con la expresión «Los trabajos de la memoria», como lo hace Elizabeth Jelin; cuando mostramos que el Nunca Más tiene una «Historia Política» como lo hace Emilio Crenzel; cuando nos preguntamos «¿De quién es el 24 de marzo?» como Federico Lorenz; o cuando recorremos «La cambiante memoria de la dictadura» como lo hacen Daniel Lvovich y Jacqueline Bisquert, entre tantos otros y otras.

Afirmar que todas las memorias tienen una *dimensión política* supone también que las mismas incluyen, siempre, una alteridad. Las memorias deben poder albergar distintas voces (la de este texto, por ejemplo), permitir la convivencia entre diversas experiencias, expresar distintos relatos sobre hechos del pasado, aun cuando estos relatos puedan ser contradictorios.

Esta potente idea de las memorias que cobijan y contienen relatos contradictorios llevó a Pilar Calveiro a hablar de las memorias como «rompecabezas» y, en cierto sentido, a desear que las mismas se constituyeran, mejor aún dice la autora, «como un lego»:

la memoria arma el recuerdo no como un rompecabezas en donde cada pieza entra en un único lugar, para formar una figura también única, sino que opera más que como un rompecabezas, como un lego. O sea que con las mismas piezas yo puedo construir distintas figuras. Y esta diversidad de las figuras posibles es justamente, desde mi punto de vista, la riqueza de la memoria y lo que hace que no pueda haber dueños de esta práctica. (Calveiro, 2005:72)

Las piezas del juego no entran, no deben entrar, dice Calveiro, en un solo y único lugar, como en el rompecabezas, sino que cada pieza debe poder combinarse con varias otras, para construir distintas figuras, y no solo una. Esta diversidad de figuras es la riqueza de las memorias y lo que hace que las mismas no tengan dueño. ¿Podemos llamar a esta la *dimensión vacante* de las memorias, que no tienen dueño?

Decíamos entonces que las memorias son políticas y que además están necesariamente vacantes, porque no tienen dueño. También sabemos que hay memorias triunfantes y otras que no lo son. En el ya largo tramo de cuatro décadas que recorrimos desde el retorno de la democracia, hubo memorias que fueron abrazadas por las mayorías, mientras que otras solo lograron persistir entre círculos minoritarios. Las primeras desplazaron a sus competidoras y pasaron a constituirse como sentido común, transformándose en *memorias hegemónicas*.

¿Qué postularon estas memorias hegemónicas en la Argentina? En síntesis, la veracidad de las demandas y consignas de los organismos de derechos humanos, y la legitimidad de las políticas de judicialización de los crímenes de lesa humanidad cometidos por las Fuerzas Armadas, de seguridad y sus aliados civiles durante la última dictadura.

Pero además, en el caso argentino, estas «memorias hegemónicas» se constituyeron también como parte del pacto social (en el sentido de pacto societal) básico e instituyente de la democracia argentina. Formaron parte del que en un artículo reciente llamamos «vértice» de la democracia: un centro eficaz para establecer las condiciones de representación de aquella sociedad transicional, y las de su futuro (Canelo, 2022).

Así, en el largo camino recorrido desde el Juicio a las Juntas, la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, hasta la transformación de la ahora ex ESMA en centro de memoria, entre otros muchos acontecimientos, hay memorias triunfantes, que se constituyeron en tales al mismo tiempo que se transformaban en pilares básicos de fundación (y sostén) de la democracia argentina.

¿Cuál fue su secreto? ¿Cómo lograron constituirse en vencedoras? Entre otras cosas, fueron lo suficientemente permeables (fueron lo suficientemente libres y políticas) para permitir el juego de legos, no se limitaron a ser un rompecabezas de piezas inmutables. Incluyeron, de una u otra forma, a todo aquel o aquella que estuviera dispuesto a jugar.

¿Y hoy? Hoy, sin dudas, cumpliéndose 40 años del largo ciclo democrático, hay una cierta sensación general, indefinida pero no por eso menos tangible, que nos indica que algo está en peligro. Hoy, como en los años 80 cuando apenas asomábamos de la violencia extrema de la dictadura a tiempos menos aterradores, volvemos a percibir que algo está en peligro, que algo está siendo (o a punto de ser) vulnerado.

Hoy, en este largo ciclo de conmemoraciones que se están produciendo a lo largo y a lo ancho de nuestro país, hay algo que nos advierte sobre la aparición de un peligro.

Benjamin nos decía que las memorias mantienen un estrecho vínculo con los peligros del presente. ¿En qué sentido? En el sentido de que sería en aquellos momentos de peligro cuando, paradójicamente, las memorias se fortalecerían, se volverían más resistentes. Traemos la memoria del pasado al presente, como un relámpago, diría Benjamin, cuando la memoria corre peligro.

Y ¿cuáles son los peligros del presente? ¿Cuáles son las amenazas que se ciernen hoy sobre las memorias? Al parecer, hoy no solo se trata de que las memorias hegemónicas corran peligro (un peligro que en general las fortalece) sino que, más bien, es el juego mismo el que estaría en peligro.

En efecto: si bien como vimos más arriba las memorias hegemónicas siempre han logrado convivir con memorias alternativas, minoritarias, marginales, hoy el tema parece ser bastante diferente: nuevas voces, actores, sectores, han comenzado a luchar por el sentido de las memorias, pero en muchos casos el propósito no es participar del juego, sino negar la existencia del juego mismo, nada más y nada menos que la veracidad de las memorias hegemónicas y de los actores que las han sostenido. Y, si conveníamos más arriba en que estas memorias hegemónicas habían formado parte de la democracia como pacto societal, entonces: ¿está en juego, en consecuencia, la democracia, junto con las memorias que le dieron sentido?

Esta propiedad distintiva (la de negar la veracidad del juego) ha llevado a muchos observadores a agrupar a estas amenazas bajo el rótulo de *negacionismo*. Se trata de un espacio integrado por distintos tipos de organizaciones civiles, cívico-militares, intelectuales, medios de comunicación, dirigentes políticos y gubernamentales, etc., que cuestionan,



banalizan o bien niegan las «memorias hegemónicas» sobre nuestro pasado reciente en general y sobre el terrorismo de Estado en particular.

Con alarma, observamos que este espacio hoy ha comenzado a organizarse, a crecer cuantitativa y cualitativamente, a forjar alianzas, a homogeneizar demandas hacia un lema común: las piezas del rompecabezas no son piezas, son mentiras («No son 30 000 desaparecidos», «Verdad a medias es mentira»).

¿Qué puede decirnos una rápida mirada hacia el pasado reciente sobre este espacio negacionista? Primero, que no es en absoluto nuevo. Desde la posdictadura hasta el final de los gobiernos kirchneristas este espacio ha estado formado por un conjunto cambiante y heterogéneo de organizaciones, grupos, redes, siempre minoritarias, no siempre coordinadas, pero con una presencia pública importante. En casi todos los casos este espacio se hizo más nítido en distintos momentos de avance de los procesos de judicialización. Sus consignas fueron reactivas, porque también fueron memorias que se fortalecieron en momentos de peligro, como las hegemónicas, aunque le eran alternativas y, en muchos casos, opuestas.

Por ejemplo, ya muy temprano, en los años 80 conocimos a la agrupación Familiares y Amigos de los Muertos por la Subversión (la conocida FAMUS), y distintos voceros de las Fuerzas Armadas (abogados, intelectuales, periodistas, funcionarios, etc.) que tuvieron una presencia pública importante frente al avance de los primeros procesos de judicialización. En los años 90 asistimos a un crecimiento exponencial de este espacio, con el surgimiento de las que llamamos «organizaciones de memoria completa», cuando alcanzaron mucha gravitación dada la reapertura del frente de los derechos humanos, en particular los «juicios por la verdad histórica». Con fuerte presencia pública, estas

organizaciones les disputaron a los organismos de derechos humanos la verdad sobre el pasado reciente. Estas organizaciones quisieron, además, lograr el reconocimiento estatal y social de sus reclamos, así como defender a quienes enfrentaban procesos por delitos de lesa humanidad. Los orígenes y las filiaciones de estas organizaciones de memoria completa fueron variados: en dicho espacio convivían organizaciones formadas por familiares y amigos de los oficiales «muertos por la subversión», como la Asociación de la Víctimas del Terrorismo en Argentina (ATV), Familiares y Amigos de Víctimas del Terrorismo (FAViTe), ambas herederas de FAMUS. Se presentaban como damnificados directos del terrorismo, como esposas, hijos, sobrinos, padres y madres de oficiales «muertos por la subversión», y se posicionaron como víctimas no reconocidas ni recordadas. También existieron organizaciones civiles, asociaciones sin fines de lucro y fundaciones como Argentinos por la Memoria Completa, Grupos de Amigos por la Verdad Histórica, Foro por la Verdad Histórica, Asociación Unidad Argentina (AUNAR) entre otras. Sus consignas encontraron aliados entre las altas autoridades de las Fuerzas Armadas, como el entonces jefe del Estado Mayor del Ejército, Ricardo Brinzoni, y organizaciones de retirados procesistas, como el Foro de Generales Retirados y el Foro de Almirantes, y también en el Círculo Militar, entonces conducido por el cruzado de la «lucha antisubversiva» Ramón Genaro Díaz Bessone.

Desde mediados de los años 2000, especialmente desde 2006, como consecuencia de la reactivación de los procesos de judicialización, surgieron otras agrupaciones, como la Asociación de familiares y amigos de los presos políticos de Argentina; la revista *B1: vitamina para la memoria de la guerra en los 70*, cuyo referente público más notorio fue Cecilia Pando; entre otras.

El año 2015 fue, sin dudas, otro salto cualitativo en el crecimiento y la visibilidad de estos grupos. En efecto, a días de asumido el presidente Macri, el gobierno nacional de Cambios recibió a integrantes del CELTYV (Centro de Estudios Legales sobre el Terrorismo y sus Víctimas), fundado en 2006 para «investigar y reclamar justicia por los crímenes cometidos por organizaciones guerrilleras en los años 70», integrado por familiares de las «víctimas del terrorismo guerrillero», que buscan no solo ser tratadas en pie de igualdad con las víctimas del terrorismo de Estado, sino también condenar a los exintegrantes de la guerrilla aún con vida. El CELTYV fue la primera agrupación de memoria completa en ser recibida por un funcionario del gobierno nacional, en este caso, por el secretario de Derechos Humanos de la Nación, Claudio Avruj, en la ex ESMA, lo que marcó un hito simbólico insoslayable en el avance cualitativo de estas organizaciones. Algunas figuras del CELTYV, incluso, incursionaron en política: por ejemplo, Arturo Larrabure, hijo de un coronel por cuya muerte en 1975 responsabilizan al ERP, candidato a diputado nacional en 2017 por la provincia de Buenos Aires, por el Frente Todos por Buenos Aires, Lista 298, obteniendo entonces magros resultados electorales; y Victoria Villarruel, abogada y autora del libro *Los otros muertos*. Las víctimas civiles del terrorismo guerrillero de los 70, hoy diputada nacional, que se ha perfilado como una de las referentes más importantes de este espacio.

En este largo recorrido, las consignas, criterios de verdad y presencia pública de todas estas agrupaciones pudieron convivir, o al menos ser resistidas eficazmente, por las memorias sociales hegemónicas. ¿Qué es, entonces, lo que hoy aparece como nuevo? ¿Por qué la amenaza hoy parece mayor? Por varios motivos.

Primero, porque mientras que las organizaciones previas eran creadas en general con carácter defensivo, frente

a avances de la política de judicialización (ej: FAMUS con los juicios de los '80, el Foro de Generales con los Juicios por la Verdad, la Asociación de familiares y amigos de los presos políticos de Argentina y la revista B1, frente a la reactivación de los juicios en 2006, entre otros), en los últimos tiempos el espacio negacionista ha articulado una estrategia ofensiva, es decir, incluso en momentos de debilitamiento del avance de las causas por crímenes contra la humanidad.

Segundo, porque este espacio ha avanzado concretando una agenda de demandas más organizada, cuyos puntos centrales son, entre otros, la instalación del paradigma de la reconciliación como opuesto al de la judicialización; la estigmatización del proceso de justicia como ejercicio de venganza; la impugnación al modo en que se llevan adelante los juicios y la pretensión de convertir a los condenados, procesados e imputados en víctimas; la relativización del terrorismo de Estado y la instalación de una agenda de «verdad completa» que niega la anterior (Torrás y Bertoia, 2017).

Tercero, porque este espacio contó con el reconocimiento público del gobierno de Cambiemos (Canelo, 2019), fuera por cercanía ideológica o fuera por conveniencia política. Esto no implicó ni implica una identidad de esta fuerza política con el espacio negacionista: Cambiemos, en su experiencia de gobierno de 2015–2019, no construyó un discurso, un léxico, una gramática unificados sobre políticas de memoria alternativas. Lo que encontramos más bien en Cambiemos, y hoy en Juntos por el Cambio, son acoples y desacoples con narrativas militares o ciudadanas antagónicas a las hegemónicas. En su propia construcción de hegemonía, el tema de la memoria y de los derechos humanos fue (es) trabajado por Juntos por el Cambio mediante lo que podríamos llamar una estrategia *catch all*, mediante la construcción de un mosaico variado en el cual puedan verse representadas varias de las que llamamos «memorias alternativas» sobre el

pasado reciente. Pero dentro de este mosaico, las demandas negacionistas encontraron un espacio fértil para ampliar los márgenes de lo decible.

Cuarto, porque todo lo anterior se tradujo en una ampliación decisiva del margen de acción del espacio negacionista (gracias a una apertura mediática, política y judicial), hoy visiblemente apoyado por nuevos aliados: distintos sectores eclesiásticos, intelectuales y figuras públicas, y, con más fuerza que en el pasado, importantes exponentes de la gran prensa nacional, entre muchos otros sectores.

Además de estos recursos no menores, ¿qué es, en definitiva, lo que le otorga potencialidad hegemónica al espacio negacionista? Su capacidad para interpretar y representar a sectores que no se sentían representados por las memorias hegemónicas. Su permeabilidad para darle sentido y dirección a los diferentes sentidos existentes en la sociedad sobre el pasado reciente.

Y aquí, atención: *esta intención hegemónica es inédita desde la transición a la democracia*. Ni siquiera el gobierno menemista, que con el indulto marcó el punto más crítico en el camino de lucha por la Memoria, la Verdad y la Justicia, llegó a negar las memorias hegemónicas. Debe alarmarnos advertir que la ecuación se ha transformado sustantivamente: *ya no discutimos qué hacemos con lo que pasó, sino la verdad misma acerca de lo que pasó*; lo que está en cuestión es lo que pasó en realidad y no cómo lo saldamos, de una u otra forma.

Sabemos que toda hegemonía comprende un proyecto económico, social, político, ideológico. Pero también debemos recordar que la construcción de la hegemonía implica sobre todo la construcción de un sistema de valores que se hace dominante sobre otros posibles. Este sistema de valores triunfante hace al mundo comprensible de ciertas maneras

(y no de otras), define lo aceptable y lo inaceptable, lo creíble y lo increíble, lo posible y lo imposible.

Mediante estas operaciones hegemónicas se establece una constelación de sentidos que parece «natural», pero que en realidad es parte de una construcción, de una construcción hegemónica. Se construye así una visión general que permea a gran parte de la sociedad y que se acepta como visión común del mundo, como «sentido común». Y esta visión del mundo no es la única, ni siquiera la verdadera o la real, sino la que logra imponerse por sobre sus competidoras.

Repetimos: esta intención hegemónica es inédita desde la transición a la democracia. Y agregamos: *esta intención hegemónica probablemente sea irreversible*. ¿Qué hacemos entonces, en un presente donde las memorias antagónicas ya no solo desafían sino que además niegan los criterios de verdad, de la memoria hegemónica? ¿Qué hacemos ahora, cuando en apariencia estas memorias competidoras no solo tensionan las piezas del rompecabezas o los legos, sino que proponen patear el tablero mismo?

No es simple, pero un buen punto de partida es volver a lo que hizo potentes en el pasado a las memorias que lograron tornarse hegemónicas durante cuarenta años de democracia. ¿Cuál fue el secreto de estas memorias triunfantes? ¿Cómo lograron constituirse en vencedoras? Siendo lo suficientemente permeables (siendo lo suficientemente políticas y lo suficientemente libres) como para incluir, de una u otra forma, a todo aquel o aquella que estuviera dispuesto a jugar.

Las memorias no son de nadie, nadie tiene el inventario de la memoria. Como una suerte de *res nullius*, al no tener propietario ni propietaria, pueden ser, entonces, objeto de apropiación. No hay memorias para siempre, aunque creíamos que el «régimen de memoria» (Crenzel, 2008) que había acompañado estos cuarenta años era una conquista que nunca sería cuestionada. Porque lo es, porque lo está siendo: hoy han

aparecido en la escena pública argentina, y con inusual potencia, memorias alternativas, memorias antagónicas, que desafían el rompecabezas tan laboriosamente construido durante cuatro décadas. Volviendo unas palabras atrás, ¿será que en la Argentina las memorias hegemónicas tendieron a construirse y presentarse más como rompecabezas que como un juego de legos, al menos durante varios años?

Las memorias son y serán de todos y todas las que luchen por ellas. No de los que se aferren a dogmas inapelables, a las piezas y posiciones ya conquistadas de un rompecabezas estático cerrado a la interrogación. El haber gozado de nada menos que de cuarenta años de un «régimen de memoria» relativamente estable fue producto de intensas luchas políticas que fueron libradas durante nada menos que cuatro décadas por parte de los más variados actores: organismos de derechos humanos, de víctimas y familiares; movimientos y organizaciones políticos y sociales; intelectuales, artistas, académicos y científicos; periodistas, dirigentes políticos y sociales; hombres y mujeres de la cultura y las artes, etc. Y como todos los logros políticos productos de luchas históricas, los avances realizados en el plano de la Memoria, la Verdad y la Justicia se encuentran sometidos, siempre, al riesgo de la clausura y el retroceso si esas luchas se detienen, se encapsulan o son apropiadas.

Las memorias siempre son un ejercicio, una práctica (mucho más que una reflexión teórica o académica), y deben mantenerse en permanente en movimiento. Ejercicios y prácticas que deben abrirse a las preguntas que se les hagan, siempre que provengan de actores que se expresen dentro de las reglas de la democracia y que estén buscando legítimamente una respuesta. ¿Los desaparecidos son 30 000? ¿Por qué? ¿Son las víctimas de la violencia de las organizaciones armadas, víctimas? ¿Por qué? Y si son víctimas, ¿es legítimo emparentarlas con las del terror de Estado? ¿Por qué? ¿Qué

papel cumplió el último gobierno democrático previo al golpe en la legitimación y legalización de la dinámica represiva posterior al golpe? ¿Por qué? Las preguntas ya están aquí, ya han sido formuladas, y el escenario es incierto; y lo único que hoy y aquí es cierto es que el abroquelamiento será la peor opción.

Si es el juego mismo el que está en peligro, habrá que empezar a fortalecer sus partes, los legos, todos y cada uno, laboriosa y cotidianamente. Desarmarlos y volverlos a armar. Abrir el juego a todos y todas las que quieran jugar. A todos y todas ellas, restituirles alteridad legítima, dentro de las reglas del juego. Recomponer la dimensión necesariamente política de las memorias. Porque, como también dice Calveiro, «la fidelidad de la memoria no puede tener que ver con la repetición. La repetición de una misma historia seca el relato, lo hace cada vez más irrelevante, a la vez que seca los oídos que lo escuchan» (Calveiro, 2005:72).

Las memorias deben alumbrar en los instantes de peligro. Pero alumbrar no solo significa brillar, guiar o iluminar, sino también producir, engendrar, movilizar, transformar, adueñarse (una y otra vez), aceptar los cuestionamientos y responder a las preguntas. Y también (y sobre todo) a las preguntas que sean difíciles. Abrir el juego, no cerrarlo.

Las memorias deben transformarse, porque, también nos advierte Benjamin en su Tesis VI: «En cada época hay que esforzarse por arrancar de nuevo la tradición al conformismo que pretende avasallarla. Ni siquiera los muertos estarán seguros si el enemigo vence. Y ese enemigo no ha cesado de vencer».

Nada está asegurado ni lo estará. Que la memoria alumbré.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENJAMIN, WALTER (1969).** *Illuminations*. Shocken Books.
- CALVEIRO, PILAR (2005).** Puentes de la memoria: terrorismo de Estado, sociedad y militancia. *Lucha armada en la Argentina*, Año 1, N° 1.
- CANELO, PAULA (2019).** ¿Cambiamos? *La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Siglo XXI.
- CANELO, PAULA (2022).** Ojos de video tape. Columna de opinión en *Panamá Revista*, Dossier Nueva Coalición Argentina, 5 de noviembre.
- CRENZEL, EMILIO (2008).** *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones en la Argentina*. Siglo XXI.
- TORRAS, VERÓNICA Y LUCIANA BERTOIA (2017).** *Memorias en disputa. Un análisis del discurso público*. Ponencia presentada en el X Seminario Internacional Políticas de la Memoria. *Arte, memoria y política*. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, ex ESMA, 28, 29 y 30 de septiembre.



# Democracia y ciclos políticos

ENRIQUE PERUZZOTTI

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, UTDT. Investigador Independiente, CONICET

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0064

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

El sistema político inaugurado en 1983 ha cumplido cuatro décadas de continuidad institucional ininterrumpida, poniendo fin a una larga y conflictiva historia de inestabilidad institucional. Estos cuarenta años contienen importantes logros político-institucionales: el sistema democrático ha arraigado en la sociedad y el país se distingue de otros casos regionales por sus éxitos en la promoción de procesos de justicia transicional, en el control civil indiscutido sobre las FF. AA. y por una sostenida expansión de derechos ciudadanos que resultaron en una notoria democratización del mundo de vida. En este sentido, es injusto señalar a la resiliencia como el rasgo distintivo de la democracia argentina: muchos de los logros enumerados distinguen a la Argentina del resto de las democracias latinoamericanas y, en ciertas áreas, como la justicia transicional, el país ha asumido un papel de liderazgo a nivel global.<sup>1</sup>

1\ La política de derechos humanos argentina fue inédita e innovadora (Sikkink, 2008:8-9). La política de enjuiciamiento criminal por parte de cortes domésticas promovida por el presidente Raúl Alfonsín no tuvo parangón en el mundo democrático así como también el número de enjuiciamientos llevados a cabo (Ocantos, 2020:18).

La estabilización institucional y los logros democratizantes no supusieron el fin de la volatilidad política y económica. A nivel político, las primeras décadas de vida democrática estuvieron marcadas por dos profundas crisis que, no obstante su dramatismo, pudieron ser procesadas por el sistema político sin poner en riesgo al régimen democrático. Frente a las crisis, el régimen político no solamente mostró resiliencia sino también capacidad de respuesta y reinención. A la crisis hiperinflacionaria le siguió un ambicioso plan de reforma económica y a la crisis de representación, una reestructuración de la oferta política que derivó en un escenario político más equilibrado y competitivo.

La gran deuda pendiente de la democracia es la recuperación de una senda de desarrollo socioeconómico. A lo largo de estos años, el sistema político no ha logrado revertir la situación de estancamiento secular y de desincorporación social que se inicia a mediados de la década del 70. Si bien el período fue testigo de un proceso radical de reforma económica así como de notables momentos de expansión económica, los mismos no fueron suficientes para que el país retome la perdida senda del crecimiento con inclusión social. La economía se mueve al ritmo zigzagueante que imponen los ciclos de *stop and go*, con la importante salvedad de que, en la nueva modalidad que dichas dinámicas adquieren en décadas recientes, los momentos de expansión no son suficientes para compensar los de retracción económica. ¿Cómo ha logrado funcionar el sistema democrático en un contexto con semejantes características? El artículo explora algunas respuestas acerca de cómo política y economía lograron coexistir a lo largo de estas cuatro décadas.

El artículo se divide en tres secciones. La primera analiza cómo las dinámicas políticas del período democrático lograron operar en un escenario de recurrentes crisis. Partiendo

del trabajo de Guillermo O'Donnell sobre democracia delegativa, tomamos la idea de un ciclo delegativo (y no de un régimen delegativo) como la expresión de un *stop and go* político que acompaña al patrón de *stop and go* económico. El ciclo delegativo es la respuesta a un contexto marcado por fuertes crisis de *stop abrupto*. La segunda sección argumenta que la crisis de 2001 inaugura una etapa posdelegativa. El nuevo contexto se caracteriza por la ausencia del elemento disparador del ciclo delegativo: las crisis de *stop abrupto*. Al mismo tiempo, la lógica de polarización contribuye a la reestructuración del campo político en dos coaliciones competitivas y con capacidad de gobierno, poniendo fin al patrón de inestabilidad presidencial. Enfocándose en la presente coyuntura, la tercera sección se interroga acerca de la direccionalidad de los procesos políticos actuales: ¿estamos frente a una nueva transformación del escenario político? De ser así, ¿en qué sentido? ¿Es el fin de la lógica de polarización debido al corrimiento de las dos coaliciones que dominaron el escenario político en años recientes hacia el centro? ¿O asistimos a un nuevo proceso de polarización y el establecimiento de un eje ordenador de la oferta política alternativo?

## **VOLATILIDAD ECONÓMICA E INSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA: EL CICLO DELEGATIVO**

El país asiste, desde la crisis y descomposición del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), a una situación de estancamiento secular y de desincorporación social que no ha logrado ser revertida. El patrón ISI, si bien con los altibajos del ciclo de *stop and go*, fue capaz de sustentar por casi medio siglo un proceso de desarrollo económico y de inclusión social. Una rápida comparación entre

ambos períodos da cuenta del contraste que los diferencia: mientras que entre 1928 y 1975 el PBI per cápita creció a un promedio de 1,5 % anual, desde entonces solo lo ha hecho a un 0.6% (Gerchunoff y Hora, 2021:230–231).

Desde mediados de los 70, emerge una nueva modalidad de *stop and go* (Gerchunoff y Llach, 2018). La misma supuso tres significativos cambios con respecto al *stop and go* «clásico»: 1) el estiramiento del *go*, 2) un *stop abrupto* y socialmente costoso (Gerchunoff y Llach), y 3) un saldo negativo entre los ciclos de crecimiento y los recesivos: las ganancias que implican los ciclos de crecimiento no compensan los costos que acarrearán las crisis de *stop abrupto* (Gerchunoff y Hora, 2021). El corolario de dicho patrón es la desincorporación social: el país viene experimentando una dramática reconfiguración de su estructura social en la que se destacan el pronunciado crecimiento de la informalidad y de la pobreza (Kessler, 2016; Svampa, 2005). Las reformas de mercado, si bien transformaron importantes aspectos de la anterior estructura económica, culminaron en una profunda crisis y en un posterior y fallido intento de recreación del anterior modelo proteccionista. Los dos períodos de bonanza que ambos intentos generaron fueron insuficientes para revertir el deterioro social generado por los ciclos recesivos.

¿Cómo se entrecruzan las dinámicas políticas y económicas en el contexto democrático? Los trabajos de Guillermo O'Donnell sobre democracia delegativa pueden servir de inspiración para pensar cómo lograron acomodarse las dinámicas políticas democráticas a los vaivenes de los ciclos económicos del *stop and go* (O'Donnell, 1994; 2011). Del análisis de O'Donnell me interesa rescatar la idea de un ciclo político delegativo. En este aspecto, dejo de lado el argumento central que organiza al concepto: la idea de que la democracia delegativa expresa un subtipo de régimen poliárquico,

para enfocarme en las dinámicas que marcan el ritmo del ciclo político delegativo.

La crisis aparece en el análisis de O'Donnell como un elemento estructurador de la democracia delegativa. Sin crisis no hay posibilidad de que se ponga en marcha el ciclo delegativo:

Las DD suelen surgir de graves crisis... Estas crisis no sólo resultan de datos objetivos. También dependen, al menos en cuanto a su profundidad y consecuencias, del grado en que son consideradas como tales por buena parte de la opinión pública, hasta el punto de convencerse de que se irá agravando inevitablemente si no se producen cambios drásticos en la conducción de los asuntos nacionales. Finalmente, para que la crisis desemboque en una DD también hace falta que aparezca un líder que se ofrece como quien puede y sabe cómo resolverla, y en base a ello gana elecciones o revalida la posición de gobierno que ya tiene. (O'Donnell 2011:4).

En la cita aparecen mencionados los dos rasgos distintivos de los momentos delegativos: una sensación social generalizada de angustia generada por un contexto socioeconómico que se torna intolerable, y la emergencia de un liderazgo que promete restaurar el orden. Tomando en cuenta esos elementos, se puede pensar al ciclo delegativo en términos de un *stop and go* político que acompaña y procesa democráticamente al ciclo de *stop and go* económico. El disparador del ciclo delegativo (su *go* político) es la sensación amenazante que produce en la población las crisis de *stop abrupto* económico. Las crisis de *stop abrupto* abren la puerta para la formación de un *ceiling consensus* (O'Donnell, 1978:159), que es la precondition para que se produzca el contundente acto de delegación electoral que



pone en marcha el ciclo delegativo.<sup>2</sup> La legitimidad de todo *ceiling consensus* es, por definición, efímera: una vez que la percepción de amenaza desaparece, el capital político del líder delegativo tiende a resquebrajarse, activándose de esta forma el momento descendente del ciclo delegativo.<sup>3</sup> En este último, aquellos comportamientos y actitudes presidenciales que habían sido toleradas o incluso celebradas, se convierten en objeto de crítica y escarnio público.

El ciclo delegativo comprende las presidencias de Raúl Alfonsín y Carlos Saúl Menem. El primero asume en el contexto de una transición por derrumbe caracterizada por un contexto político y económico extremadamente difícil,<sup>4</sup> el segundo en medio de la crisis hiperinflacionaria de 1989. Ambas figuras aparecen como «presidentes de reconstrucción» (Pérez-Liñán 2013:390). La manera en que se combinaron los ciclos económicos, delegativos con la desigual

2\ En el período pretoriano, esta delegación daba plafón para las intervenciones militares, en la era democrática, en la elección de un presidente delegativo que se presentaba, como lo hacían los militares, como un líder fundacional.

3\ Es por ello que los líderes delegativos intentan generar una sensación permanente de emergencia a fin de perpetuar las condiciones que pusieron sostienen el momento ascendente del ciclo delegativo. Como señala O'Donnell, «el lenguaje de la crisis —la pasada y la que se dice vendrá si se abandona el camino emprendido— es una constante de estos discursos, sobre la que se basa la proclamada necesidad de contar con poderes extraordinarios» (O'Donnell 2011).

4\ El fracaso de la política económica del Proceso de Reorganización Nacional creó una pesada carga a la nueva administración democrática. La deuda externa limitó el poder de maniobra de las autoridades electas al demandar una transferencia forzada de ahorros al exterior equivalente a un más de un 9 % del PBI y la imposibilidad de renegociar o de acceder a nuevos créditos (Llach y Gerchunoff, 2018:451). Según Pablo Gerchunoff, los servicios de la deuda externa contraída por la dictadura supusieron una carga mayor que aquella que el Tratado de Versalles impusiera a Alemania tras la Primera Guerra Mundial (Gerchunoff y Hora, 2021:251).

capacidad y recursos con los que contaron los elencos gubernamentales radicales y peronistas para capear la adversidad (Calvo y Murillo, 2005) derivó en un «patrón de inestabilidad presidencial sesgado» (Ollier, 2014; Pérez Liñán, 2013) en el que las presidencias peronistas se terminaron beneficiando de los dos grandes ciclos de *go extendido* (Menemismo y Kirchnerismo), mientras las radicales se vieron impedidas de culminar con sus respectivos mandatos. Lo anterior se tradujo en la pulverización del voto radical (Torre, 2003).

El desplome electoral de la UCR generó especulaciones acerca de la posibilidad de que el peronismo termina posicionándose como partido dominante y único garante de la gobernabilidad (Iazzetta, 2020; Murillo, 2017; Ollier, 2014), temores que se vieron reforzados por las condiciones excepcionales con las que contó Néstor Kirchner, quien no solo tenía enfrente a una oposición diezmada, sino que su arribo al poder coincidió con el inicio del ciclo expansivo más excepcional de la historia económica de la Argentina contemporánea. Dicho ciclo de *go extendido* posibilitó que el kirchnerismo lograra permanecer ininterrumpidamente en el poder por tres períodos consecutivos.<sup>5</sup>

5\ Tanto Pablo Gerchunoff como Andrés Wainer también consideran que el kirchnerismo contó con una extraordinaria oportunidad histórica de romper con el ciclo de *stop and go*. Sin embargo, sus políticas económicas de atraso del tipo de cambio y de desproporcionado aumento del gasto fiscal terminaron promoviendo una nueva crisis de estrangulamiento externo, que se hará visible recién a partir de 2011 (Gerchunoff, s/f; Wainer, 2018).

## DE LAS DINÁMICAS DELEGATIVAS A LA POLARIZACIÓN

El *go extendido* fue sucedido, sin embargo, por un *stop largo* pero más moderado. Lo anterior supuso la ausencia del elemento disparador del ciclo delegativo: la crisis de *stop abrupto*. Es dicha ausencia combinada con la aparición de un patrón de polarización política lo que llevó a la interrupción de la lógica delegativa. La polarización cambia el juego y hace más difícil el surgimiento de un *ceiling consensus*, que es por definición transversal. Si el ciclo delegativo se caracterizaba por un momento de delegación transversal que era precedido por un momento de *accountability* igualmente transversal, la partición del electorado en dos bloques antagónicos introduce una nueva dinámica posdelegativa puesto que hay una reticencia por parte de los sectores opositores a dar un cheque en blanco a quienes consideran una amenaza existencial, por un lado, y de sujetar a sus líderes políticos a demandas de rendición de cuentas, por el otro. En esta nueva etapa, el electorado y la opinión pública no actúan en bloque, apoyando durante el ciclo ascendente o retirando su apoyo en el descendente, sino que intervienen ahora consideraciones político-identitarias que socavan la posibilidad de que se forme una situación de *ceiling consensus*.

La polarización inicia una nueva dinámica caracterizada por el alineamiento del electorado alrededor de los dos nuevos ejes que estructuran la oferta política durante el kirchnerismo tardío. Por un lado, la creación de un nuevo partido, el PRO, y la subsecuente formación de una coalición electoral competitiva entre dicho partido, la UCR y la Coalición Cívica, permitió ofrecer una alternativa atractiva al electorado no peronista. La victoria de Cambiemos en 2015, su revalidación política en las elecciones legislativas de 2017 y la capacidad de gobierno exhibida permitieron al presidente Macri retener un significativo 40 % del electorado en la

elección presidencial de 2019. Lo anterior señala la ruptura tanto del patrón político delegativo como del de la «alternancia imperfecta»: el nuevo equilibrio político produjo dos transiciones de gobierno a oposición en los tiempos electorales previstos y estamos a la vísperas de un tercer recambio, además de la retención por parte de los gobiernos electoralmente derrotados de un significativo caudal de votos que les permite ejercer su papel como principal minoría en los períodos que están fuera del poder.<sup>6</sup>

## **CONCLUSIONES: ¿MODERACIÓN O NUEVA POLARIZACIÓN?**

La actual coyuntura plantea un interrogante acerca de la continuidad o no de la polarización que había servido para reestructurar la oferta política luego de la crisis de representación de 2001. La pérdida de centralidad de las dos figuras estructurantes de la grieta<sup>7</sup> ha sido acompañada de cierto grado de renovación de los liderazgos y de un corrimiento de la oferta política hacia el centro. Hubo un primer atisbo del nuevo escenario durante la pandemia. En los meses iniciales de la crisis sanitaria la sociedad argentina fue testigo de

6\ La relevancia de dicho hecho va más allá del presente período democrático: el gobierno de Macri fue el primer gobierno electo no peronista que culminó en término su mandato desde la presidencia radical de Marcelo Torcuato De Alvear (1922–1928).

7\ Ni Cristina Fernández de Kirchner ni Mauricio Macri estarán en la fórmula presidencial 2023. Dicha decisión en parte se basa en la dramática caída de sus respectivas imágenes públicas. Las cifras de la encuesta realizada son elocuentes: las evaluaciones negativas de la figura de la actual presidenta comprenden al 64 % de los entrevistados y la del expresidente alcanza un 73 % (INCT-IDDC, 2022).

acuerdos y acción concertada entre el gobierno nacional y el jefe de gobierno opositor. Si bien esa experiencia tuvo vida corta, sirvió para ilustrar que una opción no confrontativa también puede generar réditos políticos (Peruzzotti y Waisbord, 2021).

La moderación del ciclo económico de stop and go, la superación de las dinámicas delegativas y la consolidación de dos coaliciones de gobierno electoralmente competitivas, sin embargo, no han sido suficientes para superar la situación de crisis y estancamiento socioeconómico. La agudización del proceso inflacionario y el deterioro del poder adquisitivo de la población han generado un clima de decepción y descontento ciudadano: según el estudio realizado por el Instituto de la Democracia y la Democratización de la Comunicación (INCT-IDDC, 2022) el 63 % de los encuestados evalúa negativamente la situación general del país (sólo un 11 % la considera positiva). El pesimismo se mantiene con respecto a la evaluación prospectiva sobre cómo será la situación general del país en un año: casi la mitad de los entrevistados (46 %) considera que empeorará. Cuando se les pregunta sobre su evaluación acerca de su situación económica personal y familiar en relación con un año atrás, solo un 29 % de los encuestados la evaluó como positiva, mientras que un 45 % la consideró regular y un 26 % negativa (INCT-IDDC, 2022).

El descontento imperante con el estado del país y la economía se traduce en el crecimiento de la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia: los porcentajes pasan de un 50 % de personas insatisfechas o muy insatisfechas en 2021 a un 66 % en 2022. Esa insatisfacción también se manifiesta cuando se los interroga acerca de las preferencias democráticas. Confrontados con la frase «la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno» en 2018 el 73 % contestó afirmativamente, en 2021, el 65 %, mientras que en

2022, ese porcentaje cae a un 62 % (INCT-IDDC, 2022).<sup>8</sup> Es de destacar, sin embargo, que a pesar del aumento de la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia, el nivel de apoyo a la democracia en Argentina se ubica entre los más altos a nivel regional, solo por debajo de Chile, Costa Rica y Uruguay (Latinobarómetro, 2021:21).

Es sobre dicho trasfondo de una percepción de un doble fracaso que involucra a las dos coaliciones que dominaron el escenario político durante la última década que surge la figura de un *outsider* con un discurso antipolítico. Javier Milei hizo su entrada a la política nacional en las elecciones legislativas de 2021 enarbolando las consignas del movimiento global *alt-right*. Hasta ese momento, los vientos globales y regionales de ese tipo de expresiones políticas extremistas no habían tenido peso en la política doméstica. Argentina parecía mantenerse incólume frente a la emergencia de Jair Bolsonaro, Nayib Bukele, José Antonio Kast, las dos coaliciones monopolizaban casi el 90 % del sufragio. Ese monopolio pareciera estar amenazado por la popularidad alcanzada por la figura de Javier Milei, quien aparece en la encuesta acaparando cerca de un tercio de los apoyos (INCT-IDDC, 2022). Si bien hasta el presente ese apoyo no se ha traducido en un desempeño electoral preocupante, dado que la experiencia hasta ahora de los candidatos de la La Libertad Avanza en elecciones provinciales ha sido muy decepcionante, queda por ver qué sucede en las elecciones nacionales. ¿Logrará Milei desestructurar la situación de equilibrio político y constituir un nuevo eje polarizante que

8\ Es interesante ver que cuando se les presenta abiertamente la opción por un gobierno autoritario las respuestas se mantienen incólumes en las tres mediciones, lo que puede interpretarse como la existencia de un altísimo porcentaje de insatisfacción con el desempeño de la democracia que no implica apoyo a un gobierno autoritario.

cambie el juego político–electoral? ¿O el electorado terminará inclinándose por la renovada oferta que presenten Unión por la Patria y Juntos por el Cambio? Queda por dilucidar también cuánto del apoyo a LLA es señal de radicalización ideológica de ciertos sectores de la población y cuánto expresa un voto de castigo a la oferta política existente. Inconformismo y descontento no suponen una adhesión al ideario libertario–conservador. Es posible pensar que muchos de esos electores, ante la posibilidad concreta de que Milei asuma la presidencia, opten en el balotaje por una opción más moderada o por votar en blanco.

Hoy, enojo, radicalización y moderación conviven en un escenario dinámico e indefinido. El clima de frustración y desencanto, sin embargo, se desarrolla en un contexto que difiere de aquel que dio origen a la crisis de 2001 en tres aspectos importantes. En primer lugar, por el hecho de que el sistema político logró dar respuesta a dicha crisis de representación, renovando la oferta política peronista y no peronista gracias a la aparición de nuevos actores (kirchnerismo y PRO) y la conformación de un sistema bicoalicionista que aún en el presente contexto de frustración posee un núcleo de votantes leales. En segundo lugar, puesto que a pesar del deterioro social experimentado durante y desde dicha crisis, se ha institucionalizado una amplia red de mecanismos de contención social. Por último, la crisis de 2001 representó un evento extremadamente traumático para la sociedad argentina cuya memoria aún está presente en aquellos que la experimentaron. Es factible pensar que, a pesar de su frustración presente, un importante sector del electorado no esté dispuesto a crear condiciones que puedan recrear un escenario de dicha naturaleza. A pesar de los nubarrones que oscurecen la escena actual, hay razones para pensar que la sociedad argentina está dispuesta a evitar una deriva autoritaria del descontento ciudadano.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALVO, ERNESTO Y MARÍA VICTORIA MURILLO (2005).** A new law of Argentine politics. En S. Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (Eds.) *Argentine democracy: The politics of institutional weakness*. Pennsylvania University Press.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2021).** Informe 2021. Adiós a Macondo.  
<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=0>
- GERCHUNOFF, PABLO (S/F).** *Requiem para el stop and go... ¿Requiem para el stop and go?* Fundación Pent, mimeo.
- GERCHUNOFF, PABLO Y LUCAS LLACH (2018).** El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días. Crítica
- GERCHUNOFF, PABLO Y ROY HORA (2021).** *La Moneda en el Aire. Conversaciones sobre la Argentina y su historia de futuros imprevisibles*. Siglo XXI Editores.
- GONZALEZ-OCANTOS, EZEQUIEL A. (2020).** *The Politics of Transitional Justice in Latin America. Power, Norms, and Capacity Building*. Cambridge Elements.
- HEYMANN, DANIEL (2000).** Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa. Serie Reformas Económicas, # 61. CEPAL.
- IAZZETTA, OSVALDO (2020).** El sistema político argentino en cuestión: ¿Hacia un nuevo escenario de competencia política? Mimeo.
- INCT-IDDC (2022).** *La cara de la democracia en Argentina*. Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología – Democracia e Democratización de Comunicaciones.
- KESSLER, GABRIEL (2016).** *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Siglo XXI.
- LEVITSKY, STEVEN Y MARÍA VICTORIA MURILLO (2003).** Introduction. En Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (Eds.) *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*,



University Park, Pa, The Pennsylvania State University Press, pp.1–20.

- LOPES RIBEIRO, LUDMILA (2019).** A tragédia da segurança pública e da justiça criminal em dois atos. En Avritzar, Leonardo Avritzer; Starling, Holisa; Braga, Pauliane y Zanandrez Priscila (Orgs.) *Pensando a Democracia, a República, e o Estado de Direito no Brasil*, Editorial Universitária UFMG.
- MALAMUD, ANDRÉS (2015).** Argentine Democracy: The Novelty is not Performance but Resilience. En *Argentina Today and Tomorrow: Prospects and Challenges*. Watson Institute.
- MALAMUD, ANDRÉS (2021).** La asombrosa resiliencia argentina. *Clarín*, 29/11/2021.
- MEDEIRO PASSOS, ANAIS (2021).** Militares e política no governo de Jair Bolsonaro. En L. Avritzer, Leonardo; Kerche, Favio y Marona, Marjorie (Orgs.) *Governo Bolsonaro. Retrocesso Democrático e Degradação Política*. Autêntica.
- MURILLO, MARÍA VICTORIA (2017).** La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo. *Revista de la SAAP*, Vol.11 1, N° 2, pp. 203–211.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1978).** *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: studies on South American politics*. Institute of International Studies, University of California.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1994).** Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5:1, pp. 55–69.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2011).** Nuevas reflexiones en torno a la democracia delegativa. En O'Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Quiroga, Hugo (coord.) *Democracia Delegativa*. Prometeo.
- OLLIER, MARÍA MATILDE (2014).** El ciclo de las presidencias dominantes: Néstor y Cristina Kirchner. En Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (Eds.) *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Debates, Random House, pp. 63–87.

- PERÉZ-LIÑÁN, ANÍBAL (2013).** Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática. *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, pp. 389–399.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE (2022).** Participación ciudadana e institucionalización democrática en Argentina. En Torres-Ruiz, René y Salinas Figueredo, Darío (Coords.) *Crisis política, autoritarismo y democracia*. CLACSO–Siglo XXI, pp. 426–454.
- PERUZZOTTI, ENRIQUE Y WAISBORD, SILVIO (2021).** Public Sphere and Post-populism in the COVID–19 Pandemic: The Short Life of Depolarisation in Argentina. *Javnost*; 28:2, pp. 149–164.
- QUIROGA, HUGO (2005).** *La Argentina en emergencia Permanente*. Edhasa.
- SIKKINK, KATHRYN (2008).** From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights. *Latin American Politics and Society*, 50: 1, pp. 1–29.
- SVAMPA, MARISTELLA (2005).** *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del Neoliberalismo*. Taurus.
- TORRE, JUAN CARLOS (2003).** Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42:168, pp. 647–665.
- WAINER, ANDRÉS GASTÓN (2018).** Economía y política en la Argentina kirchnerista. *Revista Mexicana de Sociología*, 80:2, pp. 323–351.

# ***Auge, caída y resistencia de la UCR (1983–2023)***

MARTÍN D'ALESSANDRO  
UBA, CONICET

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0065

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

Al cumplirse 40 años de la última transición democrática y realizarse los balances a los que obligan las décadas completas, este trabajo ofrece una reseña histórico-analítica de la Unión Cívica Radical (UCR) a lo largo del período comprendido entre 1983 y 2023.

La UCR es el partido más longevo de la historia argentina, y ha tenido un sinnúmero de vicisitudes internas, electorales y coalicionales que han ido delineando momentos de mayor y menor protagonismo en el escenario político nacional. Aquí se busca ofrecer no una narrativa completa de cada uno de esos momentos, sino —recopilando información y datos secundarios provenientes de la ciencia política, la sociología electoral y la historia (no necesariamente exhaustivos ni como parte de series detalladas)— un corte transversal de la trayectoria de la UCR a partir de una clave de lectura que pone el énfasis en algunos ejes específicos, como resultados electorales, crisis internas, y la política de alianzas.

1\ El autor agradece los valiosos comentarios de Javier Zelaznik y de Lilia Puig.

Si bien las explicaciones más convincentes acerca del funcionamiento del sistema político argentino subrayan la existencia de dos polos bien diferenciados —el polo peronista y el polo no peronista, dentro del cual se encuentra la UCR (Torre 2003)—, ello no implica que esos polos no tengan vasos comunicantes tanto en términos electorales, como ideológicos, y de cooperación política a lo largo de los últimos 40 años inaugurados en 1983. Esta reseña explora entonces una hipótesis relativamente controversial: al menos desde 1983, ha existido una importante convergencia ideológica, institucional y electoral entre la UCR y el Partido Justicialista (PJ). Esa convergencia se evidencia a partir de una serie de interconexiones entre dos universos que, de manera paradójica, últimamente aparecen como incompatibles e irreconciliables. El trazo grueso obliga a sobrevolar una cantidad de factores que debieran ser incluidos en trabajos más completos, como los contextos económicos del país, los actos de gobierno durante las administraciones radicales o los diferentes cursos de acción a partir de las disputas por el control interno de los recursos del partido. Sin embargo, tanto el enfoque teórico como la evidencia empírica aquí utilizada son concurrentes con la hipótesis planteada y las conclusiones a las que se arriba.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se resumen las características esenciales del partido hasta 1983. En las dos secciones siguientes, siempre siguiendo los objetivos del artículo, se aborda la transición democrática, analizando el triunfo de 1983 y los primeros traspés políticos del partido. La cuarta sección se dedica a la década del 90 y la formación de la Alianza. La quinta, a las estrategias de sobrevivencia luego de la crisis de 2001. Finalmente, se ofrecen unas breves conclusiones.

## LOS ORÍGENES Y EL CAMINO HACIA 1983

La Unión Cívica Radical nació como partido político en julio de 1891. En el transcurso de su larga vida, ha conocido el éxito y también las crisis. Quizás sea la resiliencia frente a estas últimas lo que corona a la UCR como uno de los partidos más longevos del mundo. La historia de la UCR se ha desarrollado casi siempre en contextos en los cuales las disputas políticas y la lucha por el poder se desarrollaron en su mayoría por fuera de las prácticas de la competencia democrática institucionalizada. Desde la implementación del sufragio universal en 1912 hasta la transición democrática de 1983, solo las administraciones radicales de Hipólito Yrigoyen (1916–1922 y 1928–1930) y Marcelo Torcuato de Alvear (1922–1928) no fueron acompañadas de ningún tipo de proscripción política o persecución ilegal de opositores. La plena vigencia de los derechos políticos y civiles fue prácticamente inexistente en la Argentina del siglo xx.

Esa situación respondió a un conjunto de factores, entre los que es relevante el clima de época. La Primera Guerra Mundial y la crisis económica de 1929 abrieron el camino al proteccionismo económico, lo cual se entremezcló en el país con ideas y grupos nacionalistas, católicos, corporativistas y autoritarios que confluyeron en primera instancia en el golpe de Estado de 1930 y en la «década infame» después. En el campo de las ideas se fue propagando un discurso fuertemente antiliberal, antimoderno y antiimperialista que, tanto entre elites como en masas populares, impregnó al siglo xx argentino hasta 1983 (Halperín Donghi, 2003). En este contexto, la vida partidaria, entendida como una consecuencia y a la vez como una causa del reconocimiento de la legitimidad del adversario, fue perdiendo terreno frente a nociones más integristas y nacional–católicas, tanto en el Iglesia como en el Ejército. Dentro de ese marco conceptual,

se buscaba encauzar la totalidad de la vida social (política, religiosa, educativa, productiva, sindical, familiar, intelectual, artística) en una organización homogénea. La traducción política de ese estado de cosas puede sintetizarse en palabras de Natalio Botana:

Con mayor o menor impacto, entre 1930 y 1983 la política estuvo sujeta al imperio ilegítimo de la fuerza. Los gobiernos presididos por militares anteriormente golpistas hicieron uso de la hegemonía para restaurar el fraude (1932–1943) y luego para poner en marcha proyectos populistas (el caso típico es el primer peronismo —1946–1955— nacido del golpe de Estado de 1943). Por fin, el círculo se cerró mediante la instauración y restauración violenta de dictaduras con crecientes grados de represión. (Botana, 2006:25–26)

A lo largo de todas estas décadas, la UCR no fue inmune a varios de estos postulados (ver Del Mazo, 1955).<sup>2</sup> Sin embargo, el partido que había sido fundado sobre la base de un fuerte contenido ético y moral —aunque no exento de dosis de pragmatismo para la consecución y mantenimiento del poder (Romero, 1998)—, jugó el rol de reserva de valores contracíclicos, que ejercieron la defensa de las libertades individuales, el Estado de Derecho y la democracia procedimental. Esta posición ocupada por el radicalismo en el esquema de las preferencias dentro del abanico de las

2\ Sin embargo, el origen movimientista del PJ, el discurso populista y el liderazgo de Perón, no pasaron inadvertidos dentro de la UCR, ya que en alguna medida recordaban sus mismos orígenes. Importantes grupos de intelectuales y militantes pasaron a engrosar las filas del incipiente peronismo y grupos de las clases medias, antes representados por la UCR, pasarían a ser parte del conglomerado que permitió al peronismo gobernar hasta 1955 y volver en 1973» (Pedrosa 2004:38).

ideas políticas en la Argentina tuvo su punto más alto en la transición democrática de 1983, que significó el punto de inflexión que coronó a la vida civil por sobre el militarismo y el movimientismo:

En un país donde para ser presidente convenía ser militar, el radicalismo tuvo la osadía de postular líderes civiles. Esa fue la primera interna entre Alem (civil) y Mitre (militar). Un desacuerdo sobre el modo de construir la democracia. Pero esa interna explica el resto. Las diferencias entre Yrigoyen y Roca, Alvear y Justo, Balbín y Perón, Frondizi y Aramburu, Illia y Onganía. Aquella interna habilitó la cultura de la política civil en la Argentina. El poder de abajo más de que arriba (...) La organización duró y ayudó a desmilitarizar el país y llegar a 1983 con Raúl Alfonsín. (Carrizo, 2019:52)

Muchos autores han brindado explicaciones convincentes sobre los problemas y las dinámicas políticas, económicas, sociales e intelectuales que motorizaron el desarrollo de la política argentina en el siglo XX. Dentro o cerca de los enfoques politológicos, los más influyentes han sido Gino Germani, Guillermo O'Donnell, Juan Carlos Portantiero, Natalio Botana, Torcuato Di Tella y Marcelo Cavarozzi, pero la lista de los aportes provechosos es mucho más larga. Aun corriendo el riesgo del reduccionismo, podría decirse que cuando las elites —fueran tradicional-conservadoras o reformistas modernizadoras— advertían que el país se sumergía en crisis de diferente tipo, era usual la intervención militar que, a su vez lejos de resolver las crisis, las prolongaban o inauguraban otras nuevas.

Sobre este telón de fondo de alternancias entre regímenes civiles y militares —más que en la sociología económica— debería ubicarse una lectura de la historia de la UCR y de sus crisis. De hecho, la UCR nunca buscó representar a una clase o sector social determinado (sus bases fueron



siempre muy heterogéneas) ni una ideología nítidamente definida, sino que interpeló con su fe cívica a toda la sociedad utilizando como vehículo una organización eficaz (Alfonsín 1983, Halperín Donghi, 1994).

Sus ideas, sus rupturas, su organización interna, sus cambios programáticos, sus astillamientos y sus realineamientos fueron ocurriendo, al mismo tiempo, sobre una persistente caída en el apoyo popular: entre 1930 y 1983, la UCR fue viendo cómo se erosionaba su base electoral (Zelaznik, 2019) y cómo se desmembraba su oferta electoral:

La inestabilidad organizativa de la UCR, caracterizada en divisiones y huida de importantes dirigentes hacia otras agrupaciones, es un dato que caracterizó al partido previamente al proceso iniciado en 1983. Desde las primeras elecciones democráticas de 1916, varias listas llamadas UCR (o denominaciones similares) competían entre sí en las elecciones. Previamente al advenimiento del peronismo, la UCR concurreó dividida en múltiples procesos electorales, entre otros, las elecciones de presidente y vice del año 1916 y 1922 (con cinco listas denominadas UCR) y las elecciones nacionales de presidente y vice del año 1928. En las presidenciales del año 1946 entre las principales cinco fórmulas que compitieron, cuatro llevaban el nombre UCR, incluyendo la que encabezaba Perón. Además de la mencionada de 1946, la UCR concurreó dividida en las siguientes elecciones: elecciones nacionales para convencionales constituyentes, año 1957; nacionales de presidente y vice, año 1958; nacionales para legisladores, año 1960; elecciones parciales para legisladores y gobernadores, año 1961; elecciones nacionales de presidente y vice, año 1963. (Pedrosa, 2004:33-34)

Aunque es el más institucionalizado de los partidos políticos argentinos, la UCR no ha sido nunca un partido rígido.

En términos ideológicos se ha caracterizado, por el contrario, por su maleabilidad. Escudero señala que:

La UCR no se ha constituido como un partido con una fuerte impronta ideológica, más bien ha permitido que convivan en su seno tendencias diferentes (...) Dentro de sus cauces resultan viables las corrientes más dispares y ante los grandes problemas económicos y sociales no se encuentran en su seno posturas ideológicas definidas. Aún cuando desde sus orígenes se van delineando líneas asimilables a los tradicionales perfiles de derecha e izquierda, que con el correr de los años se van acentuando, el radicalismo es dentro del espectro político argentino un partido de centro que oscilará por movimientos internos que lo desplazarán en una dirección u otra. (Escudero, 2003:41–42)

## **LA TRANSICIÓN Y LOS AÑOS OCHENTA. AUGE Y LIMITACIONES**

Luego de la derrota argentina en la guerra de las Islas Malvinas, los tiempos se agotaron para el régimen autoritario imperante. El Proceso de Reorganización Nacional (1976–1983) preparó a las apuradas su salida del poder, y se abrió una perspectiva y un contexto políticos favorables y a la medida de la UCR del momento.

Como se señaló más arriba, la UCR también ha tenido sus inclinaciones movimientistas (Persello 2007). Las intenciones unanimistas fueron exclusivas de Hipólito Yrigoyen, pero incluso a principios de los '80 había todavía en el partido una visión movimientista–nacionalista. Una parte decisiva y políticamente relevante de la UCR, la Junta Coordinadora Nacional de la Juventud Radical, una base de apoyo importante para el emergente líder Raúl Alfonsín, basaba sus diagnósticos políticos en oposiciones fundamentales

dicotómicas como liberación o dependencia, o pueblo o antipueblo (Aboy Carlés, 2010). Aunque esta juventud, que tendría gran protagonismo en los años venideros del radicalismo, participaba de la inspiración socialista típica de la época, sin embargo, nunca creyó en la lucha armada como muchos de sus congéneres de aquellos años, y contribuyó de manera decisiva a que la democracia fuera deseable y posible en el país.

El liderazgo de Alfonsín reafirmó las creencias liberal republicanas de distintos sectores del partido, y fue minimizando aquellas tendencias en la juventud de la época (y en gran medida en el país entero). Incluso a lo largo de su presidencia siguió insistiendo en la superación de la visión dicotómica, que consideraba peligrosa para las instituciones democráticas, subrayando en cambio la predominancia del pluralismo. Por ejemplo, en la Apertura de Sesiones Legislativas de 1986 dijo:

Ninguna de nuestras fuerzas políticas ha sido inmune en su pasado a la tentación de caer en alguno de estos exclusivismos discriminatorios, cuyo efecto ha sido trazar sobre el mapa político argentino una línea divisoria entre elegidos y réprobos, entre excelsos y marginados (...) Estamos marchando con paso firme hacia la superación de estas dicotomías, pero el arraigo alcanzado por ellas entre nosotros no nos permite considerar despejado el camino de residuos o posibles rebrotes que nos amenacen con una regresión. (citado en Aboy Carlés, 2010:77)

En el transcurso de 1983 salieron a la superficie no solo las violaciones a los derechos humanos cometidos por el régimen autoritario, ahora muy cuestionadas por la opinión pública, sino que también se hizo evidente el contraste entre un pasado de radicalización subversiva y de represión

violenta inédita, y la paz que esa experiencia traumática demandaba hacia adelante. Por otro lado, también se hicieron inocultables los costos de los malos resultados económicos y de la faccionalización interna de los actores del régimen. En simultáneo, la movilización del movimiento de derechos humanos lideraba, junto con los partidos políticos, la activación de la sociedad civil.

Luego de la muerte de Ricardo Balbín en 1981, la figura de Alfonsín crecía dentro del partido y se articulaba virtuosamente con los tiempos políticos y las nuevas demandas sociales. En soledad, se había opuesto a la Guerra de Malvinas —que se comprendió luego que era el último as en la manga del régimen autoritario para prolongar su agonía—, fue parte importante del movimiento de reivindicación de los derechos humanos —Alfonsín fue cofundador y vicepresidente de la organización Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (Gerchunoff, 2022)— e integró la Junta multipartidaria Nacional impulsada en 1981 por Balbín e integrada además por el Partido Justicialista, el Partido Intransigente, el Movimiento de Integración y Desarrollo y el Partido Demócrata Cristiano, para encauzar una salida electoral (Pedrosa, 2004).

La supresión de la vida cívica había sido tan profunda durante el Proceso de Reorganización Nacional que en 1983 había poca memoria de la escasa vida democrática experimentada en el siglo XX. La institucionalización debía ser aprendida casi desde cero (Oszlak, 1984).<sup>3</sup> Por lo tanto, la

3\Resucitados por la implosión del régimen autoritario, los partidos tienen ante sí, y al mismo tiempo, la compleja tarea de tender y afianzar sus redes de vinculación con las bases; formar una conciencia cívica; producir diagnósticos pormenorizados sobre los problemas del país, interpretando las necesidades sociales y evaluando la significación de los cambios que se han producido en el tejido social; promover la formación de cuadros técnicos; asegurar el fun-

actitud del primer gobierno democrático sería decisiva para las décadas venideras. Pero de manera similar a otras experiencias, las expectativas de las transiciones latinoamericanas sobrepasarían la capacidad de acción de sus gobiernos iniciales.

En efecto, gran parte de la población creyó en 1983 que la democracia traería de suyo el imperio de la ley y el Estado de derecho, y a la vez liberaría al país de los poderes fácticos (el imperialismo estadounidense, el Fondo Monetario Internacional, la alta burguesía, los militares). La euforia con la democracia en 1983 fue tan vigorosa que hizo suponer que se entraba en un período de democracia ideal: las preferencias de todos serían relevantes a la hora de tomar las decisiones colectivas, todos aceptarían sin objeciones esa forma de organización política, y todos atribuirían a la democracia el mismo contenido. A la luz del desarrollo de los 40 años posteriores, podría decirse que ese consenso no fue siempre unánime y que, como se verá más adelante, la UCR ha debido pagar los costos políticos de sus esfuerzos para mantenerlo más o menos vivo.

El conocimiento existente sobre las transiciones hacia la democracia suele caracterizar al caso argentino como una transición por ruptura con el régimen autoritario, es decir, sin negociaciones, pactos, acuerdos ni concesiones a los actores del régimen precedente. Ello se explica por las características del régimen saliente (altos grados de represión y violencia, bajos grados de rendimiento en términos

---

cionamiento democrático de los mecanismos de elección y renovación de sus líderes, y actualizar sus discursos y apelaciones a la luz de nuevas realidades. Todo ello debe acometerse en vísperas de una puja electoral que implica no solo una lucha por obtener las preferencias de la ciudadanía, sino también la decantación de los liderazgos internos y, en varios casos, la propia definición de la identidad y el perfil partidarios» (Oszlak 1984:43-44).

económicos, bajos grados de unidad de los actores internos), pero también por fenómenos sociales (alto grados de movilización social) y por las características del gobierno entrante. En efecto, el triunfo de la UCR fue una pieza fundamental de ese devenir. De otra forma la transición con seguridad hubiera tenido otros rasgos que muy probablemente no hubieran incluido los altísimos e inéditos grados de justicia transicional que pusieron a la Argentina como un ejemplo global de la defensa de los derechos individuales (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1994; O'Donnell, 1997, Mainwaring y Pérez-Liñán, 2020). De allí que, a diferencia de otros países, la democratización argentina fue de tal alcance y profundidad que logró instaurar y consolidar valores políticos de libertad inéditos en el país y en casi toda la región (Caruncho, 2023).

Es probable que, como sostiene Przeworski (2010), las democracias se limiten a remediar los males de los regímenes precedentes. En el caso argentino, pareciera que efectivamente la democracia como régimen solo contrarrestó lo más característico del Proceso y de la historia argentina: la violencia política, logrando paz y elecciones. Otras expectativas (prosperidad, transparencia, respeto de la ley, igualdad) no se cumplieron, e incluso empeoraron. ¿Podía la democracia argentina haber conseguido mejores resultados? Probablemente sí, pero hubiera necesitado no tanto de las críticas a la democracia que se han hecho para justificar la concentración del poder (Quiroga, 2005), sino de más críticas democráticas a la democracia (O'Donnell, 2010) para expandirla y mejorarla.<sup>4</sup>

4\ La vida cotidiana de la política democrática no es un espectáculo que inspire admiración: una serie interminable de peleas por ambiciones mezquinas, una retórica pensada para ocultar y mentir, conexiones oscuras entre el poder

Con todo, la de 1983 tuvo la ventaja de ser una democracia construida por demócratas convencidos. Durante la presidencia de Alfonsín, gran parte de las demandas y los valores del movimiento de derechos humanos se transformaron en la cultura política del Estado (Jelin, 2005) y se implementaron de inmediato las medidas de justicia transicional. No hubo restricciones ni ataques de ningún tipo a la oposición. El partido estaba en su mejor momento,<sup>5</sup> y si bien es cierto que tras la victoria las usinas radicales proyectaron su consolidación con horizontes de reformas conceptualizados alrededor de la idea del Tercer Movimiento Histórico (luego del yrigoyenismo y el peronismo), que por supuesto incluían la reelección de Alfonsín, también es cierto que la UCR no reclamó jamás el monopolio de la legitimidad democrática.

Como se dijo, la UCR se fundó sobre la base de un fuerte contenido ético y moral, lo cual le permitió encarnar el momento de una transición caracterizada por la indignación frente a una historia de décadas de violencias, persecuciones e intolerancias. Pero ese imaginario, que subrayaba la ética por sobre la política, en más de una ocasión le impidió durante el gobierno de Alfonsín recurrir a la flexibilidad del pragmatismo, tan necesario en política. Por caso, algunas reformas económicas y algunas decisiones de Alfonsín en el campo de la política militar generaron fuerte oposición en el propio partido, tanto en la arena legislativa como en actos políticos y marchas convocadas por dirigentes de la UCR en

---

y el dinero, leyes que ni siquiera aspiran a la justicia, políticas que refuerzan el privilegio. No es ninguna sorpresa, por lo tanto, que después de seguir la liberalización, la transición y la consolidación, hayamos descubierto que todavía hay algo que mejorar: la democracia» (Przeworski 2010:27-28).

5) La UCR tenía cerca de 518 423 afiliados en 1957, 566 218 en 1972 (Persello, 2007) y 1 410 123 en 1983 (García, 1985).

contra de las políticas del gobierno (Acuña, 1998; Jaunarena, 2011; Torre 2021).

## **PRIMERAS CONVERGENCIAS**

La victoria radical de 1983 fue contundente: 51,7 % de los votos, la mayor en la historia del partido, con la única excepción de la elección de Yrigoyen en 1928, que obtuvo el 61,4 %. Después de estas dos victorias épicas, el radicalismo ha visto decrecer su caudal electoral de manera sistemática.

Varios análisis han destacado que desde 1983, la UCR ha «perdido» votos. En realidad, hasta 1983 la UCR no había logrado concentrar la totalidad del voto no peronista desde 1954. Por lo tanto, podría considerarse que el pico electoral de 1983 se trató más de una anomalía que de la normalidad. De esta forma, la fuga de votos a partir de esa fecha no debería evaluarse como una pérdida de votos radicales, sino como un regreso a los patrones históricos del voto radical (Zelaznik, 2013). En otros términos, a partir de 1983 la UCR empieza a «devolver» votos (Torre, 2003).

Como se mencionó en la Introducción, para una interpretación más completa del actual período democrático no deberían pasar desapercibidos las convergencias y los vasos comunicantes entre la UCR y el PJ. En apoyo de esta hipótesis concurre el primer hecho fundamental de la democracia actual, que es el triunfo radical. El hecho fundante de la democracia argentina es que Alfonsín ganó gracias a votos peronistas (Catterberg, 1989).

A la victoria de la UCR contribuyó, en primer lugar, la emigración en su favor de un porcentaje pequeño pero decisivo de votos tradicionalmente peronistas, reclutados entre los sectores altos de la población asalariada, obreros especializados y empleados de saco y corbata. (Torre, 2003:648)



A ello se sumó la capacidad del propio candidato para lograr cohesionar el voto no peronista. Esta confluencia política en la elección inaugural del período más importante de la democracia argentina se advertirá de diferentes maneras y en diferentes dimensiones en las décadas sucesivas. Por caso, el presidente Alfonsín, si bien tuvo duros enfrentamientos públicos con la central sindical CGT y su líder Saúl Ubaldini, también tejió acuerdos con sectores sindicales para obtener apoyos peronistas frente a las dificultades económicas y en algunas reformas laborales y de salud que intentaba implementar. De allí que en marzo de 1987 el sindicalista peronista Carlos Alderete se sumó al gabinete como ministro de Trabajo. Más allá del poco respeto de Alderete a los objetivos que lo habían llevado hasta allí (Novaro, 2009), y de la evaluación final que pueda hacerse del resultado de esa decisión, lo cierto es que Alfonsín creía que ese tipo de acuerdos era posible.<sup>6</sup>

Después de la derrota en las elecciones legislativas de 1987, el presidente sostuvo: «Es absolutamente necesario resolver entre todos la manera en la que vamos a funcionar durante los próximos veinticuatro meses, si logramos esto habremos ganado en estabilidad, en certidumbre y también en crecimiento» (*Clarín*, 15/10/87, citado en Novaro, 2009:253). En esa dirección, a fines de ese año el gobierno acordó la aprobación de un paquete de medidas en varias áreas (económica, militar, financiera, etc.) con los nuevos líderes del peronismo al mando de Antonio Cafiero, flamante gobernador de la provincia de Buenos Aires y virtual candidato presidencial del justicialismo. Las conversaciones

6\ De hecho, el antecesor de Alderete, Hugo Barrionuevo, si bien se había acercado a Alfonsín antes de la elección de 1983, también era de origen sindical y peronista.

incluían una reforma constitucional acordada (Gerchunoff, 2022). Como se ve, radicales y peronistas tenían ya en ese momento más coincidencias de las que se reconocían (Novaro, 2009). En otras palabras, ante escenarios difíciles, los acuerdos entre radicales y peronistas ya aparecían como posibilidades ciertas:

Con todo, las primeras señales brindadas por unos y otros dieron pasto a la expectativa de que, por primera vez desde 1983, una serie de cuestiones esenciales para la gobernabilidad democrática podrían ser excluidas de la competencia. Esto podía atribuirse tanto al hecho de que ni unos ni otros estaban ya aquejados por un exceso de optimismo como a las duras experiencias que habían educado en la conveniencia del diálogo y la negociación. Semana Santa mostró la necesidad de conservar un mínimo de solidaridad frente a amenazas desestabilizadoras; los debates sobre la reforma constitucional mostraron la posibilidad de imaginar cambios provechosos para todos; la frustración de las políticas económicas dejó en evidencia a su vez la presencia de problemas estructurales que tardarían muchos años en resolverse. Por todo ello sería tan significativo el esfuerzo de los contendientes por acordar políticas con vista a una transición ordenada. (Novaro, 2009:253–254)

Esa convergencia ya se había manifestado también en términos programáticos. Las plataformas electorales de la UCR y el PJ fueron siempre muy similares en sus orientaciones generales, siendo las de 1983 y 2011 casi idénticas en su medición en términos ideológico espaciales, es decir, de izquierda y derecha (D'Alessandro, 2013).

## MÁS PÉRDIDA DE VOTOS. CRISIS Y ESTRATEGIA DE SALIDA

Como es sabido, en 1989, en medio del descalabro económico, la UCR pierde las elecciones presidenciales y vuelve al espacio opositor sumida en un gran descrédito frente a la opinión pública. ¿Sería posible sobrevivir a la responsabilidad de una hiperinflación? El gobierno del presidente Carlos Menem, tras implementar el Plan de Convertibilidad a comienzos de 1991, logró contener a la inflación y ganar las elecciones legislativas de ese año y también las de 1993. Con este renovado esplendor peronista, la estructura partidaria de la UCR no parecía suficiente para contener la gran crisis interna que este escenario había desatado.

En efecto, la organización partidaria de la UCR crujió. Por un lado, es necesario recordar el fuerte impacto despolitizador y anestésico que implicó el Proceso, y que el partido que accedió al gobierno en 1983 no tenía por lo tanto una identidad clara, lo que se tradujo en cierta indefinición programática y en falta de cohesión política y legislativa (De Riz, 1993). Por otro lado, el partido como organización nunca tuvo la solidez que muchas veces se le atribuye. Pedrosa (2004) muestra que las estructuras formales del partido no son poderosas ni mucho menos. Es más, sostiene que la burocracia interna es casi inexistente: no hay control real ni monitoreo de los comités, y muchas decisiones se toman por fuera de lo que indican las reglas formales. En suma, es un partido «predominantemente informal» (2004:106), sobre todo en la articulación a lo largo del territorio nacional.<sup>7</sup>

7) «Las reglas escritas estipulan lo que se puede (y lo que no se puede) hacer y esto es importante, pero no lo único. La conformación de esta doble estructura (formal e informal) ha adquirido un decisivo papel en el funcionamiento interno.

En ese contexto de fuertes disputas internas y con dudosos canales de contención, la amenaza de reforma constitucional por parte de Menem era apoyada por varios gobernadores radicales —Maestro de Chubut, Angeloz de Córdoba, Massaccesi de Río Negro, Castillo de Catamarca, que buscaban sus propias reelecciones o bien estaban de acuerdo con la reelección presidencial— y también de otros dirigentes importantes del partido. El partido como tal no podía imponer una postura unificada a las provincias y los municipios, y esa debilidad hizo posible la estrategia personal de Alfonsín (Pedrosa, 2004). El argumento principal del expresidente para sellar el Pacto de Olivos en noviembre de 1993 era evitar una confrontación profunda con el oficialismo que pudiera debilitar el sistema a través de una reforma constitucional unilateral como la de 1949 (Acuña, 1998). Pero a la luz de las experiencias de convergencia con el justicialismo en la década anterior, el acuerdo no solo no se trataba de un giro inexplicable para Alfonsín, sino que permitiría por un lado imponer condiciones sobre la reforma que el peronismo llevaría adelante de una manera u otra, y por otro lado le permitiría a la UCR conservar la disciplina del partido que se veía amenazada por las simpatías de importantes sectores del partido frente al reformismo del exitoso gobierno

---

Como en un juego de espejos, cada aspecto formalizado de la vida del partido, posee su contraparte informal, con la que, además, genera una suerte de interacción. Por un lado, el partido tiene un predominio de lo informal, que se ve en la práctica cotidiana y en la toma de las grandes decisiones (...) pero también, existe un fenómeno particular y simultáneo: la importante internalización de las reglas de juego formales (particularmente las referidas a la resolución de los conflictos internos y el acceso a los cargos partidarios y de representación) combinadas con la conformación de grupos informales en una compleja red, que, se caracteriza, por la competencia constante, la inestabilidad y el conflicto» (Pedrosa, 2004:61).

peronista (Smulovitz, 1995).<sup>8</sup> Probablemente las expectativas de Alfonsín incluían recomponer su imagen pública y recobrar poder electoral para las siguientes elecciones de 1995.

El Pacto de Olivos, un acuerdo estratégico-institucional entre el presidente Menem y el expresidente Alfonsín, que dio luz a la Constitución más inclusiva de la historia argentina, consensuada por todas las fuerzas políticas del país, desdibujó sin embargo el rol del partido como oposición firme frente al peronismo. Desde luego, la búsqueda de consensos abre la puerta también a las posiciones extremas. Y ese lugar fue ocupado, paradójicamente, por otros peronistas. El surgimiento del «Grupo de los 8» como firmes opositores a Menem en la Cámara de Diputados logró sumar luego a otros sectores progresistas para formar el Frente Grande, que tuvo gran éxito en las elecciones constituyentes de 1994, sobre todo en la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y algunos otros pocos distritos de la zona metropolitana del país, en las que el gobierno descargaba los costos del ajuste económico (Gibson y Calvo, 2001). Ese mismo año el Frente Grande agrega al partido del peronista José Octavio Bordón, formándose el Frepaso. La mayor novedad del período es entonces que la fragmentación del voto no

8\ «Poco antes, en mayo [de 1992, Alfonsín] había concedido un importante reportaje radial al periodista José Eliashev que era un anticipo del programa del MODESO: el Estado argentino estaba desmantelado, y para reconstruirlo se necesitaba un acuerdo amplio con los peronistas 'insatisfechos' con la gestión de Menem, como había necesitado atraer a peronistas "insatisfechos" en 1983; la Argentina se estaba convirtiendo en una sociedad dual en la que la clase media estaba desapareciendo; los trabajadores se estaban sometiendo a la disciplina del mercado y perdían día a día sus derechos; la Unión Cívica Radical era un "archipiélago" de facciones sin convicciones firmes ("archipiélago" era la palabra que había usado para calificar al peronismo entre 1983 y 1985)» (Gerchunoff, 2022:333-334).

peronista tradicionalmente hegemonizado por la UCR se debe a que lo disputan peronistas disidentes (Zelaznik, 2013).

A pesar de los cálculos de Alfonsín, la UCR seguía perdiendo (o devolviendo) votos y disminuyendo su influencia en distritos metropolitanos emblemáticos, con riesgos de rupturas y astillamientos (Prats, 2019). Por lo tanto, debía afrontar la crisis. Un primer ensayo se realizó con el Encuentro de El Molino en 1994, entre un radical y dos peronistas disidentes, que sin embargo se frustró cuando Federico Storani perdió la elección interna por la candidatura presidencial radical para las elecciones del año siguiente. El Frepaso, en cambio, seguía creciendo.<sup>9</sup>

En las elecciones presidenciales de 1995, la UCR fue relegada al tercer lugar con algo menos del 17 % de los votos. En la categoría Diputados perdió 27 puntos de los 48 de 1983. Una vez más, se dio una decisiva transferencia de votos entre radicales y peronistas. Calvo y Escolar (2005) estiman que de los 3 millones de votos que perdió la UCR en 1995, más de 2 millones y medio votaron a peronistas: casi la mitad fue hacia una fórmula peronista (Bordón-Álvarez) y un 35 % fue directamente hacia el PJ. De hecho, en 1995, Menem recibió un 9 % de sus votos de la UCD, y un 12 % de la UCR. Incluso algunos autores sitúan a partir de 1995 la desestructuración temprana de la UCR como partido nacional, es decir la consolidación temprana de su impronta subnacional (Escolar, Abal Medina y Castro, 2014).

Ante esa situación, la respuesta fue la creación de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, en 1997

9\ «[Un] drenaje de legisladores municipales, provinciales e incluso nacionales y dirigentes de segundas líneas e intermedios del PJ y de la UCR ingresan a las filas de la nueva fuerza. De ahí que el fenómeno coalicional y transversal se daba a nivel de dirigentes medios y cuadros de base tanto del peronismo como del radicalismo» (Ollier 2001:63).

(Mustapic, 2013), es decir, una coalición con el Frepaso. Si bien el Frepaso llevaba a la UCR hacia un discurso un poco más hacia la izquierda, lo cual era posible gracias a la ya mencionada poca rigidez ideológica del partido, la UCR estaba en mejores condiciones de hegemonizar la Alianza: para 1995 la UCR gobernaba 5 provincias y 461 municipios, y el Frepaso solo 1 municipio (Ollier, 2001). Esta alianza entre radicales y peronistas fue posible por la confluencia tanto entre las preferencias de sus votantes como por las expectativas de sus dirigentes, lo cual, como se ha señalado aquí, tenía antecedentes. Para repasar: Alfonsín ganó en 1983 gracias a que recibió flujos importantes del voto peronista, tanto de trabajadores calificados como no calificados, empleados y cuentapropistas; en 1989 hubo un voto radical de sectores medios y altos que fue hacia al peronista Menem; luego una porción importante de votos de obreros manuales y personal doméstico se fue al Frepaso en 1995, mientras que el peronismo menemista sumó empresarios, profesionales y altos funcionarios, tradición de votantes radicales. En una palabra, los espacios políticos son multclasistas (Lodola, 2013). Aunque en este campo los estudios son parciales y también hay evidencias de una segmentación electoral — sectores bajos y medios bajos votantes del peronismo, y sectores medios altos y altos votantes del no peronismo (Mora y Araujo y Llorente, 1980)—, es evidente que esa segmentación no es ideológica, ni rígida, ni pura, ni inmutable. Al contrario, sobre esa base, hay determinantes del devenir político argentino que se construyen al nivel del voto sobre fluidas transferencias entre opciones electorales. Es decir, el nivel socioeconómico es un indicador importante para analizar las preferencias electorales entre peronismo y no peronismo,

pero no es el único relevante (Calvo y Escolar, 2005; Gervasoni y Tagina, 2019).<sup>10</sup>

En otras palabras, el PJ y la UCR se parecen mucho más de lo aparente en términos ideológicos y programáticos (McGuire, 1995; D'Alessandro, 2014). Las diferencias son más bien de tipo cultural:

Peronismo y radicalismo tradicionalmente funcionaron como maquinarias electorales movilizadoras de lealtades y sentimientos en la contienda electoral antes que como partidos programáticos (...) sin embargo, ambos tenían una historia de subculturas políticas fuertes que los diferenció de los partidos electorales. (De Riz, 1993:78–79, citada en Delgado, 2003:5).

Comparativamente, la peculiaridad argentina ha consistido en que los dos mayores partidos nacionales, PJ y UCR, distintos en cuanto a la composición social de sus adherentes (más estratos populares en el primero, sobre todo sectores medios en el segundo) tienen una escasa distancia ideológica entre sí y reúnen dentro de ellos un amplio arco de posturas desde la derecha a la izquierda. Las diferencias que los han separado y enfrentado a lo largo de la historia expresaron, más bien, el peso de sus respectivas subculturas políticas, gestadas y solidificadas en las coyunturas críticas que presidieron su constitución, las luchas cívicas por la libertad de sufragio en los radicales, el acceso de los trabajadores a los derechos

<sup>10</sup> «Lupu y Stokes (...) analizan todas las elecciones nacionales celebradas en el período 1983–2003. Con respecto al peronismo, encuentran que solo en cinco de las doce contiendas el apoyo electoral proviene mayoritariamente de la clase baja (...) mientras que en el resto el apoyo es multclasista. En cuanto al radicalismo, en siete elecciones el apoyo proviene en su mayor parte de la clase media o alta (...) en dos elecciones (1995 y 2001) de la clase baja, y en las dos restantes el apoyo electoral es multclasista» (Lodola 2013:381).



sociales por obra de un liderazgo plebiscitario en los peronistas. La continuidad de la identificación partidaria en torno del PJ y la UCR descansó, precisamente, sobre esas subculturas políticas, que construyeron en el tiempo vínculos de lealtad y solidaridad por sobre las preferencias ideológicas individuales de sus adherentes. La erosión de esa densa amalgama, el aflojamiento de estos vínculos, tendrían, en consecuencia, la virtud de liberar a los adherentes de sus compromisos con vistas a organizar sus comportamientos más de acuerdo con las preferencias ideológicas. (Torre, 2003:663).

La Alianza ganó las elecciones legislativas de 1997 y las presidenciales de 1999. A partir de 1999, salvo muy contadas excepciones, la UCR ya no compitió más con la etiqueta del partido sino en alianza con otras fuerzas.<sup>11</sup> Su candidato presidencial, Fernando De la Rúa, se convirtió en el sexto presidente radical de la historia argentina.

De cara a la elección presidencial de 1999, el desafío consistía en lograr acuerdos sobre políticas en una coalición en la que, a pesar de las afinidades programáticas, había altos grados de desconfianza entre los socios (Novaro, 2009), máxime cuando el Frepaso era muy dependiente de sus líderes electorales y la UCR venía sufriendo volátiles relineamientos internos. En tal escenario, la coalición creó el Instituto Programático de la Alianza, en el que algunos miembros y muchos destacados expertos e intelectuales ligados a ambos partidos redactaron y difundieron la plataforma más moderna y completa de la historia argentina.

11\ La última elección de la histórica Lista 3 fue en las legislativas de 2005, en las que obtuvo apenas más del 10 % de los votos (Zelaznik, 2019).

Sin embargo, una vez en el gobierno, esas fisuras internas —sumadas a las desavenencias entre la dirigencia partidaria con el presidente De la Rúa y con la dirigencia del Frepaso a raíz de un escándalo de corrupción— provocaron la renuncia del vicepresidente Álvarez, lo cual debilitó enormemente al gobierno. A pesar de esa renuncia, el Frepaso como espacio político no se fue del gobierno, aun cuando aceptar el ajuste que proponían el presidente y su equipo ponía en riesgo su identidad de partido legislativo intransigente, y ello en función de uno de los objetivos más importantes que tienen los partidos políticos, que es el uso de los cargos en la administración y la posibilidad que esos cargos dan de influir en las políticas públicas (Labaqui, 2005). Para cerrar el período, recuérdese que entre 1983 y 1999, la UCR concentró en promedio el 18 % de los votos (Torre, 2003). Entre las elecciones de 1999 y las de 2001, la Alianza perdió algo más de 4 millones y medio de votos, contra 667 000 que perdió el PJ. El «voto bronca» (blanco y nulo) salió segundo en esa última elección con el 22 % de los votos, más un inusual 27 % de abstención. A partir de allí la UCR se convirtió en un partido minoritario (Mustapic, 2013).

## **LA CRISIS DE 2001 Y LA SOBREVIVENCIA EN LAS PROVINCIAS**

A fines de 2001, el estallido de la crisis económica, política y social precipitó la salida anticipada de De la Rúa, y la respuesta a la crisis se diseñó con un acuerdo entre peronistas y radicales que se plasmó en la designación de Eduardo Duhalde como presidente de la Nación por parte del Congreso Nacional para completar el mandato de De la Rúa, y en la inclusión de dos ministros radicales (Jorge Vanossi en Justicia y Derechos Humanos, y Horacio Jaunarena en

Defensa), más otros funcionarios en diversas áreas, en el gabinete peronista.

En cuanto al partido, la crisis significó un durísimo golpe que acercó a la UCR a su virtual desaparición como un partido nacional. También fue el fin de la organización en líneas internas y de los lazos fuertes que unían al partido con el mundo universitario, que constituían uno de los elementos, además de su histórica etiqueta, que lo fortalecían con recursos organizativos y electorales.

La crisis de la UCR significó el fin definitivo del bipartidismo en el nivel nacional. En realidad, mirada desde una perspectiva amplia, se advierte que la oferta electoral, es decir la cantidad de partidos que compiten en elecciones, fue en aumento ya a partir de 1983. Sin embargo, los especialistas tienden a coincidir en que, en rigor, el sistema bipartidista argentino empieza a desintegrarse en los años 90, para consolidar esa tendencia en los años 2000. Por un lado, surgirá una fuerte fragmentación del sistema de partidos. Los terceros partidos siguieron sin cobrar mayor estabilidad e importancia a nivel nacional,<sup>12</sup> pero por otro lado se afianzarán la territorialización y la desnacionalización del sistema de partidos: los dos partidos tradicionales empiezan a tener resultados muy dispares en cada una de las provincias, y en las provincias respecto de sus performances electorales a nivel presidencial.<sup>13</sup> Finalmente, la normativa y la jurisprudencia que regulan a los partidos políticos argentinos fomentan el localismo y el particularismo, es decir, alientan

12\ Desde 1983 nunca pudieron ser relevantes en más de dos elecciones (Calvo y Escolar, 2005). La excepción será, más adelante, el PRO.

13\ Para Gervasoni (2018), en los años 90 comienzan no solo los procesos de fragmentación y desnacionalización, sino también procesos de faccionalización, personalización y mayor fluidez partidaria, coalicional, programática, y en los nombres de los partidos a lo largo del territorio.

y/o permiten la existencia de una multiplicidad de partidos a nivel local (Mustapic, 2013). Era de esperar entonces que, incluso al margen de los problemas particulares de la UCR, se consolidara una política más coalicional y la aparición de un efecto de arrastre desde las ofertas locales hacia la competencia presidencial (Calvo y Escolar, 2005).

Una evidencia clara de la nueva situación de desequilibrio (Torre, 2003; Gervasoni, 2018) del sistema partidario fue la elección presidencial de 2003. Ello no solamente porque hubo tres etiquetas peronistas, las cuales obtuvieron el primero, el segundo y el cuarto lugar (Frente por la Lealtad, Frente para la Victoria y Alianza Frente Movimiento Popular,<sup>14</sup> respectivamente), sino porque hubo también tres etiquetas de origen radical (Movimiento Federal Recrear, Argentina por una República de Iguales y Unión Cívica Radical). Estos fuertes astillamientos resultaron en una implosión partidaria de la UCR: tras denuncias de fraude en la elección primaria, obtuvo el peor resultado electoral —2,3 %— de toda su historia, pese a que contaba con 7 gobernadores, 659 intendentes, 22 senadores, 63 diputados y 298 legisladores provinciales (*La Nación*, 28/4/2003) muchos de los cuales no apoyaron al candidato presidencial radical (Obradovich y Donatello, 2022:171). De nuevo hubo trasvases electorales desde el radicalismo hacia el peronismo: casi la mitad de los votos de la Alianza en 1999 y 2001 fueron a candidatos de extracción radical (Elisa Carrió y Ricardo López Murphy), pero casi la otra mitad a propuestas peronistas (Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá) (Calvo y Escolar, 2005).

14\ La fórmula presidencial de esta última incluía al radical Melchor Posse como candidato a vicepresidente.

¿Podría sobrevivir ahora la UCR a una crisis semejante? Muchos analistas y dirigentes se convencieron de que eso no era posible. De hecho, no sería una novedad para la casuística regional: «Entre 1978 y 2007 un cuarto de los partidos establecidos en la región quebraron, lo que significa que de repente se volvieron no competitivos para el Ejecutivo nacional» (Noam Lupu, citado en Prats, 2019:12). Como la falta de estabilidad electoral de la UCR puede ser explicada porque su base electoral está en su mayoría compuesta por exigentes sectores medios urbanos (Torre 2003, Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Murillo, 2014), y como ya la desintegración de la Alianza había afectado particularmente a la UCR en los distritos más metropolitanos, entonces esta sangría de 2003 podría ser el tiro de gracia que pusiera fin a su existencia. Sin embargo, la pérdida de competitividad en las elecciones nacionales no implica necesariamente la muerte de un partido (Cyr, 2016, 2017). En el caso de la UCR, la supervivencia en la arena subnacional no solo evitó la desaparición, sino que permitió buscar la forma de volver al escenario nacional. Según Prats (2019), el radicalismo sobrevivió no por su ideología, ni por su identidad, ni por su anclaje en cargos estatales, ni por su nivel de institucionalización, ni por su subcultura cívica, sino por las estrategias de sus líderes y por la estructura federal. A fin de cuentas, la capacidad de adaptación a condiciones desfavorables es también una muestra de las habilidades de la dirigencia. «La gran relevancia del ámbito local les ha permitido a los radicales considerar beneficioso mantenerse en el partido a pesar de la paupérrima performance nacional e invertir en mantener desde las provincias a la organización nacional» (Prats, 2019:18).

Sin embargo, las cosas no serían tan fáciles en el repliegue a las provincias. Hemos dicho más arriba que después de la crisis de 1989 y la renuncia de Alfonsín a la presidencia de la Nación —«resignación», según la terminología empleada

por el entonces presidente—, y luego como consecuencia del Pacto de Olivos, el partido experimentó una importante fuga de votos. Después de la crisis de 2001, el electorado de la Alianza también se desmembró hacia varios partidos a nivel nacional, pero la novedad fue esta vez que la brutal pérdida de votos de la Alianza tuvo como destino diferentes espacios políticos en las diferentes provincias. Esta provincialización de la política argentina no implicó solo una autonomización de los electorados y las cúpulas provinciales de los partidos respecto de la competencia nacional, sino consecuentemente un trastocamiento de la organización de la intervención estatal (sobre todo del gasto público) en busca del apoyo de las clientelas locales (Calvo y Escolar, 2005).

Las estrategias políticas del kirchnerismo en el poder contribuyeron a esa fragmentación y a esa territorialización, empoderaron a los intendentes y a los movimientos sociales como interlocutores del gobierno nacional en la distribución de la política social y de infraestructura, quebraron la disciplina interna de los partidos y alentaron a los disidentes de los partidos tradicionales a competir por afuera de sus estructuras de origen (Calvo y Escolar, 2005). Este nuevo escenario hizo que los gobernadores radicales se acercaran al peronismo ahora kirchnerista, por un lado, por necesidades de supervivencia de sus gestiones (Gervasoni, 2011), y por otro, porque el gobierno de Néstor Kirchner tomó gran parte de la agenda política que quedó frustrada con el fracaso de la Alianza, tanto en términos económicos como institucionales (por caso, la reforma de la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

Según Scherlis (2019), la gran crisis después de 2001 fue que la UCR perdió su marca, su identidad, a causa de haber nombrado al ministro más emblemático del gobierno peronista anterior y de las sospechas de haber pagado sobornos para aprobar leyes. Dirigentes bien evaluados por la

sociedad se fueron del partido, y al no haber ya identidad radical valorada, la supervivencia de los radicales con cargos de gobierno pasó a depender exclusivamente de los resultados que pudieran ofrecer. Por eso muchos de ellos se pasaron a la Concertación plural, la convocatoria a ampliar su coalición de sustento que el presidente Néstor Kirchner lanzó en 2006.<sup>15</sup> La falta de lealtad al partido era menos costosa que no contar con fondos para obras o sueldos.

Observando la profesionalización de la vida política, Robert de Jouvenel advirtió en 1914: «Hay menos diferencia entre dos diputados, de los cuales uno es un revolucionario y el otro no, que entre dos revolucionarios, de los cuales uno es diputado y el otro no». A mediados de la década de 2000 podría decirse que hay menos diferencia entre dos gobernadores, uno de los cuales es radical y el otro no, que entre dos dirigentes radicales, uno de los cuales es gobernador y el otro no. (Scherlis, 2019:27)

De los 7 gobernadores radicales que había en 2003, tres años después la mayoría de ellos se había aliado al kirchnerismo en lugar de impulsar el resurgimiento partidario

15\ El kirchnerismo pretendía reordenar las opciones políticas a lo largo de la dimensión derecha/izquierda, en reemplazo de la tradicional distinción peronismo/no peronismo para asegurarle a Kirchner el apoyo de la mayoría de los votantes peronistas y extender su base electoral hacia la clase media urbana, tradicionalmente refractaria al peronismo y carente de referencias políticas sólidas tras la debacle de la UCR (Zelaznik, 2008). «Este armado se puso a prueba en las elecciones presidenciales de 2007, en que la esposa del presidente, senadora Cristina Fernández, fue la candidata del FV, acompañada por un radical K como vicepresidente» (Zelaznik, 2008:173). A pesar de ello, el Frente para la Victoria no pudo aumentar de manera significativa el caudal electoral que el PJ obtenía tradicionalmente en los centros urbanos de clase media, aun después de su alianza con los radicales K.

(Zelaznik, 2019).<sup>16</sup> En el apogeo de Néstor Kirchner, Natalio Botana también registró el fenómeno:

Por otra parte, el radicalismo está también débil por razones «sistémicas», porque sus posiciones institucionales en el orden ejecutivo —gobernadores e intendentes— dependen de la protección del Príncipe, encarnado en la ocasión en un partido presidencialista que hace uso y abuso de los resortes del Estado. Esta segunda paradoja hace que la fortaleza de la UCR en los gobiernos locales redunde en debilidad. Cuatro gobernadores y 183 intendentes (sin contar concejales) han expresado públicamente —en agosto de 2006— su intención de concertar programas y candidatos con el Frente para la Victoria que encabeza el presidente, (Botana, 2006:212)

Con el fenómeno de la territorialización, la competencia se hizo más intensa en las provincias centrales, donde la UCR se hizo menos competitiva, perdiendo sus tradicionales votos urbanos. En cambio, la UCR conservó su fortaleza en el interior.

Por ejemplo, en las 10 elecciones celebradas entre 1946 y 1973 la UCR obtuvo en promedio el 33 % de los votos en las cinco provincias centrales mientras que en el resto obtuvo solo el 24 %. Durante los últimos 30 años de política democrática la tendencia ha variado: para las 16 elecciones legislativas celebradas entre 1983 y 2013 el radicalismo obtuvo en promedio 28 % de los votos en provincias centrales y 30 %

16\ «Julio Cobos (Mendoza), Jorge Saiz (Río Negro), Gerardo Zamora (Santiago del Estero), Arturo Colombi (Corrientes) y Eduardo Brizuela del Moral (Cataramarca) estaban más que dispuestos a escuchar y a aceptar una oferta oficialista para componer una colación "transversal"; Margarita Stolbizer, por su parte, se inclinaba por un acuerdo con Elisa Carrió, una de las ramas del radicalismo que se había quebrado con el temporal de 2003» (Gerchunoff, 2022:393).



en las periféricas, indicando una mayor armonización de su electorado. (Zelaznik, 2013:428)

De esta manera, la desnacionalización del sistema de partidos, y por lo tanto el carácter fragmentario de los partidos nacionales, los transformó en confederaciones de partidos locales (Leiras, 2013; Scherlis, 2009). Paradójicamente, y a pesar de las tremendas dificultades, el escenario recién descrito no fue letal para la supervivencia de la UCR: los sesgos mayoritarios y partidarios de los sistemas electorales provinciales operaron a favor de los radicales y el radicalismo al promover el mantenimiento del formato bipartidista en las provincias, dificultando el acceso de terceras fuerzas que pudieran filtrar una fragmentación del electorado (Prats, 2019). Esta tendencia se vio reforzada puertas adentro del partido, dado que la reforma interna que culmina en 2005 modificó la representación para la competencia interna de un sistema de mayorías y minorías a una representación proporcional con umbral bajo, lo que acentuó el «federalismo interno» de la UCR (Carrizo, 2011).<sup>17</sup>

En el nivel electoral, durante el transcurso de la hegemonía kirchnerista, el partido fue probando diferentes alianzas tanto a nivel provincial como nacional, que sin embargo variaron mucho entre los diferentes distritos (Clerici, 2015).<sup>18</sup> En 2007 formó la coalición Una Nación Avanzada (UNA) que,

17\ El saber convencional indica que una de las dimensiones de las crisis de los partidos políticos es el declive en las tasas de afiliación (ver, por ejemplo, Mair, 2013). En el caso de la UCR este declive se registra efectivamente, aunque con valores altos. En 2007 la UCR tenía 2 500 237 afiliados, y en 2022 1 852 571, sobre un total de afiliaciones en el país de 8 292 347 y 8 081 702, respectivamente (Dirección Nacional Electoral).

18\ En 2013, por ejemplo, la UCR compitió sola en algunas provincias (Córdoba, Mendoza, Misiones), aliada con el Partido Socialista y otros socios en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, y con el PRO en Catamarca, Corrientes y Neuquén (Gervasoni, 2018).

con un peronista como candidato a presidente (Roberto Lavagna) obtuvo el 16,9 % de los votos y un poco menos en la categoría Diputados Nacionales. En 2009, el Acuerdo Cívico y Social (junto a la Coalición Cívica y el Partido Socialista) obtuvo casi el 30 % de los votos. En 2011 la Unión para el Desarrollo Social (UDeSo) el 11,1 % (incluía un acuerdo con Unión Celeste y Blanco, del peronista Francisco De Narváez en la provincia de Buenos Aires), y en 2013 el Frente Amplio UNEN obtuvo 32,2 % en Diputados. A pesar de estos resultados, la vigente predominancia del peronismo kirchnerista y las disputas entre sus dirigentes impidieron la consolidación de estos experimentos. Y, además, no le hacían posible a la UCR hacer el pie suficiente en los dos distritos más poblados y más históricamente radicales: la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires.

Esta inestabilidad en el polo no peronista del sistema político argentino (Torre, 2003) se evidenciaba también en que la base electoral que la UCR perdió después de 2001 no pudo ser capitalizada por los partidos que la recibieron: más allá de que una parte de esa base fue por momentos absorbida por opciones peronistas (Frepasso en 1995, Frente para la Victoria en los años 2000), el resto (Recrear en 2003, ARI en 2007, el Frente Amplio Progresista en 2011) la perdió a la elección siguiente. Solo Propuesta Republicana (PRO) se había estabilizado con el electorado radical (Zelaznik, 2019).

En las tres elecciones presidenciales celebradas entre 2003 y 2013 los candidatos apoyados por la UCR (en algunos casos en alianza con otros sectores políticos) obtuvieron en promedio el 11 % de los votos, mientras que en las siete elecciones legislativas que tuvieron lugar en igual período lograron el 18 %. El papel de la UCR se desdibujaba: el resultado de las elecciones presidenciales revela que no era vista como alternativa de gobierno; el de las elecciones legislativas sugiere que tampoco era muy valorada para expresar oposición a nivel nacional.

Ese desdibujamiento obligó al partido a seguir un camino sinuoso en búsqueda de su supervivencia y de una plataforma desde la cual proyectarse nuevamente hacia la política nacional. (Zelaznik, 2019:41)

A fines de 2014 e inicios de 2015, la confrontación con el peronismo kirchnerista se había hecho políticamente más necesaria para los nuevos líderes radicales provenientes de las provincias del interior del país (Obradovich y Donatello, 2022). A pesar de la supervivencia en provincias, la percepción de un fin de ciclo del kirchnerismo y la marcha de la economía alentaba las expectativas racionales de poder desplazarlo del gobierno nacional. Pero todavía no se había encontrado el instrumento político adecuado: durante toda la década kirchnerista siguió habiendo constantes migraciones de votos y dirigentes radicales hacia el gobierno. En el fondo de la cuestión, la estrategia kirchnerista de seducción de sectores medios urbanos progresistas seguía desperfilando a la UCR. De hecho, y en consonancia con el trabajo pionero de Catterberg (1989), «Lodola y Seligson (...) reportan que no existen diferencias apreciables entre los simpatizantes del Frente para la Victoria, la UCR y el peronismo disidente en términos de ubicación ideológica y apoyo al rol activo del Estado» (Lodola, 2013:383).

Lógicamente, el estilo de confrontación populista y sus tintes autoritarios empujaban a la dirigencia del partido a la competencia mucho más que a la convergencia o la cooperación con el peronismo kirchnerista. En términos de Botana:

Los gobiernos de la democracia oscilan entre el consenso y la confrontación. Las cosas sin embargo se complican cuando, sobre el terreno escarpado de los conflictos heredados, se suma el lenguaje guerrero de los discursos y una actitud que identifica enemigos a cada recodo del camino. (Botana, 2006:84)

Ello llevó al partido a decidir formar la coalición Cambiemos a inicios de 2015. La oposición al populismo kirchnerista permitía unificar la vieja y siempre presente heterogeneidad radical (Rosas, 2022), y eventualmente asemejarse menos a una confederación de partidos y líderes provinciales, y más a un partido nacional con intereses y expectativas de ganar la presidencia (Prats, 2019), aunque esta nueva experiencia coalicional de la UCR, la primera en la que no era el socio principal, corría el riesgo de perder recursos identitarios y organizativos a manos del nuevo y vigoroso socio.

A pesar de las críticas que ha recibido (Gallo, 2018; Carrizo, 2019), Cambiemos significó un refugio para los votos que se fueron del polo no peronista en 2001 (Torre, 2017), y no ha disuelto a la UCR como organización. Sin perjuicio de ello, es claro también que el PRO había coqueteado y también hecho alianzas con el peronismo (Vommaro y Morresi, 2014), e incluso que en algunos distritos, como Corrientes y Jujuy, para ganar Cambiemos incluyó a sectores del peronismo (Carrizo, 2019).<sup>19</sup> Cambiemos desplazó al peronismo del poder nacional, y ratificó su triunfo en las elecciones legislativas de 2017. Pero al igual que en ocasiones anteriores, la trayectoria electoral y coalicional de la UCR se define tanto por afinidades ideológicas y electorados compartidos como por necesidades y/o aspiraciones político-organizativas.

Se ha sostenido que la competencia entre el Frente para la Victoria y Cambiemos/Juntos por el Cambio ha reforzado la división del voto en clases: sectores bajos y medio-bajos

<sup>19</sup> Curiosamente, en las elecciones de 2015, el candidato de Cambiemos, Mauricio Macri, había hecho alianzas con el peronismo, y el candidato peronista, Daniel Scioli, había sido afiliado radical (Gerchunoff, 2022).

apoyando al peronismo y los medios y medio-altos a alternativas no peronistas (Scherlis y Degiusti, 2020). Sin embargo, las pésimas condiciones en que la sociedad parece estar percibiendo el estado en que el presidente peronista Alberto Fernández está dejando el país parecen vaticinar altos y decisivos niveles de transferencias de votos desde el peronismo hacia ofertas electorales no peronistas.

## CONCLUSIONES

El ciclo de la Unión Cívica Radical a partir de 1983 se caracteriza por algunos pocos momentos de éxito, y muchos más momentos de pérdida de votos, de crisis internas y de búsquedas de estrategias de sobrevivencia. Sin embargo, aún después de la desaparición del bipartidismo, el radicalismo ha sido y es la contracara del peronismo, en una contradanza de gobierno y oposición, pero con objetivos políticos y sociales no tan distantes en cuanto al tipo de sociedad que pretenden.

Peronismo y radicalismo se han complementado en los primeros 40 años de democracia ininterrumpida en Argentina. No se ignoran las diferencias entre ellos, ni tampoco que hubo conflictos importantes en temas puntuales y decisivos. Pero en términos generales, los consensos y los acuerdos políticos fueron posibles (aunque no necesariamente exitosos). No siempre, pero aun con sus diferentes identidades y subculturas, peronistas y radicales han compartido visiones económicas y muchos votantes. Ha habido múltiples acuerdos políticos y electorales tanto en la arena nacional como a nivel subnacional. Sus diferencias programáticas nunca fueron ideológicamente grandes, y sus marcos de competencia no ponían en riesgo la convivencia cívica ni el régimen democrático. El juego de la confrontación se

contrabalanceaba con el de la cooperación. Sin embargo, el siglo XXI argentino experimentó la polarización que refuerza los disensos y desprecia los consensos, promovida por el núcleo duro kirchnerista y seguida por gran parte de los peronistas (y no pocos radicales) por diferentes razones. La confrontación populismo-antipopulismo alimentó al populismo y debilitó el legado de Alfonsín, porque la experiencia alfonsinista significó, entre otras cosas, una convocatoria amplia a estar de acuerdo en el marco constitucional y en los objetivos de mitigar el conflicto social, y a discutir, en cambio, las políticas. El recrudecimiento y la potenciación de las antinomias desconoce una historia de convergencias y retroalimentaciones mutuas. A pesar de los cantos de las sirenas de la polarización, que pretende separar de modo definitivo los elementos que conforman el sistema político argentino ocultando las conexiones entre ellos, la crisis argentina es probable que requiera mejorar esas conexiones en la búsqueda de algún camino al desarrollo más que la imposición, hasta ahora estéril, de caminos excluyentes imaginados a partir de victorias electorales, que son siempre efímeras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABOY CARLÉS, GERARDO (2010).** Raúl Alfonsín y la fundación de la «segunda república». En Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.) *Discutir Alfonsín*. Siglo XXI, pp. 67–84.
- ACUÑA, MARCELO (1998).** La crisis de la representatividad de la UCR, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 2, pp. 99–127.
- ALFONSÍN, RAÚL (1983).** *Qué es el radicalismo*. Sudamericana.
- BOTANA, NATALIO (2006).** *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*. Emecé.
- CALVO, ERNESTO Y ESCOLAR MARCELO (2005).** *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. PENT–Prometeo.
- CARRIZO, CARLA (1999).** La cuestión radical: ¿de la intransigencia a la política coalicional?, *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 3, pp. 27–64.
- CARRIZO, CARLA (2011).** La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo. En Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba, pp. 85–94.
- CARRIZO, CARLA (2019).** La interna: el radicalismo como organización. En Malamud, Andrés (ed.) *Adelante radicales*. Capital intelectual, pp. 51–69.
- CARUNCHO, LUCÍA (2023).** *Nuevos líderes, viejas causas. Factores estructurales y estilos de liderazgo de Mauricio Macri en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil*. Tesis doctoral, UBA.
- CATTERBERG, EDGARDO (1989).** *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina hacia la democracia*. Planeta.
- CLERICI, PAULA (2015).** La congruencia aliancista de los partidos argentinos en elecciones concurrentes (1983–2011), *Estudios políticos*, N° 36, pp. 143–170.

- CRUZ, FACUNDO (2019).** *Socios pero no tanto. Partidos y coaliciones en la Argentina 2003–2015.* Eudeba.
- CYR, JENNIFER (2016).** *Between Adaptation and Breakdown: Conceptualizing Party Survival.* *Comparative Politics*, Vol. 49, N° 1, pp. 125–145.
- CYR, JENNIFER (2017).** *The Fates of Political Parties. Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America.* Cambridge University Press.
- D'ALESSANDRO, MARTÍN (2013).** *Las plataformas electorales en la Argentina moderna, América Latina hoy*, N° 65, pp. 107–139.
- D'ALESSANDRO, MARTÍN (2014).** *Las campañas presidenciales en la Argentina democrática. Análisis de la oferta política a partir de 1983.* En D'Alessandro, Martín (coord.) *Los resultados de la democracia. Información, partidos e instituciones políticas en la Argentina reciente.* Eudeba, pp. 17–82.
- DE RIZ, LILIANA (1993).** *Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina, Sociedad*, N° 2.
- DEGIUSTI, DANILO Y SCHERLIS GERARDO (2020).** *Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015–2019, Colombia Internacional*, N° 103, pp. 139–169.
- DE LUCA, MIGUEL (2018).** *Argentina's Declining Party System: Fragmentation, Denationalization, Factionalization, Personalization, and Increasing Fluidity.* In Mainwaring, Scott (ed.) *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse.* Cambridge University Press, pp. 255–290.
- DEL MAZO, GABRIEL (1955).** *El radicalismo. Notas sobre su historia y doctrina (1922–1952).* Raigal.
- DELGADO, MARÍA SOLEDAD (2003).** «“El otro partido”: algunas consideraciones acerca del radicalismo (1983–1989)».



Trabajo presentado ante el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP-UNR, noviembre.

- ESCOLAR, MARCELO; ABAL MEDINA, JUAN MANUEL Y CASTRO LUIS (2014).** Integración del sistema político y diferenciación geográfica del voto en Argentina (1983-1995-2007). En Escolar, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (coords.) *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Prometeo, pp. 149-187.
- ESCUDERO, LAURA (2003).** Argentina. En Alcántara Manuel y Flavia Freidenberg (coords.) *Partidos políticos de América Latina*. IFE-FCE, pp. 33-114.
- GALLO, ADRIANA (2018).** La larga agonía de un radicalismo en crisis. Adaptación, rupturas y doblegaje de la UCR en la era macrista, Colección, Año XXIII, N° 28, pp. 117-164.
- GARCÍA, CÉSAR REINALDO (1985).** *Historia de los grupos y los partidos políticos de la República Argentina desde 1810 a 1983*. Sainte Claire editora.
- GERCHUNOFF, PABLO (2022).** Raúl Alfonsín. El planisferio invertido. Edhasa.
- GERVASONI, CARLOS (2011).** La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. En Malamud, Andrés y Miguel De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba, pp. 115-127.
- GERVASONI, CARLOS Y TAGINA, MARÍA LAURA (2019).** Explaining Support for the Incumbent in Presidential Elections. In Lupu, Noam, Virginia Oliveros y Luis Schiumerini (eds.) *Campaigns and Voters in Developing Democracies. Argentina in Comparative Perspective*. Michigan University Press, pp. 114-135.
- GIBSON, EDWARD Y CALVO, ERNESTO (2001).** Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En Abal Medina, Juan Manuel y Ernesto Calvo (comps.) *El federalismo electoral argentino*. EUDEBA-INAP, pp. 179-204.

- GRIPPO, RODOLFO (2013).** *Entre la oposición y la dispersión. La Unión Cívica Radical en el período 1989–1997.* Ediciones UNL.
- HALPERÍN DONGHI, TULIO (1994),** *La larga agonía de la Argentina peronista.* Ariel.
- HALPERÍN DONGHI, TULIO (2003).** *La Argentina y la tormenta del mundo. Ideas e ideologías entre 1930 y 1945.* Siglo XXI.
- JAUNARENA, HORACIO (2011).** *La casa está en orden. Memoria de la transición.* Taeda.
- JELIN, ELIZABETH (2005).** Los derechos humanos entre el estado y la sociedad. En *Nueva historia argentina. Dictadura y democracia (1977–2001)*, Tomo X. Sudamericana, pp. 507–557.
- LABAQUI, JUAN (2005).** ¿Atrapado sin salida? El Frepaso en el gobierno de la Alianza, Colección, Año XI, N° 16, pp. 123–145.
- LODOLA, GERMÁN (2013).** El votante argentino, *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, pp. 379–388.
- MAINWARING, SCOTT Y PÉREZ-LIÑAN, ANÍBAL (2020).** *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento, supervivencia y caída.* FCE–INE.
- MAIR, PETER (2013).** *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental.* Alianza.
- MCGUIRE, JAMES W. (1995).** Political Parties and Democracy in Argentina. In Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (eds.) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America.* Stanford University Press, pp. 200–246.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL Y LLORENTE, IGNACIO (1980).** *El voto peronista. Ensayos de sociología electoral argentina.* Sudamericana.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA (2013).** Los partidos políticos en la Argentina. Condiciones y oportunidades de su fragmentación. En Acuña, Carlos H. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.* Siglo XXI, pp. 249–290.

- NOVARO, MARCOS (2009).** *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y nación (1983–2001)*. Paidós.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1997).** *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2010).** *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo.
- O'DONNELL, GUILLERMO; SCHMITTER, PHILIPPE Y WHITEHEAD, LAURENCE (COMPS.) (1994):** *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.
- OBRADOVICH, GABRIEL Y DONARELLO, LUIS (2021).** *Las transformaciones recientes en la Unión Cívica Radical. Renovación partidaria, polarización política y oposición al kirchnerismo (2008–2015)*, *Tramas sociales*, Año 3, N° 3, pp. 166–192.
- OLLIER, MARÍA MATILDE (2001).** *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. FCE.
- OSZLAK, OSCAR (1984).** *Privatización autoritaria y recreación de la escena pública*. En Oszlak, Oscar (comp.) *Proceso», crisis y transición democrática/1*. CEAL.
- PEDROSA, FERNANDO (2004).** «De eso no se habla... Política informal en las organizaciones de partidos: el caso de la Unión Cívica Radical (1983–2003)». Proyecto de Máster, Maestría de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca.
- PERSELLO, ANA VIRGNIA (2007).** *Historia del radicalismo*. Edhasa.
- PRATS, MARIANA (2019).** *Sobreviviremos. Recursos, estrategias y políticas de la Unión Cívica Radical*. Eudeba.
- PRZEWORSKI, ADAM (2010).** *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI.
- QUIROGA, HUGO (2005).** *La Argentina en emergencia permanente*. Edhasa.
- ROMERO, JOSÉ LUIS (1998 [1956]).** *Las ideas políticas en Argentina*. FCE.
- ROSAS, NAHUEL (2022).** *Banderas en movimiento. Disputas acerca de la identidad radical en la Convención Nacional de 2015*, *Revista Argentina de Ciencia Política*, Vol. 1, N° 29, pp. 1–28.

- SCHERLIS, GERARDO (2019).** El contexto: los partidos, de la sociedad al Estado. En Malamud, Andrés (ed.) *Adelante radicales. Capital intelectual*, pp. 15-34.
- SMULOVITZ, CATALINA (1995).** Constitución y Poder Judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones. En Acuña, Carlos H. (comp.) *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión, pp. 71-114.
- TORRE, JUAN CARLOS (2003).** Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168, pp. 647-665.
- TORRE, JUAN CARLOS (2017).** Los huérfanos de la política de partidos revisited, *Revista SAAP*, Vol. 11, N° 2, pp. 241-249.
- TORRE, JUAN CARLOS (2021).** *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*. Edhasa.
- VARETTO, CARLOS A. (2014).** El análisis del sistema de partidos en la ciencia política argentina: aporte al estado de la cuestión y propuesta de ordenamiento, *Revista SAAP*, Vol. 8, N° 2, pp. 555-584.
- VOMMARO, GABRIEL Y MORRESI, SERGIO DANIEL (2014).** Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA, *Revista SAAP*, Vol. 8, N° 2, pp. 375-417.
- ZELAZNIK, JAVIER (2008).** El sistema de partidos en Argentina a principios del siglo XXI, *Iberoamericana*, Vol. 8, N° 32, pp- 170-176.
- ZELAZNIK, JAVIER (2013).** Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la lucha por la subsistencia, *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, pp. 423-431.
- ZELAZNIK, JAVIER (2019).** El partido: base social, alianzas electorales y coaliciones de gobierno. En Malamud, Andrés (ed.) *Adelante radicales. Capital intelectual*, pp. 35-50.

# **Derechas políticas y democracia liberal: convivencia, compromiso y tensión**

SERGIO DANIEL MORRESI  
IHUCSO-CONICET / FHUC-UNL

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial · 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983-2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0066

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

En 1971, Torcuato Di Tella publicó un breve artículo sobre la incapacidad de la dirigencia argentina para salir de una encerrona que parecía sumir al país en una pesadilla recurrente de «estancamiento económico e inestabilidad política». Si bien el sociólogo argentino avanzaba en distintas direcciones (como la mirada de corto plazo de los líderes políticos y las particularidades de la estructura social y económica), entendía que el talón de Aquiles del país se hallaba en la «debilidad electoral de la derecha política». A su entender, las salvaguardias constitucionales en defensa de las minorías no eran «suficientes para convencer a los grupos económicos poderosos de la conveniencia de operar dentro de un sistema democrático». Así, la incapacidad de las elites para construir una representación política propia o influir suficientemente en defensa de sus intereses las llevaba a buscar el quiebre sistemático del sistema, conduciendo al país a «una seguidilla de gobiernos civiles, golpes militares y retornos semifraudulentos a la Constitución». La conclusión de Di Tella era la necesidad de impulsar una estructura política bipolar en la que uno de los polos contuviese a los grupos de interés orientados hacia la derecha. Solo así se podría avizorar un horizonte de continuidad institucional democrática (Di Tella, 1971:323-325).

El origen de la debilidad electoral de la derecha en Argentina puede ser explicado por «ausencia de voluntad» o «de capacidad» (Bohoslavsky, 2011:12). Para algunos analistas, si las elites no construyeron un vehículo electoral exitoso se debe a que no habían tenido necesidad de hacerlo. Montar un partido competitivo implica una inversión costosa de resultado incierto, mientras que tomar el poder de forma directa a través de las Fuerzas Armadas (FF. AA.), o influir de manera decisiva mediante acciones económicas (como la desinversión o la intervención distorsiva en ciertos mercados clave) o acudir a la actividad de grupos de presión, la financiación electoral de determinados actores y la influencia en el debate público a través de los medios de comunicación, podía resultar una estrategia que permitía a las clases dominantes «gobernar sin un partido» (Boron, 2000). Sin embargo, para otros, más allá de las intenciones, las elites no lograron articular un proyecto político por su profunda fragmentación geográfica (Buenos Aires contra las provincias), económica (agroexportadores contra mercado-inter-nistas) e ideológica (liberales-conservadores contra nacionalistas-reaccionarios), lo que a la postre llevaría a un divorcio entre las clases acomodadas y los dirigentes políticos que aspiraban a representarlas (Gibson, 1996; Bohoslavsky y Morresi, 2016). No obstante, ambas perspectivas son compatibles. La incapacidad de las elites para construir un partido puede entenderse como el punto de partida de un patrón: ante situaciones que ponían en riesgo el orden jerárquico, estas no dudaron en convocar a los militares para socavar el régimen democrático o ejercer su poder estructural o instrumental (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021:137-138) con el fin de poner coto a los impulsos reformistas de los gobiernos civiles. Así, en las últimas décadas del siglo XX, el problema para encontrar la «fórmula política argentina» (para usar la expresión de Di Tella) era cómo integrar esas elites al juego

de la poliarquía, máxime cuando ellas entendían, como lo notó Mora y Araujo (1981:396 y 398), que las medidas que estimaban necesarias para corregir los impulsos «corporativistas» de la «democracia populista» no eran adoptadas «mediante procesos electorales» y por eso se veían en la «necesidad» de «imponerlas a través de procesos militares».

La oportunidad para cortar el nudo gordiano se dio con la implosión de la última dictadura militar (1976–1983). La transición a la democracia por la vía del colapso (O'Donnell et al. 1989; O'Donnell y Schmitter, 1994) implicaba no solo que las fuerzas armadas habían perdido legitimidad y capacidad de agencia, sino que las políticas que habían llevado adelante y los sectores civiles que las habían acompañado se encontraban obligadas al repliegue. Las derechas políticas tenían que aprender a convivir con el sistema democrático sin contar con la posibilidad de acudir a la solución pretoriana y en un clima donde muchas de sus propuestas estaban, como si se dijera, «manchadas» ante una ciudadanía que entendía que todo lo vinculado con la dictadura debía ser objeto de rechazo.<sup>1</sup>

El objetivo de estas páginas es (I) ofrecer una mirada general sobre los distintos modos en los que las derechas argentinas renovaron sus estrategias y repertorios una vez que acudir a la «salida» del juego democrático (en los términos de Hirschman, 1977) dejó de ser una opción viable. A continuación, (II) se pone el foco en el período de transición y el modo en que influyó la herencia del PRN. Más adelante, (III) el texto se concentra en las formas en que las derechas políticas actuaron entre 1983 y 2001, mostrando que, a pesar

1\ Así, líderes liberal-conservadores se lamentaban de no poder referirse a su propio partido político como «liberal» por el modo en que esa palabra había sido mansillada por el autodenominado «Proceso de Reorganización Nacional» (PRN). Véase Mansilla (1983:162).



de que hubo intentos de construir un partido de derecha competitivo, se optó por la estrategia del «entrismo» (colocar cuadros propios en el gobierno de otro partido) y (iv) se explica por qué, después de la crisis de 2001, las derechas encontraron incentivos para apostar por la construcción partidaria. Luego (v), se muestra que durante los últimos años se elevó el tono de la «voz» de la derecha (para continuar con el vocabulario de Hirschman) y, con ello, se provocó una situación de tensión entre la estrategia que había seguido la derecha *mainstream* que precisa de la democracia y una derecha radicalizada que parece en tensión con los valores sobre los que esa democracia se sustenta.

## LA HERENCIA DEL PROCESO

Con el agotamiento de la dictadura, los integrantes de las dos principales tradiciones del espacio de la derecha en Argentina —los nacionalistas-reaccionarios y los liberal-conservadores<sup>2</sup>— que habían participado o apoyado al régimen militar se vieron obligados a adaptarse a nuevas reglas. El problema para las derechas políticas no era solamente que recurrir a las FF. AA. dejaba de ser una opción, algo que

2\ Entendemos al campo de la derecha como un espacio amplio y heterogéneo en el que coexisten familias o tradiciones (Rémond, 2007). Para el caso argentino, parece pertinente distinguir dos grandes corrientes. Por un lado, los nacionalistas-reaccionarios que se caracterizan por cultivar una perspectiva organicista y chauvinista de la nación a la que conciben ordenada por la cruz y la espada y bajo constatación de amenazas de poderes foráneos y quintacolumnistas. Por el otro, los liberal-conservadores que parten de una perspectiva liberal y cosmopolita, acendrada en la Constitución de 1853, pero que al mismo tiempo se conciben como defensores de un orden social y político jerárquico que debe ser apuntalado contra los abusos de la democracia cometidos por demagogos y «populistas» que ponen en riesgo valores republicanos que son considerados motores del progreso. Cf. Morresi (2019b).

quedaría aún más claro en los siguientes años,<sup>3</sup> sino que su espacio de acción estaba empequeñecido. La guerra de Malvinas perjudicó en particular a los sectores nacionalistas–reaccionarios que habían sido sus más fervientes defensores; los malos resultados de la gestión económica impactaban en los liberales–conservadores; el repudio de sectores cada vez más amplios de la sociedad que se sensibilizaran ante el descubrimiento de la magnitud y la crueldad que había adoptado la aniquilación de la subversión ponía a la derecha en su conjunto (y no solo a los militares) en el banquillo de los acusados (Franco, 2015; Morresi, 2019a).

Pero a la vez que se daban condiciones que impedían o dificultaban a los sectores de derecha optar por un sendero distinto del de la democracia liberal se presentaban elementos que hacían transitable ese camino: el rechazo social por el activismo político con posiciones anticapitalistas y la transformación de la estructura social y económica —que limitaba la capacidad de acción de los actores políticos y modificaba los hábitos de la ciudadanía— y la creciente relevancia de la política local.

La impugnación a los dictadores y a las derechas durante el período de la transición fue acompañada por un repudio general a la violencia política basada en la «teoría de los dos demonios». De acuerdo con esta narrativa, la sociedad argentina había sido víctima inerme del enfrentamiento entre extremismos que había conducido al PRN (Lvovich y Bisquert, 2008:37). El peronismo revolucionario y la izquierda insurgente que habían actuado en la década de

3\ El juicio a los comandantes por crímenes contra la humanidad en 1985 fue un punto de inflexión. Posteriormente, el fin de la Guerra Fría (1991), la abolición del servicio militar obligatorio (1994) y la desfinanciación militar a través de las reformas neoliberales durante el gobierno de Carlos Menem (1989–1999) hicieron imposible apoyarse en las fuerzas armadas (Acuña & Smulovitz, 1995).

1970 y, hasta cierto punto también, aquellos sectores que se negaban a condenarlos en forma terminante, fueron responsabilizados por la dinámica que desembocó en la dictadura. Esta perspectiva, presente al comienzo de la democracia, puede ser considerada «un factor explicativo esencial para entender el estigma posterior sobre la militancia revolucionaria en general» (Franco, 2014:25).<sup>4</sup> Así, en 1983 el cuestionamiento al orden capitalista y las jerarquías sociales no aparecían como amenazas. En un sentido similar, la victoria del candidato radical en las elecciones presidenciales de 1983 demostró que era errónea la suposición —extendida entre los liberales-conservadores— de que un gobierno democrático significaría un inevitable triunfo peronista (y por ello el despliegue de un proyecto antiliberal).

Por otro lado, si bien los planes económicos delineados al comienzo de la dictadura no alcanzaron las metas que los militares habían trazado, en particular por su sistemática incapacidad de ponerle coto a la inflación, puede decirse —evitando caer en las visiones economicistas sobre las que advierte con razón Canelo (2016)— que el PRN fue relativamente exitoso en iniciar tanto un cambio estructural en la economía argentina (Schvarzer, 1991; Pucciarelli, 2004) como en lograr lo que Martínez de Hoz (1981:157) llamó un «cambio de mentalidad» que acercara a los argentinos a hábitos compatibles con una sociabilidad mercadocéntrica. Las transformaciones socioeconómicas generaban, al menos desde la perspectiva de los actores políticos identificados con el ideario liberal-conservador, un corsé que limitaba a

4\En una línea similar Feierstein (2012) sostiene que la represión concentracionaria del activismo de izquierda dejó marcas en el tejido social destinadas a permanecer y que las mismas no solo impactaron en lo que podría llamarse un activismo de tipo revolucionario sino también en la imposibilidad del cuestionamiento del orden heredado.

los nuevos gobernantes democráticos (Pesce, 2006). Los cambios en las mentalidades y las formas de comportamiento de la ciudadanía resultaban más difíciles de observar, pero aun así debería considerárselos (Fridman, 2010), al menos en el sentido de que indicaban que existía la posibilidad de que, lentamente, «el hombre común, que piensa y siente como liberal pero no actúa como tal políticamente» fuera convirtiéndose de dejar atrás las concepciones «corporativas» articuladas alrededor del peronismo y el radicalismo (tal como auguró Álvaro Alsogaray, citado en Mansilla, 1983:150).

Durante el PRN se delinearón hojas de ruta para una salida lenta, gradual y acordada a la dictadura. No obstante, las luchas intestinas dentro del régimen demoraron los planes y en 1982 la guerra de Malvinas abrió un escenario de colapso. En este panorama fue imposible que los sectores civiles que se habían autodenominado «amigos del Proceso» (Morresi, 2019a) formaran un partido político nacional capaz de recoger la «herencia autoritaria» (Loxton y Mainwaring, 2018). No obstante, al colocar el foco en el nivel subnacional, el paisaje era distinto. En parte, esto se debía a que, en «la búsqueda de ampliar sus bases de sustentación, tanto en el reclutamiento de funcionarios como en las relaciones con instituciones, corporaciones y organizaciones intermedias que actuaban a escala local» (Águila, 2023:142), los militares promovieron una politización del ámbito municipal (y, de forma limitada, también del provincial) que resultó moderadamente exitosa. Si bien la apuesta de la dictadura por una estrategia de localización cobraría mayor importancia para las derechas políticas en las décadas siguientes —como lo muestra el partido Propuesta Republicana (PRO) (Morresi y Vommaro, 2014:325)— sus primeros brotes eran evidentes en 1983.

Canelo (2015) muestra que la dimensión local fue un eslabón fundamental del régimen dictatorial que servía

como herramienta de control capilar de la sociedad, como espacio regulado para la participación de la ciudadanía en la política comprendida como gestión y administración de lo público (y no como disputa y conflicto) y también como el semillero de la salida política que los militares imaginaban posible. Varios de los civiles e incluso algunos militares que fueron gobernadores o intendentes durante el PRN lograron continuar o construir carreras políticas en democracia. Vale la pena detenerse en dos ejemplos: el del Gral. Antonio Bussi (gobernador militar de la provincia de Tucumán) y el del contador Ricardo Ubieto (que fue intendente civil del municipio de Tigre, en la provincia de Buenos Aires).

Más allá de las particularidades de los recorridos de Bussi y Ubieto (y de la distancia entre una persona responsable de crímenes de lesa humanidad y una que no lo fue), vale destacar lo que tienen de común: ambos fundaron partidos propios desde los que articularon políticamente alrededor de las identidades locales. En el caso de Bussi, si bien cultivó una agenda nacionalista en clave autoritaria —y con ella la construcción de una memoria de lo actuado durante el PRN— (Crenzel, 1998), basó la identidad de su partido (Fuerza Republicana, FR) en el rescate de una «identidad tucumana» que habría sido extraviada por malos gobiernos provinciales y la intromisión del Estado nacional (Cossio, 2003). Por su parte, Ubieto, de origen radical, pero expulsado de su propio partido por su participación en el PRN, se presentó al frente de un partido vecinalista, como un gestor cuya eficiencia y honestidad lo ponían por sobre las disputas políticas de los partidos nacionales y lo acercaban a la gente común, más preocupada por su vida cotidiana que por las disputas ideológicas de quienes se desentendían de «las prioridades y verdaderas necesidades de los numerosos pueblos que conforman la Nación» (Zochi, 2013:17).

## DERECHAS EN DEMOCRACIA

Los nacionalistas–reaccionarios no se presentaron a las elecciones de 1983. Esto no resultaba novedoso, ya que parte de estas corrientes se sentían contenidos por los partidos tradicionales. No obstante, varios grupos nacionalistas–reaccionarios, algunos de ellos ideológicamente contrarios a la democracia liberal, se mantuvieron activos dentro de las filas del ejército, en grupos militantes marginales y en ciertos círculos de sociabilidad católica. Estos últimos, en particular, tuvieron un rol destacado durante la década de 1980 y organizaron manifestaciones en contra de las iniciativas del gobierno de Raúl Alfonsín (1983–1989), como la ley de divorcio o el cierre del organismo de censura oficial (Prunello, 2021). Por su parte, los grupos exaltados—algunos con vínculos en ámbitos castrenses— promovieron actos de vandalismo contra teatros, escuelas, organizaciones de derechos humanos, bancos y asociaciones civiles con pronunciamientos antiliberales, antisemitas y anticomunistas (Grinchpun, 2020). Estas acciones se produjeron a la vez que se hacían públicos desacuerdos de militares con las políticas del gobierno democrático. Así, a pesar de que estos actores eran minoritarios y carecían de representación política, lograron mantener la imagen de un poder latente que amenazaba a la recién nacida democracia.

Por su parte, los liberal–conservadores, que diez años antes habían logrado el 20 % de los sufragios, presentaron tres fórmulas presidenciales con escaso éxito.<sup>5</sup> Sin embargo,

5\ En las elecciones de marzo de 1973, la Fuerza Federalista Popular (FUFPEPO) liderada por Francisco Manrique obtuvo 15 %, la Nueva Fuerza de Álvaro Alsogaray el 2 %, el Partido Socialista Democrático de Américo Ghioldi el 1 % –en ese entonces con un programa claramente inclinado hacia la derecha– y la Alianza Republicana Federal que impulsaba al Brigadier Ezequiel Martínez el

a nivel subnacional, los liberales–conservadores tuvieron un buen desempeño y consiguieron acceder a gobernaciones (el Pacto Autonomista Liberal, PAL, en Corrientes y el Partido Bloquista, PB, en San Juan), decenas de intendencias, 11 diputaciones sobre 254 y —especialmente— una presencia relevante en el Senado (5 bancas sobre 46, a las que en ocasiones se sumaban como aliadas otras tres), lo que los convirtió en un polo con poder negociación. Sin embargo, más que en el rol de los partidos liberal–conservadores provinciales —que, como sostuvo Malamud (2004:33), mostraron su «incapacidad o falta de voluntad para trascender las fronteras provinciales»— interesa detenerse en el caso de la UCEDE.

En 1983, la UCEDE se presentó como un partido crítico del PRN al mismo tiempo que incorporaba entre sus filas a figuras destacadas del régimen; aseguraba que las Fuerzas Armadas habían realizado una pésima tarea en el terreno económico, pero se negaba a condenar su política autoritaria y represiva (Morresi, 2019a). Este posicionamiento ambiguo le permitió un nivel de votación respetable en el plano legislativo en la ciudad de Buenos Aires, donde consiguió dos diputados. En los años siguientes, la UCEDE creció sistemáticamente hasta convertirse en líder indiscutida del espacio liberal–conservador argentino. En Buenos Aires pasó del 9 % de los votantes en 1983 al 22 % en 1989; a nivel nacional creció desde el 1,6 % en 1983 al 10,8 % en 1989 (mediante una estructura de alianzas). Más allá de los sufragios obtenidos importa enfatizar la pregnancia de sus ideas y propuestas económicas en un país en el que la inflación aparecía como problema constante y en el que el Estado comenzó a ser

---

3 %. En 1983, la Alianza Federal (AF) liderada por Manrique obtuvo el 0,72 %, la Unión del Centro Democrático (UCEDE) de Alsogaray el 0,5 %, la coalición entre el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el Partido Socialista Democrático (PSD) el 0,1 %.

percibido como el origen de los problemas argentinos (Nun et al., 1987; Altamirano, 1989; Heredia, 2006).

Durante su etapa de crecimiento, la UCEDE elevó su voz para oponerse a lo que entendía como una continuidad del corporativismo, el estatismo, el dirigismo y las «soluciones híbridas» que alejaban a Argentina de la senda liberal y la llevaban a la decadencia (Alsogaray, 1993). No obstante, en la medida en que la prédica de la UCEDE se expandía, aun manteniendo incólume su perspectiva ideológica y su *core-constituency* (Gibson, 1996:9), su base se iba diversificando. El éxito de la UCEDE no solo afinca en el modo que su líder, Álvaro Alsogaray, usaba su banca en el poder legislativo como caja de resonancia y el impulso que obtenía en los medios de comunicación, sino también en la entrada de un número creciente de votantes jóvenes que formaron un poderoso núcleo militante. Estos activistas buscaban dejar atrás la táctica de alcanzar el poder a través de la influencia sobre otros actores; lo que ellos buscaban era crecer desde lo electoral en base a innovaciones en los repertorios, pero también en el aspecto programático. Sin embargo, los dirigentes «históricos» del partido (sus fundadores y algunos federalistas aliados) resistieron al ascenso de los recién llegados y se mantuvieron firmes en su estrategia de ofrecer sus ideas y sus cuadros a un gobierno que los aceptara como aliados. En parte para frenar el avance de los «jóvenes turcos», en parte porque entendieron que la oportunidad que se abría no podía ser desperdiciada, los dirigentes tradicionales que habían cultivado un antiperonismo visceral durante muchos años fueron los que impulsaron el acercamiento de la UCEDE al justicialismo (Gutiérrez, 1992).

En 1989 el peronista Carlos Menem hizo una campaña basada en propuestas redistributivas, pero incluso antes de su triunfo su giro hacia una política promercado era claro para algunos actores políticos de la derecha que buscaron



llegar a un acuerdo. La entrada de las principales figuras de la Alianza de Centro (la coalición liderada por la UCEDE) en el gobierno peronista tuvo resultados mixtos. Por un lado, el gobierno de Menem no solo llevó adelante una agenda neoliberal, sino que la sobreactuó (Palermo y Novaro, 1996). Por el otro, los votantes y cuadros de la UCEDE empezaron a ver al peronismo como una opción viable y el partido liberal-conservador fue desvaneciendo. La estrategia «entrista» de colocar dirigentes propios en la administración de otro partido político resultó exitosa al costo de interrumpir la apuesta por una construcción partidaria independiente.

Quienes criticaron por derecha la convergencia entre neoliberales y peronistas fueron los nacionalistas-reaccionarios. Sin embargo, debe resaltarse, lo hicieron dentro del marco de la democracia liberal. El exoficial Aldo Rico, que se había sublevado contra las autoridades constitucionales en 1987 y 1988 y había sido indultado por Menem en 1989, formó el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), que tuvo un crecimiento rápido entre 1993 y 1995, pero también optó por plegarse al gobierno peronista (aliado al gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde).

Así, a mediados de la década del 90, la derecha argentina estaba, de un modo u otro, dentro del gobierno peronista. Esto, en cierto sentido, colaboraba con la solidez de la democracia. En la medida en que buena parte de las dos grandes familias derechistas se veían contenidas por el peronismo —ya fuera por el despliegue del modelo neoliberal en el caso de los liberal-conservadores o por el trabajo territorial e identitario para los nacionalistas-reaccionarios—, no había incentivos ni para elevar la «voz», apostando por la construcción de un partido propio, y mucho menos para ejercitar la «salida» del sistema. Por supuesto, esto no implicaba que las elites con intereses heterogéneos estuvieran de acuerdo con cada una de las decisiones del gobierno. Sin embargo,

se había un impuesto un «consenso neoliberal» por el cual incluso las críticas se hacían dentro de un marco de acuerdo y apoyo general no solo al sistema democrático, sino también al rumbo económico marcado por el gobierno de Menem (Sidicaro, 2002).

## **LA APUESTA POR LA CONSTRUCCIÓN PARTIDARIA**

En 1999, cuando la Alianza entre la UCR y el Frente por un País Solidario (FREPASO) derrotó al peronismo, lo hizo con el compromiso de mantener la estructura y la ingeniería institucional erigida por Menem. La incapacidad de la Alianza para apuntalar la economía y mantener el esquema de caja de conversión o inaugurar un camino alternativo explica en buena medida su fracaso, que culminó en un estallido social. La profundidad de la crisis de 2001, que llevó a miles de argentinos a las calles para expresar su rechazo a los políticos, difícilmente puede exagerarse (Pousadela, 2006). Pero la crisis no tuvo el mismo impacto a lo largo de todo el espectro político. Mientras que el polo peronista sufrió una pérdida significativa, el polo no peronista fue pulverizado. Así, el peronismo logró mantener el poder a través del gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002–2003), pero el electorado no peronista quedó «huérfano» (Torre, 2003).

En 2003 Néstor Kirchner ganó la presidencia con solo el 22 % de los votos. Kirchner (2003–2007) y luego Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) emprendieron una serie de políticas públicas y giros discursivos que llevaron a una reconfiguración del mapa político. El kirchnerismo reformuló la identidad peronista con una perspectiva crítica de los años 90, una visión positiva del peronismo de izquierdas de los 70 y un estrecho diálogo con la «marea rosa» latinoamericana. Esta reorientación junto con las políticas

redistributivas y un discurso en el que la intervención del Estado ocupaba un lugar central formaron el marco de una «batalla cultural» contra el neoliberalismo. Sin embargo, debido al éxito del kirchnerismo, a veces se olvida que, en 2003, sus principales rivales (el expresidente Menem y el exministro de la Alianza Ricardo López Murphy) obtuvieron juntos el 40 % de los votos con plataformas de orientación neoliberal. Una parte importante de ese electorado que había optado por la derecha, así como los «huérfanos» a los que se había referido Torre explican al menos una parte del éxito del partido PRO, creado en 2001 por el empresario Mauricio Macri.

Macri aprovechó la crisis de 2001 en dos sentidos. Por un lado, cultivando una imagen de *outsider* que lo ayudó a superar el rechazo de los ciudadanos a la clase política. Por el otro, reuniendo los recursos asociados a la creación de una maquinaria partidaria a un costo significativamente menor al habitual (Morresi y Vommaro, 2014). En 2003, Macri presentó su candidatura en la ciudad de Buenos Aires, un distrito reacio al peronismo y tendiente a apoyar terceras fuerzas. En ese primer intento, PRO tuvo un desempeño notable, pero perdió en la segunda vuelta. Pese a ello, los líderes del PRO emprendieron un trabajo de construcción partidaria. Así, a la oportunidad de construir un vehículo electoral se sumó la decisión de mantenerlo en pie desde la oposición. Cuatro años más tarde, Macri fue electo jefe de gobierno de Buenos Aires.

Más allá de los detalles acerca de la consolidación de PRO en los primeros años, interesa enfatizar que el partido liderado por Macri se construyó en espejo al peronismo inclinado hacia la izquierda liderado por Kirchner. El gobierno nacional producía su propia identidad denunciando a la derecha política; por lo tanto, para los derechistas del siglo XXI no había chances de que se repitiera la experiencia de la

UCEDE. Por el contrario, era necesario crear un partido pragmático «capaz de ganar elecciones», que dejara atrás «tanto de las estrategias entristas como de los dogmas ideológicos que llevaron a las derechas liberal-conservadoras a defender variantes restrictivas o tuteladas de la poliarquía» (Morresi, 2015:197). Este punto merece ser enfatizado porque en la discusión acerca del carácter democrático de PRO o de las ideas de sus cuadros y líderes (Natanson, 2018) a veces se pierde de vista la diferencia entre una derecha capaz de jugar dentro de las reglas democráticas (de aceptar lo que no puede evitar como sucedió al comienzo del ciclo democrático) y una derecha que precisa para su propia supervivencia de la continuidad de las reglas democráticas como era el caso de PRO.

En los años siguientes, PRO buscó expandirse más allá de su bastión en la ciudad de Buenos Aires (Vommaro et al., 2015), pero solo comenzó a tener éxito en 2015, cuando formó una alianza con la UCR y otros partidos más pequeños bajo el lema «Cambiemos» (Vommaro, 2017). Cambiemos, aún más claramente que PRO, representaba tanto a los que habían votado por opciones neoliberales en 2003, como a los huérfanos de la política de 2001; al amplio arco no peronista tanto de centroderecha como de centroizquierda. La expansión territorial del proyecto que se volvió más fluida gracias a la UCR, la fragmentación del espacio peronista, el sistema electoral a dos vueltas y la resiliencia del proyecto neoliberal permitieron a Macri ganar la presidencia con una diferencia mínima de votos (obtuvo el 51 % en el balotaje) e incluso revalidar esos resultados en las elecciones legislativas de 2017 (Morresi, 2017).

La administración de Cambiemos estuvo muy por debajo de las expectativas de sus propios dirigentes (Gené y Vommaro, 2023), lo que explica su fracaso en las elecciones presidenciales de 2019 (fue derrotado por el peronismo en la primera vuelta electoral por una diferencia de 8 %). No

interesa aquí detenerse en las particularidades de la gestión del presidente Macri, sino señalar dos puntos relevantes para nuestra argumentación: la estabilidad conseguida por la centroderecha electoral dentro de la democracia liberal y el modo en que, cuando el proyecto de Cambiemos (ahora con la marca Juntos por el Cambio, JPC) mostró señales de agotamiento, se elevó el tono de la voz de un modo tal que actores de derecha con posiciones radicalizadas encontraron un espacio para su propio crecimiento, en tensión con algunos de los principios de la democracia liberal.

## **VOCES DISRUPTIVAS**

La tesis de Di Tella (1971) a la que nos referimos en la introducción señalaba que la debilidad electoral de la derecha argentina causaba inestabilidad política y estancamiento económico, y mostraba los beneficios que podrían derivarse de una coalición que contuviera a las derechas con expectativas de acceder al poder. En este sentido, el surgimiento del PRO/Cambiemos, su crecimiento, su victoria electoral en 2015, su aceptación de la derrota de 2019 y su capacidad para continuar participando desde la oposición a nivel nacional parecen representar un paso adelante en el fortalecimiento del sistema democrático liberal construido desde 1983. Sin embargo, como ha mostrado Ziblatt (2017), el compromiso de los partidos de derecha con la democracia no solo está ligado a los buenos resultados o perspectivas electorales en un momento dado, sino a la fortaleza organizativa e institucional del partido que representa los intereses de las élites. La idea de Ziblatt es que la radicalización de los partidos de derecha serán un resultado posible si sus estructuras no son lo suficientemente sólidas como para resistir los intentos de conquista por parte de sectores radicalizados. Dado que PRO/

JPC invirtió recursos en la construcción del partido/alianza, estableciendo mecanismos de coordinación entre dirigentes y agregando intereses sociales más allá del tradicional núcleo electoral de la derecha (Vommaro, 2021), el riesgo de una captura por parte de sectores radicalizados al que se refiere Ziblat no parecía en principio plausible. Sin embargo, las recientes luchas dentro de PRO/Cambiamos pintan un panorama más incierto.

En 2015, Cambiamos había buscado alejarse del tradicional perfil de derecha antiperonista que había primado en el liberalismo–conservador en la década de 1980. Para ello, Macri recurrió a gestos de alto valor simbólico (aseguró que mantendría en pie las políticas públicas redistributivas del kirchnerismo, que no reprivatizaría las empresas públicas que se habían estatizado e incluso inauguró el primer monumento en honor a Perón en la CABA) que iban en la misma línea de ubicar la propuesta por encima de las disputas ideológicas tradicionales («más allá de la izquierda y la derecha») que habían caracterizado los inicios de PRO (Vommaro et al., 2015). Sin embargo, desde 2018, cuando los problemas políticos y económicos del gobierno de Cambiamos se tornaron claros, Macri y sus funcionarios recurrieron a un discurso agresivo y antiperonista con el objetivo de abroquelar el voto propio. De este modo, se abrieron las puertas para que otras expresiones derechistas, hasta entonces marginales, encontrasen una ventana de oportunidad para cobrar protagonismo.

Neoliberales de orientación libertaria o anarco–capitalista y nacionalistas–reaccionarios se convirtieron en actores significativos en pocos meses y presentaron candidatos propios para competir contra lo que llamaron un «socialismo amarillo», en referencia al color que identificaba a PRO (Morresi y Vicente, 2019). En 2019, los líderes de estos espacios (el exintegrante del MODIN y exfuncionario de

Macri, Juan José Gómez Centurión, que puso el acento en su posición contraria al aborto, y el economista liberal-conservador José Luis Espert que enfatizó una agenda de reducción del gasto público) tuvieron un desempeño electoral limitado (apenas el 3 % de los votos), pero su presencia en la discusión pública mostraba que le otorgaban voz a un sector de la sociedad que hasta entonces había sido contenido por JPC y que se sentía desilusionado con la performance de una coalición a la que consideraban insuficientemente derechista (Morresi et al., 2021). Después de que el peronismo retornara al poder, y en el marco de las medidas sociosanitarias para combatir la pandemia de COVID-19, esos sectores que se ubicaban a la derecha de JPC experimentaron un crecimiento notable que se plasmó en las elecciones legislativas de 2021, cuando una nueva fuerza política (La Libertad Avanza, LLA) obtuvo el 17 % de los votos en la ciudad de Buenos Aires, mientras que Espert, con ideas similares, consiguió el 7,5 % en la provincia de Buenos Aires.

LLA es un partido personalista construido alrededor de la figura de un economista mediático, Javier Milei, que al mismo tiempo que se presenta como un «liberal-libertario» adhiere a valores compatibles con la tradición nacionalista-reaccionaria. En su discurso político, en el que los tonos violentos y los exabruptos son usuales, abundan las referencias no solo a tópicos relacionados con la ley y el orden similares a otras fuerzas de derecha, sino también a un antiizquierdismo radicalizado (con menciones a complots marxistas), el nativismo (en el sentido de la construcción de un exogrupo compuesto por aquellas personas a las que se considera «poco patrióticas», como los activistas de pueblos originarios o de Derechos Humanos), al conservadurismo reaccionario (lo que se evidencia en el combate contra el feminismo y los movimientos LGBT) y al repertorio de la *alt-right* de origen estadounidense (lo que implica tanto

la concentración de las críticas en la centroderecha a la que se considera como un socialismo encubierto, como el regodeo en la incorrección política). Por otro lado, Milei y otros miembros de LLA realizaron declaraciones en las que menosprecian el valor de la democracia liberal, a la que entienden como un método permeable a los abusos de las mayorías, y las formas republicanas, a las que observan con suspicacia por permitir que minorías intensas traben el desarrollo de la libertad. En este punto, sus referencias internacionales, que van desde el liderazgo de Jaír Bolsonaro en Brasil hasta el partido Vox de España, parecen mostrar que el eje de la propuesta de LLA es el combate a los valores progresistas a partir de lo que Nash (1987) llamó un «fusionismo» de derecha (Ramos y Morresi, 2023).

Más allá del desempeño electoral que pueda tener en el futuro LLA —u otros partidos similares que pudieran surgir en consonancia con lo que Mudde (2019) llama «derecha radical»— importa indagar si estos grupos tienen la capacidad de capturar o influir de manera sensible en la «derecha mainstream» representada por JPC. Dicho de otro modo, si Ziblat (2017) tiene razón en advertir que la estabilidad de una democracia liberal no depende solo de la capacidad electoral de las derechas *mainstream*, sino también de la solidez de sus partidos y el compromiso de sus dirigentes, la pregunta que se abre hoy, a 40 años del inicio de la democracia, es si la centroderecha que se construyó en Argentina es inmune a los embates de las posiciones más extremas que, si bien se presentan a elecciones, entran en tensión con los valores sobre los que las democracias se sostienen, en particular sobre cuestiones como la igualdad de los derechos. A este respecto, si bien una parte de JPC parece continuar una línea pragmática y procura establecer lazos con distintos sectores políticos de centro, otra impulsa una identidad más claramente orientada a la derecha y un acercamiento a las ideas,



las propuestas de políticas públicas, las referencias internacionales y hasta los tonos de LLA. Es probable que la pugna de estos dos sectores al interior de JPC esté relacionada con una disputa por el liderazgo más que por la identidad del espacio y su compromiso con las formas de la democracia liberal. Aun así, convendría observar ese proceso en los próximos años, sobre todo ante un panorama internacional en el que las derechas radicales avanzan a pasos largos y algunas de ellas no se limitan apenas a elevar el tono de voz, sino que procuran activamente traspasar o correr los límites de la democracia liberal.

## CONCLUSIONES

En estas páginas mostramos de manera breve y panorámica los modos en los que las derechas políticas se relacionaron con la democracia durante cuatro décadas. En primer lugar, nos concentramos en el período de transición para enfatizar cómo algunas condiciones de ese momento facilitaron una actitud de convivencia con un sistema que las derechas argentinas habían combatido por décadas. Luego exploramos las distintas estrategias de acceso al poder durante las décadas de 1980 y 1990 y mostramos por qué, después de la crisis de 2001, las derechas tuvieron no solo la oportunidad sino también incentivos para optar por la estrategia de la construcción partidaria. Finalmente, nos detuvimos en las dinámicas desarrolladas en los últimos años y nos preguntamos sobre la solidez del compromiso con la democracia por parte de las derechas mainstream argentinas ante el surgimiento de sectores radicalizados que, si bien se mantienen dentro de las reglas de la poliarquía, parecen tener capacidad para influir en la agenda y en las prácticas políticas de los sectores mainstream.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, CARLOS H. Y SMULOVITZ, CATALINA (1995). Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En *Juicio, castigos y memorias*. Nueva Visión.
- ÁGUILA, GABRIELA (2023). *Historia de la última dictadura militar: Argentina, 1976–1983*. Siglo Veintiuno.
- ALSOGARAY, ÁLVARO C. (1993). *Experiencias de cincuenta años de política y economía argentina*. Planeta.
- ALTAMIRANO, CARLOS (1989). ¿Realmente hay una nueva derecha en Argentina? *Nueva sociedad*, 102, 41–51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4028424>.
- BOHOSLAVSKY, ERNESTO (2011). El problema del sujeto ausente (o por qué Argentina no tuvo un partido de derecha como la gente). En Bohoslavsky Ernesto (Ed.), *Actas del Taller de Discusión sobre las derechas en el Cono Sur, siglo XX* (pp. 9–29). UNGS.
- BOHOSLAVSKY, ERNESTO Y MORRESI, SERGIO (2016). El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (32), 141–157. <http://alhim.revues.org/5619>.
- BORON, ATILIO (2000). Ruling without a Party. Argentine Dominant Classes in the twentieth Century. En Middlebrook, Kevin (Ed.), *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America* (pp. 139–163). Johns Hopkins University Press.
- CANELO, PAULA (2015). La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina: un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976–1983). *Historia (Santiago)*, 48(2), 405–434. [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-71942015000200001&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-71942015000200001&script=sci_arttext&tlng=en).

- CANELO, PAULA (2016).** *La política secreta de la última dictadura argentina (1976–1983) a 40 años del golpe de Estado.* Edhasa.
- COSSIO, ANA MARÍA (2003).** El Bussismo: una reformulación de la identidad territorial 1987–1995. *Población & sociedad*, 10(1), 160–182.
- CRENZEL, EMILIO (1998).** Entre la memoria social y la política, Tucumán: el voto a Bussi en 1995. *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, (9), 49–72.  
<https://doi.org/10.31050/re.voi9.13694>.
- DI TELLA, TORCUATO (1971).** La búsqueda de la formula politica argentina. *Desarrollo Económico*, 11(42/44), 317–325.  
<https://doi.org/10.2307/3465985>.
- FEIERSTEIN, DANIEL (2012).** *Memorias y representaciones.* Fondo de Cultura Económica.
- FRANCO, MARINA (2014).** La «teoría de los dos demonios», un símbolo de la posdictadura en la Argentina. *A Contracorriente*, 11(2), 22–52.
- FRANCO, MARINA (2015).** La «transición a la democracia» en la Argentina frente a las cristalizaciones de la memoria. *Caravelle. Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, (104), 115–131. <https://journals.openedition.org/caravelle/1602>.
- FRIDMAN, DANIEL (2010).** A new mentality for a new economy: performing the homo economicus in Argentina (1976–83). *Economy and Society*, 39(2), 271–302.
- GENÉ, MARIANA Y VOMMARO, GABRIEL (2023).** *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado.* Siglo Veintiuno.
- GIBSON, EDWARD (1996).** *Class and conservative parties: Argentina in comparative perspective.* Johns Hopkins University Press.
- GRINCHPUN, BORSI (2020).** The men and the ruins. An approach to Argentina's extreme-right since 1983. En Narcizo, Makchwell (Ed.), *A extrema direita e o poder: histórico,*

- diagnóstico e perspectivas (pp. 266–296). Eulim. <https://doi.org/10.35417/978-65-87698-00-7>.
- GUTIÉRREZ, ALFREDO (1992)**. *El derrumbe de la UCeDé: de Videla a Menem, la mutación liberal*. Letra Buena.
- HEREDIA, MARIANA (2006)**. La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de las políticas de Alfonsín. En Pucciarelli, Alfredo (Ed.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 335–366). Siglo Veintiuno.
- HIRSCHMAN, ALBERT (1977)**. *Salida, voz y lealtad : respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados* (E. L. Suárez, Trans.). Fondo de Cultura Económica.
- LOXTON, JAMES Y MAINWARING, SCOTT (EDS.) (2018)**. *Life after dictatorship: authoritarian successor parties worldwide*. Cambridge University Press.
- LUNA, JUAN PABLO Y ROVIRA KALTWASSER, CRISTÓBAL (2021)**. Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista uruguaya de ciencias políticas*, 30(1), 135–156. <https://doi.org/10.26851/rucp.30.1.6>.
- LVOVICH, DANIEL Y BISQUERT, JAQUELINA (2008)**. *La cambiante memoria de la dictadura: discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*. Biblioteca Nacional.
- MALAMUD, AANDRÉS (2004)**. El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983–2003). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 137–171.
- MANSILLA, CÉSAR (1983)**. *Las fuerzas de centro*. Centro Editor de América Latina.
- MARTÍNEZ DE HOZ, JOSÉ ALFREDO (1981)**. *Bases para una argentina moderna (1976–1980)*. Compañía Impresora Argentina.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL (1981)**. El liberalismo, la política económica y las opciones políticas. A propósito de ‘Teoría

y práctica del liberalismo», de Adolfo Canitrot. *Desarrollo Económico*, 21(83), 391-400.

- MORRESI, SERGIO DANIEL (2015).** «Acá somos todos democráticos». El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en la Argentina. En Vommaro, Gabriel y Morresi, Sergio Daniel (Eds.) «*Hagamos equipo*». PRO y la construcción de la nueva derecha argentina (pp. 163-201). Prometeo.
- MORRESI, SERGIO DANIEL (2017).** ¿Cómo fue posible? Apuntes sobre la prehistoria y el presente del partido PRO. En Boron, Atilio y Arredondo, Monika (Eds.), *Clases medias argentinas: modelo para armar* (pp. 67-85). Luxemburg.
- MORRESI, SERGIO DANIEL (2019A).** «Reconocer lo actuado». El liberalismo-conservador y sus miradas sobre la dictadura y la violencia (1982-1989). *Revista de Historia Americana y Argentina*, 54(2), 207-238.  
<http://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/revihistoriargenyame/article/view/2830/2024>.
- MORRESI, SERGIO DANIEL (2019B).** As direitas argentinas e a democracia: ditadura e pos-ditadura. En Patto Sá Motta, Rodrigo; E. Bohoslavsky, Ernesto y Boisard, Stéphane (Eds.), *Pensar as direitas na América Latina* (pp. 37-55). Alameda.
- MORRESI, SERGIO DANIEL; SAFERSTEIN, EZEQUIEL Y VICENTE, MARTÍN (2021).** Ganar la calle. Repertorios, memorias y convergencias de las manifestaciones derechistas argentinas. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 8(15), 134-151.  
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/165273>.
- MORRESI, SERGIO DANIEL Y VICENTE, MARTÍN (2019).** Autopsia de la nueva política. *Revista Anfibia*, octubre 2019, 1-11.  
<https://doi.org/http://revistaanfibia.com/ensayo/autopsia-de-la-nueva-politica/>.
- MORRESI, SERGIO DANIEL Y VOMMARO, GABRIEL (2014).** Argentina. The Difficulties of the Partisan Right and the Case of

- Propuesta Republicana. En Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristobla (Eds.), *The Resilience of the Latin American Right* (pp. 319–345). Johns Hopkins University Press.
- MUDE, CASS (2019).** *The Far Right Today*. Polity.
- NASH, GEORGE H. (1987).** *La rebelión conservadora en los Estados Unidos*. Grupo Editor Latinoamericano.
- NATANSON, JOSÉ (2018).** *¿Por qué?* Siglo Veintiuno.
- NUN, JOSÉ; PORTANTIERO, JUAN CARLOS Y ALTAMIRANO, CARLOS (EDS.). (1987).** *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Puntosur.
- O'DONNELL, GUILLERMO Y SCHMITTER, PHILIPPE (EDS.) (1994).** *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós.
- O'DONNELL, GUILLERMO; SCHMITTER, PHILIPPE Y WHITEHEAD, LAURENCE (EDS.) (1989).** *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Paidós.
- PALERMO, VICENTE Y NOVARO, MARCOS (1996).** *Política y Poder en el gobierno de Menem*. Norma.
- PESCE, JULIETA (2006).** *Política y Economía durante el primer año del gobierno de Alfonsín*. En Pucciarelli, Alfredo (Ed.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 367–412). Siglo Veintiuno.
- POUSADELA, INÉS (2006).** *Que se vayan todos*. Capital Intelectual.
- PRUNELLO, MARÍA FÁTIMA (2021).** *La única voz que se levanta» La elaboración de enemigos en la Sociedad Argentina de Defensa de la Tradición, Familia y Propiedad (TFP)*. Tesis de Doctorado, UNLP. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte2143>.
- PUCCIARELLI, ALFREDO (ED.). (2004).** *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo Veintiuno.
- RAMOS, HUGO Y MORRESI, SERGIO DANIEL (2023, EN PRENSA).** *Apuntes sobre el desarrollo de la derecha radical en*

Argentina: el caso de «La Libertad Avanza». CADERNO CRH, Revista de Ciências Sociais de Centro de Estudos Pesquisas e Humanidades.

<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh>

RÉMOND, RENÉ (2007). *Les droites aujourd'hui*. Éd. L. Audibert.

SCHVARZER, JORGE (1991). La Práctica de la política económica de Martínez de Hoz. En Barsky, Osvaldo y Bocco, Armando (Eds.), *Respuesta a Martínez de Hoz* (pp. 21–86). Imago Mundi.

SIDICARO, RICARDO (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946–55/1973–76/1989–99*. Siglo Veintiuno.

TORRE, JUAN CARLOS (2003). Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42(168), 647–665. <http://www.jstor.org/stable/3455908>.

VOMMARO, GABRIEL (2017). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo Veintiuno.

VOMMARO, GABRIEL (2021). Horizontal Coordination and Vertical Aggregation Mechanisms of the PRO in Argentina and Its Subnational Variations. En Luna, Juan Pablo; Piñeiro, Rafael; Rosenblatt, Fernando y Vommaro, Gabriel (Eds.), *Diminished parties: democratic representation in contemporary Latin America* (pp. 48–69). Cambridge University Press.

VOMMARO, GABRIEL; MORRESI, SERGIO DANIEL Y BELLOTTI, ALEJANDRO (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.

ZIBLATT, DANIEL (2017). *Conservative parties and the birth of democracy*. Cambridge University Press.

ZOCHI, HEBE (2013). *Ricardo Ubieta, ciudadano intendente*. Georges Zanun Editores.





# Cultura, «política de cercanía» y legitimidad de ejercicio en dictadura: Chasseing en el gobierno de Córdoba

CÉSAR TCACH

Investigador Principal de CONICET.  
Facultad de Ciencias Sociales, UNC

## ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0068

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

Repensar la dictadura tras 40 años de régimen democrático supone el desafío de recorrer las preocupaciones intelectuales y perspectivas teóricas que alentaron los primeros trabajos sobre el tema, hasta los más recientes atravesados por los avatares de la política argentina, desde el juicio a las juntas militares hasta la búsqueda de responsabilidades civiles, con un telón de fondo marcado por las tensiones entre historia y memorias colectivas, entre las reconstrucciones documentales del período y los usos de la historia por los actores políticos. Contribuye, asimismo, a dimensionar la magnitud de los cambios acaecidos en nuestra cultura política como a identificar posibles hilos conductores de continuidades ocultas.

Analizar la dictadura a la sombra de ella fue la tarea pionera de quienes en la primera mitad de 1977 publicaron los primeros estudios en la *Revista Mexicana de Sociología*. Ese año se editaron dos números consecutivos cuyo dossier temático recibía el sugestivo título de «Socialismo y Fascismo en América Latina, hoy». El objetivo era poner en discusión la naturaleza sociopolítica de los nuevos patrones de dominación autoritaria que asomaban en América

Latina. En función de ese interés, el sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva proponía calificarlos de fascistas y Theotnio Dos Santos trataba de fundamentar el concepto de «fascismo dependiente». En oposición a estas caracterizaciones, Liliana De Riz y Atilio Borón se esmeraron —desde distintos ángulos de análisis— en refutarlos poniendo de manifiesto la insuficiencia de ese modelo explicativo. Paralelamente, se difundía la interpretación de Guillermo O'Donnell que distinguía con sutileza el autoritarismo burocrático de las dictaduras de otros tipos de autoritarismos conocidos hasta entonces. A esta controversia no fueron ajenos los aportes de Norbert Lechner y Marcelo Cavarozzi.<sup>1</sup> Mientras Cavarozzi apuntaba la necesidad de construir un nivel analítico común —«intermedio»— que fuera capaz de integrar las proposiciones referidas a los niveles económico–sociales y políticos, Norbert Lechner daba en el blanco de las preocupaciones compartidas:

La escena latinoamericana está dominada por gobiernos militares. El nuevo autoritarismo nada tiene que ver con la tradicional dictadura, que aún subsiste en Centroamérica, ni con el anterior ciclo militar. Las recientes intervenciones militares no son campañas de caudillos, el nuevo autoritarismo surge en países con alto nivel de desarrollo económico (como Argentina y Brasil) y con larga tradición democrática. (como Chile)<sup>2</sup>

1\ *Revista Mexicana de Sociología* N° 1 (enero–marzo de 1977) y N° 2 (abril–junio de 1977), año XXXIX, 1977.

2\ *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, p. 389. México, 1977.

Con el advenimiento de la democracia, los primeros aportes a una comprensión global de la dictadura como régimen provinieron de la ciencia política (Quiroga, 1994; Yanuzzi, 1996; Novaro y Palermo, 2003). Estas lecturas fueron enriquecidas por contribuciones pensadas desde la sociología (Pucciarelli, 2004) y textos que en clave interdisciplinaria abordaron las relaciones entre memoria social, representaciones e historia reciente (Vezzetti, 2002 y 2007).

Desde distintos ángulos de análisis se caracterizó al régimen político instaurado en 1976 como una dictadura institucional de las Fuerzas Armadas (Quiroga, 1994:24; Ansaldi, 2004:28; Franco, 2016) que implicó un intento de reconfiguración radical de la sociedad argentina. Este propósito refundacional buscaba distinguirse de la lógica «ordenancista» en que se habían agotado los regímenes militares anteriores (Canelo, 2016:16). En palabras de Ricardo Sidicaro, se habría tratado de un ensayo de «revolución desde arriba» que supuso, a la postre, una contrarrevolución exitosa y una refundación frustrada (Sidicaro, 1996:9).

Teniendo como telón de fondo la renovación de la historia política —la «nueva historia política» que afloró con fuerza tras el período dictatorial— y en el marco de la revalorización de la «historia reciente» que tuvo lugar en los últimos años (Franco-Levin, 2007; Franco-Lvovich, 2017; Pittaluga, 2017; Aguila, 2023), se abrieron nuevas sendas de investigación que renovaron los abordajes, temas y escalas de análisis. Desde trabajos que analizaron la dictadura o aspectos parciales de la misma en la perspectiva de procesos sociales y políticos de más larga duración, hasta estudios específicos sobre temas puntuales en escala local (Philp, 2009; Iribarne, 2010; Leguizamon, 2019). Desde nuestro ángulo de intereses, el artículo pionero de Paula Canelo (2011) sobre los gobernadores entre 1976–1983 permitió avanzar en la formulación de nuevas preguntas relativas al rol

que la dictadura asignó a los gobernadores, los criterios de selección de sus funcionarios civiles, y las modalidades de construcción de una nueva elite dirigente que facilitase la legitimación del régimen. La indagación y reformulación de estas problemáticas en cada provincia abre el desafío de transitar un doble diálogo: el comparativo entre las diversas provincias y el definido por la concentración geográfica y funcional de la autoridad en el Poder Ejecutivo Nacional cuyo órgano supremo era la Junta Militar.

## **CÓRDOBA EN DICTADURA**

Este artículo parte de un supuesto central: la dictadura instaurada en 1976, lejos de limitarse al mero ejercicio de la represión y el terrorismo de Estado para afirmarse en el poder, desarrolló un activismo político permanente con el doble objetivo de legitimar su autoridad y construir una nueva hegemonía en el ámbito de los valores y representaciones. En función de este interés, centra su atención en los discursos y prácticas políticas del gobernador de la provincia de Córdoba, general Carlos Bernardo Chasseing (1976–1979) en dos planos: en el de la cultura (conferencias, concursos literarios, actividades deportivas, festivales folklóricos) y en el de su vinculación con sectores empresariales.

A tenor de este campo de preocupaciones, se indaga en torno al perfil del gobernador y los mecanismos de construcción de una legitimidad de ejercicio que, más allá del mero consenso antisubversivo, se orientaba a la construcción de un «liderazgo popular» sensible a los intereses de Córdoba y una hegemonía cultural en el marco de un pretendido proyecto nacional.

En la segunda semana de abril de 1976, el general Carlos Bernardo Chasseing asumió como gobernador de Córdoba,

para dirigir los destinos de la provincia hasta febrero de 1979, es decir, durante el período más sangriento del terrorismo de Estado. El presidente Videla, quien era un año mayor que él, lo conocía bien: ambos habían ascendido a coronel y luego a general de brigada durante la dictadura de la Revolución Argentina (1966–1973), y habían compartido tareas represivas en Córdoba en tiempos de la rebelión popular conocida como el Vivorazo (1971); Videla en calidad de Primer Jefe de Operaciones del Tercer Cuerpo de Ejército y Chasseing en condición de Tercer Jefe de Operaciones. En su foja de méritos de servicios contaba, también, el de haber cursado estudios en el Colegio Interamericano de Defensa en los Estados Unidos durante la dictadura de Onganía.

Tras su muerte, el 16 de abril de 2018, destacados grupos empresarios, estudios jurídicos y miembros de familias notables de Córdoba, expresaron su dolor en las páginas del principal diario de la provincia, *La Voz del Interior*: el grupo ARCOR rogó una «una oración en su memoria» y la familia Pagani hizo público su «profundo pesar». También el grupo Porta Hnos. (José Porta fue presidente del Centro Comercial, la Unión Industrial de Córdoba y el Banco del Suquía), integrantes de las familias Ferrer Minetti (industria del cemento), Lascano Allende (Banco Julio), Álvarez Rivero (relacionados con la empresa constructora Delta, Shopping Nuevo Centro y Sheraton Hotel), Martínez Crespo (uno de los estudios de abogados más antiguos de la ciudad), Escuti (vinculados a la educación privada católica), Martínez Gavier y González del Pino, entre otras. El exjuez federal Miguel Ángel Puga se sumó a las expresiones de congoja.<sup>3</sup>

3\ *La Voz del Interior*, 17 y 18-04-2018; *Hoy Día Córdoba*, 18-04-2018.

Sobre las condolencias expresadas en una necrológica por Germán Garavano (ministro de Justicia y Derechos Humanos del gobierno de Mauricio Macri) en

La perdurabilidad de los vínculos con sectores civiles establecidos durante su gobierno desnuda la otra cara de la represión ejercida desde el III Cuerpo de Ejército por el general Luciano Benjamín Menéndez: su rostro más político y amigable, traducido en políticas específicas orientadas a imbricar los sectores civiles con el poder militar. En este aspecto, conviene recordar que para la dictadura el papel de los gobernadores debía ser central en su condición de «piezas fundamentales en la creación de consenso social»; el propio presidente Videla afirmaba que «debían imprimir a su gestión, en concordancia con el gobierno nacional, un estilo adverso a todo aislacionismo», por lo que «la comunicación y el diálogo con todos los sectores de la comunidad» debían ser «fluidos y permanentes» (Canelo, 2011:332). En rigor, el desafío afrontado por Chasseing —en consonancia con los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional— residía en construir un consentimiento no solo capaz de legitimar el punto de partida de la dictadura (el consenso antisubversivo), sino también su puerto deseado: la participación institucionalizada y, por ende, permanente de las Fuerzas Armadas en el esquema de poder y los procesos de toma de decisiones.

El contexto en el que desarrolló su acción fue el de una provincia estratégica para las Fuerzas Armadas por tres motivos centrales: su ciudad capital era sede del III Cuerpo de Ejército cuya jurisdicción alcanzaba a nueve provincias, la percepción de intensa amenaza subversiva en virtud de la extensión del sindicalismo clasista y la vitalidad de su guerrilla urbana, y la existencia de un aparato industrial

---

el diario *La Nación*, véase *Diario Alfil* 19-04-2018 y *Página 12*, 19-04-2018. En *La Nación* también expresó su pesar la Comisión de Señoras San Ignacio de Loyola, vinculada a los jesuitas.

moderno y dinámico centrado —aunque no exclusivamente— en la industria automotriz. En 1974 el gobernador electo Ricardo Obregón Cano y su vicegobernador, Atilio López, electos por el voto popular pero acusados de favorecer la «infiltración marxista» por la derecha peronista, habían sido derrocados por un golpe policial que contó con el beneplácito de la Guarnición Militar local; y en 1975 se puso en funcionamiento el primer centro clandestino de detención tutelado por los militares Campo de la Rivera (Iribarne, 2017).

Conviene a mi argumentación explicitar el alcance de la expresión «política de cercanía» empleada en el título de este texto: si en democracia la «política de cercanía» supone una práctica de «campaña electoral permanente» por parte de los políticos, una intención constante de hacer visible su presencia no solo en los medios de comunicación sino en el llano de la sociedad a través de un simulacro de cierta horizontalidad; durante la dictadura se tradujo en una acción sistemática del gobernador orientada no solo a su legitimación sino también a la del régimen político autoritario. Esa forma de hacer política implicó un dispositivo dual: la forja de legitimidad y consenso a través de una multiplicidad de canales con los sectores civiles (asociaciones, ciclos culturales, actividades artísticas y deportivas) y otro destinado a mantener en una zona de oscuridad plasmado en mecanismos institucionales ocultos de control social y terrorismo de Estado.

## **LOS DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES DEL PODER PROVINCIAL**

El ministerio de Gobierno —cuyo titular era el coronel Miguel Ángel Marini— constituyó la pieza clave del control



social en la provincia. El decreto 2485 del 13 de agosto de 1976 establecía que la secretaría de Estado de Gobierno tenía entre sus competencias «la elaboración de planes políticos para la provincia», las relaciones con los partidos políticos y la Iglesia; la secretaría de Estado de Seguridad, «el planeamiento y ejecución de operaciones psicológicas»; y la secretaría de Estado de Cultura y Educación, «la experimentación de nuevos métodos y técnicas educativas». La Dirección de Operaciones Psicológicas fue incluida en la Secretaría de Estado de Seguridad que funcionaba dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno.<sup>4</sup> El concepto de normalidad vigilada planteada en este texto implica, en consecuencia, tanto la colaboración en el diseño represivo como el despliegue de tácticas orientadas a obtener el consenso civil.

El ministerio de gobierno se convirtió en una pieza clave para el control de las comisiones vecinales y de los propios municipios. Este ministerio reconocía o intervenía comisiones vecinales; les autorizaba o no a dictar resoluciones promoviendo un tipo de participación tutelada. En el caso del reconocimiento de comisiones vecinales, se comunicaba simultáneamente a la policía del lugar su autorización para reunirse y funcionar.<sup>5</sup> En otras palabras, el Ministerio de Gobierno era clave en el ejercicio de un disciplinamiento y control en los niveles micros de la sociedad.

El control de municipios y comunas se extendía a los más diversos aspectos: promulgar ordenanzas, autorizar sus presupuestos o nombrar a los secretarios de cada gobierno

4\ Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, tomo 39, fs. 73, 80, 88, 89 (1976).

5\ Así, por ejemplo, en julio de 1976, se comunica a la comisaría de Cabalango, en el departamento Punilla, que la comisión vecinal tenía autorización para funcionar por tratarse de una institución de «bien público». Ministerio de Gobierno, resoluciones, folio 22 (1976).

municipal. Este último aspecto era central desde el punto de vista del nexo con los civiles: los secretarios eran en general profesionales: ingenieros, contadores, abogados, médicos. Algunos ejemplos pueden ilustrar este control microsocioal ejercido desde el Ministerio de Gobierno: la autorización al intendente de la localidad de La Calera para nombrar al ginecólogo del centro asistencial o el nombramiento de tal o cual arquitecto para ejercer la titularidad de Obras Públicas del municipio de Carlos Paz.<sup>6</sup> En otras palabras, el Ministerio de Gobierno se encargaba de la relación con los municipios en un marco de fuerte centralización de la autoridad. Era el patrón de los municipios: controla y supervisa, y hasta autoriza sorteos o tómbolas.

El ministro de Gobierno era una pieza clave del gobernador, general Chasseing, en sus vínculos con el mundo de los civiles. El control se extendía a los colegios profesionales, llegando inclusive a intervenirlos, como fue el caso del Colegio de Escribanos de la Provincia.<sup>7</sup> El ámbito de la cultura y el deporte tampoco escaparon a su control, a través del envío de sus representantes a actividades universitarias —conferencias, congresos— como en su protagonismo en el Consejo Provincial del Deporte.

La articulación entre el Ministerio de Gobierno y el III Cuerpo de Ejército en el desarrollo de la represión ilegal fue estrecha. Así, fue adscripto al Ministerio de Gobierno el comisario principal de la policía Jorge Washington Priante, responsable de la Morgue Municipal. Los cadáveres eran enterrados en el sector NN del cementerio ubicado en el barrio de San Vicente.<sup>8</sup>

6\ Ibid. Fs. 181–215 (1976).

7\ Ibid. f. 130 (1976).

8\ Res. 421. Documentos Secretos. Noviembre de 1976.

El control intraestatal era severo y conducía a extender el silencio en torno a las propias actividades ilegales del Estado. En el anexo 1 de la resolución 140 del Poder Ejecutivo provincial los agentes y funcionarios estaban obligados a «guardar secreto de todo asunto del servicio que deba permanecer en reserva» en función de instrucciones especiales, obligación que subsistirá «después de haber cesado sus funciones»; en este anexo también se prohibía «referirse en forma despectiva, por cualquier medio, a las autoridades o a los actos de ellas emanados». <sup>9</sup>

Un papel central fue ejercido por la Fuerza Aérea, en cuyas manos quedó el estratégico Ministerio de Bienestar Social. Este ministerio comprendía las Secretarías del Menor y familia, Vivienda y Urbanismo, Salud Pública, Turismo y Deporte, Seguridad y Promoción Social, Coordinación y Programación Social (cuyos titulares eran vicecomodores). Y por cierto, la Secretaría de Cultura y Educación (Reche, 2019). Es decir, el aparato ideológico del Estado quedó en manos de la Fuerza Aérea, provisto de grandes recursos como educación, promoción social y vivienda. Es probable que la histórica vinculación entre la Guarnición Aérea Córdoba y la jerarquía eclesiástica cordobesa haya influido en esta decisión. El ministro de Bienestar Social, José Eduardo Martínez Thompson, era comodoro y había ocupado cargos jerárquicos en la Fábrica Militar de Aviones en la primera mitad de los años 50, durante el segundo gobierno peronista; y su secretario de Cultura y Educación fue José María Fragueiro, quien había sido el ministro de Educación de Carlos Caballero, el gobernador que durante el onganiato enfrentó sin éxito la protesta social conocida como el Cordobazo (Tcach, 2011). Igualmente, el secretario

9\ Poder Ejecutivo, Resoluciones, f. 4 (1976).

de Salud, Carlos Rezzónico, se había desempeñado como subsecretario de Salud durante la dictadura de Onganía.

En rigor, la relación de continuidad sociológica entre el personal de la dictadura de la Revolución Argentina (1966–73) y el del gobierno del general Chasseing fue una de las características más notables de este periodo. Así, el ministro de Economía, José Giner, había ocupado interinamente ese cargo en 1969, Benigno Ildarraz, fiscal de Estado, había ocupado también el mismo cargo entre 1971–1973; el secretario de Hacienda y Finanzas, teniente coronel Norberto Hugo López, había sido asesor del ministerio de Obras Públicas de la Nación en 1971; entre los nuevos miembros del Superior Tribunal de Justicia designados por Chasseing, Osvaldo Bartolomé Tarditti había sido presidente de la Asociación Argentina de la Magistratura entre 1968–1970, y José Héctor Merchan había accedido a sus cátedras en la facultad de Derecho entre 1966–1971. El propio intendente de la ciudad capital, coronel (r) Héctor Romanutti, se había desempeñado como jefe de la policía de Córdoba entre 1969–1970 e intendente de facto de Jesús María en 1972–1973 (Moreno, 219). Los ejemplos podrían multiplicarse.

## **INTELIGENCIA DE ESTADO PARA LA SEGURIDAD PROVINCIAL**

El concepto de Inteligencia de Estado para la Seguridad Provincial fue definido en el artículo 3 del decreto (reservado) 6755 del 6 de octubre de 1977. En esta disposición secreta del gobernador Chasseing se definió en el reglamento orgánico de la Secretaría de Estado de Seguridad cuya primera misión era «realizar actividades informativas para el Poder Ejecutivo y producir Inteligencia de Estado para la Seguridad Provincial». Asimismo, lejos de limitarse a «investigar las

conductas de los funcionarios de la administración pública provincial» debía, se explicitaba en el punto «D» del mencionado artículo, «planear, conducir y ejecutar las operaciones psicológicas del Estado provincial y comprobar sus efectos». <sup>10</sup>

En el artículo 5 del mencionado decreto secreto, se planteaba asesorar al gobernador en todas las materias que por su importancia «puedan afectar la imagen del gobierno»; y en el artículo 7 sostenía que era función de la Secretaría de Estado de Seguridad la producción de «Contrainteligencia (contra-información, contra-sabotaje y contra-subversión)». <sup>11</sup> El peso dado a la dimensión psicológica en las operaciones de inteligencia se reflejó en la estructura interna de la Secretaría: de las cuatro direcciones específicas bajo la coordinación de la dirección general, una era de Operaciones Psicológicas (las restantes tres eran Delitos Económicos, Investigaciones Administrativas e Inteligencia). <sup>12</sup> Su intervención se plasmaba, entre otras actividades, en la organización de un «sistema de comunicación social para la lucha contra la subversión y en apoyo a la acción de gobierno». Al respecto, se mencionaban tres pilares en un plano de igualdad: la acción de gobierno, la acción militar y la acción psicológica. Esta última debía explorar «la situación psicológica de los distintos públicos». <sup>13</sup> El peso dado a la dimensión psicológica se correlacionaba también con una confesión que la documentación secreta de la inteligencia provincial admite en julio de 1977, a saber, que las organizaciones «subversivas»

10\ Decreto 6755 (6-8-1977), en Decretos Reservados/Secretos. Carpeta: protocolos secretos-originales. Archivo de Gobierno de la provincia de Córdoba.

11\ Ibid.

12\ Art. 10 del decreto 6755. Ibid.

13\ Directiva 1 del Poder Ejecutivo Provincial sobre la organización del Sistema de Comunicación Social contra la subversión y en apoyo a las acciones de gobierno. Ibid.

se replegaron en lo militar para centrarse en lo político y en lo psicológico. Por ello, la comunicación social planeada por la Dirección de Operaciones Sicológicas debía tener cuatro características: ofensiva, integral, coherente y continua. Hacer viable este objetivo suponía contar con el apoyo de la Subsecretaría de Prensa y Difusión de la Gobernación. En el marco de esta estrategia, se debía tener muy en cuenta a «los distintos públicos» de la subversión.<sup>14</sup> Es interesante señalar al respecto el uso de conceptos provenientes de las ciencias sociales, en particular de la psicología y ciencias de la información (paradójicamente las dos carreras de la Universidad Nacional de Córdoba que cerraron sus puertas al ingreso de nuevos alumnos tras el golpe militar).

En noviembre de 1976, el secretario de Gobierno de la municipalidad de Córdoba, teniente coronel (R.) Ali Jorge Amed Arab Naba, informaba sobre «el serio problema por la saturación de los cementerios».<sup>15</sup> Como se señala arriba, hubo una estrecha articulación entre el Ministerio de Gobierno y el II Cuerpo del Ejército en el desarrollo de la represión ilegal.<sup>16</sup> Las normas de procedimiento en la morgue fueron descriptas en un protocolo secreto que hacía referencia a los cadáveres remitidos por las FF. AA. Las personas «no identificadas», aclaraba, serían sepultadas con el número que «en tal carácter hayan sido registradas, el que además obrará en una plaqueta o pulsera plástica que se aplicará al cadáver en su muñeca izquierda o, en su defecto, donde ello fuera posible».<sup>17</sup>

14\ Anexo 1 de la Directiva 1 citada. En el anexo 2 de la directiva secreta 1/77 del gobernador Chasseing, se distinguían actitudes positivas y negativas de la gente en los distintos ámbitos, educativo, fabril, religioso.

15\ *Los Principios*, 26–11–76.

16\ Res. 421. Documentos Secretos, noviembre de 1976.

17\ Carpeta: Protocolos Secretos, originales, p. 6.

## LEGITIMACIÓN POR ARRIBA: BUSCANDO CONSENSO EMPRESARIAL

El involucramiento de los civiles era concebido como parte esencial de un proceso de guerra contrarrevolucionaria. Así, el gobernador Chasseing expresaba ante un auditorio formado por empresarios, incluidos los de la industria automotriz, metalúrgicos, construcción y bolsa de comercio:

Antes de ayer cuando regresé de la reunión de gobernadores, expresé que el país estaba en guerra (...) Ustedes tienen un puesto de combate que es el propio ámbito de la industria. Ustedes tienen la obligación de conducir bien la industria respectiva, en primer término porque de esa forma es como cumplen con su obligación de participar en esta guerra, y en segundo término porque, como argentinos y cristianos, tienen la obligación de usar en forma amplia la propia capacidad y la posibilidad que les da ser industriales para tener la satisfacción de poder dar riqueza y trabajo a los argentinos.<sup>18</sup>

La alianza entre el Ejército y la burguesía —el empresario industrial, comercial y de la construcción— se transparentaba en el discurso del gobernador Chasseing: argentinos y cristianos (en contraposición a los guerrilleros ateos y apátridas) tenían un puesto de combate en la guerra. Su propuesta anunciaba una alianza estratégica.

En otro de sus discursos —ante el Centro Comercial, Industrial y de la Propiedad de San Francisco— explicitaba: «Este proceso no es en contra de nadie ni en favor de nadie, sino en contra del delincuente subversivo y del deshonesto (...) Como el teniente está al lado del soldado en Tucumán,

18\ *Los Principios*, 4–7–1976. El destacado es mío.

el empresario debe estar al lado de su obrero». <sup>19</sup> En sintonía con esta mirada, Albino Bertolina (presidente de la Cámara de Industriales Metalúrgicas de Córdoba, entidad fundada en 1947) subrayaba la necesidad de repudiar las agrupaciones o partidos que «profesan ideologías ajenas al ser argentino y en lo económico no respetan los fundamentos de la empresa privada». <sup>20</sup> Reflejaba el apoyo explícito de amplios sectores del empresariado al gobierno militar.

En consonancia con el carácter estratégico concedido a la participación civil como mecanismo de legitimación de la dictadura, el gobernador Chasseing realizó entre 1976-1977 intensas giras por el interior de la provincia, reuniéndose con distintos sectores industriales, comerciales, deportivos y culturales e interesándose por sus problemas, desde agua y cloacas hasta el fomento de la pequeña y mediana empresa. En San Francisco, Chasseing fue recibido por el presidente del Centro Comercial, Industrial y de la Propiedad, Constantino Spell. En La Falda recibió en el despacho municipal al presidente de la Comisión Multisectorial que agrupaba a 30 instituciones de esa ciudad. En Río Cuarto se entrevistó con representantes de la banca, el comercio, la industria y centros vecinales; también con el obispo Blanchoud. <sup>21</sup>

En Villa María, se reunió con sectores de la producción y declaró: «Si la civilidad no participa decididamente en este proceso, no hay salida (...) Si no somos capaces de olvidarnos que somos radicales, demócratas, peronistas u otras cosas, para ser por un tiempo coincidentes, no hay salida». En un lenguaje más nacionalista que neoliberal añadió: «Me interesan los hombres de campo, lo mismo que los de la industria

19\ *Los Principios*, 28-5-1976. El destacado es mío.

20\ *Los Principios*, 20-5-1976.

21\ *Los Principios*, 28-5-76, 18 y 19-5-1976, 4-6-76.



median y la pequeña industria, porque son los hombres que trabajan, que si pierden esta guerra, pierden todo. Ellos no se van a llevar el campo ni las fabricas al exterior».<sup>22</sup>

## **NACIMIENTO DE LA FUNDACIÓN MEDITERRÁNEA**

En ese contexto es posible comprender la viabilidad del nacimiento el 6 de julio de 1977 de la Fundación Mediterránea. El acto fundacional tuvo lugar en la sede del tradicional colegio Monserrat y contó con la presencia del arzobispo de Córdoba, Raúl Primatesta, el gobernador, general, Carlos Chasseing, el jefe de la Guarnición Aérea de Córdoba, Jesús Capellini, y los rectores de ambas universidades, Nacional y Católica. Constituida por 33 empresarios que representaban a diversas empresas cordobesas de calado predominantemente mediano, tuvo su primera sede en la calle Ituzaingó 1368, en las cercanías de la Casa de Gobierno. Entre sus principales promotores se encontraban las empresas alimenticias ARCOR y Aceitera General Deheza, y la empresa de construcción Astori Estructuras. El fundador de esta última, el italiano Piero Astori, fue elegido presidente, y Fulvio Pagani (ARCOR), vicepresidente. Asimismo, Domingo Felipe Cavallo se hizo cargo de la titularidad del centro de investigaciones de la Fundación: el IIERAL (Instituto de Estudios Económicos de la Realidad Argentina y Latinoamericana) (Ramirez, 2000:68-70).

En rigor, la Fundación Mediterránea en sus orígenes distaba de representar a grandes monopolios nacionales o internacionales, sino que expresaba más bien a una incipiente burguesía nacional de raíz migratoria cuyo fuerte

22\ *Los Principios*, 14-6-1976.

estaba en el interior del país. Incluía empresas de origen familiar como la Metalúrgica Magnano (que desde 1938 operaba en la ciudad de San Francisco, en el sur provincial marcado por la inmigración italiana, vinculada al desarrollo agroindustrial) o Georgalos, el emprendimiento de inmigrantes griegos —vinculado a la ciudad de Río Segundo— que popularizó el Mantecol. Se ha sostenido que la Fundación Mediterránea fue vista inicialmente con alarma por la línea dura del gobierno, porque Piero Astori había apoyado al ministro de Economía del tercer gobierno peronista, José Gelbard, y simpatizaba con el frondicismo (Santoro, 1994:10). Lo cierto es que lejos de ser la punta de lanza del neoliberalismo, muchos de sus integrantes estaban identificados con el MIN (Movimiento Industrial Nacional), «uno de los grupos que históricamente se ha dividido la UIA» (Unión Industrial Argentina) (Ramírez, 2000:73). Lejos de la posible desconfianza de José Alfredo Martínez de Hoz, este sector empresarial contaba con la simpatía tanto de Chasseing —quien se proclamaba «intérprete» del sentir de los cordobeses— como del responsable máximo de la represión, general Luciano Benjamín Menéndez.

Su propio nombre, Fundación Mediterránea, era sugestivo —como señala el investigador Alejandro Moreno— de los intereses geopolíticos a defender. No en vano, su primer documento de investigación, elaborado por los economistas Domingo Cavallo, Héctor Montero y Dante Olivieri, fue sobre «Distribución de los Recursos Fiscales Nacionales entre Provincias y Municipalidades. Una evaluación sobre la equidad de los recursos de reparto» (Moreno, 2019:63–64).

## LA «POLÍTICA DE CERCANÍA» A LA COMUNIDAD

Desde el principio de su gestión, el general Chasseing se planteó desarrollar una «política cercanía a la comunidad» que tuvo dos caras: la construcción de vasos comunicantes con asociaciones civiles del agro, el comercio y la industria, así como con entidades profesionales y vecinales; y la forja de una hegemonía político-cultural, es decir, el predominio de valores y representaciones del orden social que permitiese legitimar el poder militar.

La política de cercanía no estaba exenta de un sello personal. Chasseing procuraba mostrarse como líder militar y un gobernante sensible e inclusivo al mismo tiempo. Así, con motivo de la celebración del 25 de mayo de 1976, Chasseing se dirigió a los empleados de la Casa de Gobierno y les dijo:

Yo camino también, por las calles del pueblo, y sé que hay gente que está pasando momentos difíciles. De manera que si alguna angustia tiene el gobernador todos los días, es la de saber que hay hogares que están pasando por momentos difíciles<sup>23</sup>

La política de proximidad implicaba mostrarse permeable al federalismo y la cuestión social. De allí, la idea —anticipada unos días después de asumir como interventor federal— de gobernar con hombres de Córdoba y del interior de la provincia.<sup>24</sup> El 23 de mayo, anunció un plan de erradicación de villas miseria y un plan para la juventud en base a cooperativas, préstamos y creación de fuentes de trabajo. Asimismo, a través de su ministro de Bienestar Social,

23\ *Los Principios*, 25-5-1976.

24\ *Los Principios*, 14-4-1976 y 24-5-1976.

comodoro (R.) Jorge Martínez Thompson implementó el operativo Fray Mamerto Esquiú, de ayuda al mejoramiento de la infraestructura escolar y sanitaria en el interior de la provincia.<sup>25</sup>

En junio de 1976, con motivo del día del periodista hizo hincapié en «interpretar el sentir de los cordobeses» y anticipó la convocatoria a todos los sectores —incluyendo centros profesionales y grupos importantes de opinión— para elaborar un plan de desarrollo de la provincia que tuviera en cuenta no solo a sus principales ciudades sino a todas las localidades. La reivindicación discursiva de lo cordobés fue acompañada de su asociación con la idea de «un gran proyecto nacional» llevado adelante por un «gran movimiento de recuperación nacional» encabezado por las Fuerzas Armadas y sostenido por «el apoyo masivo de la civilidad». <sup>26</sup> El utillaje nacionalista formaba parte de la apelación a la población civil. En la nochebuena de ese año, Chasseing convocó a los cordobeses a «la gran tarea de hacer la patria grande». <sup>27</sup>

Esta labor acompañaba la realizada por el propio III Cuerpo de Ejército que —aunque centrado en la represión sistemática— no omitía las acciones de propaganda. Una postal ilustrativa y de alto simbolismo en este aspecto era la donación de banderas en escuelas de pequeños poblados rurales en actos solemnes con presencia de la directora, los niños, el cura que la bendecía y de los propios militares. Tampoco escapaba a la atención gubernamental la comunicación con los jubilados cuyas problemáticas eran explicadas a través de la cadena provincial de radiodifusoras por el

25\ *Los Principios*, 18-12-1976.

26\ *Los Principios*, 24-5-1976 y 8-6-1976.

27\ *Los Principios*, 24-12-1976.

propio ministro de Bienestar Social, comodoro Martínez Thompson.<sup>28</sup> Un punto axial de esta política orientada a la legitimación civil de la dictadura fue el Plan Piloto para la Juventud, lanzado por las autoridades gubernamentales para «hacerlos sentir protagonistas de un proceso real y no meros espectadores de una cuestión política»; incluía deportes, turismo y cooperativas.<sup>29</sup>

Un ejemplo ilustrativo, tanto de la preocupación del gobierno de Chasseing por la cuestión juvenil como de la complicidad de sectores civiles y eclesiásticos con la dictadura, tuvo lugar en noviembre de 1976. Ante un partido de fútbol entre los seleccionados de la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Nacional de Córdoba, las autoridades de la UCC pidieron el auspicio del gobierno. El resultado de la gestión fue altamente positivo: Chasseing resolvió auspiciar el evento y otorgar una suma de 20 mil pesos a la universidad jesuita.<sup>30</sup>

Detrás de la política de cercanía subyacía en la sombras la construcción de una normalidad vigilada. El anexo 2 de la directiva secreta 1/77 del Poder Ejecutivo Provincial hacía referencia a la necesidad de investigar «la situación psicológica de los distintos públicos» y distinguía las actitudes positivas y negativas de la gente en los distintos ámbitos: educativo, fabril, religioso entre los más destacados. Como vimos, el decreto secreto 6755 del 6 de octubre de 1977 establecía las funciones de la Secretaría de Estado de Seguridad, incluyendo en el punto d, de su reglamento orgánico: «Planear,

28\ *Los Principios*, 3-7-1976.

29\ *Los Principios*, 25-6-1976.

30\ Poder Ejecutivo de la provincia de Córdoba, tomo 4, Resolución 405 (29-11-1976).

conducir y ejecutar las operaciones psicológicas del Estado provincial y comprobar sus efectos». <sup>31</sup>

## **CULTURA POPULAR Y CULTURA LETRADA**

Desde el principio de su gestión, el gobernador Chasseing prestó especial atención al mundo de la cultura, tanto de la cultura popular como de la cultura letrada. Ambas fueron concebidas como variables dependientes de un objetivo central: la construcción de una hegemonía en torno a los valores y representaciones presentes en la sociedad. En 1978, Chasseing confesaba:

Mucha gente nos pidió que barriéramos con el Festival Nacional de Folklore de Cosquín porque en verdad se había transformado en una expresión de protesta y había robado nuestra personalidad; nos estaba estafando. Pero, el canto no puede borrarse y lo que hicimos fue canalizarlo para gozar de su espiritualidad. <sup>32</sup>

Ciertamente, las palabras clave eran canalización y espiritualidad. Se trataba de canalizar la creatividad popular hacia una espiritualidad que entroncase con el «ser nacional».

En de enero de 1977, el general Chasseing presidió —en un marco multitudinario— el XVII Festival Nacional del Folklore en la Plaza Próspero Molina, de la ciudad de Cosquín. En la ceremonia inaugural se entregó una copa al club Talleres, cuyo equipo de fútbol del interior del país, fue el

<sup>31</sup> \ Ibid. Decreto secreto 6755 (6-10-1977).

<sup>32</sup> \ *Tiempo de Córdoba*, 6-8-1978.

mejor calificado en el torneo nacional de la AFA en 1976.<sup>33</sup> En el plano musical se contó con la presencia de figuras y conjuntos reconocidos como Los Fronterizos, el Trío San Javier o Jaime Torres. Ese mismo verano del '77, otro conjunto folklórico reconocido, Los Tucu Tucu inauguró la temporada en el Teatro Griego, sito en el parque Sarmiento de la ciudad de Córdoba.<sup>34</sup> Unos meses antes, otro evento popular folklórico había tenido lugar en el barrio San Vicente, donde tuvo lugar un desfile de academias folklóricas desde plaza Urquiza hasta Plaza Lavalle.<sup>35</sup> La promoción del folklore se correlacionaba con un presunto rescate de las tradiciones nacionales. Pero la presencia militar en eventos populares no se limitó a esas actividades. Así, la municipalidad de la ciudad auspició, con el concurso de ligas de madres y centros vecinales, los corsos de carnaval de 1977 que, por cierto, suponían una presencia masiva de gente en las calles.<sup>36</sup>

Otras oportunidades de encuentro entre autoridades gubernamentales o jefes militares, y sectores populares, fueron los festejos que anualmente se celebraban en el interior de la provincia, como la Fiesta Provincial del Tambo en James Craik o la del maní en Hernando. En esta última, el gobernador Chasseing coronó a la mujer elegida como Reina Nacional del Maní.<sup>37</sup> La declaración de ciudad de la localidad de Huinca Renancó y la celebración de sus bodas de diamante fueron presididas por el gobernador en el marco de su estrategia de política de cercanía a lo popular.<sup>38</sup>

33\ *Los Principios*, 23-1-1977.

34\ Córdoba, 6 y 8-1-1977.

35\ Córdoba, 21-10-1976.

36\ *Los Principios*, 30-1-1977.

37\ Córdoba, 25-1-1977, 29-1-1977.

38\ *Los Principios*, 7-12-1976.

La búsqueda de popularidad se manifestó también en las modalidades de celebración del día del Ejército. Lejos de limitarse a ceremonias en el interior de los cuarteles, se intentaba involucrar al conjunto de la población. En 1978 el acto central tuvo lugar en el Parque Autóctono de la ciudad de Córdoba: ante numeroso público se entregaron premios de los certámenes escolares alusivos a la fecha y del concurso de vidrieras realizado con idéntico motivo. Presidieron el acto el gobernador Chasseing, el general Menéndez y el arzobispo Primatesta. El capellán «reverendo padre» Eduardo Mackinon, recordó a los «mártires» caídos en la lucha anti-subversiva y enfatizó la «pureza de la patria». Menéndez, por su parte, aseguró que el Ejército encabezaba la marcha hacia una «democracia nacional, sólida y estable».<sup>39</sup> El vocablo «nacional» empleado por el titular del III Cuerpo de Ejército implicaba la idea de una democracia que —a diferencia de las europeas— fuese tutelada por las Fuerzas Armadas y excluyente de la corrosiva presencia de la izquierda en cualquier ámbito de la sociedad y la política. Ese mismo año, el triunfo argentino sobre Holanda en la final del campeonato mundial de fútbol fue interpretado en clave de apertura de una nueva época signada por la unidad entre el pueblo y las Fuerzas Armadas. Así, el escritor y periodista Sergio Cerón, en su artículo titulado «Los festejos del 25 de junio del '78, un reverso del Cordobazo de mayo de 1969. Las FF.AA., el pueblo y la unidad nacional», ubicaba el acontecimiento en las antípodas del Cordobazo:

Simbólicamente, el 25 de junio de 1978 es el reverso del 29 de mayo de 1969, en el que estallaron al unísono todos los elementos de desintegración social: lucha de clases, contestación a la autoridad, enfrentamiento generacional,

39\ *Tiempo de Córdoba*, 28-5-1978.



cuestionamiento religioso, crisis familiar, desintegración nacional.<sup>40</sup>

Acompañados de fotos que mostraban los festejos en torno al Cabildo de la ciudad de Córdoba (sede de la jefatura de policía), los titulares de prensa reflejaban esta idea: «La presencia del PUEBLO en las calles evidenció una sólida conciencia nacional»; «Un masivo sentimiento de patria».<sup>41</sup>

Durante el bienio 1976–1977, en el período más intenso de actividad represiva y soslayando el imperio del terror que multiplicaba asesinatos, secuestros y centros clandestinos de detención, una constelación de instituciones civiles —como la SADE (Sociedad Argentina de Escritores, filial Córdoba), el Jockey Club, ACA (Automóvil Club Argentino), el Rotary Club, el Instituto Argentino de Cultura Hispánica, la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, el Círculo Médico, la Asociación Córdoba y su Tradición, el Instituto Hugo Wast y la Asociación Pro Recuperación de las Islas Malvinas— colaboraron activamente con las autoridades militares, provinciales y municipales, en la construcción de un universo cultural procesista.

En ese clima se constituyó —con el beneplácito de las autoridades militares— la asociación Peña EL OMBÚ, que el 15 de junio de 1977 organizó la conferencia de uno de los máximos exponentes teóricos del desarrollismo argentino, Rogelio Frigerio, quien concluyó su exposición sosteniendo: «Las Fuerzas Armadas están en el poder. Ellas, por su cohesión, son innegablemente, factor de unidad nacional. Asimismo, pueden remover todos los obstáculos que la dirigencia política y gremial oponía a una alianza genuina, en otras

40\ *Tiempo de Córdoba*, 2–7–1978.

41\ *Tiempo de Córdoba*, 2–7–1978. El destacado es mío.

palabras pueden remover la irrepresentatividad». <sup>42</sup> Sus palabras reflejaban cierta relación de correspondencia entre la «política de cercanía» de la dictadura y el activo consenso inicial de sectores civiles y políticos.

En la forja de esa hegemonía cultural el tema de los derechos de la mujer no estuvo ausente e, inclusive, se diseñó otorgarle una proyección internacional. Así, en mayo de 1978, con la asistencia del titular de la OEA, Alejandro Orfila, y el canciller argentino, vicealmirante Oscar Montes, se inauguró el Simposio Mundial de la Mujer, en el salón de grados de la Universidad Nacional de Córdoba y estuvo a cargo del rector, Jorge Claria Olmedo, y la presidente de la Comisión Interamericana de Mujeres, Gabriela Touchard de López. <sup>43</sup>

El papel de la municipalidad de la ciudad de Córdoba distó de ser menor. En junio de 1976 coorganizó con la Sociedad Argentina de Escritores una presentación de libros; ese mismo mes organizó en el Museo de Bellas Artes Genaro Pérez un ciclo literario de escritores de Córdoba, con la participación, entre otros, de Jorge Ábalos. <sup>44</sup> En octubre de ese año, con motivo del 93 aniversario del nacimiento del escritor nacionalista de extrema derecha Gustavo Martínez Zuviría (Hugo Wast), la municipalidad organizó unas jornadas que incluyeron el descubrimiento de una placa recordatoria en su solar natal (Av. General Paz 17) con la presencia del gobernador Chasseing, el arzobispo Raúl Primatesta y

42\ Versión grabada de la conferencia pronunciada por Rogelio Frigerio en la peña El Ombú el 15 de junio de 1977.

43\ *Tiempo de Córdoba*, 14-05-1978.

44\ *Los Principios* 11-11-1976. Ábalos había destacado por su novela *Shunko* (1949) y obtuvo premios literarios en 1948 y 1954, durante la presidencia de Perón. Fue doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional de Tucumán (1950) y por la Universidad Nacional de Santiago del Estero en 1977.

el intendente, coronel Romanutti. En el Museo de Bellas Artes se dictaron conferencias del presidente de la filial local del Instituto Hugo Wast, Oscar Maldonado Carulla; del titular de esa institución en Buenos Aires, Juan Carlos Moreno, y de uno de sus hijos, el general de división (RE) Gustavo Martínez Zuviría, a la sazón, primer gobernador de Córdoba durante la dictadura de Onganía. Cabe añadir que Maldonado Carulla había sido presidente de la SADE Córdoba durante los gobiernos de Onganía y Levingston, entre 1966–1971.<sup>45</sup>

## HISTORIOGRAFÍA REVISIONISTA Y LIBERAL

Ambas vertientes de la historiografía tradicional confluyeron en la legitimación del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. El homenaje a Gustavo Martínez Zuviría, interventor federal en Córdoba tras el golpe militar del general Uriburu en 1930 que había promovido —a la postre, infructuosamente— una reforma de la constitución nacional para crear una representación corporativa en el seno del parlamento, estaba en consonancia con el renovado auge de la historiografía revisionista. En contraposición a la procesista pero liberal Junta Provincial de Historia (presidida por Efraín Bischoff, quien había sido incorporado como miembro de número a la Academia Nacional de Historia en mayo de 1976) se fundó la Academia Cordobesa de la Historia, cuyo presidente fue Juan Francisco Guzmán Garay, integrante de la Asociación Córdoba y su Tradición. El acto inaugural se llevó a cabo el 20 de junio de 1977 y tuvo como conferencista al filósofo Nimio de Anquín, fundador de la Unión Nacional

45\ *Los Principios*, 23–10–1981.

Fascista en 1935. Este acto, autodenominado «patriótico cultural», contó con la adhesión de la Federación Católica de Educadores.<sup>46</sup> Al año siguiente, el homenaje al general José de San Martín —padre de la independencia de España en el siglo XIX— en la sala de las Américas del pabellón Argentina de la ciudad universitaria, auspiciado por el III Cuerpo de Ejército, tuvo como disertante al historiador revisionista Roberto Marfany. Estaban presentes autoridades universitarias, docentes, alumnos, el gobernador Chasseing y jefes militares.<sup>47</sup> La importancia concedida por los militares a la historia y la reflexión académica en la construcción de su hegemonía cultural se reflejó también ese mismo año en la organización de las Segundas Jornadas Nacionales de Filosofía en las instalaciones que el Instituto de Obras Sociales del Ejército tenía en la localidad serrana de Cosquín<sup>48</sup>

Fue muy común en este período la coorganización de actividades culturales entre asociaciones civiles e instituciones oficiales. Así, por ejemplo, el Rotary Club organizó el acto cultural «Hombres de Córdoba hacia la juventud» que tuvo como oradores principales al gobernador Chasseing, el arzobispo Primatesta y el prestigioso médico Rubén Pellanda, uno de los promotores del Instituto del Quemado, y futuro gobernador de facto de Córdoba entre 1982-1983.<sup>49</sup> Otro ejemplo de este tipo de colaboración fue el auspicio de la Universidad Nacional de Córdoba —en manos de la Fuerza Aérea— del día de la Tradición, a pedido de la Asociación Córdoba y su Tradición.<sup>50</sup> Con motivo de la celebración de esta fecha, también coorganizaron actividades el Jockey

46\ *Tiempo de Córdoba*, 21-6-1977.

47\ *Tiempo de Córdoba*, 16-7-1978.

48\ *Tiempo de Córdoba*, 11-11-1978.

49\ *Los Principios*, 8-11-1976.

50\ *Los Principios*, 18 y 22-10-1976.

Club, la Academia de Derecho y Ciencias Sociales, y la Universidad Nacional de Córdoba.<sup>51</sup> De la misma manera, se constata la colaboración del Automóvil Club Argentino con el Episcopado para la realización de un ciclo de conferencias sobre «La familia».<sup>52</sup> En esta misma época, en una clave discursiva nacionalista que hacía de las Fuerzas Armadas y la religión católica los baluartes de la identidad nacional, el Liceo Militar General Paz celebraba la Semana de la Religión y la Moral, con la presencia del vicario castrense monseñor Tortolo; el cardenal primado de la Argentina, Juan Carlos Aramburu, visitaba Córdoba y recorría con Primatesta —en un sedicente gesto de sensibilidad social— la Galería de Arte Colón, donde se exhibía la muestra pictórica «Pro refugio nocturno»; y el general Luciano Benjamín Menéndez convocaba a la población a concurrir a la Plaza Colón para «honrar los caídos por la subversión».<sup>53</sup>

Premonitoriamente, y en consonancia con el colaboracionismo cívico con la dictadura, se constituyó en Córdoba durante el mes de junio de 1976 la Asociación Pro Recuperación de las Islas Malvinas.<sup>54</sup> Un año después, en junio de 1977, en el céntrico auditorio de Radio Nacional Córdoba, la Junta Promotora de esa asociación organizó —con el auspicio del Club de las Fuerzas Armadas— una conferencia sobre el tema de la presidenta de la Casa de las Malvinas en Capital Federal, Leticia Galarce de Lora.<sup>55</sup>

51\ *Los Principios*, 9–11–1976.

52\ *Los Principios*, 19–11–1976.

53\ *Los Principios*, 16–10–1976; 10 y 12–12–1976.

54\ *Los Principios*, 9–6–1976.

55\ *La Voz del Interior* 14–6–1977. La Junta Promotora cordobesa estaba integrada, entre otros, por el general (r.) Juan Carlos Landa, quien había tenido un protagonismo central en el derrocamiento del gobernador de la UCRI, Arturo Zanichelli en 1960. Entre los civiles, cabe consignar la presencia de Carlos García Faure.

## REFLEXIONES FINALES

La construcción de una hegemonía cultural, de un consenso social en torno a los valores, representaciones y metas de la dictadura, implicaba encontrar una fórmula que permitiese conciliar su legitimidad de origen (el consenso antisubversivo) con una legitimidad de ejercicio. Esta última, a su vez, tenía como requisitos la construcción de lazos aceptados con los sectores empresariales, la conquista de la simpatía popular y una fuerte presencia en el ámbito del arte, la literatura, los eventos musicales, el derecho y las ciencias en general. En función de este imperativo se constituyó una riada de nuevas asociaciones civiles o cívico militares del más diverso tipo, desde folklóricas hasta literarias e inclusive de historiadores, que a la vez que reflejaban el mundo cultural procesista estimulando la participación de la «civilidad», eran fuente de una legitimación que la dictadura consideraba indispensable en virtud de sus propósitos refundacionales. Dicho en otras palabras, durante los primeros años de la dictadura, ni la cultura ni el arte ni la participación civil en el espacio público estuvieron ausentes o desaparecieron, más bien, emergieron como construcciones relevantes en la configuración de un nuevo orden hegemónico.

A juzgar por las honras que recibió el gobernador Chasseing varias décadas después, a la hora de su muerte, una parte de sus objetivos —los vinculados a su relación con el empresario cordobés— fue realizada con éxito. Un rasgo notable en el marco de una dictadura y de un país que, como alguna vez señalara Natalio Botana, ha sido históricamente un cementerio de hegemonías fallidas. Este resultado, empero, no fue solo el del perfil como gobernador, de sus cualidades personales o de cierta eficiencia en su gestión, sino también de una estrategia concebida desde la cúpula de las Fuerzas Armadas, y diseñada en el orden local desde el Ministerio

de Gobierno con el auxilio de la Secretaría de Seguridad. Si su «compañero de fórmula», el general Luciano Benjamín Menéndez, fue el rostro maquillado con sangre de la dictadura en Córdoba, el del general Bernardo Chasseing dibujó su perfil más amable. No por expresar ninguna política diferenciadora menos sanguinaria, sino por sus esfuerzos en establecer vasos comunicantes con sectores civiles y ensayar la defensa los sectores productivos de la provincia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSALDI, WALDO (2004).** Matriuskas de terror. Algunos elementos para analizar la dictadura argentina dentro de las dictaduras del Cono Sur. En Pucciarelli, Alfredo (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*. Siglo XXI.
- ÁGUILA, GABRIELA (2023).** *Historia de la última dictadura militar. Argentina 1976–1983*. Siglo XXI.
- CANELO, PAULA (2011).** Construyendo élites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976–1983), *Anuario del Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S. A. Segreti*, N° 11. Instituto de Estudios Históricos, Unidad Ejecutora del CONICET.
- CANELO, PAULA Y FRANCO, MARINA (2015).** «Actas de la dictadura» y la revitalización de los estudios sobre el Proceso de Reorganización Nacional, *Defensa nacional y pensamiento estratégico*, N° 2, Universidad de la Defensa Nacional, pp. 79–80.
- FRANCO, MARIA (2016).** La noción de dictadura cívico militar. En Flier (Coord.) *Mesas de debate de las VII Jornadas de Trabajo de Historia Reciente*, UNLP.
- FRANCO, MARINA Y LEVÍN, FLORENCIA (2007).** *Historia reciente. Perspectivas y desafíos de un campo en construcción*. Paidós.

- FRANCO, MARINA Y LVOVICH, DANIEL (2017).** Historia reciente: apuntes sobre un campo de investigación, en expansión, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Emilio Ravignani*, N° 217, pp. 190–217.
- IRIBARNE, MARÍA CLARA (2010).** Empresarios de Córdoba y poder militar. Diálogos en la intimidad. En Tcach, César (Coord.), *Córdoba Bicentenario. Claves de su historia contemporánea*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- IRIBARNE, MARÍA CLARA (2017).** El diario del Arzobispado. De la victoria electoral al golpe de 1976. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- LEGUIZAMON, MARIELA (2019).** *Un civil del proceso. El gobierno de Rodolfo Rhiner. Formosa 1981–1983*. Universidad Nacional del Nordeste.
- MORENO, ALEJANDRO (2019).** Orden y moral: el coronel Romanutti en la intendencia de Córdoba (1976–1979). En Tcach, César (coord.) *Los intendentes de Córdoba en el siglo xx*, Córdoba, Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- NOVARO, MARCOS Y PALERMO, VICENTE (2003).** *La dictadura militar (1976–1983). Del golpe de estado a la restauración democrática*. Paidós.
- PHILP, MARTA (2009).** *Memoria y política en la historia argentina reciente: una lectura desde Córdoba*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- PITTALUGA, ROBERTO (2017).** Ideas (preliminares) sobre la «historia reciente», *Ayer: Revista de Historia Contemporánea*, 107(3).
- PUCCIARELLI, ALFREDO (2004).** *Empresarios, tecnócratas y militares: La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo Veintiuno Editores Argentina
- QUIROGA, HUGO (1994 Y 2004).** El tiempo del «proceso»: conflictos y coincidencias entre políticos y militares, 1976–1983. Editorial Fundación Ross.



- RAMÍREZ, HERNÁN (2000).** *La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder.* Ferreyra.
- RAMÍREZ, HERNÁN (2007).** *Corporaciones en el poder. Institutos económicos y acción política en Brasil y Argentina: IPÊS, FIEL y Fundación Mediterránea.* Lenguaje claro editora.
- RECHE, FEDERICO (2019).** *La organización del gobierno de la provincia de Córdoba durante la última dictadura cívico militar. Un análisis de la composición del gabinete de ministros.* En Servetto, Alicia, *Desentrañando el pasado, interrumpiendo el presente.* CEA, FCS, UNC.
- SANTORO, DANIEL (1994).** *Los 17 años de la Fundación Mediterránea, New Córdoba N° 29.*
- SIDICARO, RICARDO (1996).** *El régimen autoritario de 1976: refundación frustrada y contrarrevolución exitosa.* En Quiroga, Hugo y Tcach, César (ed.) *A veinte años del golpe. Con memoria democrática.* Homo Sapiens.
- TCACH, CÉSAR (2012).** *De la revolución libertadora al Cordobazo. Córdoba el rostro anticipado del país. Siglo XXI.*
- VEZZETTI, HUGO (2002).** *Pasado y presente: guerra, dictadura y sociedad en la Argentina. Siglo XXI.*
- VEZZETTI, HUGO (2007).** *Conflictos de la memoria en la Argentina. Un estudio histórico de la memoria social. Historizar el pasado vivo en América Latina.*
- [http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es\\_contenido.php](http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es_contenido.php).
- YANNUZZI, MARÍA DE LOS ÁNGELES (1996).** *Política y dictadura. Los partidos políticos y el «proceso de reorganización nacional» 1976–1982.* Fundación Ross.



# **Cuarenta años de democracia. Trabajo, trabajadores y sus organizaciones. De Saúl Ubal dini a los movimientos sociales**

**ENRIQUE MASES**

Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades  
y Ciencias Sociales (CONICET, UNCOMA).

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0067

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## INTRODUCCIÓN

Vistas en forma retrospectiva, las cuatro décadas que han pasado desde la vuelta de la democracia muestran profundos cambios de escenarios a lo largo de su derrotero respecto del mundo del trabajo, como en el de los trabajadores y las organizaciones que los representan. Modificaciones en la organización del trabajo, y por ende en las condiciones laborales de los trabajadores en relación de dependencia que a su vez se ven inmersos, por los vaivenes económicos, en un proceso de pauperización de sus salarios.

Pero no son los únicos que sufren este deterioro; los acompañan los cuentapropistas, los llamados monotributistas, el amplio mundo de los trabajadores de la economía popular y los desocupados. La mayor parte de ellos intentan ser representados por organizaciones gremiales que también sufren la fragmentación y pérdida de poder, particularmente quienes forman parte del sindicalismo tradicional cuando no, de la competencia de otras formas de representación.

A partir de estas consideraciones previas, el presente trabajo pretende hacer un recorrido por el devenir, en estos cuarenta años de democracia, del mundo del trabajo, de los trabajadores y de sus organizaciones observando los cambios que se produjeron y las consecuencias que los mismos provocaron.

## EL DEVENIR

Debemos situar el abordaje sobre la temática que abarca al trabajo, los trabajadores y sus organizaciones representativas en un momento anterior a la restauración democrática, cuando los cambios producidos en los años previos en el mundo del trabajo y en el accionar del movimiento obrero tuvieron su punto culminante en lo sucedido el 30 de marzo de 1982 con la huelga y movilización que llevo adelante la CGT Brasil y su líder Saúl Ubaldini contra el gobierno militar del General Bignone. Bajo la consigna *La patria convoca al pueblo* se movilizaron miles de trabajadores en distintos puntos del país. Esa jornada terminó con cientos de detenidos, dos militantes muertos, y los dirigentes de la central obrera detenidos y acusados de graves delitos. No obstante la represión sufrida, esta manifestación fue considerada como uno de los hechos que marcaron el comienzo del fin de la dictadura.

Esta centralidad del movimiento obrero organizado, articulada ahora por una CGT unificada que encabezaba el conflicto social, se mantuvo durante los primeros años de democracia respondiendo con una serie de movilizaciones, huelgas sectoriales y paros generales a la política económica y sindical del gobierno de Raúl Alfonsín.

La reducción del salario real en un contexto de fuerte inflación, el aumento de la desocupación y subocupación

así como del trabajo no registrado, sumado al intento del gobierno radical de reorganización del sistema sindical a través de un proyecto de ley conocido como ley Mucci, fueron los motivos que impulsaron un grave conflicto social que prefiguró un escenario que se mantuvo durante la mayor parte del gobierno alfonsinista.

Sin embargo, a pesar de este rol protagónico que ejerció el movimiento obrero organizado durante la última etapa de la dictadura y el primer gobierno democrático, constituido en un factor de presión y negociación, su centralidad se fue esfumando rápidamente en los gobiernos siguientes, y tuvo que aceptar la agenda que le fueron marcando las sucesivas administraciones nacionales.

Esto sucedió porque ese rol protagónico se vio enfrentado a un contexto caracterizado por una profunda crisis en la que se sumergió el propio mundo del trabajo. Durante la década del 90, sufrió una verdadera debacle en términos de centralidad, en el desenvolvimiento de la sociedad.

Esta crisis no fue privativa de la Argentina; tuvo sus coletazos, también, en los países industrializados, debido a los cambios estructurales de la economía capitalista, iniciados como consecuencia de la crisis petrolera a mediados de la década de 1970. Estas mudanzas influyeron en el campo laboral y, más precisamente, en las formas de inserción de la estructura productiva al desarrollarse un proceso de des-proletarización y precarización del trabajo industrial, que implicó una reducción de la clase obrera industrial tradicional. A su vez, un proceso de terciarización del trabajo del sector servicios modificó la estructura laboral al aumentar significativamente la participación femenina (Suriano, 2006).

En este contexto, los sindicatos se debilitaron y perdieron en buena medida su capacidad de presión y negociación; esto los condujo a adoptar una actitud defensiva, respetar

los temas de discusión impuestos por la agenda neoliberal y, en muchos casos, participar y negociar en el orden impuesto por el capital y el mercado (Suriano, 2006).

En el caso de nuestro país, desde los comienzos de la dictadura cívico militar encabezada por el general Jorge R. Videla en 1976, con la aplicación sistemática de las políticas neoliberales, comenzó un proceso de desestructuración de la sociedad del trabajo que alcanzó un punto culminante a lo largo de la década menemista y se prolongó con el gobierno de la Alianza.

En efecto, la política de privatizaciones de empresas del Estado, el desguace de la infraestructura ferroviaria y naviera, la aparición del desempleo masivo, el aumento vertiginoso del trabajo no registrado, el avance del proceso de desindustrialización con la disminución constante del número de obreros industriales y el aumento de los trabajadores ocupados en servicios y comercio —a lo que se agrega la terciarización y el cuentapropismo—, llevaron a una transformación radical de la economía que a su vez modificó de manera significativa tanto a la sociedad como sus comportamientos.

Las consecuencias de estas mutaciones experimentadas por la sociedad argentina llevaron a que la seguridad socioeconómica, laboral y social se erosionaran paulatinamente. Al mayor desempleo y subempleo, que ya hemos señalado, se les suma la pérdida de la protección laboral, la rotación de puestos y de trabajo, mayores y más diversas funciones, recorte de beneficios, variabilidad y caída de las remuneraciones, descentralización de la negociación colectiva y mayor inseguridad básica, algunos de los elementos que conforman este nuevo contexto.

Ante esta realidad, la protesta social se vuelve una manifestación cotidiana en una sociedad en la que el aumento de la pobreza, la retirada del Estado como promotor y garante

del bienestar, la desarticulación de la sociedad del trabajo y la crisis de representación política se constituyen en características fundamentales de un nuevo orden. Nuevos actores sociales y políticos, nuevos repertorios de confrontación, nuevos espacios de sociabilidad, nuevos símbolos y ritos invaden el escenario.

En efecto, la nueva realidad socioeconómica nacional está caracterizada por una vida social en la cual los actores primeros no solo son los asalariados, sino —y principalmente— los desocupados, quienes aparecen a la cabeza de estas nuevas formas de protesta social, que comienza a tener un fuerte protagonismo en la segunda mitad de los años 90. Las primeras puebladas en las ciudades de Cutral Co, Tartagal y Mosconi, en los años 1996 y 1997, junto a la acción territorial y organizativa en el conurbano bonaerense, inauguran una forma de protesta social caracterizada por los cortes de ruta y por la presencia de un actor social, los piqueteros, caracterizados por una nueva modalidad organizativa, la asamblea, y por un nuevo tipo de demanda, el trabajo. Se origina de esta manera una importante transformación en los repertorios de movilización de la sociedad argentina (Svampa y Pereyra, 2003).

A diferencia del pasado —cuando los trabajadores con sus organizaciones gremiales encabezaban la protesta social a través de una serie de acciones que pasaban por la huelga y la movilización—, en los años 90 son otros los actores principales que intentan movilizar y modificar el escenario socioeconómico adverso. Ya no son los trabajadores y sus organizaciones, sino los excluidos quienes aparecen liderando en su mayoría las luchas sociales. Ya no son los trabajadores que se movilizan en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo o de salarios, sino que son los excluidos que tratan de incluirse en el modelo que los ha expulsado o, por el contrario, que intentan cambiar el modelo.



Mientras los trabajadores de ayer luchaban contra las diferentes formas de explotación, muchos de los excluidos en esta etapa se ven forzados a aceptar condiciones laborales opresivas en su afán por incluirse.

También se alteró significativamente el mercado de trabajo con una mayor participación de la mujer trabajadora, lo que implicó una mayor feminización de muchos puestos de trabajo. No obstante, los niveles de desocupación entre las mujeres siguieron siendo mayores que entre los hombres, al mismo tiempo que subsiste la desigualdad en términos salariales y en la escala de decisión en la mayoría de las profesiones.

Todas estas mudanzas sin lugar a dudas modificaron la preponderancia de las organizaciones gremiales. Los sindicatos pasaron a ser más débiles: su capacidad de movilización, de presión y de poder económico disminuyó y buena parte de sus acciones quedó concentrada en los gremios de servicios, afectados por la racionalidad estatal.

Consecuencia de esta crisis del mundo del trabajo fue la pérdida de centralidad de los trabajadores y de sus organizaciones representativas, que otrora no solo habían colaborado en construir una identidad política y social de los trabajadores, sino que también se habían convertido en un factor de presión y poder en la Argentina contemporánea.

De esta manera, ante los embates neoliberales, los trabajadores organizados expresaron cierta resistencia social en particular a partir del surgimiento de una nueva central sindical, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), que incluía tanto a gremios estatales como a diversos movimientos de base territorial. A estos se sumaba una fracción de la histórica Confederación General del Trabajo (CGT) que llevaba el nombre de Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y los gremios clasistas que actuaban por fuera de estas estructuras. Fueron estos agrupamientos gremiales los

que resistieron la ofensiva neoliberal de la década de 1990, mientras que el resto de la dirigencia cegetista adoptaba una posición pasiva cuando no de complacencia ante los gobiernos menemistas.

Esta resistencia prosiguió durante el gobierno de Fernando de la Rúa a partir de su política laboral que incluyó recorte de sueldos y jubilaciones estatales, y la sanción de la ley de reforma laboral en el marco de una crisis económica que llevó el índice de desempleo de un 15 % a un 25 %. La aceptación de esta nueva norma legal por parte de un sector de la CGT liderado por el secretario general Héctor Daer dio lugar a una nueva fractura de la central obrera, encabezada por Hugo Moyano y un grupo de sindicatos que se oponían férreamente a su implementación.

Los sucesos de diciembre de 2001 son las consecuencias finales de esta realidad que se abate sobre los trabajadores y sus organizaciones representativas. La intensa y casi inédita movilización popular que provocó la caída del gobierno de la Alianza y del presidente Fernando de la Rúa mostró aristas totalmente diferentes —incluidos actores y metodología— de las que aparecían dominando los formatos de la protesta social en el pasado.

La etapa siguiente, conformada por la administración de los gobiernos kirchneristas, orientó sus políticas hacia el retorno de las antiguas instituciones del mundo del trabajo, tales como las convenciones colectivas de trabajo, el salario vital y móvil, en una coyuntura caracterizada por el crecimiento de los ingresos y una drástica reducción del desempleo que pasa del 21 % en 2002 al 5,9 % en 2015. A esto se suma una serie de decretos que otorgan incrementos salariales a través de sumas fijas que benefician a los trabajadores registrados más empobrecidos.

Sin embargo, el aumento del trabajo no registrado también fue una constante durante este periodo. Si bien las

autoridades gubernamentales atacaron con diversas medidas esta anomalía, anomalía, al final de la década kirchnerista, uno de cada tres asalariados no se encontraba en la formalidad.

En cuanto a la representación de los trabajadores, la salida de la crisis de 2001 institucionaliza lo que de manera acertada Paula Abal Medina (2016) define como la existencia de los dos movimientos obreros. Uno, el tradicional, comandado por una dirigencia sindical peronista que, a favor de las mejoras obtenidas a partir de la ampliación de su representatividad, dado el incremento del empleo registrado y las altas tasas de afiliación, se convierte —como antaño— en una de las principales herramientas organizativas y de representación de los trabajadores formales. Así fortalecidas sus estructuras, logra convertirse en un actor central para contrarrestar el peso de los empresarios interviniendo en las pujas distributivas.

Sin embargo, a fines de la primera década del nuevo siglo este sindicalismo tradicional empieza a dar muestra de agotamiento y por ende se estrechan los límites de sus accionar, tanto por la coyuntura económica como por los progresivos desacuerdos con el gobierno nacional. De tal manera que en vísperas del fin de la era kirchnerista ya se verificaba una retracción del poder de intervención y negociación que estas organizaciones peronistas habían ostentado durante los primeros años.

Junto a este sindicalismo de raíz peronista, aparece otro sindicalismo vinculado de manera fuerte con las ideas de izquierdas, que expresa una identidad gremial que reivindica una tradición sindical antiburocrática y clasista, en la conformación de comisiones internas de algunos gremios y en el control de sindicatos de base.

El otro movimiento obrero está constituido por los trabajadores de la economía popular que deviene de la

confluencia del trabajo informal y la lucha por el acceso a los diversos planes sociales que ponen en marcha los gobiernos peronistas. De esta manera, aquellos grupos piqueteros que en forma poco orgánica interactuaban durante la década anterior ahora —sostenidos por los programas estatales— se consolidan y se organizan en la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), o en otros colectivos de diferentes signos políticos, logrando con su capacidad de movilización hacer efectivos algunos de sus reclamos.

Naturalmente, la coexistencia de estas dos grandes agrupaciones en las que se nuclean los trabajadores marca, por un lado, una línea de fractura dentro del mundo del trabajo y de los trabajadores y, por otro, los límites de las transformaciones sociales intentada por los gobiernos kirchneristas.

La llegada al gobierno de la alianza electoral Cambiemos marca escenario donde de nuevo disminuye la calidad de vida de los trabajadores a favor de una serie de medidas que tiene por objetivo principal la baja del costo laboral, ya sea a través del salario directo como, en una reducción de impuestos que financian el sistema de seguridad social. Esta situación se profundizó durante la última etapa del gobierno de Juntos por el Cambio cuando, a partir de la crisis de la deuda, se sucedieron dos devaluaciones que conllevaron una caída del empleo asalariado registrado en la seguridad social y, en particular, el vinculado a la industria, sobre todo aquellas ligadas al mercado interno, porque esa rama de actividad fue el centro de la crisis en el mercado de trabajo. Esto redundó en una disminución de los asalariados formales en la estructura de clases que pasó de un 24 % del total a un 18 %. Al mismo tiempo, creció el cuentapropismo y el empleo no calificado.

Ante este panorama, las respuestas de las organizaciones representativas de los trabajadores fueron bastante disímiles y se caracterizaron por lo que Esteban Iglesias

(2018) señala como la negociación y el diálogo crítico que, a partir de un fuerte pragmatismo, llevan adelante los gremios más numerosos enrolados en la CGT. Esto se verifica en la aceptación de medidas flexibilizadoras en la organización del trabajo en la actividad petrolera —por parte del Sindicato de Trabajadores de la Industria Petrolera—, en la actividad automotriz por parte del SMATA y también en los empleados públicos nacionales representados por UPCN. Un segundo espacio está dado por la conformación de un frente sindical integrado por un sector de la CGT —la denominada Corriente Federal— y las dos CTA, a los que se sumaron los movimientos sociales como la Coordinadora de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Movimiento Evita. Esta unidad en la acción trajo como novedad la articulación política entre organizaciones que representan trabajadores registrados y no registrados, fundada en la realidad que, más allá de la condición laboral de cada uno, a ambos los alcanza la pobreza. Los trabajadores de este nuevo agrupamiento se movilizaron a lo largo del periodo, confrontando contra estas políticas y teniendo su punto culminante en la organización de una gran marcha federal en contra de una posible reforma laboral.

Junto a estos espacios se articulan quienes adhieren políticamente al gobierno de Mauricio Macri, en particular la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), a partir de su brazo político, el Partido Fe. En tanto que en el otro extremo se ubican quienes se oponen de manera formal, como los movimientos piqueteros vinculados a los partidos de izquierda como el Polo Obrero, y los que provienen de una tradición clasista pero que se definen como autónomos del Estado, y los partidos políticos como la Coordinadora Aníbal Verón o el Frente Darío Santillán (entre otras).

La vuelta al gobierno del peronismo en 2019 se da en el marco de una profunda crisis económica, aceitada por una significativa deuda externa. A ella se suma la llegada de la pandemia de Covid 19, lo que trajo significativas consecuencias que alteraron la organización del trabajo.

Por otro lado, la crisis derivada de esta pandemia afectó el empleo informal, vinculado a la porción del trabajo precarizado y no calificado, así como a los sectores autónomos y cuentapropistas. La pérdida de empleo y disminución de sus ingresos fueron la consecuencia inmediata, cuestión que no se verificó en los trabajadores registrados gracias a la ayuda del Estado a sus empleadores.

A pesar de las tensiones internacionales, la economía argentina se repuso y en el tiempo siguiente mostró algunos indicadores alentadores como el crecimiento de la ocupación, del trabajo registrado, del empleo asalariado privado formal y, dentro de este, el referido a la actividad industria

Sin embargo, esta mejora no pudo ser aprovechada por los trabajadores; respecto de los registrados, sus salarios se vieron licuados por una inflación cada vez más acelerada, lo que afectó también al resto de los trabajadores informales. De ese modo, amplias franjas de ambos grupos pasaron a engrosar las filas de los pobres e indigentes.

Ante este escenario las organizaciones que representan a los trabajadores tuvieron actitudes diferentes. Mientras las que abrevan en el peronismo —como algunos movimientos sociales, la CGT y ambas CTA— fueron pasando de un apoyo irrestricto al gobierno peronista —por lo menos hasta 2021—, a concretar la primera huelga con movilización contra la «inflación» que licuaba el poder adquisitivo de los salarios en 2022, lo que significó un alejamiento de aquel apoyo inicial. Esa gran concentración de trabajadores, convocada por la CGT, albergó dos movilizaciones diferentes: una organizada y copada por las centrales obreras que tenían como

blanco de sus críticas a los empresarios, especuladores formadores de precios, y otra protagonizada por las organizaciones sociales que, si bien se sumaron al enorme despliegue de las centrales obreras, plantearon sus propias reivindicaciones exigiendo al gobierno que no se olvide de los sectores populares.

Al mismo tiempo se profundizaron las diferencias dentro de la propia CGT, lo que acentuó la fragmentación y la pérdida de poder de la central obrera como factor de presión.

En cambio, los que sí mantuvieron una actitud de enfrentamiento permanente con el gobierno peronista fueron los movimientos sociales de la izquierda partidaria o de tradición clasista con movilizaciones y acampes contra el recorte de las ayudas sociales y por el acceso a un *empleo digno*.

En definitiva, los últimos ocho años que completan el periodo estudiado, y más allá de los diferentes signos políticos de los gobiernos de turno, marcan la profundización de una sociedad dual, donde una parte minoritaria accede a todos los bienes y servicios y la otra, mayoritaria, ve muy reducidas sus posibilidades de progreso o, directamente, carece de ellas. Durante la gestión del gobierno del Mauricio Macri la participación de los asalariados se redujo del 51.8 % en 2016 al 46,2 % en 2019. Esta situación se agravó para los trabajadores durante el gobierno de Alberto Fernández ya que el porcentaje descendió a 43.9 % en los tres primeros trimestres de 2022 (Basualdo y Manzanelli, 2022).

## **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

Sin lugar a duda a lo largo de estos cuarenta años el trabajo ha sufrido significativas mutaciones propias de los vaivenes de la economía, de la propia organización del trabajo y de los cambios tecnológicos, fundamentalmente por

la introducción de avances en la tecnología digital. Esto redundará en un fenómeno nuevo que, entre otras peculiaridades, plantea en muchos casos el pasaje del trabajo asalariado clásico al trabajo autónomo, lo que a su vez pone en tensión no solo el marco regulatorio sino además el alcance de las normas laborales, fiscales y de protección a los trabajadores que en su momento fueron pensadas para la economía tradicional.

De la misma manera, el trabajador también ha debido modificar su condición adaptándose a las nuevas realidades laborales. Se ha fragmentado fuertemente el mundo del trabajo y de los trabajadores, y aquel actor principal en la etapa del estado de bienestar, que estaba incluido dentro del trabajo registrado a tiempo completo y en la cual permanecía a lo largo de su vida activa, hoy constituye solo una parte del universo laboral. En la actualidad comparte ese espacio con otros trabajadores, tales como emprendedores, cuentapropistas y aquellos que forman parte de la economía popular en la que desarrollan, desde la informalidad, múltiples tareas y oficios.

Lo analizado hasta aquí refleja, en primer lugar, una mayor heterogeneidad del mundo laboral ya de por sí fragmentado, lo que trae como consecuencia de esta tendencia una reafirmación de los límites del sindicalismo clásico para contener, expresar y conducir esta heterogeneidad. Al mismo tiempo, esta fragmentación conlleva una precarización del mundo del trabajo lo que debilita el poder de negociación de las organizaciones que representan a los trabajadores.

En definitiva, las profundas mutaciones del mundo del trabajo, sumadas a la fragmentación y debilidad de las organizaciones que representan a los trabajadores para garantizar los derechos a sus representados ante los nuevos desafíos, hacen que los trabajadores transiten un camino de



incertidumbre y de desasosiego por el presente que les toca vivir y el futuro por venir.

En medio de esta confusión, una cosa está clara y es que la clase trabajadora, tanto la que está registrada como la que forma parte de la informalidad, no va camino al paraíso, por el contrario, está cada vez más cerca del infierno.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ABAL MEDINA, PAULA (2016).** Los trabajadores y sus organizaciones durante los gobiernos kirchneristas. *Nueva Sociedad*. N° 264, julio–agosto.

**BASUALDO, EDUARDO Y MANZANELLI, PABLO (2022).** Los sectores dominantes en la Argentina: estrategias de construcción de poder, desde el siglo XX hasta el presente. Siglo XXI Editores Argentina.

**IGLESIAS, ESTEBAN (2018).** Organizaciones sindicales y movimientos sociales del mundo del trabajo durante el gobierno de Mauricio Macri (Argentina 2015–2017). *Gaceta Laboral*, Vol. 24, No. 3, Universidad del Zulia (LUZ).

**SURIANO, JUAN (2006).** Los dilemas actuales de la historia de los trabajadores. En Gelman, Juan (coord.). *La historia económica argentina en la encrucijada: balance y perspectiva*. Prometeo.

**SVAMPA, MARISTELLA Y PEREYRA, SEBASTIÁN (2003).** *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.



# **La excepción, componente de la democracia y estrategia de gobierno (1989–2023)**

**HUGO QUIROGA**

Miembro de la academia de Ciencias Morales  
y Políticas correspondiente a la provincia de Santa Fe.  
UNL/UNR

## **ESTUDIOS SOCIALES**

[Número especial • 2023]  
Voces plurales para pensar la  
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSNe: 2250-6950  
estudiossociales@unl.edu.ar  
DOI: 10.14409/es.2023.64.e0069

Esta obra está bajo una Licencia Creative  
Commons Atribución- NoComercial-  
CompartirIgual 4.0 Internacional.



## **DEMOCRACIA Y EXCEPCIÓN**

La democracia argentina no pasa por un buen momento. Cuando vamos a cumplir cuarenta años ininterrumpidos de democracia, el período más largo de nuestra historia política, colisionamos con un proceso de decadencia, en el sentido literal del término, declinación, que nos arrastra hacia la degradación institucional y social. La ilusión democrática de 1983 constituye la esperanza perdida de la promesa de un futuro razonable, debido a la ausencia de fuerzas de cambio capaces de dotar un nuevo estilo institucional y de nuevas vías de reforma social, económica y cultural. Hoy la nuestra es una sociedad que se vuelve más invivible. Los gobiernos y la dirigencia política deberían mirar con más atención el presente y el porvenir.

La democracia, como su dirigencia política, está fuertemente interpelada. La democracia no es algo dado, es como la hacemos. No hay, pues, mito democrático ni ingenua causa final justa que conduzcan al triunfo. En verdad, son los dirigentes y la ciudadanía los arquitectos presentes y futuros del edificio democrático. Pero ese edificio no puede

quedar a medio hacer, aunque la democracia sea un proyecto inacabable. A mitad de camino, o en esa declinación, se ha acentuado el malestar de los argentinos, su frustración, que ha incrementado sus grados de anomia, escepticismo político, el temor a la inseguridad civil, económica, social, y ha elevado el desaliento y el entusiasmo.

A partir de entonces, reparamos que en muy pocos años el sistema político mostró su rostro más precario y adverso, manifestado por ciertos rasgos bien definidos: la exaltación de los liderazgos personales, la fragmentación partidaria, la polarización extrema, la desconfianza hacia la política, el aumento del clientelismo, la corrupción, la crisis del sistema representativo, la legislación de emergencia. Estas, y otras cuestiones, reclaman nuevas reflexiones sobre las mutaciones de la democracia actual.

La democracia argentina posee problemas estructurales pendientes de décadas, en la medida en que arrastra todavía los bienes básicos sociales insatisfechos. No ha podido afianzar sus principales instituciones de control y participación, ni ha podido implementar políticas públicas de largo plazo, y aún mantiene a millones de argentinos en la pobreza y en la indigencia, como tampoco ha podido superar la emergencia permanente.

En este escrito se indagará en especial sobre la situación de excepción como componente de la democracia, en su recorrido de cuarenta años. La soberanía, o el poder de mando legítimo, no se comprende sin el concepto de excepción. La política, que excede y en mucho al Estado, no existe sin el concepto de poder. Si bien el Estado posee el monopolio del poder legítimo, la política circula por diferentes campos, a través de una revolución comunicacional, los movimientos sociales, pero la tarea es más ardua debido a una tercera revolución industrial (crecimiento de la

automatización) y a raíz de un capitalismo financiero, que tiende a someter a la política.

En definitiva, aunque la excepción también constituye la política pareciera que se establece una inédita relación entre derecho y régimen de excepción (delegación legislativa, decretos de necesidad y urgencia, veto parcial), en un contexto histórico determinado —la Argentina de 1983—, entre democracia y excepción, que busca encontrar respuestas en el plano institucional. Julien Freund (2017) señala que la noción de régimen es una de la más confusa del vocabulario político. Es un sustantivo que puede ir acompañado de muchos adjetivos, de los más diversos. Aquí «régimen» hace referencia al régimen político de un país o al régimen de excepción como un conjunto de medidas por las que se rige una institución, como puede ser la democracia. Tampoco el régimen es sinónimo de gobierno.

La democracia, ese edificio construido por valores e instituciones de la tradición liberal y republicana, está sostenida, en nuestro país, por un régimen de excepción, que permite acceder a la esencia del derecho y descubrir en esa esencia su componente decisionista. Jean-François Kervégan (1992) interpreta que Schmitt rechaza, precisamente, la división de lo jurídico y lo político. La cuestión política de la decisión no aparece solo cuando el derecho calla, es decir, cuando se ve reducido al silencio. Por el contrario, cuando se presenta un caso no previsto por las normas se plantea con toda claridad la cuestión jurídica. La excepción (que está siempre presente) no manifiesta los límites de lo jurídico, al contrario, aclara su componente decisionista.

Por su parte, Maurice Hauriou (2003) considera, en 1925, que no debe olvidarse que el primer origen del poder no está en ley; es la ley que procede del poder, luego el poder se siente obligado a someterse a ella. El poder existe antes que todo. El poder no se justifica en virtud de una ley, sino en

una especie de *lex regia* que no es permanente, sino una especie de poder constituyente. Agrega, también, que el poder tiene el don de crear la sociedad, ya que es un lazo social por la confianza que inspira y por la obediencia que impone.

Con este fondo conceptual, la pregunta central es la siguiente: ¿cómo es la naturaleza del poder que nos gobierna cuando englobamos a la excepción en la noción de democracia y empleamos la excepción como una estrategia de gobierno?

Hay que reconocer la necesidad de esa parte de la democracia argentina que está vinculada a las decisiones en los tiempos excepcionales. No hay poder democrático sin concepto de excepción. La «urgencia», la «necesidad», requieren con frecuencia de una práctica política flexible como condición de gobernabilidad, que pone en cuestión el mito de un Estado de derecho puro. Se puede discurrir que es una disfunción de la democracia constitucional, pero en la historia concreta desde 1989 hasta el presente ha formado parte de la vida democrática de nuestro país, aunque no nos guste. En todo caso, no es un poder oculto.

Una democracia frágil como la nuestra no se ha podido guiar por una sola variable ante las múltiples situaciones de emergencia, aunque a la larga erosionan a la democracia. En ese derrotero, el parlamento pierde su condición de órgano de cogobierno (si alguna vez la tuvo) de una democracia altamente presidencialista y, a la vez, contrae sus funciones de decisión política.

A raíz de nuestra larga crisis, los argentinos no tenemos todavía una nítida percepción de su compleja naturaleza. Una democracia, en fin, de carácter ejecutivo, que ya no es tanto la expresión de un gobierno limitado y respetuoso de la división de poderes. En esta frondosa tarea de instauración democrática no hemos podido comprender con exactitud los imperativos de la situación de excepción que dan

origen a una nueva forma política, que he denominado **decisionismo democrático**, y que permanece desde hace 34 años.

## **LA ARQUITECTURA DE LOS PODERES EXCEPCIONALES**

La estructura jurídica del régimen de excepción se asienta en un conjunto de artículos contemplados en la Constitución de 1994, que aumenta la autonomía de la esfera del ejecutivo. Se autoriza al presidente a ejercer funciones legislativas directas, aunque estas instituciones fueron utilizadas con anterioridad. Son las llamadas «medidas de emergencia» o «poderes discrecionales de la democracia»: la delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y el veto parcial. En teoría, el régimen de excepción es siempre transitorio, en el marco constitucional.

Efectuaré una breve descripción de cada una de esas medidas establecidas por la Constitución que antes no existían y que ahora subsisten como prohibiciones, con sus respectivas excepciones.

En primer lugar, la *delegación legislativa*. El Congreso puede delegar en el Ejecutivo facultades de legislación en «materias de administración o de emergencia pública», conforme al artículo 76 de la Constitución Nacional, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de «las bases» de la delegación que el Congreso establezca. De esta manera, el parlamento resigna atribuciones que le son propias en momentos de crisis o en situaciones excepcionales y se las transfiere al presidente, usando términos muy vagos e imprecisos.

En realidad, la Constitución establece las prohibiciones de legislar que tiene el poder ejecutivo, pero al mismo tiempo autoriza las excepciones, que en mi interpretación abre las puertas a un régimen de excepción que funciona en los hechos, en situaciones de normalidad de manera



arbitraria y abusiva, como lo veremos más adelante. Estas medidas de emergencia son discutidas y resistidas porque suponen una modificación, a favor del Ejecutivo, de la distribución de poderes. Por eso, en algunos países como Francia y Bélgica se las conoce como *pleins pouvoir* por el alcance de las atribuciones, más allá de que pasado el período previsto para su aplicación se restablece el gobierno y el parlamento.

En segundo lugar, los decretos de necesidad y urgencia contemplados en artículo 99, inciso 3. La justificación de esas facultades delegadas es la «necesidad» y la «urgencia» para dotar de mayor eficiencia a la gestión de gobierno. Es cierto que los gobernantes se ven obligados muchas veces a improvisar sobre la marcha para enfrentarse a situaciones inesperadas o imprevistas que lo desbordan. Por tanto, las medidas de emergencia, principalmente la delegación legislativa y los DNU, se adoptan en casos extraordinarios. Es un mecanismo constitucional de un gobierno de crisis que no debe ser utilizado en situaciones normales. La emergencia se define por la extrema necesidad.

Vivimos en la era del gobierno de los Ejecutivos. Cuando se refuerza al Ejecutivo, el parlamento pierde poder y capacidad de control. Aludo con ello a una *matriz* de pensamiento decisionista democrático, que no se concibe sin la conexión estructural de, al menos, dos poderes del Estado (el Congreso y el Ejecutivo). La emergencia es un término ambiguo, equívoco y genérico, tal como se usa en este texto, que no se restringe a la «administración» de gobierno durante crisis agudas o a situaciones de violencia extrema; con él se alude también a la administración de un amplio campo de asuntos múltiples en tiempos políticos normales.

La emergencia resulta ser con frecuencia el recurso de un largo fracaso de políticas de gobierno. Aunque cambie de calado, la emergencia es siempre una situación extraordinaria, fáctica, originada por un desorden intenso o por

las deficiencias en la capacidad de gobernar que resulta una amenaza, un desafío o una advertencia para la integridad de las instituciones democráticas, del orden social y de la calidad de vida de la población.

El Estado de derecho no desaparece, como lo indicaría una perspectiva decisionista schmittiana, pero lo atenúa; y la emergencia encuentra una legislación excepcional que la regula. La emergencia y los poderes excepcionales van de la mano. El poder se concentra en el Ejecutivo en desmedro de las atribuciones del legislativo. La legalidad atenuada es la forma jurídico-política que puede adquirir un Estado democrático en períodos de crisis.

En tercer lugar, el veto parcial, contemplado en el artículo 80 de la Constitución Nacional. Por este medio, el Ejecutivo desecha de modo parcial una ley aprobada por el Congreso. El problema se presenta, porque la disposición constitucional autoriza al presidente a promulgar la parte no vetada, si el proyecto sancionado por el Congreso conserva su «autonomía normativa» y si no altera el «espíritu y la unidad» del mismo. Cuando se veta parcialmente una ley y se promulga el resto, el poder Ejecutivo asume facultades legislativas al modificar la norma aprobada por el Congreso. Es decir, la posibilidad de la promulgación parcial le otorga facultades legislativas directas. Al final, el artículo 80 termina remitiendo el trámite al procedimiento de los DNU, que le adjudica al Congreso la capacidad de control.

Con esta arquitectura de poder la democracia argentina se ha convertido, desde 1989, en un edificio institucional que requiere en forma permanente de las medidas de excepción, y que contiene a la vez un lado normal y un lado excepcional. La «ley» pertenece al ámbito de la normalidad y las «medidas», al ámbito de la excepción. Esos ámbitos están amalgamados, pero no se trata de perpetuar la excepcionalidad.

En este armazón institucional, se introducen dos partes constitutivas de la democracia, que deben articularse y que no se excluyen recíprocamente, uno requiere del otro para la sobrevivencia de la democracia. Pero con esta salvedad, ante la crisis aguda o el desorden, es la propia democracia liberal la que convoca al régimen de excepción (en el marco constitucional) y le otorga su investidura, debido a las urgencias políticas de contexto. En estas circunstancias, la decisión pasa de manos del Congreso a manos del Ejecutivo; el poder se concentra en esta esfera. La tarea asignada es la de restituir el orden situado y volver al ámbito de la normalidad.

Cabe aclarar que, en general, los estudiosos de Carl Schmitt interpretan que la excepción no puede ser regulada. Por eso, mi noción de decisionismo democrático no se ubica en una perspectiva schmittiana, interpretada de aquella manera.

## **LA DEMOSTRACIÓN DE LOS HECHOS**

La democracia argentina convive con décadas de alta inflación, con una economía bimonetaria, con elevados niveles de presión fiscal, con constantes devaluaciones, y con largos períodos de estancamiento económico. Luego de cuarenta años de democracia, la continuidad de la emergencia permanente refleja un cambio en la base del poder del sistema político que acrecienta su lado excepcional. Este es uno de los graves problemas de nuestra democracia, ¿será un síntoma estructural de su decadencia? Desde esos trazos críticos retomamos la pregunta que hilvana las páginas que siguen ¿es posible gobernar sin el decisionismo democrático, sin la invocación permanente a la emergencia?

Frente a la complejidad de las sociedades contemporáneas, los Estados deben ser cada vez más competentes desde

el punto de vista técnico, garantizar mayor capacidad estatal, incrementar sus conocimientos, para cumplir, además de sus funciones clásicas, con aquellas otras que han surgido como consecuencia de los fenómenos de la globalización, la revolución comunicacional y la sociedad del conocimiento. Pero hablamos de un poder estatal, imbuido por completo en el derecho, apto para dar cuenta democráticamente de las viejas y nuevas demandas sociales, en un contexto mundial diferente y cada vez más exigente. Además, como lo hice notar, la política desborda, y en mucho, al Estado y a sus políticas públicas. Estas no son neutrales ni son independientes de los otros actores políticos y sociales que operan en los diversos niveles de la esfera pública. La arquitectura del poder se ha convertido en el elemento central de la vida política argentina. Cualquier reflexión sobre el gobierno de la democracia conduce a las relaciones entre poder y sociedad. La emergencia puede redefinir los límites entre Estado y sociedad. La ciudadanía tiene que estar muy atenta para controlar a sus gobernantes.

En el caso argentino la excepcionalidad se vincula centralmente a las cuestiones económicas y financieras, ante la «necesidad» y la «urgencia» de los engorrosos problemas que hay que conjurar. Sin embargo, con el paso del tiempo, y en la medida en que la decadencia se acentuaba, la emergencia permanente, junto al decisionismo democrático, se han extendido a otros ámbitos, se ha abierto al mundo de los «asuntos humanos». Es decir, su dominio se ha desplegado a otros aspectos de la vida colectiva. Por ejemplo, se puede decretar la emergencia alimentaria, la habitacional, la seguridad, la energética, la ocupacional, la de transporte, la sanitaria, el crimen organizado. Con ello se alude, en general, a las situaciones de inseguridad civil y social que atraviesan a la ciudadanía, y a las circunstancias de grupos sociales que deben ser protegidos por el Estado.

## **LAS REFERENCIAS NORMATIVAS DE LA EXCEPCIONALIDAD**

### **La fase inicial**

La alta inflación de la Argentina de 1989 dejó paso a la hiperinflación en uno de los peores escenarios económicos imaginables para nuestra sociedad contemporánea. El presidente Carlos Menem realizó la reforma económica y el proceso de privatizaciones a través de medidas de emergencia: la delegación legislativa y los DNU, los que recién fueron incorporados a la Constitución con la reforma de 1994. Así, surgieron la ley de Reforma del Estado 23697 y la ley de Emergencia Económica 23697, ambas de septiembre de 1989. El Congreso de la Nación le transfirió atribuciones y competencias propias al poder Ejecutivo para encarar las innovaciones en la economía y en el reforma del Estado. La fuerte autoridad de Menem nació de la emergencia hiperinflacionaria de 1989–1990.

Una vez finalizadas las principales reformas del mercado y del Estado, que clausuraron el ciclo de la economía mixta, se inauguró oficialmente a mediados de 1996 la segunda etapa de la reforma del sector público. La intención del gobierno era avanzar con la desregulación del mercado laboral y del sistema de salud. De nuevo, el Congreso mediante la ley 24629 autorizó al ejecutivo a poner en marcha los temas de fondo pendientes. El proyecto de flexibilización laboral provocó un quiebre en la histórica relación entre las estructuras gremiales y el partido justicialista.

Continuó en el tiempo. En materia económica, el gobierno de la Alianza (Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia), que se instala en la Casa Rosada en 1999, provoca la primera derrota en las urnas al peronismo en el

gobierno, por una coalición liderada por Fernando De la Rúa y Carlos «Chacho» Álvarez. El presidente De la Rúa al poco de asumir también apeló a la ley de Emergencia Económica Financiera 25344, de noviembre de 2000, en cuyo artículo 1º se declaraba «en emergencia la situación económico-financiero del Estado nacional» por un año. De nuevo, se aplica la delegación legislativa. Luego fue prorrogada por otro año mediante el decreto 1602/2001. La Alianza careció de una estrategia de desarrollo coherente para mejorar la economía a largo plazo, que fuera más allá de los imperativos de estabilidad y ajuste a corto plazo. A su vez, la convertibilidad ya se había transformado en un freno para el desarrollo; la recesión transformada en depresión dificultaba la recuperación de la economía.

A fines de 2001, De la Rúa presentó su renuncia. Tras ella, el peronismo vuelve al poder. El 2 de enero de 2002, la Asamblea Legislativa eligió a Eduardo Duhalde por el término de dos años hasta completar el mandato de la Alianza. Duhalde tampoco pudo terminar su mandato; renunció seis meses antes, convocó a elecciones anticipadas y entregó el gobierno.

En la primera semana de enero de 2002, con Duhalde como presidente, el Congreso aprobó la ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario 25561, prorrogada año tras año hasta diciembre de 2017. Fueron 15 años de emergencia pública y de «superpoderes». Una ley de carácter transitorio —pensada para una situación de crisis— se extiende en el tiempo, y termina regulando un vasto universo de asuntos gubernamentales en épocas de normalidad. Recordemos el contenido del artículo 1º:

Declárase con arreglo a los dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo Nacional facultades

comprendidas en la presente ley hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente. (art. 1º, ley 25561)

La norma le concedía extensas facultades al presidente, entre otras cosas, de fijar el tipo de cambio, la restructuración de las deudas con los bancos y el control de precios de insumos, bienes y servicios básicos. Con esta iniciativa, Duhalde se convertía en el presidente de la *devaluación*, acompañado por su ministro de economía Remes Lenicov. La salida de la convertibilidad se hizo a través de una fenomenal devaluación.

En un tiempo de conmoción profunda como el que se vivió a partir de diciembre de 2001 —con señales previas y claras en las elecciones generales de octubre de ese año—, el que reaccionó con vehemencia fue el cuerpo social completo y detrás de esa reacción colectiva se encontraba agazapada la violencia. En efecto, la ira enardeció tanto a los ciudadanos que los dirigentes políticos no podían circular con libertad por las calles ni asistir a lugares públicos sin temor a ser agredidos o repudiados, mientras el Congreso de la Nación permaneció vallado durante un buen tiempo. La reacción ciudadana golpeando cacerolas, la convocatoria de las asambleas vecinales y la protesta de los piqueteros en las calles fue una visible demostración del hundimiento del sistema de representación. La consigna «que se vayan todos», coreada masivamente en las calles, fue el símbolo de la indignación y la negativa a entablar una conversación, que se consideraba ya agotada, con los dirigentes tradicionales.

Con todo, la renovación política tan aclamada por la sociedad y prometida por el gobierno no se realizó, y al final del proceso se *quedaron todos*. El largo calendario electoral del año 2003 no hizo más que revalidar los títulos de aquella

dirigencia política que participaba del poder entre fines de 2001 y principios de 2002.

Tengamos presente que el presidente Duhalde decidió acortar la duración del mandato otorgado por la Asamblea Legislativa para completar el período presidencial dejado vacante por De la Rúa, presionado por la represión a una marcha piquetera que causó dos víctimas en el mes de junio de 2002. La decisión, que pretendía alejar un factor de incertidumbre al adelantar el calendario electoral en el tenso clima social y político en que se vivía, trajo aparejados problemas de índole constitucional, por la rigidez de los mandatos en los sistemas presidencialistas. Las elecciones nacionales fueron convocadas para el 27 de abril de 2003 con entrega del poder el 25 de mayo.

### **El decisionismo fiscal de Néstor Kirchner**

Néstor Kirchner fue un gran arquitecto del poder decisionista durante los años de su presidencia (2003–2007). Desde la campaña presidencial de 2003, Kirchner proclamó el reemplazo de la cultura menemista neoliberal de los '90 por otra autodenominada progresista, cuyos enunciados fueron los derechos humanos, la renovación de la Corte Suprema, el rol activo del Estado en el mercado interno, y la redistribución del ingreso, en el contexto de una pretendida renovación política. El poder decisionista que reviste el presidente pone de relieve la nueva etapa que se abre en la democracia argentina. El Ejecutivo funciona como una autoridad legislativa delegada, con especial énfasis entre 2003 y 2009.

La estructura jurídica del poder decisionista se asienta en un paquete de normas fundamentales, que diseña en los hechos un mapa distorsionado de los poderes públicos, y altera el equilibrio en la división de poderes. El eje de esta argumentación será la conexión entre el *decisionismo* y el



poder fiscal. El centro del poder decisionista no se explica sin la «apropiación» del poder fiscal del gobierno federal, sin el manejo discrecional de los recursos fiscales por parte del presidente.

La actuación de un presidente decisionista en materia impositiva no puede ser arbitraria, hay un contrato constitucional que regula las competencias y atribuciones de los poderes públicos. Entre otros, hay dos principios fundamentales consagrados en la Constitución y las leyes, íntimamente conectados, que pueden entrar en tensión con la voluntad decisionista del ejecutivo, y como consecuencia de ello potenciar el conflicto entre norma y decisión: el principio de la delegación legislativa en el ejecutivo y el principio de legalidad tributaria.

El segundo principio se refiere a las atribuciones presupuestarias del Congreso. El artículo 17 de la Constitución determina que solo ese órgano puede imponer las contribuciones que se expresan en el artículo 4, para proveer los gastos de la Nación. En cuanto a la asignación de competencias, le corresponde al Congreso legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación (artículo 75 inciso 1). «No existe impuesto sin ley» (*no taxation without representation*) es la regla básica del derecho público tributario, universalmente aceptado que proviene de la tradición inglesa de 1215. Es el principio de reserva de la ley. En materia tributaria, entonces, no se puede admitir la delegación de facultades legislativas. Tampoco está autorizado el presidente a dictar DNU que regulen materia tributaria; lo prohíbe el artículo 99 inciso 2. Si el ejecutivo fija las retenciones, legisla.

Otras de las facultades delegadas que favorecen la arquitectura del poder fiscal del presidente, en su fase de consolidación, son las que a continuación menciono a título ilustrativo.

Primero, la delegación legislativa del Código Aduanero, dictado por la dictadura militar en 1981, y aún vigente, que delega en el poder Ejecutivo la facultad de establecer o modificar los derechos de exportación e importación (alícuotas); ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior, entre otras atribuciones, con el objetivo de atender a las necesidades de las finanzas públicas. En base a esa delegación el ministro de Economía de Cristina Fernández de Kirchner, Martín Lousteau, estableció a través de la resolución 125 las denominadas «retenciones móviles» (que originaron el conflicto con el agro durante ese gobierno nacional). En un universo tan ilegal, algunos fallos judiciales declararon la inconstitucionalidad de esa resolución. El curso que tomó el conflicto con el campo obligó a la presidenta Kirchner a transformar dicha resolución en un proyecto de ley que fue discutido en el Congreso y que no fue aprobada merced al «voto no positivo» de Julio Cobos, vicepresidente de la Nación. Más allá del fracaso del gobierno, la sanción de una ley era el único procedimiento correcto para fijar los derechos aduaneros.

Segundo, la creación de «cargos específicos» (ley 26095 de 2006), que confiere al poder Ejecutivo la facultad de crearlos (y ajustarlos) para el desarrollo de obras de infraestructura energética que contribuyan a la expansión del sistema de generación transporte o distribución de los servicios de gas y electricidad, como aportes a los fondos constituidos o a constituirse para el desenvolvimiento de dichas obras. Con este criterio, se crearon verdaderos tributos disimulados bajo la forma de cargos específicos. Se trata de una «asignación específica de tributos coparticipables», que es una competencia exclusiva del Congreso, como lo determina el artículo 75 inciso 3 de la Constitución.

Tercero, los denominados «superpoderes». En ese marco discrecional de la política, se sanciona en 2006 la ley 26124

que sustituye al artículo 37 de la ley de Administración Financiera. Por el nuevo texto se faculta al jefe de Gabinete a disponer «las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de finalidades». En suma, a través de los denominados superpoderes, el jefe de Gabinete puede ampliar el presupuesto (sin incluir los recursos provenientes del Tesoro Nacional: IVA, Ganancias y Retenciones a las exportaciones), modificando su monto total, y reasignar partidas presupuestarias dentro del monto total aprobado.

Para cumplir con estos fines, el nuevo artículo 37 exceptúa al jefe de Gabinete de lo establecido en el artículo 15 de la ley de Responsabilidad Fiscal, donde se prohibía la aprobación de «modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras». Con esta reforma, el presidente Kirchner vuelve sobre sus propios pasos al derogar esa prohibición (que autoriza la mencionada excepción) incluida en una ley sancionada bajo su gobierno en 2005, cuyo propósito era contribuir a la responsabilidad fiscal y a dotar de mayor transparencia a la gestión pública.

En síntesis, el decisionismo fiscal es un legado que Néstor Kirchner deja a los futuros presidentes, y en los hechos significa fortalecer aún más a la autoridad presidencial. La primera beneficiaria de ese legado fue su propia esposa, Cristina Fernández de Kirchner, durante su desempeño presidencial (2007–2015).

## **La continuación de los poderes excepcionales**

Tanto en los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner como en el de Mauricio Macri se utilizaron los poderes excepcionales. Ambos se valieron de la estructura de poder decisionista, con sus matices, y realidades diferentes. Macri no controló ninguna de las dos cámaras del Congreso, quizá eso explica que haya dictado más DNU que en el primer gobierno de Cristina Kirchner. Por ejemplo, ambos efectuaron por decretos de necesidad y urgencia modificaciones presupuestarias (reforma del artículo 37 de la ley de Administración pública). Sin embargo, y fue un hecho positivo, el presidente Macri no solicitó la prórroga de ley de emergencia pública de 2002 que venció en diciembre de 2017.

Con el actual gobierno de Alberto Fernández continúa la emergencia, en principio con más fuerza y amplitud que la sancionada por Duhalde. El Congreso sancionó una ley de emergencia en un trámite relámpago con la denominación Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública 27541, aprobada en diciembre de 2019. Esta medida de excepción establece en su artículo 1:

Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y deléganse en el Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional con arreglo a las bases de delegación establecidas en el artículo 2, hasta 31 de diciembre de 2020.

La delegación de facultades del Congreso en el Ejecutivo comprende nueve materias. Se le concede facultades excepcionales al presidente para asegurar —entre otros fines— la sostenibilidad de la deuda pública y crear las condiciones para la sostenibilidad fiscal. Asoma aquí el costado excepcional de la democracia y se opaca su costado deliberativo. Las

facultades legislativas directas del presidente se amplían. Lo novedoso en esta nueva etapa política es que la emergencia no es solo un reclamo del orden nacional, sino que también se ha extendido al orden provincial y municipal.

La emergencia y el decisionismo democrático nunca se fueron. Con el actual gobierno de Alberto Fernández, en el medio de la pandemia, la emergencia se pone al orden del día, con más fuerza y amplitud que la declarada por Duhalde. En esta circunstancia, la emergencia sanitaria abre paso a una emergencia económica, a una disposición emotiva, psicológica y emocional que legitima una situación de confinamiento nunca visto antes.

El propósito de la ley de solidaridad social y reactivación productiva, que contempla la emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2020, es aplicar aquellas medidas necesarias ante la crisis económica y social para asentar las bases del desarrollo productivo. Hasta ahí los enunciados del gobierno, lo que acontecerá en la práctica será materia de interpretación por la imprevisibilidad de los resultados. Con esta legislación de emergencia se ha estructurado en el interior del Estado argentino, por el término de un año, un régimen de excepción con poderes políticos extraordinarios para el presidente. En principio con esa duración —difícil de afirmar taxativamente ese plazo con nuestra historia de emergencia permanente— el poder Ejecutivo se convierte en el custodio del orden colectivo, en base a las significativas atribuciones y competencias transferidas por el congreso.

El supuesto dilema entre salud y economía ha suscitado enérgicas controversias en la Argentina, y en casi todos los países. En la medida en que la cuarentena se extiende sin medida, se deteriora aún más el aparato productivo, crece el desempleo, la falta de ingresos en el sector informal de la economía, cierran miles de empresas, se quebranta la clase media, los sectores más vulnerables se ven dramáticamente

afectados, y aumenta la recesión. ¿Qué hacer? Prestemos atención por un momento a la definición de la OMS (Organización Mundial de la Salud), que entró en vigor en 1948: «La salud es un estado de completo de bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de afecciones o enfermedades». Únicamente se puede hallar un equilibrio a ese dilema si la política sanitaria del gobierno nacional hubiese tomado en cuenta la amplitud de la definición de la OMS y no confundir el excesivo confinamiento como el principal remedio de la pandemia. Cuidar la salud de la población del Coronavirus no era solo cuidar su bienestar físico.

Desde el momento en que La Organización Mundial de la Salud declaró al brote del Coronavirus como una *epidemia*, el presidente Alberto Fernández, mediante el DNU 297/20, amplió por un año la emergencia en materia sanitaria establecida por la ley 27.41. Dicho decreto titulado «Aislamiento social preventivo y obligatorio» instituyó el aislamiento entre el 20 de marzo de 2020 y 31 de marzo de 2021. Las personas deberán permanecer en sus residencias habituales y abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo, y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos. Quedan prohibidos los eventos culturales, recreativos, deportivos, religiosos, ni de ninguna de otra índole que implique concurrencia de personas. Se suspende la apertura de locales, centros comerciales, establecimientos mayoristas y minoristas. Obviamente, quedan exceptuados el personal de Salud, fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, bomberos. De igual modo, quedan exceptuados comercios minoristas de proximidad, farmacias, ferreterías, etcétera.

¿Cuál podría ser la meta inmediata desde el punto vista institucional? ¿Desmantelar el decisionismo democrático?<sup>2</sup>

Ello implica que el Congreso recupere su rol de órgano de codecisión. Ya lo sabemos, los parlamentos debilitados son la contracara del decisionismo democrático. Según el relevamiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación se dictaron 804 DNU hasta febrero de 2020. En este ensayo, no se incluye al gobierno de Alfonsín en la matriz del decisionismo democrático porque solo dictó 8 DNU, y no sancionó ninguna ley de emergencia económica. El constitucionalista Antonio María Hernández (2020), contabiliza más de dos mil normas dictadas por órganos ejecutivos como legislación delegada.

## **PALABRAS FINALES**

Felizmente vivimos en democracia a la espera de las urnas de octubre de 2023, que marcará nuestro destino hacia el futuro. Aún en un clima de extrema polarización y de conmoción de nuestra vida política y social, continúa en vigencia desde 1983 el principio electivo de legitimidad democrática. No es algo menor en un momento de crisis tan aguda de la democracia liberal. Los principios de legitimidad son justificaciones del poder, del derecho de mandar, buscan explicar la razón de la obediencia. El régimen de excepción ya está legitimado por la propia Constitución, en la medida en que se respeten sus cláusulas, y se descarten, por tanto, los atropellos e ilegalidades. La concentración del poder en manos de un líder decisionista, que gobierna con decretos y delegación legislativa, bien puede alcanzar una legitimidad de gobierno o de ejercicio si sus políticas públicas son satisfactorias. Pero lo cierto es que solo a través del parlamento la decisión adquiere carácter público, y no a través de un DNU que se dicta a puertas cerradas. El poder público no debería ser secreto.

La democracia contiene en su interior la decisión política, y ésta no se caracteriza solamente por su expresión jurídica, en el sentido clásico de leyes surgidas del parlamento, sino también porque ese parlamento delega en el ejecutivo atribuciones que le son propias, cuando es impotente para abordar la emergencia, la necesidad y la urgencia. El parlamento se vale, en ese sentido, del ejecutivo, y construye una forma política, el decisionismo democrático. No podemos pensar en la democracia como algo estático, inmóvil, sino por el contrario como un concepto móvil, que evoluciona junto con la sociedad, y que es también un concepto polisémico como todos los conceptos de la ciencia política. Hay diferencias en las muchas maneras de concebir las democracias y de utilizarlas o emplearlas. No es mejor proceder por comparación, sino analizarlas mediante la forma como se configura en los hechos. Incluso países autoritarios se declaran democráticos.

El gran problema es que los poderes excepcionales traspasan los límites constitucionales que le han asignado y, a la vez, la emergencia se renueva permanente ante la ineficacia de los gobernantes. De una forma u otra, la propia democracia liberal incuba los rostros del despotismo o autoritarismo. Es lo que sugería Maurice Joly, en 1864, cuando introduce elementos autoritarios en las instituciones liberales, y crea un modelo político que no corresponde a las categorías elaboradas en la historia del siglo XX (Joly, 2018). Se podría decir que el despotismo moderno de Joly se asemeja más a lo que hoy podemos llamar autocracia electiva.

El régimen de excepción, en nuestra perspectiva, no configura un gobierno de excepción. El mando de excepción es una delegación legislativa, pero tiene una exigencia de temporalidad impuesta por la Constitución, que en la Argentina no se han cumplido desde 1989 (durante 34 años), y la ley de emergencia pública de 2002 tuvo una vigencia de 17 años



ininterrumpidos. El régimen de excepción se erigió en una estrategia de gobierno, en una estrategia política. Como dije, la apelación a la emergencia permanente es el recurso de un largo fracaso de la capacidad de gobernar.

Aún con artículos ambiguos, confusos, en la Constitución argentina, el poder excepcional no suspende la Constitución misma, en todo caso atenúa el Estado de derecho; por tanto, el régimen de excepción no es menos constitucional que las situaciones de gobierno consideradas normales. En una palabra, se constitucionaliza el régimen de excepción, lo que implica una ventaja, pero no evita los riesgos de concentración y preservación del poder, como la progresividad de los mismos. No podemos pensar a la democracia como algo estático, inmóvil, y ajena a la aventura histórica. El deseo no es la realidad. Alguien dijo: para pensar lo nuevo, hay que pensar de nuevo. Es la tarea más difícil.

El espíritu de un enfoque realista de la política (aún controvertido) está aquí presente, con el talento realista de Raymond Aron,<sup>3</sup> la «primacía de lo político», que no resulta tanto de una concepción filosófica como del análisis económico y sociológico de las sociedades contemporáneas. Aquellas dos palabras combinadas dan lugar a un nuevo sentido a la crisis de la democracia liberal para inventar el camino que reconecte a la sociedad con la política, y enfrentar los desafíos que plantea la democracia iliberal o un decisionismo autocrático.

¿Nos falta, acaso, el entendimiento para mirar o enfocar ambos componentes de la democracia argentina? La realidad no está afuera, vivimos en ella, y la configuramos. Por eso, el liberalismo democrático no niega el conflicto ni

3\ Arón se definió asimismo en su madurez como un «discípulo liberal de Maquiavelo».

la discusión sobre la igualdad social. Un autor realista en política no es alguien privado de esperanza, ni investido de cinismo, sino quien trabaja siempre sobre los hechos, sobre las contingencias de la historia, como un eterno desafío intelectual. Es alguien que piensa sobre «lo que es», en clave científica, no desde el rústico pragmatismo, tampoco desde una moral política idealista.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FREUND, JULIEN (2017).** *El gobierno representativo*. Ediciones Encuentro.
- HAURIUO, MAURICE (2003).** *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Comares.
- KERVÉGAN, JEAN-FRANÇOIS (1992).** *Hegel, Carl Schmitt. Le politique entre spéculation et positivité*. PUF.
- HERNÁNDEZ, JOSÉ MARÍA (2020).** *Emergencia, orden constitucional y Covid 19*. Rubinzal-Culzoni Editores.
- JOLY, MAURICE (2018).** *Dialogue aux enfer entre Maquiavel et Montesquieu. L'avant-scène théâtre*.

# Sumario

## **Presentación**

DANIEL COMBA Y HUGO QUIROGA

## **El rechazo del olvido**

JULIO CORTÁZAR

## **Una democracia inesperada**

ALAIN ROUQUIÉ

## **Cuarenta años: un prólogo y un epílogo**

NATALIO R. BOTANA

## **La sociedad de la democracia, 1983–2023**

LUIS ALBERTO ROMERO

## **Feminismos y disidencias sexo genéricas a cuarenta años de la recuperación democrática**

DORA BARRANCOS

## **Democracia en agonía. Post scriptum**

HILDA SABATO

## **Otro cambio de era**

JESÚS RODRÍGUEZ

## **Aquella democracia y (algunas de) sus expectativas**

CECILIA LESGART

## **Consideraciones acerca del impacto de la polarización política**

ANA MARÍA MUSTAPIC

## **La transición de 1983: Quiebres y continuidades**

MARCELO CAVAROZZI

## **Argentina 1983–2023, la difícil convergencia de un orden político mixto**

JUAN RUSSO

**Reflexiones tras cuatro décadas de democracia en la Argentina. Entrevista a Liliana De Riz**

HUGO QUIROGA

**Alfonsín gobernó como arquitecto institucional construyendo sobre un piso fangoso. Entrevista a Pablo Gerchunoff<sup>1</sup> a propósito de su libro «Raúl Alfonsín. El planisferio invertido»**

HUGO QUIROGA Y DANIEL COMBA

**El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y Práctica**

FABIÁN BOSOER

**Cuarenta años de democracia abrumados por una economía declinante**

GUILLERMO ROZENWURCEL

**Nuevos escenarios para las luchas por los sentidos del pasado a 40 años de la democracia en la Argentina**

PAULA CANELO

**Democracia y ciclos políticos**

ENRIQUE PERUZZOTTI

**Auge, caída y resistencia de la UCR 1923–2023**

MARTÍN D'ALESSANDRO

**Derechas políticas y democracia liberal: convivencia, compromiso y tensión**

SERGIO MORRESI

**Cultura. «Política de Cercanía» y legitimidad de ejercicio en dictadura: Chasseing en el gobierno de Córdoba**

CÉSAR TCACH

**Trabajo, trabajadores, y sus organizaciones. De Saúl Ubaldini a los movimientos sociales**

ENRIQUE MASES

**La excepción componente de la democracia y estrategia de gobierno (1983–2023)**

HUGO QUIROGA

