

# **Instituciones y cultura política**

## **Un ensayo sobre dificultades de la democracia argentina**

Por María Celina Fares

### **Resumen**

Pasados veinte años de la reinstalación de la democracia, se hace una reflexión de los sentidos que la democracia ha tenido en la historia argentina. La analogía con pacto civilizatorio, en el sentido freudiano de reconocimiento de la ley, es un punto de partida metafórico para observar cómo a través del tiempo el pacto originario sufrió no sólo cambios en su significación, sino quiebres y rupturas que condujeron a estados de violencia cada vez más profundos, rompiendo con las formas de convivencia ciudadana. La focalización del último período democrático pondera a través del relato de los procesos políticos, no sólo las expectativas y desilusiones ciudadanas, sino los avances y limitaciones institucionales de los últimos veinte años.

### **Abstract**

Twenty years of the reinstallation of democracy, the paper reviews the different meanings democracy has had throughout Argentinean history. A metaphorical starting point that the paper posits is an analogy with the notion of «civilizational pact» in the Freudian sense. Such a starting point makes possible to observe the ways in which, through time, that originary pact suffered changes in its meanings, not to mention breaks and ruptures, that led to conditions of deeper violence, which in turn caused a breakdown of the ways in which the country's citizenry lived together. The focus of the piece on the latest democratic period ponders, through the recounting of the political processes, in a retrospective fashion, not only the expectations and disillusion of that citizenry, but also the progress and institutional limitations of the last twenty years.

## Instituciones y cultura política: un ensayo sobre dificultades de la democracia argentina

### Introducción

Una de las preocupaciones centrales de los estudios políticos desde hace más de veinte años ha sido observar los procesos de transición y consolidación democrática en América Latina, en función del logro de estabilidad y calidad de las mismas. La diversidad de tradiciones teóricas, conceptuales y metodológicas no impiden consensuar acuerdos y desafíos que se plantean con respecto al desarrollo del tema<sup>1</sup>, en el cual los principales referentes intelectuales<sup>2</sup> dan cuenta de la centralidad que tiene para el avance de la investigación el rol que juega la ciudadanía y la cultura política en la imbricación existente entre democracia como régimen político y como forma de organización social.

Nuestro interés en este ensayo, no es dar cuenta del estado de los debates sino referir esta problemática a los contextos históricos de manera de hacerlos significativos para un público más amplio<sup>3</sup> a la hora de ponderar logros, dificultades y desafíos en la construcción de la democracia argentina.

En este marco, es obligada la referencia a la crisis de diciembre del 2001, pues se convirtió en un parteaguas que obligó a replantear el análisis evolucionista que se venía haciendo de la democracia argentina. En efecto, los análisis políticos hasta ese momento tomaban como punto de partida 1983, cuando se instaló una nueva democracia inscripta en el derrotero fijado por el programa constitucional

1 Por lo menos es lo que intenta realizar el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

2 Nos referimos básicamente a la propuesta teórica sobre *El debate conceptual de democracia* de Guillermo O'Donnell realizada en el documento citado y las perspectivas que renombrados autores aportan, José Nun, Manuel A. Garretón, Fernando Calderón, A. Moreira Cardoso, José Einseberg, Laurence Whitehead, Pierre Rosanvallon, Alain Touraine, entre otros, así como la propuesta de indicadores para observar la calidad democrática dirigida por Gerardo Munck.

3 Este trabajo surgió a propósito de una serie de conferencias realizadas en el 2003 dirigidas a estudiantes universitarios y para profesionales del campo de la salud mental, interesados en evaluar el estado de la cuestión democrática a propósito de los veinte años de reinstalación de la democracia en Argentina.

de 1853 y afirmada en la proclamación de libertades individuales como contracara de la dictadura instalada entre 1976-1983. Mientras consideraban como parte del proceso de consolidación democrática la sucesión presidencial de distinto signo partidario y el sostenimiento de procedimientos electorales que apartaban el fantasma de una posible vuelta al pasado, a pesar de la sombra que constituía la evidencia de una ciudadanía cada vez más diluida en los procesos de fragmentación social y sumida en la denominada crisis de representación.

Frente a esta percepción de una democracia nueva y en curso de consolidación, la crisis de diciembre de 2001 evidenció que bajo la fragilidad de sus instituciones, se agitaba un magma de fuerzas sociales en conflicto, que alimentaba tendencias de fragmentación y anomia (M. Novaro, 2002), pero además, la pervivencia de los conflictos no resueltos que reaparecían mostrando las continuidades con un pasado reciente y no tan reciente al que se pretendía olvidar.

Los acontecimientos de diciembre de 2001 pusieron en duda las certezas democráticas: se comenzó a pensar si realmente se podía seguir hablando de democracia cuando cuatro presidentes, se turnaban en el transcurso de un mes<sup>4</sup>, en el intento de poder conducir una situación inédita en la historia argentina, por más que algunos quisieron ver en ella rasgos revolucionarios que otrora dieron lugar a profundas transformaciones sociopolíticas en la historia argentina<sup>5</sup>.

La crisis argentina no sólo fue una crisis de gobierno vinculada a la incapacidad manifiesta del gobierno de la Alianza, liderado por De la Rúa, ni tampoco sólo una crisis económica que daba por tierra con la ilusión de la convertibilidad que había sostenido la legitimidad del gobierno menemista, sino que ponía en cuestionamiento la democracia representativa misma, cuando la consigna *que se vayan todos*, y los movimientos de participación ciudadana - asambleas barriales, piqueteros, cacerolazos - no alcanzaban a crear mecanismos de representación

4 Para reemplazar al renunciante De la Rúa, el Congreso nombró el 23 de diciembre como presidente interino al puntano Adolfo Rodríguez Saá que duró sólo siete días. Debido a la oposición a sus políticas decidió renunciar al cargo, asumiendo el ejercicio del Poder Ejecutivo el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, quien de acuerdo con la Ley 20.972 convocó a la Asamblea Legislativa que elegiría a Eduardo Duhalde como presidente interino.

5 Nos referimos a las interpretaciones que en el momento catalogaron el cacerolazo como el 17 de octubre de la clase media. Olvidaron que aquel fue el movimiento popular instituyente de un nuevo liderazgo, el de Juan Domingo Perón, mientras que éste fue sólo un movimiento destituyente del presidente Fernando de la Rúa.

capaces de crear una propuesta alternativa, mientras la maquinaria tradicional partidaria realineaba sus fuerzas para continuar con el ejercicio del poder.

Dado este contexto, la palabra democracia, que ya venía saturada de significaciones por la cantidad de expectativas y demandas que el término generaba, y la imposibilidad de dar cuenta de todas ellas captó una nueva desilusión que se sumó a las anteriores:

- desde la concepción de democracia formal o política que se sustentaba en la prioridad electoral el volver a las urnas y en el ejercicio de las libertades individuales, hasta la idea de democracia social o igualitaria que implicaba incluir por lo menos la idea de equidad social y una acción subsidiaria del Estado para la efectivización de los derechos sociales;

- desde la concepción de democracia como procedimientos y regulación de la representación que suponía poner en juego los mecanismos institucionales propios de la República<sup>6</sup> como la división, control y equilibrio de poderes, de manera de evitar cualquier forma de autoritarismo; hasta la idea de una democracia más directa, movilizadora, participativa y canalizadora de las demandas ciudadanas;

- desde la concepción minimalista de democracia como la menos mala de todas las formas de gobierno, hasta la perspectiva holística de democracia como panacea de todos los males, que podía dar cuenta sobre cualquier problema que se presentara.

Cada uno de estas significaciones de democracia atravesó fuertes cuestionamientos que pusieron en duda no su calidad, sino su misma subsistencia. La perdurabilidad de los diversos cuestionamientos han prolongado la percepción de incertidumbre, que sin embargo adscriben a la crisis más en una tendencia de transformación que en la posibilidad de ruptura o quiebre del sistema democrático<sup>7</sup>.

6 Los trabajos sobre república han adquirido un peso que trasciende lo institucional pensado como puro procedimiento a partir de Skinner, Quentin, *Los fundamentos del pensamiento político moderno*. t.I. El Renacimiento. México, FCE, 1985.

7 Esta tesis sobre las transformaciones de la democracia surge de nuestras investigaciones sobre imaginarios políticos. Cfr. M. Celina Fares, *Democracia y representatividad en el imaginario social mendocino*, Tesis de Maestría, FFyL, 2001. Se puede leer una síntesis en Observatoire de l'Argentine Contemporain. Dirigido por Diana Quattrocchi Woison Paris. [http://www.Argentina\\_obs.org/html/articles/7\\_democracia\\_representatividad.htm](http://www.Argentina_obs.org/html/articles/7_democracia_representatividad.htm), 2002, y en los trabajos sobre *Ciudadanía y democracia a propósito de las elecciones 2003 y 2005*, Ponencias: VII Congreso SAAP, Córdoba, 2005. VI-VII Congresos sobre Democracia, Rosario, 2004 y 2006.

En esta reflexión, una lectura si se quiere tangencial a la literatura política e histórica nos llevó a plantear otro punto de partida para repensar la cuestión. Los escritos de Freud reunidos bajo el título *Tótem y Tabú* de 1912 -donde receipta una serie de investigaciones antropológicas de la época- nos permitieron pensar en una analogía, si se quiere literaria más que disciplinaria, pero de interesantes contenidos simbólicos que sirven a los efectos interpretativos de los procesos históricos.

El relato que hacía Freud del origen de la civilización se anclaba en un acto: el pacto realizado entre los miembros de una horda primordial, quienes acordaron terminar con un padre terrible, un padre que se arrogaba el usufructo gozoso de todos los miembros de la horda y ejercía todo el poder, sin estar él sometido a nada ni a nadie. El acto de concertación de los miembros de la horda, en función de la culpa por el parricidio, se convertía en uno de prohibición (tabú), e impedía que nadie se arrogara el poder del padre muerto (instalando la ambivalencia que produce el placer originario de hacer lo prohibido). De esa manera se fundaba la fraternidad y se ponía límites y prohibiciones en el ejercicio del goce de los miembros de la tribu. A partir de ese momento se realizaría «la fiesta totémica» (el exceso permitido) con el fin de conmemorar el acto criminal que constituyó el punto de partida de las organizaciones sociales y de las restricciones morales (Freud, S. 1913:140).

El mito del asesinato del padre permite encontrar el lugar del sujeto en la ley, pero exige que el hombre tome parte como culpable. Esta construcción simbólica fija en un origen perdido, una falta esencial: el asesinato. Y en función de esa ausencia que queda en el registro de lo simbólico como *en el nombre del padre* se fija un nuevo orden.

Más allá de todas las interpretaciones psicoanalíticas que dispara este mito/relato, la idea de que el orden social está fundado en una ley, igual para todos, que impide ejercer la violencia primordial, en función del horror y el temor que la misma despierta, y por la cual todos asumen la culpa/ responsabilidad de no ocupar ese lugar despótico del padre, sino someterse al pacto o ley concertada con las dificultades y ambivalencias que conlleva, nos inspiró a repensar el desarrollo histórico en función del cumplimiento de un pacto originario, reeditado con cambiantes significaciones en función de los valores/ acuerdos sobre los cuales se funda el orden/ ley y sus sucesivas conmemoraciones a través de la fiesta electoral. En dicha fiesta se reedita el banquete totémico, que permite la participación en el poder del padre y resguarda la vulnerabilidad del pacto

originario de los intentos de quebrantamiento que producen algunos miembros que pretenden ocupar el lugar del padre déspota y desencadenar repetidos y agravados actos de violencia sobre la comunidad.

Valores y representaciones sobre los que se funda y restablece el acuerdo-ley a través de las elecciones serán los hitos a partir de los cuales observaremos en forma contrastada, su posterior implementación por parte de los gobiernos, pero en función de circunstancias y contextos que limitan y explican al mismo tiempo, los comportamientos y las prácticas que configuran y dan especificidad al régimen democrático.

### La democracia en perspectiva histórica

Rememorar los pactos electorales de los últimos años sin remitirnos a los sentidos de aquellos *pactos originarios* puede inducirnos a sobreestimar capacidades y limitaciones de los protagonistas políticos del período. La dimensión temporal es una dimensión inescindible de los procesos políticos, y remitirnos a un contexto histórico más amplio nos permite ponderar con mayor ecuanimidad. Al introducirnos en los procesos de institucionalización de la democracia, podemos encontrar prácticas y modalidades que configuran formaciones particulares del régimen político argentino. El despliegue conflictivo o pacífico de las formas políticas, sus reconfiguraciones en función de la relación entre actores y contextos, entre necesidades de época, y posibilidades materiales y simbólicas para su desarrollo siempre constituyen un contexto amplio indispensable para la comprensión política.

La búsqueda de tendencias intenta evitar caer en visiones naturalizadas de la política que establecen continuidades identitarias a través del tiempo y refractan la multiplicidad de formas que en definitiva son las que evidencian los cambios y mutaciones de las instituciones políticas. Consecuentemente propende a desechar visiones teleologistas, obsesionadas por *el idolo de los orígenes* como sostuviera M. Bloch (1949-1990: 27) y retomara M. Foucault (1970) que pretenden dar cuenta de las instituciones presentes en función de lo que ya existía en el pasado, omitiendo la irrupción del acontecimiento y subordinando las relaciones contextuales al desarrollo de las potencialidades intrínsecas del objeto.

Teniendo en cuenta estos controles nos permitimos trazar líneas diacrónicas para ampliar los contextos de lectura del último período democrático, puesto que

ranto las instituciones como las cultura política que las sostiene son mejor observadas a través de la confrontación con los procesos de mayor duración.

En esta perspectiva de largo tiempo, una constante que aparece en nuestra historia es la fragilidad e intermitencia con la que se ha institucionalizado nuestro pacto democrático. Se trata de reconstruir el contexto que permita apreciar más ecuanimemente la última etapa democrática, en función de la dificultad en establecer la permanencia y perdurabilidad de reglas de juego estables en esto de instituir la soberanía popular o el gobierno del pueblo, como definición básica e inicial de democracia.

No es ajeno a aquel que se haya acercado a nuestra historia percibir que la idea de democracia en su sentido clásico de gobierno del pueblo estuvo desde un principio, desde los denominados albores de la patria, en los conocidos debates del 22 de mayo de 1810 cuando la idea de caducidad del poder monárquico imperial, daba lugar a la revolucionaria al pacto de soberanía popular. Pacto que a pesar de su aparente potencial incluso condujo a diferentes interpretaciones que no quedarían en el plano virtual, sino que traería consigo varias décadas de luchas y enfrentamientos en torno a quién y cómo ejercería ese poder, y se haría cargo de la representación de la voluntad popular.

Las guerras civiles que perduran hasta 1880 dan cuenta de que el pacto primigenio de mayo de 1810 fue demasiado endeble para mutar definitivamente las formas institucionales del Antiguo Régimen, produciendo combinatorias entre el viejo orden colonial y el nuevo orden republicano que se pretendía instituir. En efecto, en medio de un proceso de luchas se constituyeron diversas formas de organización política locales y nacionales en la extendida primera mitad del XIX, que no lograron concertar todas las voluntades y por ende, fueron sometidas una y otra vez a un movimiento constante de desestructuración y reestructuración, que produjo un cierto acostumbramiento, en esto de la posibilidad de cambiar reglas de juego en función del poder vigente.

Sin embargo, en este primer y largo tramo del siglo XIX, signado por la imposibilidad de constituir un orden institucional nacional duradero, experiencias de corte local y repercusión nacional tan disímiles como la de Bernardino Rivadavia y Juan Manuel Rosas pueden ser consideradas antecedentes democráticos. La primera por ser Rivadavia el inspirador de la primera ley de sufragio sin restricciones del voto activo y directo en la provincia de Bs.As. -el cual se

implementó a partir de 1821 durante el gobierno de Martín Rodríguez (M. Ternavasio, 1998) y que permaneció vigente a lo largo de tres décadas- abrió un espacio de representación de la campaña (aunque no en términos equitativos con la ciudad), que sustituyó la representación urbana tradicional encarnada en el cabildo. Tanto el sufragio, como la preeminencia que cobró la sala de Representantes -primero como Junta Electoral del Gobernador, y luego como poder legislativo- se identificaron posteriormente como transformaciones de avanzada en la institucionalización de la representación liberal republicana, cuando en Europa este proceso se hallaba en retroceso.

La segunda experiencia, la del gobierno de Rosas (1829-1831, 1833-1852), por sostener su legitimidad en función de la idea de *representación popular* que se expresaba por entonces de tres formas. La primera de ellas, en términos de elecciones anuales que establecían un sistema de lista única y oficial, por el que se buscaba demostrar el apoyo de la opinión pública para refrendar la acción de gobierno y sostener líderes locales; la segunda, a través del ejercicio de plebiscitos, que consistían en juntar amplios listados de firmas pidiendo la reelección del gobernador y finalmente, en las fiestas patrias de organización popular, donde se ponía en escena la gratitud del pueblo hacia Rosas por mantener, a través de la guerra, los principios federales - la reivindicación de mayo, la independencia, los derechos de los pueblos, la igualdad ante la ley y la fraternidad de las provincias- de manera de sostener la identidad originaria: mayo, con la causa federal. Estos mecanismos permitían el establecimiento de un sistema de unanimidad y hegemonía fundado en la idea de que no podía prescindir de la opinión y participación popular (R. Salvatore, 1998), idea que será luego recuperada por las tradiciones democráticas populistas del siglo XX.

Sin embargo, tanto la tradición pactista republicana de origen liberal democrático como aquella asentada en prácticas populistas, usando el término en el sentido amplio de adhesión de grandes sectores populares, tuvieron que aguardar una sanción jurídica que las legitimase para incluirse dentro de un orden duradero. Pero el orden constitucional que se estableció en 1853 entre las provincias de la Confederación, a las que en 1860 se unió Bs.As., no terminó de zanjar los conflictos que la construcción de un sistema democrático implicaba. Dos choques armados entre la Confederación y Bs.As., dos alzamientos en el interior, esbozos de guerra civil y la más larga y costosa guerra internacional, al decir de T. Halperín Donghi, (1995) marcan la violencia y el disenso que llenaron los 30 años de historia argentina después de la sanción de la Constitución.

Más allá de la demora en su definitiva aplicación, la Constitución de 1853 tampoco era absolutamente democrática. Es más, el predominio de la transacción liberal conservadora que fue la que se cristalizó en el '53 incluye notas que hacen al predominio del liberalismo, tanto en la declaración de los derechos individuales, como en el mecanismo de representación, que significa una clara alusión a la separación entre estado y sociedad (art.19 CN 53) y su secuela de mediatización de la participación popular en el gobierno (art. 22 CN 53). El predominio de notas tradicionales aparece vinculado con la religión católica. Y la concreción en la declaración de libertades y aquellas notas originales por las que pretende desligarse del modelo norteamericano e incluir lo que hace a la especificidad histórica (inmigración art. 20 y 25, navegación de los ríos art.26, facultades extraordinarias art.29 etc). En este sentido, el texto revela la incidencia del pensamiento liberal conservador de Alberdi, tal como los sostiene D. Pérez Guilhou, (1986) que se pone de manifiesto en el atemperamiento de un excesivo democratismo, al mismo tiempo que en la matización de las notas liberales en función de antecedentes históricos y en la concreción de un lenguaje despojado de connotaciones racionalistas universalizadoras. Recién la reforma de 1860, bajo la impronta del hegemonismo porteño, incluirá una nota democrática, con relación a la superación del individualismo, al incorporar en el art. 33 la idea de soberanía popular como fuente de garantías y derechos, haciendo alusión a derechos comunes y totalizadores en contrapeso a los derechos individuales y al mismo tiempo anteriores a la existencia del estado mismo (C. Egües, 1994).

En igual sentido se podía percibir que aún no estaba resuelto en el interior de las elites letradas propulsoras del proyecto político que implicaba la Constitución, la idea de cómo vehiculizar el principio sustentador de la revolución: la representación de la soberanía popular. Aunque era obvio que el tema se resolvería por un *debate interno de la elite letrada* (T. Halperín Donghi, 1995: 11). Pero antes de ello debieron dar cuenta de que la herencia que creían haber recibido del rosismo: la unidad interna basada en la hegemonía porteña, era un legado a construir. Por tanto, la construcción de la democracia suponía previamente la construcción del estado y de la nación.

La construcción del estado argentino, a diferencia del proceso europeo, supuso una serie de pactos entre las elites estatales y locales, cuya estructura administrativa se solventaba con los recursos aduaneros y los préstamos externos, producto de la integración de nuestra economía al mercado atlántico; mientras que en Europa

el proceso de centralización del poder estatal debilitó el poder de las elites locales, a través de la guerra y de la presión tributaria. Esta diferencia es la que algunos autores resaltan para discriminar la calidad de la democracia, que en el caso europeo se destaca por la consolidación de un tipo de democracia burocrática sostenida por una eficiencia en el manejo de lo público, en contraste con las democracias latinoamericanas de tipo patrimonialistas, las cuales hacen difícil su transformación hacia formas más eficientes y racionales en cuanto a la administración de los recursos estatales, sobre todo por la resistencia de los mismos actores políticos beneficiados por este tipo de administración estatal.

En este período de aplicación del orden constitucional y consolidación estatal, como es el denominado orden conservador de 1880 a 1916 (N. Botana, 1977), las prácticas democráticas estaban limitadas por la idea de un pacto implícito ínter elites que fuera identificado con la idea conservadora que acuñara Alberdi (1852) de *república posible*, en la cual el desarrollo de los derechos civiles promovería el desarrollo de una sociedad moderna, conducida hacia el progreso, pero que sólo con el tiempo sería capaz de sustentar una *verdadera república política* basada en el pacto de soberanía popular, ciudadanía política y sufragio universal. Se invertía así el sentido republicano de la representación, convirtiéndose en un sistema de gobiernos electores que se justificaba en torno a la necesidad de conducir *el orden y el progreso*, a través de prácticas clientelares, acuerdos ínter elites, sufragio tutelado y fraudulento, sin poder establecer un verdadero régimen de alternancia y competencia electoral y menos aún de soberanía popular real.

De esta manera, el orden liberal conservador cuestionaba la posibilidad de realizar una *república verdadera* donde la armonización de la libertad e igualdad se tradujeran en una forma política eficaz y duradera, en términos de Halperín, y postergaba su realización hasta 1912, cuando ante el avance de las movilizaciones cívicas y alzamientos militares propugnados por la reciente Unión Cívica Radical, se diera paso a un nuevo pacto político que establecía garantías para el ejercicio del sufragio universal y obligatorio, como fuente de legitimación considerada indispensable y central para la institución de la República democrática.

La aplicación de la ley electoral de 1912 establecía el sufragio obligatorio como mecanismo estatal de construcción de la ciudadanía, universal masculino, ya no sólo para el voto activo como suponía la ley porteña de 1821, sino para el pasivo y secreto que garantizaba la libertad de conciencia y el fin de la coerción, preveía el control de los comicios por las fuerzas militares -que otrora fueran

utilizadas para el fraude- así como la confección de padrones de acuerdo a las listas de enrolamiento militar con el objeto de garantizar la limpieza electoral. Además, el sistema, mal llamado de lista incompleta o de dos tercios, implicaba el ingreso de la primer minoría al poder, y en este sentido, la reducción de la oposición a carriles institucionales dentro de un sistema bipartidista que no impidiera la gobernabilidad ejercida por el partido mayoritario.

Los análisis políticos sobre la implementación de la ley han puesto en evidencia la incapacidad que tuvieron las elites gobernantes para contrarrestar el efecto no deseado de su propia reforma; ya que si bien en principio no previeron el triunfo radical en las urnas, tampoco pudieron constituirse como un partido alternativo a la hora del sufragio, prefiriendo apoyar alternativas anticonstitucionales y antidemocráticas, como los golpes de estado, el fraude, o las proscripciones partidarias. De entonces deriva la incapacidad de crear una fuerza de centro derecha nacional, capaz de representar el espectro político que tuviera tan notoria actuación en la construcción de la Argentina moderna de fines del diecinueve.

Los gobiernos radicales, consumaron la deseada *república verdadera* pero, a pesar de contar con el respaldo popular y mejorar el problema de la representación, no lograron erradicar viejas prácticas de la cultura política. El clientelismo, el intento por controlar y someter a la oposición incluso dentro del mismo partido, y la incapacidad para admitir la necesidad de una alternancia entre partidos de distinto signo fueron los ingredientes que provocaron su debilitamiento interno. Tan profunda fue su fractura interna que les imposibilitó responder con celeridad al impacto de la crisis económica del '30, y permitió avanzara la disolución del consenso político del liberalismo con el quiebre de sus ideas sobre *armonía social y progreso indefinido* y al mismo tiempo emergiera el nacionalismo enardecido por una retórica militar frente a la democratismo popular, con la voluntad de restaurar la identidad hispana y católica frente al proceso de cosmopolitización y el *peligro rojo* y con componentes mixtos entre republicanism aristocrático y un corporativismo incipiente.

### Matrices de la cultura política

Nos hemos detenido en este período, pues creemos que es fundante de una de las matrices de la cultura política argentina, que es la voluntad unánime del ejercicio del poder y por ende, la permanente refracción del pluralismo. Ello se podría percibir, tanto en los gobiernos elitistas como en los populares, en la

dificultad para instalar mecanismos que garantizaran la continuidad institucional, con alternancia de partidos en el poder y con inclusión de la oposición. Dificultades que fueron posteriormente reeditadas durante las presidencias peronistas (1946-1955) y los gobiernos proscriptivos posteriores a la «*revolución libertadora*» (1955-1966). Sin mencionar, obviamente, los períodos antidemocráticos de la dictadura de la «*revolución argentina*» 1966 en las que no sólo el adversario, sino la política misma fue suprimida y menos aún la de 1976 en donde, definitivamente se decidió suprimir la vida de aquellos considerados contrarios a los *valores occidentales y cristianos* que decía sostener el «*proceso de reorganización nacional*».

No está demás recalcar que si bien es cierto el déficit de pluralismo en la instalación de un sistema bipartidista, no se puede ignorar la legitimidad que ganó la democracia política en el ejercicio de los derechos políticos que la ley de sufragio logró formalizar y efectivizar, como tampoco se puede soslayar por la limitación de libertades individuales la inigualable experiencia de ejercicio de derechos sociales que significó el peronismo para gran parte de la población que, a partir de entonces, se resistirá a abandonar los beneficios de la inclusión. Sin embargo, esas limitaciones institucionales son las que pondrán en juego la pervivencia y arraigo de los derechos proclamados.

Esta tensión entre el espíritu de la ley y la materialización de su práctica parece repetirse en la historia de la democracia argentina: mientras la demanda y efectivización de derechos ha ido en un perceptible aumento, la capacidad de crear mecanismos de sostén para un ejercicio armónico y expandido de los mismos, que repercuta en una institucionalidad política duradera, ha padecido de una inestabilidad que por su duración pareciera estructural. Recordar los gobiernos peronistas y su extraordinaria capacidad de promover los derechos sociales, mientras que por otro lado, la polarizada contienda que configuraba el campo en amigos y enemigos, entre peronistas y antiperonistas, desembocaba en el endurecimiento del régimen político y alimentaba la alternativa golpista, volviéndose a partir de entonces imposible la convivencia institucional pacífica. Haciendo referencia a un pasado más reciente, la expansión del derecho de amparo que ejercieron algunos sectores frente a la expropiación de sus ahorros con el *corralito* de fines de 2001, sin que el estado argentino hubiera podido arbitrar mecanismos de respuestas equitativos frente a la fuerte desestructuración que padeció el sistema de propiedad en la Argentina.

La expansión de demandas, acompañada de una endémica inestabilidad

institucional democrática, ha sido una constante histórica- no ajena a las experiencias de otros países latinoamericanos- que ha dado lugar a una democracia que puede caracterizarse como intermitente, excluyente y limitada en el tiempo así como ineficiente en su desarrollo institucional que permita un afianzamiento de derechos.

Siguiendo esta línea de tensión se observa una segunda paradoja que caracteriza los últimos años de la vida política: la sacralización del término democracia en el imaginario político, como un bien incontrastable en función a la antinomia autoritarismo / democracia que sigue siendo operativa; frente a la escasez de representación, participación, igualdad, justicia y progreso que parecen condenar a la abstención de sus beneficios a gran parte de la ciudadanía que juzga como responsable a la dirigencia política.

Podríamos decir entonces que, en esta tensión entre deseo y realidad, entre ampliación de demandas y derechos y dificultades para institucionalizarlos dentro de un orden estatal que los canalice hacia un bienestar común duradero, la democracia fracasa como sistema político de inclusión social, aunque funcione como régimen político de origen electoral, con una organización institucional y sanción constitucional.

En efecto, como veníamos diciendo, el déficit en la efectivización de derechos políticos estuvo dado en nuestro pasado no sólo por las prácticas de fraude activadas por el régimen de 1880 y restauradas por los conservadores en los años cuarenta, sino también por los comportamientos de los partidos políticos populares, primero de los radicales y luego de los peronistas, que en ejercicio del poder establecieron mecanismos de control y represión de las disidencias, utilizando desde las intervenciones federales hasta la proscripción del adversario político: dando cuenta de lo que en términos de N. Botana, o L.A. Romero ha sido el rasgo hegemónico o faccioso, caracteriza al modo de hacer política de los partidos argentinos.

De manera que, tanto si consideramos el orden liberal conservador de la Argentina de fines de siglo pasado; como los democráticos gobiernos radicales de 1916 a 1930, como los populares gobiernos peronistas de 1946 a 1955 encontraremos vestigios de estas formas autoritarias de hacer política que incluían la necesidad de considerar de marginar al adversario ignorándolo o considerando al oponente político como enemigo de la patria y de la nación.

Esta tradición excluyente fue exacerbada al extremo por las cada vez más profundas intervenciones de las Fuerzas Armadas en el ámbito político estatal, que obstruyeron completamente los medios de ejercicio democrático de la política e instalaron la cultura del miedo y la desconfianza como mecanismos de desarticulación social. Los sistemas pretorianos establecidos justificaron su accionar en la consideración de que existieron *enemigos de la patria*, que estaban dentro de la patria misma, a los que había que combatir o eliminar.

La constante ampliación a través de la historia de la definición del enemigo, da muestras de la dificultad de nuestra matriz política cultural de incluir al adversario dentro del campo de la legitimidad y por tanto, con el derecho de compartir la escena política. Constante que se registró con diferentes codificaciones que implicaban diferentes modos de relacionamiento con el otro de acuerdo a la época:

- en los años treinta los enemigos fueron definidos en términos racistas en función de los efectos peligrosos de la inmigración no deseada, o las que veían en el *sionismo internacional* una conspiración atea universal dispuesta a disolver el ser nacional;

- en función del conflicto peronismo / antiperonismo fue redefinido en términos de clases sociales, pero incluyendo los contenidos étnicos y culturales de la dicotomía sarmientina entre *civilización y barbarie* cuando se repudiaba a lo popular, al *aluvión zoológico* o *cabecitas negras* como signo de la ignorancia, lo emocional y bárbaro, y que encontrará como contrapartida la referencia a las élites liberales conservadoras como *oligarquias extranjerizantes*, por parte de los nacionalistas de derecha, o *cipayos vendepatrias*, desde el nacionalismo de izquierda;

- para culminar a fines de los sesenta y en la década del setenta en un antagonismo ideológico que reproduce el conflicto internacional entre Estados Unidos y la Unión Soviética que se reflejaba en la despectiva nominación de *los zurdos* cuyo antónimo eran *los fachos*, a las más violentas que justificaban su aniquilación: *el comunismo, el terrorismo internacional, la subversión* que ponían en peligro la esencia de los *valores occidentales y cristianos* la propiedad, la familia y la tradición patriótica argentina; mientras desde el otro campo se consideraba como causa de todos los males la alianza entre el *imperialismo norteamericano y las burguesías antinacionales y antipopulares*.

Sin detenernos en un tema sobre el que se ha ampliado el conocimiento y la conciencia política y aunque no esté definitivamente saldado en el orden de la justicia, como es el de las secuelas del militarismo y la politización de las Fuerzas Armadas, sobre todo en lo que respecta al terrorismo de estado aplicado por la última dictadura militar; el hecho de abrir el abanico de responsabilidades hacia otras fuerzas políticas no significa restarle responsabilidades a los procesos militares, hemos querido dirigir la preocupación hacia los problemas que hoy parecen presentar mayores posibilidades de desarrollo y que tienen que ver con el funcionamiento de la sociedad civil y de los partidos políticos.

En síntesis, así planteado el problema en una perspectiva global y simplificadora, las experiencias acumuladas entre mayo de 1810 y la construcción de un sistema republicano liberal- democrático en 1853-1930 permiten cotejar cómo la dificultad para institucionalizar reglas de juego estables y receptivas de las demandas sociales ha evidenciado la persistencia de matrices políticas unanimistas excluyentes y facciosas, que se agravaron en el transcurso del siglo XX, y que en la últimos veinte años de democracia se han pretendido modificar, aunque con resultados no del todo satisfactorios.

Si bien por un lado se ha sostenido con serias dificultades la forma electiva de acceso al poder, como única forma posible de conmemorar el pacto democrático originario en función del principio igualitario de soberanía popular, las experiencias realizadas dan cuenta de una regularidad electoral y de la capacidad de la maquinaria política partidaria para producir dirigencia política, más allá de su cuestionable calidad. Por otro lado, es difícil considerar que el pacto democrático esté estabilizado en cuanto alternancia partidaria. Sobre todo cuando las dos presidencias radicales terminaron traumática y anticipadamente su gobierno y el escenario pareciera en estos tiempos reducirse definitivamente a una oferta reconstruida en derechas e izquierdas dentro de un sistema con un único partido capaz de ganar elecciones.

Pero, por sobre todo, las mayores incertidumbres aparecen en cuanto a la capacidad del sistema político de absorber como proyecto nacional la determinación de inclusión de los sectores marginados, más allá de las políticas de contención social tradicionales, que tiene que ver con lógicas clientelares, más que de ciudadanía. Antes bien, algunas demandas parecen guardar mayores expectativas en la capacidad dinamizadora de la sociedad civil, que de alguna manera estaría convirtiéndose en el ámbito capaz de metabolizar la pérdida de



confianza en la política. Mientras tanto, la política gubernamental pretende recuperarse, al menos en la capacidad de recrear un discurso que incluya adscripciones identitarias, nacionales y populares, en función de delimitar nuevamente el campo de los amigos / enemigos, atravesando el tradicional espectro partidario. De esta historia reciente de las dificultades de la nueva democracia haremos un relato.

### **Los contrastes del ánimo político: de la fiesta electoral a la crisis democrática**

La reedición del pacto democrático a través de las *fiestas electorales* que se iniciaron a partir de aquel 30 de octubre de 1983 no son un puro aspecto formal de la democracia, sino que instauran el verdadero sentido de la misma. Más allá de lo sinuoso de la renovación electoral existen aspectos a reconsiderar en la evaluación de logros en términos de cultura política que ha vivido el sistema político argentino en estos últimos años.

Uno de ellos fue la capacidad con que después de tantos años de gobiernos militares y proscripción de partidos políticos, éstos tuvieron para reorganizarse, no sólo administrativamente, sino en función de capturar las expectativas y participación ciudadana. Así, en 1983, uno de cada tres votantes estaba afiliado y las movilizaciones fueron protagonizadas por amplios espectros sociales, incluyendo a una juventud deseosa no ya de participar como fuera en los años setenta bajo el signo de la lucha por la liberación frente a la dependencia, sino bajo el signo de la paz a través de las proclamas de democracia, derechos, y justicia que pusieron de manifiesto los cambios que se produjeron en la ciudadanía que parecía haberse diluido durante el Proceso de Reorganización Nacional.

La movilización ciudadana, que despertó a fines del Proceso previo a la guerra de Malvinas, se hizo mucho más efusiva y amplia luego de la patética derrota. Sus expectativas fueron lúcidamente captadas por Raúl Alfonsín, líder de la Unión Cívica Radical, quien con su oratoria pacifista y afirmada en las tradicionales banderas radicales acerca de la democracia y el estado de derecho, convirtió a la Constitución argentina en el programa de gobierno más ansiado por los argentinos. Luego de tantos años de violación constitucional, resarcir la vigencia de la misma parecía prometer la vuelta a un estado originario, a una democracia libre de ese pasado histórico que avergonzaba, y restablecer aquel pacto que anularía definitivamente la violencia del autoritarismo salvaje.

Lejos estaba el programa constitucional de ser la panacea de todos los males, la historia ya lo había demostrado, pero existía una ilusión y al mismo tiempo una voluntad de expurgar todos los vestigios de autoritarismo de la dictadura militar y recuperar el sentido prístino de la democracia: el de la libertad. En este sentido se constituyó una nueva ciudadanía, amante de las libertades individuales, que la nueva democracia garantizaba e ilusionada en que este nuevo modo de relacionamiento sociopolítico nos convertiría en la República moderna que creíamos merecer.

La democracia en los tiempos de Alfonsín alcanzó un sentido cultural que produjo una renovación de corte modernizante. A través de políticas educativas, obtuvieron indudables logros en materia de actualización de perspectivas y contenidos educativos, instando a una escuela democrática a través de procesos forzados en donde se filtraban las contracciones entre las tradicionales prácticas autoritarias y los discursos renovadores.

La legislación en materia familiar introdujo reformas al Código Civil en temas de filiación, tutela y patria potestad compartida, para culminar con la ley de divorcio vincular que sorteó las críticas que sectores del catolicismo realizaban frente a los que consideraban *el destape de los medios* y las tendencias laicistas del gobierno. Consiguieron afianzar un sistema de relaciones democráticas en el seno de la sociedad civil, que transparentaba los cambios en la estructura familiar, instalados en el hemisferio oeste a los que Argentina no había sido ajena, a pesar de la fuerte incidencia que sobre este tema imponía la moral católica. En este sentido, el pacto se renovaba. La consecución de una argentina plural y democrática, que parecía haber madurado en el ejercicio de la tolerancia, el primero de los derechos civiles como señalara J. Locke, que constituye el punto de partida para el reconocimiento del otro, no ya como enemigo sino como distinto que merece no sólo respeto sino el derecho a ejercer su diferencia.

Se trataba de capitalizar la horrorosa experiencia de la dictadura. Nadie podía ser ajeno a lo que nos había pasado. La nueva visión de vergüenza y el espanto que la sociedad comenzó a percibir después de la guerra de Malvinas, cuando la visibilidad de la incapacidad e irresponsabilidad en la conducción militar de la guerra recorrieron el funesto velo de lo que había denominado *el éxito de la guerra contra la subversión*. En efecto, la sociedad en general comenzará a darse cuenta del horror y a partir de entonces se sellará definitivamente el acuerdo general acerca del *Nunca más* como la bisagra que separaba, pero al mismo tiempo

se hacía cargo de ese pasado. La ley se convertiría en el nuevo pacto, esta vez infranqueable que evitaría definitivamente la búsqueda de nuevos padres salvadores de la patria. La ley emblemática en la Constitución Nacional de 1853 y posteriormente en su reforma de 1994 cuyo art. 36 sanciona la nulidad de cualquier acto de fuerza contra el orden constitucional establecido, considerándolo un delito de traición a la patria, imprescriptible y excluyente de cualquier beneficio de indulto o conmutación de penas, y la declaración del derecho de resistencia a la opresión que se le concede a la ciudadanía parecían sellar el destino de la Argentina y de la democracia.

¿Qué pasó entonces? ¿Por qué se produjo este tremendo descenso de la democracia argentina, de cuya existencia se dudaría en la crisis del 2001 y de la cual se está resurgiendo a partir del renovado pacto electoral abierto en el 2003?

Una manera sencilla y seductora resulta definirlo a través de la expresión *de la ilusión al desencanto* parece ser la descripción más certera para describir el proceso del ánimo político argentino de estos últimos veinte años, que puso en cuestión incluso, todo el itinerario histórico de la Argentina, al considerar que la crisis no era coyuntural, sino constitutiva de la misma Argentina y que los tiempos de estabilidad institucional y crecimiento económico eran en realidad las excepciones a explicar.

¿Puede resumirse todo un proceso económico, político, social y cultural por lo que sería una metáfora ligada más al campo de lo emotivo que a los duros y reales procesos históricos?

Lo que sucede es que los intentos de racionalización cercanos a la crisis no podían desvincularse de la pena por lo que pasaba y pesaba. La recuperación a partir del último ciclo electoral en cambio está permitiendo pensarlo sin la angustia disolutiva que conllevaba la crisis. En este ejercicio reflexivo lo que aparecía como constante dolor era la ruptura del pacto inicial, el quiebre de la ley, que dejaba a la gente sin el amparo social de las instituciones, y sometida la sociedad civil a una violencia, no sólo física producto de los crecientes procesos de desestructuración social, sino también simbólica, que impedía discriminar y producía confusión en torno a los límites entre lo legal y lo posible: el robo amparado por el estado, el cambio abrupto de las reglas de juego y un creciente estado de naturaleza en términos hobbesianos que ponía en cuestionamiento permanente la legitimidad del sistema.

El *nunca más* a la violencia de la dictadura ha debido incluir<sup>8</sup> otras formas de violencia que se han filtrado en forma silenciosa, imprevisible e irracional que ha ido minando los derechos civiles básicos, sin mencionar la caída abrupta y silenciosa del ejercicio de los derechos sociales y de la posibilidad de pensar en términos de equidad y justicia. Esta violencia, que en recuerdo de la violencia anterior, fue expurgada de nominaciones ideológicas, se fue *naturalizando* como parte de un proceso ineludible de reconversión, en la que las responsabilidades públicas se diluían en nombre de las lógicas de mercado globales, frente a las cuales el estado pareció quedar inerte y las mismas clases dirigentes, expuestas también a sus efectos, fueron imputadas socialmente como las responsables de la anomia social y del origen de la misma.

Ahora bien, más allá del estado emocional sobre el que han transitado muchos análisis sobre el inicio y la crisis democrática, podemos contrastar algunos condicionamientos estructurales que dieron cuenta de una realidad mucho más compleja y dificultosa que lo que la voluntad ciudadana y política tal vez concebía. A su vez, la conducción y los comportamientos políticos profundizarían aún más las condiciones preexistentes. El estilo de ejercicio político que los líderes partidarios imponían a sus políticas de gobierno, no tuvieron todos los efectos benéficos esperados para la consolidación de una cultura política más democrática, a pesar del constante esfuerzo de todos por defender y garantizar las libertades.

### La primera fiesta electoral: el alfonsinismo

1983 marcó un hito particular en esta historia de la democracia, pues aparece como la gran fiesta de inauguración de la vida civilizada fundada en el horror compartido en el pasado. El recontrato del pacto inicial se gestó entonces en la promesa de *Nunca Más* volver a romperlo, y por tanto incluir a todos, en un plano igualitario y fraterno, transformando al enemigo en adversario legítimo siempre y cuando se sometiera a las reglas de juego.

Así, la denominada segunda fundación de la república democrática, buscó reconstruirse con el objetivo de continuar una tradición del pasado al recuperar la Constitución como proyecto político y como organización formal, y con la intención de no desprenderse de la misma, restableciendo un ritual obligatorio:

<sup>8</sup> Cfr. Prólogo del *Nunca Más*. Edición 30 aniversario del golpe de estado, Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, marzo 2006.

las elecciones periódicas, que evitaran cualquier intento de retornar al pasado autoritario, intolerante y violento. De manera que las elecciones, no solo actuarían como mecanismo formal de selección de representantes, sino como una fiesta donde se reeditaría el pacto de ejercicio de la soberanía popular que obligaba a comprometerse en la responsabilidad /culpa de no salirse de la ley.

En efecto, la proyección del '83, a través de sucesivas elecciones permite afirmar que aquel pacto ha logrado la superación de esa constante en la debilidad institucional argentina, fundada en las formas facciosas del ejercicio de la política y superada por la de la alternancia de partidos en el poder en forma democrática aunque no sin extremas dificultades.

Esta historia comenzaría con la primera campaña electoral que preanunciaba el pacto que las elecciones sellarían. En ella el radicalismo diseñó una estrategia enfatizando la oposición entre democracia y autoritarismo, que buscaba revertir los resultados que en 1973 habían permitido al peronismo monopolizar el espacio opositor al militarismo. La denuncia de Alfonsín sobre el pacto «sindical - militar» por el cual el apoyo de las Fuerzas Armadas al futuro gobierno peronista fue dado en función de la condonación de las violaciones por derechos humanos. Esta denuncia junto con el discurso de *justicia y castigo a los responsables* por violación de los derechos humanos convirtió a la Unión Cívica Radical en el baluarte de la democracia que dejaría atrás los años de violencia y al mismo peronismo involucrado en ella, a pesar de sus intentos por identificarse con el campo de los derechos humanos en 1979 a propósito de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Sidicaro, 1993: 426), que luego quedarían opacados por la campaña electoral del Partido Justicialista.

Las internas partidarias fueron decisivas a la hora de evaluar comportamientos democráticos de los partidos políticos por parte de la ciudadanía. Mientras que Alfonsín ganaba a la oposición intra partidaria balbinista y conseguía apoyos extrapartidarios, las internas justicialistas dejaron traslucir las prácticas de violencia y fraude que, tras la dirección de Herminio Iglesias en el distrito bonaerense, mostraban lo peor del justicialismo en cuanto a intolerancia y antidemocratismo, al mismo tiempo que la designación de Italo Lúder y Domingo Bittel expresaba una fórmula cautiva del sindicalismo, que dejaba desorientada a gran parte de la militancia.

Las elecciones del 30 octubre de 1983 ratificaron la polarización de los partidos mayoritarios, el triunfo de Alfonsín contó con el 51,90 % de los votos, mientras que el justicialismo llegaba al 40,23%. Como minoría se destacaba el Partido Intransigente en Bs.As. y capital liderado por Oscar Alende, quien obtuvo un 2,33% de los sufragios. El P. Comunista apoyó oficialmente al Justicialismo, mientras que segmentos importantes de la izquierda apoyaban a Alfonsín. La derecha, cuya expresión más ortodoxa del liberalismo conservador se nucleaba detrás de la Unión de Centro Democrático, tuvo resultados parecidos al Partido Intransigente, siendo que se había comprometido, después de un empate electoral, a votar por Alfonsín en el Colegio Electoral *tapándose la nariz*. La Democracia Progresista y el Socialismo Democrático presentaron listas en común para hacer frente a los tradicionales partidos que habían dañado al país mientras que la Alianza Federal no logró muchas adhesiones del resto de la derecha, tras la candidatura de F. Manrique, que prefirió seguir con su voto antiperonista.

El pacto democrático de 1983 tendrá repercusiones importantes en el desarrollo institucional democrático para el país. Era la primera vez que el peronismo era vencido en las urnas, y asumía su derrota en un proceso de reconstrucción hacia el interior del partido, al mismo tiempo que de apoyo a las políticas de sostenimiento institucional del gobierno de Alfonsín. Es recién en ese momento cuando se consuma tardíamente en el escenario político lo que en 1972 había sido más que un gesto: el abrazo Perón - Balbín, abrazo que era todo un símbolo de lo que parecían haber comprendido los tradicionales enemigos políticos: la necesidad de una convivencia política verdaderamente pluralista y democrática, sin recurrir a actores externos al sistema de partidos para eliminar a la oposición. Pero lamentablemente no pudo ser en aquellos momentos ya sumidos en la espiral de violencia política que obligaría a pagar muy altos los costos de la intransigencia y el unanimismo político.

La resignación activa de la derrota peronista, y su recomposición como oposición positiva durante el gobierno de Alfonsín, le permitió al primer presidente de la democracia la consolidación de su liderazgo a través de una imagen de homogeneidad y disciplina dentro del partido que contrastaba con la imagen del peronismo en las primeras épocas de la democracia. Alfonsín, además capitalizaría lo que había sucedido en 1982, el colapso del *proceso* le dejaba vía libre para no tener que negociar una transición pactada y la desaparición del líder tradicional del radicalismo, Balbín, le abrirían un espacio en el que configuró una imagen de

estadista fundacional, el gran renovador de las instituciones, que con el paso del tiempo se iría opacando dando lugar a la del político negociador y conservador del partido radical.

Sin embargo, el justicialismo capitalizó la derrota a través de una depuración que le permitió reorganizarse como partido más que como movimiento. La adjudicación del fracaso electoral al sindicalismo, liderado por Lorenzo Miguel y Herminio Iglesias, que ocupaba gran parte de la cúpula partidaria, culminó con el proceso de *Renovación Peronista* que entre 1984 y 85 democratizaron la interna partidaria. Carlos Grosso se impuso en las internas de Capital Federal, mientras que por la provincia de Bs.As., por primera vez el justicialismo se presentaría dividido y con alianzas extrapartidarias en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1985, donde Antonio Cafiero triunfaría sobre los sectores liderados por Herminio Iglesias.

Posteriormente, la Renovación capitalizaría la desafección política hacia el gobierno, proyectando a Cafiero como el líder de la Renovación, luego de su triunfo en las elecciones para gobernador de Bs.As., en 1987. Sin embargo, en julio de 1988, fue derrotado en las primeras internas competitivas para determinar la candidatura presidencial del justicialismo por Carlos Saúl Menem. Este había acompañado al gobierno de Alfonsín en la resolución del conflicto con Chile, y se había enrolado dentro de la Renovación, sin dejar sus vínculos con el sindicalismo. En 1987 había formado su propia línea *Federalismo y Liberación* que reclutaba a todos aquellos que se oponían a que el peronismo dejara de ser un movimiento para convertirse en un partido más de la democracia liberal.

Finalmente, cuando declinó la estrella de Alfonsín Menem era su más acérrimo opositor, denunciando a su vez el acuerdo de los renovadores con los radicales, e iniciándose así en los beneficios que le procurará su sorprendente pragmatismo.

### **El alfonsinismo y los límites de la democracia**

Los contrastes entre el ejercicio del poder de Alfonsín y Menem fueron notorios. El estilo de conducción de Alfonsín, su decisión de acordar sus políticas con el Congreso, donde los partidos mayoritarios negociaron sus conflictos, pero sin acomodarse a la negociación con otros sectores de interés, le procuró serios inconvenientes a la hora de la instrumentación. Su concepción democrática se basaba en la aceptación de los resultados electorales y en considerar el

compromiso con organizaciones sectoriales, un rasgo patológico del pasado que debía ser superado. De esta manera le restó importancia a la necesidad de concertar con organizaciones sectoriales, quitándose el apoyo de corporaciones que históricamente han tenido mucho peso en las decisiones estatales.

En este marco la primera expectativa vinculada a las demandas ciudadanas y de los movimientos de derechos humanos que pretendía *juicio y castigo para los responsables* de los crímenes cometidos durante la dictadura tuvo un recorrido zigzagante. Si bien, por un lado Alfonsín se presentaba como el líder capaz de reparar la violación a los derechos humanos realizada durante la dictadura, el temor a la reedición de un nuevo golpe militar aconsejaba no separarse de la institución, sino incluirla dentro de las reglas de juego democráticas. Por ello Alfonsín propició en un primer momento la posibilidad de un autojuzgamiento, pero ante la oposición de los demás partidos y de los mismos militares en 1985 - luego del impactante informe redactado por una comisión de prestigiosos ciudadanos argentinos que recibieron más de 8.000 denuncias y detectaron más de 340 centros de detención y una lista de 1.300 personas comprometidas con la represión; el procesamiento a los miembros de las tres primeras juntas y de los líderes de organizaciones guerrilleras fueron encauzados en el fuero civil y recibieron distintas condenas. El Juicio a las Juntas, inédito en nuestra historia, no calmó las expectativas de justicia que el gobierno pretendía limitar.

Para resolver la situación de gran cantidad de oficiales de menor graduación, la ley de Punto final establecía un plazo para la presentación de denuncias a militares. Ante la multiplicación de demandas, el levantamiento de Semana Santa liderado por Aldo Rico puso en conflicto no sólo a la institución militar, sino a la reciente democracia instaurada, ya que los subordinados reclamaban en orden al código militar la responsabilización de los oficiales superiores. El movimiento carapintada, de oficiales nacionalistas y fundamentalistas, presionó para que el gobierno sancionara definitivamente La Ley de Obediencia Debida, y promoviera la renuncia del jefe del estado mayor y el pase a retiro de catorce generales. La civilidad que manifestó en las calles su apoyo incondicional a la democracia volvió decepcionada ante un saludo presidencial de *Felices Pascuas* que pretendía ocultar lo que había sido una concesión al movimiento de rebelión y que dejaría debilitada fuertemente la figura presidencial.

Los costos políticos de esta negociación se manifestaron en las elecciones legislativas y de gobernadores de 1987, donde el triunfo del peronismo fue

arrollador (sólo dos provincias, Córdoba y Río Negro quedaron bajo el dominio radical). La desilusión en torno al tratamiento de la cuestión militar quedó definitivamente sellada con los indultos de Menem, que por un lado, permitieron definitivamente la subordinación del poder civil al poder militar, asunto de no menor cuantía si se considera que resolvía la antinomia gobiernos civiles - gobiernos de facto que ocuparon medio siglo de la historia argentina. Pero por otro, dejaron instalado el tema de la impunidad que se trasladaría a otros ámbitos, con efectos corrosivos para la vida institucional del país.

El gobierno de Alfonsín no pudo remontar el creciente deterioro de la gobernabilidad, signado por la continuidad de levantamientos carapintadas<sup>9</sup>. Se sumaba a esto la oposición sindical que el gobierno nunca pudo desbaratar, a pesar de haber denunciado desde la campaña electoral el antidemocratismo sindical, a través del señalamiento del pacto militar sindical que pretendía desenmascarar las viejas prácticas autoritarias del sindicalismo. Tampoco tuvo éxito en la propuesta de un proyecto de reordenamiento sindical que buscaba democratizar a esta institución, el cual fue rechazado por dos votos en el Senado. A partir de entonces, el liderazgo ubaldinista en la CGT presentó un plan de lucha y confrontación con el gobierno, con un total de catorce paros generales, que fue creciendo en la medida que la descontrolada inflación deterioraba los salarios. Ni el plan Austral, ni el nombramiento de un opositor sindical en la cartera de Trabajo, ni los ajustes del Plan Primavera lograron políticas de concertación con un sector, que si bien había visto notablemente reducida su capacidad representativa -no sólo por la disminución de trabajadores industriales, sino por el carácter ritualizado que adquirieron las huelgas, sin que tuvieran los efectos fuertes de agitación social- ponían en evidencia el clima de desgaste que erosionaba el gobierno.

Finalmente la incapacidad del primer gobierno democrático de poder hacerse cargo de la cuestión económica tuvo que ver con dos cosas: primero la idea de que la cuestión económica era subalterna a la política, y segundo, el *peso de la herencia* del Proceso. El aumento de la deuda mostró en la década del ochenta la insolvencia estructural que teníamos. Acosado el gobierno por la expansión de demandas de gasto público y el estado deficitario producido por el estancamiento de una economía de escaso grado de competencia interna, el desequilibrio fiscal,

<sup>9</sup> En diciembre 1988 Rico en Monte Caseros, principios de 1989 Seineldin en Parque Patricios y como contrapartida en enero de 1989 el extraño movimiento de izquierda de «Todos por la Patria» en la Tablada.

el agotamiento del sistema de seguridad y de endeudamiento como fuentes de fondos, la única salida era la emisión, a la que no pudieron evadir ni siquiera con los heterodoxos planes económicos que buscaban restablecer el equilibrio financiero.

Los sueños de continuidad de Alfonsín, que giraban en torno a sus planes de reforma constitucional y traslado de la capital, se vieron contrastados por una realidad que dio lugar a que el empuje de la Renovación peronista ocupara la escena política de la mano de su nuevo líder Carlos Saúl Menem.

El segundo pacto democrático se rememoró con las elecciones realizadas el 14 de mayo de 1989. Entonces se presentaron nueve fórmulas presidenciales, dándole el triunfo amplio con el 49% de los votos a la fórmula del FREJUPO, Carlos Saúl Menem- Eduardo Duhalde.

### Los pactos menemistas

La campaña de Menem se había desarrollado con un tono caudillesco, capitalizando su origen riojano y su imagen *facundina*, que retomaba aspectos tradicionales de la identidad peronista. *El salariozo, la revolución productiva* así como el slogan *siganme, no los voy a defraudar*, capitalizaron el descontento y desconcierto mientras la crisis social y económica del gobierno de Alfonsín, catapultaba la candidatura de Eduardo Angeloz. La hiperinflación, los saqueos, el estado de sitio y la represión que cobró más de una decena de muertos obligara a Alfonsín a renunciar y a realizar una transmisión anticipada del poder el 8 de julio de 1989.

Las segundas elecciones presidenciales de 1989 significaron la alternancia en el poder. Por primera vez en la historia, un partido político cedería el poder a otro partido de signo opositor, triunfante en las elecciones.

Una vez en el gobierno, Menem supo disciplinar el partido en su respaldo a pesar de que las innovaciones en materia económica significaban un cambio de identidad profunda del peronismo histórico. Así, en su gobierno se le dio más peso a los técnicos que a los políticos y a éstos más que a los sindicalistas. A pesar de las resistencias que surgieron, una vez que el plan de reformas dejó la crisis hiperinflacionaria atrás. Menem consolidó su liderazgo dentro del Partido Justicialista, el cual operó a través de la liga de gobernadores y de las bancadas parlamentarias como fuente de respaldo de su gestión.

En este sentido, una de las claves de la gobernabilidad lograda por Menem tuvo que ver con el proceso exitoso de institucionalización del partido, constituyéndose el Justicialismo como un partido de gobierno, que le ayudó a sostener la redefinición de la coalición electoral que implicó una reinterpretación del pacto populista. La nueva coalición contaba con respaldo de los sectores más modernizantes, así como de los sectores tradicionales y los propiamente populistas, armonizando diferentes representaciones para conservar el compromiso muchas veces contradictorio y conflictivo, entre sectores populares y burguesías empresariales y financieras.

Las elecciones de 1995 hicieron posible por segunda vez en la historia del país la reelección consecutiva de un presidente, gracias a la Reforma Constitucional de 1994. Esta vez, el peronismo había tomado los recaudos que evitaran su posterior conculcación, tal como había ocurrido con la Reforma de 1949, sospechada por la oposición de ser instrumental de la vocación reelectoral de Perón, y acusada formalmente de no haber cumplido con los requisitos constitucionales en cuanto a su convocatoria por lo que no contó con la aprobación de la oposición y luego fue anulada por decreto por el gobierno de facto del Gral. Aramburu, y sostenida su anulación por el arco partidario antiperonista en la Convención de 1957.

El Pacto de Olivos, concertado entre los dos líderes de los partidos mayoritarios en 1993 significaba no sólo la reducción de la oposición radical al proyecto reelectoral y la construcción del *paquete cerrado* a las propuestas ciudadanas, sino también la consumación de un pacto previo que diera garantías de continuidad institucional, al incluir las viejas aspiraciones que el alfonsinismo no había logrado consumir en su gobierno: Consejo de la Magistratura, Jefe de Gabinete, autonomía de la ciudad de Bs.As., tres senadores provinciales uno por la minoría y el balotaje en caso de no alcanzar el 45% de votos o una diferencia de 10% entre las dos primeras fuerzas.

El Pacto abrió las posibilidades para habilitarle la reelección del presidente Menem, fortalecido por sus logros en materia de estabilización democrática y económica. Su imagen había logrado entre un 60 y un 40% de opinión pública favorable, en función de un liderazgo indiscutible, no sólo dentro del complejo y heterogéneo espectro peronista sino por la adhesión de sectores independientes, incluyendo en su nueva coalición populista conservadora a los sectores tradicionalmente antiperonistas de la clase media y los sectores empresariales.

Esta capacidad de sostener la base electoral tradicional e incluir nuevos sectores fue decisiva en las elecciones que sostuvieron la viabilidad de sus políticas, altamente innovadoras en relación con la identidad tradicional del peronismo. Así, las elecciones del 14 de mayo de 1995 le dieron a la fórmula Menem - Ruckauf casi el 50% (47,30%) de los votos, en forma directa sin colegio electoral, contando con el apoyo liberal de la Unión de Centro Democrática, y de la mayoría de los partidos provinciales, clases altas, sectores medios seducidos por la convertibilidad y sectores populares contenidos por las políticas asistencialistas. Todos ellos sostuvieron el triunfo del menemismo.

### Las rupturas durante el menemismo

Después de 1995, la oposición no va a ser liderada por el tradicional partido radical. La crisis del gobierno de Alfonsín signó al radicalismo a una pérdida constante en su caudal electoral en los años noventa, (del 32,44% de los votos en 1989, pasó en 1995 el 17,09%) no pudiendo articular una política de oposición significativa ante las contundentes estrategias de poder que ejercía el menemismo. En realidad, la oposición salió del mismo riñón justicialista, e incluía un sector del abanico populista que no toleraba el giro dado por el menemismo, abandonando el partido en 1991, para convertirse en una fuerza de centro izquierda, el Frente Grande, que en las elecciones para constituyentes en 1994 logró colocarse como tercera fuerza.

Posteriormente, en el camino hacia las elecciones presidenciales, el Frente se vio favorecido por la inclusión de José Octavio Bordón, ex gobernador mendocino peronista, líder del PAIS<sup>10</sup>, quien en la interna de esta nueva alianza se catapultó como candidato del FREPASO<sup>11</sup>, que incluía además al Partido Demócrata Cristiano y a la Unidad Socialista, presentándose más como una opción moderada de clase media que como un sector representante del peronismo no menemista,

10 PAIS: Política Abierta para la Integridad Social, agrupación formada por José O. Bordón luego de percibir la imposibilidad de ganarle unas internas abiertas a Carlos S. Menem en el 94-95.

11 La no utilización de internas abiertas tanto por el PJ como por la UCR, coadyuvó a la formación del FREPASO, donde confluyeron líderes de ambos partidos, marginados de la conducción de los mismos. El Frente País Solidario fue una confederación de partidos políticos de Argentina constituida en 1994 por el Frente Grande, el partido PAIS, la Unidad Socialista integrada por los partidos Socialista Popular y Socialista Democrático, y el Partido Demócrata Cristiano. Se disolvió de hecho luego de la crisis política del 19 y 20 de diciembre.

y que sin cautivar al electorado peronista, logró ocupar en las elecciones nacionales el segundo lugar, con un 30% de votos, dejando a la UCR y a la candidatura de H. Masaccesi el tercer puesto con apenas el 17% de los sufragios.

La constitución del FREPASO abrió alternativas a las tradicionales estrategias del bipartidismo tradicional argentino a partir de la posibilidad de establecer coaliciones y juegos más abiertos de competencia y colaboración interpartidarias. Sin embargo, la laxa coalición, a su vez formada por otras coaliciones, no daba garantías de poder constituirse como un partido disciplinado, ni con posibilidades de consolidarse como una fuerza coherente, debido a la diversidad ideológica de sus componentes, al escaso valor de su etiqueta partidaria, a la utilización de internas abiertas, así como a la escasa infraestructura partidaria desarrollada.

No obstante, desde 1995 los acuerdos entre radicales y frepasistas los llevaron a actuar como bloque opositor, obteniendo en las elecciones presidenciales de 1995 el 29% de los votos, relegando a la UCR por primera vez en su historia el tercer lugar. En 1997 Raúl Alfonsín y Carlos Álvarez formaron -en una instancia mediática de último momento- la Alianza<sup>12</sup>, que tuvo su primer victoria en las elecciones legislativas de octubre de 1997 principio del fin de la hegemonía menemista que se confirmaría en las presidenciales de 1999.

En efecto, el menemismo como identidad política, venía mostrando sus fisuras luego de la reelección. Los sectores populares que habían apoyado su primera candidatura eran los que estaban pagando los costos de la coalición con los sectores de poder económico que habían dado lugar a la implementación de las políticas de reformas neoliberales, las cuales comenzaron a ser vistas como la causa del aumento del desempleo, pobreza, corrupción, con sus secuelas de impunidad jurídica. Al mismo tiempo, el enfrentamiento por los espacios de poder entre el Presidente y el ala política del partido, que pretendía terminar con el costo social y evitar el posible estallido social que implicaba la política económica de Domingo Cavallo llevaron a la renuncia del Ministro de Economía.

<sup>12</sup> Pocos días antes del cierre del plazo para la presentación de las listas, se constituyó la Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación. El Frepaso encabezó las listas en Capital y en la provincia de Buenos Aires, a través de «Chacho» Álvarez y Graciela Fernández Meijide; la UCR, por su parte, encabezó las listas en la mayor parte de las provincias.

En el marco de los escándalos de corrupción IBM- Banco Nación que salpicaba a Cavallo o el crimen de Cabezas y el escándalo Yabrán, que involucraba a la policía bonaerense y salpicaba a Eduardo Duhalde, gobernador de la provincia, así como los procesos judiciales al proceso de privatizaciones, al contrabando de oro y a la venta de armas a Croacia y Ecuador que llegó a salpicar al mismo ejecutivo fueron el contexto para las elecciones legislativas de 1997 y el 46% de los votos obtenidos por la Alianza frente a los 36% de votos justicialistas. El voto castigo puso en evidencia la disconformidad ante la corrupción y el elevado índice de desempleo.

No por ello Menem desechó la posibilidad de la segunda reelección. Como estrategia opositora, Eduardo Duhalde que desde 1995 había manifestado su intención de candidatearse para 1999, lanzó la idea de la consulta popular sobre las intenciones reeleccionistas que fueron rechazadas también en el Congreso en marzo de 1999. Duhalde venía intentando construir un poder interno dentro del Partido Justicialista diferenciándose lo más posible de Menem, logrando una adhesión creciente, y tanto del PJ bonaerense como en importante sector de diputados como en el Congreso partidario. Sin embargo, no le fue fácil a Duhalde conseguir la adhesión de sectores empresarios que desconfiaban de su discurso redistributivo y desarrollista. Tampoco logró credibilidad en la sociedad, en tanto no logró desprenderse de aquellos aspectos en los que Menem era más criticado: la manipulación de la justicia, la concentración del poder en el Ejecutivo, la corrupción y la vinculación con negocios mafiosos. Tampoco logró atraerse figuras de centro derecha como Gustavo Béliz o el propio Cavallo que se presentaron con su propio partido.

En definitiva, Duhalde no logró convertirse en el opositor destacado, dejando este espacio al Frente de centro izquierda. Las demandas populistas que encarnaba Duhalde no eran descontadas en el proyecto menemista. En cambio las demandas republicanas, de control, eficacia, transparencia, seguridad y justicia quedaban muy fuera del proyecto justicialista, y esto es lo que limitó su posibilidad de ser gobierno. Menem hizo todo lo posible por obstaculizar la candidatura de su otrora vicepresidente, pero finalmente abandonó sus aspiraciones reeleccionistas. La fórmula Duhalde - Ortega significaba el relevo del jefe justicialista, pero no la desmenemización del partido, constituyéndose entonces en aquellas elecciones más en la fórmula oficial, que en el de la oposición. De esta manera evitó la violación de las normas constitucionales que limitan el ejercicio del poder y la ruptura del Partido Justicialista.

## El menemismo y los límites de la democracia

Volviendo atrás, el año 1989 se presentó entonces como un giro en materia económica y política. El intento primigenio del gobierno de Alfonsín de salir de la crisis con una política de tipo keynesiana que atendiera demandas sociales, buscó revertirse en torno a planes de estabilización que pretendían corregir los desequilibrios a través de la introducción de tímidas reformas de tipo liberal, que sin apoyo político terminaron en el explosivo estallido hiperinflacionario, con la sucesiva ola de saqueos y posterior declaración de estado de sitio que espantó a la opinión pública. El mandato que recibiría el presidente electo Menem ya no sería el político institucional de 1983, sino el económico. Y el rumbo será inspirado por el neoliberalismo, que venía pregonándose en Europa desde la posguerra y que alcanzó su apogeo en América Latina en la década del noventa.

El giro de la tradicional política proteccionista, nacionalista y populista que Menem venía anunciando en su campaña presidencial, como por ejemplo la moratoria de la deuda, por la adopción de una fuerte vinculación con grupos oligopólicos nacionales, representados por su primer Ministro de economía Bunge y Born produjo en un primer momento un fuerte desconcierto.

La solución neoliberal a la crisis de ese estado se presentaba como la panacea de un problema que el sentido común de los argentinos no alcanzaba a dimensionar y menos aún a pensar en cómo conducirlo. En un contexto cada vez más restringido en cuanto a opciones disponibles para contrarrestar los condicionamientos internacionales producidos por los efectos de la globalización, y los condicionamientos internos de una economía que combinaba estancamiento productivo, el aumento constante de la deuda externa, deficiencias en la recaudación impositiva, y una emisión monetaria ilimitada que llevaba a la hiperinflación condujeron a la delegación del rumbo económico en un equipo de especialistas economistas dirigidos por Domingo Cavallo. Sus políticas de recorte del gasto público realizado a través de la privatización de empresas públicas de dudosa transparencia, así como el progresivo abandono por parte del estado del sistema de seguridad social permitieron, en principio, obtener un respiro.

La estabilidad lograda por la paridad peso/dólar generó una confianza desmedida en los logros del plan económico de Cavallo más allá de los conocidos y resignados costos que este plan implicaba en materia de desocupación, precarización laboral y polarización social, creciente aumento del consumo de

sectores altos y empobrecimiento de estratos medios y creciente desprotección de derechos ciudadanos en materia de seguridad, salud y educación, que hasta los años setenta habían estado medianamente garantizados para los argentinos.

La adopción de un plan de estabilidad y reforma económica asentado en los principios fundamentales del neoliberalismo y en los condicionamientos de los organismos internacionales pudieran ser realizado dentro de un marco democrático en torno a la concertación de poderes que Menem había logrado.

En este escenario es que el gobierno de una nueva coalición social populista - conservadora que incluía fuerzas antagónicas hasta el momento significó una ruptura con las doctrinas y prácticas del peronismo histórico. En esta estrategia de poder menemista, la sociedad amenazada por la hiperinflación entregó un cheque en blanco esperanzada en el control de las variables económicas. El sindicalismo más combativo fue neutralizado, y el radicalismo debilitado en su caudal electoral y enredado en su desconcierto fue relegado y en cierto sentido conducido a un acuerdo para la Reforma constitucional que le garantizara a Menem su reelección.

El costo de este giro político debió pagarse en términos de postergación de identidades políticas, al mismo tiempo que de suspensión de ciertas garantías republicanas que fueron acotadas por los mecanismos de acción política desarrollados por el menemismo. Un estilo político cuestionado en su republicanismo por el aumento del número de miembros de la corte; hiper presidencialismo, ejercido a través de excesivo uso de los decretos de necesidad y urgencia, y una especie de legitimidad plebiscitaria, sostenida por los acuerdos con los sectores de la derecha liberal en el Congreso y apoyado en la ausencia de una oposición fuerte marcaron la democracia de los '90. Esto condujo desde entonces, a una permanente crisis de representatividad, que calaría muy hondo en la profunda desafección que la ciudadanía guarda por los políticos y sus políticas.

El costo del giro económico que implicó esta retirada del estado, no sólo del mercado sino de su responsabilidad social, dejó al desamparo gran cantidad de población, dando lugar a crecientes índices de pobreza y desocupación que han transformado la fisonomía de la Argentina.

En este tema una extensa producción de estudiosos de la política, preocupados por dar cuenta de los cambios en la ciudadanía, de los procesos de desafección a



la política, que han incidido en la nominación de O'Donnell de *democracia delegativa*, como una forma de democracia donde la ciudadanía relega derecho a la participación no solo por efecto de un escepticismo generalizado acerca de las posibilidades reales de la política de cambiar la formas de vida ciudadana, fundada en la cada vez más patente constatación de la ficción de la representación, sino también muchas veces como un efecto directo de la cada vez más dificultosa y solitaria lucha de los individuos por su supervivencia y las de su grupo familiar.

En este contexto de declive del menemismo, la heterogénea oposición decidió su fórmula a través de internas que dieron la primacía al radical, jefe de gobierno de la ciudad de Bs.As. Fernando De la Rúa y en segundo lugar, a Carlos Chacho Alvarez, líder del FREPASO, quienes el 24 de octubre del 1999 obtuvieron el 48 % de los votos, mientras el 38% lo captaba el justicialismo y en tercer lugar con el 10% de los votos Acción para la República liderada por Cavallo.

El proyecto de la Alianza era el más modesto de los tres. Se basaba en fertilizar aspectos ya logrados del sistema: el afianzamiento institucional de la democracia y las reglas de juego del mercado, y a través de un buen gobierno se mantendría lo bueno y se corregiría lo malo. Además se haría lo que no se hizo a través de *una buena administración* que pretendía *gobernar para todos y no contra nadie*. De esta manera se ignoraba los conflictos existentes que más tarde estallarían sin que el gobierno hubiera previsto estrategias para menguar sus efectos devastadores para un gobierno inerme.

Las elecciones de 1999 marcaron dos hechos inéditos: era la primera vez que un gobierno peronista cedía el poder a una agrupación de distinto signo, pero además, la coalición gobernante debía convivir con la mayor parte de gobernadores peronistas, y con un Congreso, que durante las presidencias de Alfonsín y Menem había proporcionado si no mayoría por lo menos pluralidad al partido gobernante; mientras que para el gobierno de la Alianza se trataba de ejercer el poder con un gobierno dividido, ya que el PJ retenía mayoría en el Senado, lo que implicaba grandes dificultades en el tema de la gobernabilidad y la estabilidad política.

El triunfo de la Alianza suponía el fin de la hegemonía menemista y la necesidad de establecer coaliciones para garantizar la gobernabilidad, de la cual careció absolutamente el gobierno de la Rúa, sobrepasando las ineptitudes que Alfonsín había demostrado al respecto. La renuncia de C. Alvarez como Vicepresidente, luego de denunciar los sobornos en el Senado, mostró que el Frepaso no era más

que una sigla adosada a la UCR y que el radicalismo era más incapaz de negociar hacia adentro que hacia afuera, ya que había intentado concertar a través de Cavallo un plan de salvación económico.

Las promesas de la Alianza como coalición de gobierno fracasan al mismo tiempo que sus intentos de representar las demandas de transparencia y ética desatadas ante los escándalos de corrupción que habían acompañado al menemismo, pero que se derramaba sobre toda la clase política. El menemismo había sostenido una legitimidad democrática, pero corroído las bases fundamentales de la misma: la confianza en la política como conductora de la economía y sostenedora de reglas legales de convivencia. El desafío de una reforma ética y cultural de la política en manos de un estado que planteaba una dinámica de control del mercado quedó sepultada bajo los sucesos de diciembre de 2001 y recién pretenderá restaurarse luego de los resultados electorales de 2003.

### **La Alianza y la caída de la democracia**

El programa de la Alianza no contaba con que la crisis de las economías emergentes no era una cuestión coyuntural sino que su prolongación constituirían un callejón sin salida para el gobierno. De la idea de proyectar una mejor distribución, pasaron a la necesidad de asignar los costos de la recesión, sin poder establecer una opción viable, basada en la comprensión de los problemas y desafíos que tenía entonces que enfrentar la Argentina. Así lo demuestra la discusión entre dolarización o devaluación que pretendía dar cuenta de la solución a los problemas argentinos (vinculados a su sustentabilidad fiscal y a su competencia productiva) en términos de políticas cambiarias.

Además existió un gran desajuste entre el caudal de votos obtenidos y su real ejercicio del poder: sin mayoría parlamentaria, con un puñado de provincias a su favor y con una coalición de difícil consolidación interna, carente de un liderazgo incuestionado, no pudo enfrentar la oposición, y ni siquiera dirimir los mecanismos de toma de decisiones para conducir institucionalmente.

La crisis en este caso, no sirvió para inhibir conflictos de intereses y delegar confianza en el ejecutivo, de manera de permitirle innovar en materia de medidas económicas e institucionales (como lo fue en el caso de Alfonsín y Menem) sino por el contrario, sirvió para erosionar rápidamente la gobernabilidad. El proyecto crítico a la política tradicional enfrentado a la estrategia delarruista de continuar el pacto entre caballeros con el peronismo y el sindicalismo llevó a la renuncia de

Álvarez en octubre de 2000 y la posterior debacle del gobierno a fines de 2001, mostrando un proceso de descomposición política social y económica sólo vivida a fines de la dictadura.

Existe toda una discusión, atada a las pasiones políticas en torno a la inevitabilidad o no de la crisis, y ello a la responsabilidad de la Alianza y sus políticas. La primero está vinculado a las condiciones estructurales internacionales (crisis de Brasil y Rusia, fortalecimiento del dólar, declive de precios de exportación argentinos) y la segunda a condicionamientos nacionales (déficit fiscal creciente, acumulación de vencimientos de la deuda pública y privada, rigidez del tipo de cambio) que condujeron a este desenlace explosivo. Lo evitable estuvo referido a la capacidad de fortalecer el vértice gubernamental de la Alianza, al tiempo que establecer políticas de concertación parlamentaria, planes para encarar los ajustes económicos, la reforma institucional y la lucha contra la corrupción a partir de la designación de los equipos ministeriales.

Ninguno de estos factores por sí solo ha sido ajeno a múltiples experiencias argentinas. La dificultad estuvo en que se combinaron todos a la vez, potenciando sus efectos perniciosos, sin que la reducción a un solo factor permita comprender la complejidad del problema.

Si el análisis de la estrategia de De la Rúa no dejó espacio más que para la frustración de una ciudadanía que confundió el azar por la virtud de un hombre que con su estilo conservador sólo atinaba a dejarse llevar por una tormenta que llevaba a todos, no solo a él, al colapso; el itinerario del Chacho Álvarez -de ser el líder de la oposición al menemismo, a su posterior ostracismo- mostró esta vez vertiginosamente, la capacidad de ilusión y desencanto, que socavó en la ciudadanía la idea de que las cosas podían cambiar. De esta manera la imagen del binomio presidencial montó un escenario en el cual cualquier alternativa al «modelo hegemónico existente» encerraba el peligro de la descomposición y el caos social (Novaro, M., 2002).

Sobreponerse al desaliento, no en función de ilusiones sino en la construcción de posibilidades reales en la conducción de recursos disponibles es la tarea política. Y esto no se construye solamente con el voto. Se trata de fortalecer prácticas políticas partidarias y ciudadanas que sostengan la gobernabilidad, e impedir que la misma esté constreñida al ejercicio del poder presidencial, más sujeto a sus rasgos personales que a las normas institucionales.

Los sucesos de diciembre de 2001 pusieron en verdadero peligro la estabilidad de la sucesión. Si bien por un lado, terminaron de afianzar la idea de que ni la sociedad civil ni tampoco la institución militar estaban dispuestos a buscar soluciones extra-sistema que pusieran en cuestionamiento la continuidad democrática, sí pusieran de manifiesto que la sucesión presidencial no era un tema garantizado en la democracia argentina. Por otro lado, salimos en cuestionar la capacidad del peronismo de soportar su derrota electoral al manejar una oposición, a través de los gobernadores que no tuvo contemplaciones a la hora de acorralar a un tímido gobierno jaqueado por una crisis inédita. Contrastando con la acumulación de poder ejercida por el menemismo y los mecanismos de su ejercicio que lo habían llevado al borde de la legalidad, la consolidación de la democracia parecía haber tomado un callejón sin salida. Sólo los malabarismos políticos y procedimentales que condujeron las viejas figuras partidarias permitieron conservar el poder dentro de las mismas estructuras político partidarias.

Más aún, las elecciones de 2003 fueron consideradas un escenario de observación muy significativo en función de cómo se resolverían dos cuestiones que aparecen como novedosas en el ámbito nacional. Por un lado, las elecciones generales pusieron en evidencia que la gobernabilidad se orientaba hacia un único partido, siendo que el radicalismo se encontraba prácticamente pulverizado, lo cual no significa que no pueda reconstituirse en el futuro como lo ha hecho a lo largo de la historia, pero además, mostrando la dificultad del sistema de ofrecer posibilidades a liderazgos nuevos fuera de la estructura partidaria.

Las elecciones se presentaron como una interna peronista. Sabemos que históricamente las internas peronistas no han sido fáciles de dirimir en el interior mismo de partido, salvo en el primer período de la transición democrática. La resolución del conflicto interno se llevó al escenario nacional, y parece querer continuarse.

Otro rasgo característico de esas elecciones fue la inexistencia de programas *ilusiones* que definieran los perfiles de los candidatos. Más allá de la definición por oposición, entre un peronismo atento a las demandas de mercado y otro de corte discursivo nacionalista, la ciudadanía se vio encorsetada dentro de la opción sin elección a la que condujo el sistema de balotaje, por no haber permitido resolver el problema en elecciones internas partidarias. Una ciudadanía que luego de haber creído sostener un rol protagónico con el *que se rayan todos* no pudo sino legitimar con el voto la *vuelta de todos*, sosteniendo una democracia bastante desahuciada

que parecía incapacitada para producir nuevos y más creíbles liderazgos, aún dentro de las tradicionales estructuras partidarias.

Sin embargo los resultados electorales parecieron dar vuelta la página hacia otro escenario que sorprendió incluso a los más lúcidos analistas. La autonomía con que se perfiló el nuevo mandatario en la Rosada sorprendió incluso a los que lo habían votado y más allá de las simpatías y antipatías del nuevo estilo de conducción, la emergencia de un nuevo liderazgo construido desde la cima del poder aunque sólo con un 23 % de los votos dio lugar a perspectivas más optimistas en cuanto a la renovación del pacto democrático nuevamente renacido como el ave fénix de las cenizas.

### Epílogo

Este relato de los avatares de la democracia argentina en los últimos años, en contraste con sus antecedentes históricos da muestras de la debilidad institucional del sistema. La dificultad para establecer acuerdos estables en la articulación de intereses políticos y económicos que sostengan proyectos previsibles y sustentables, y que a su vez se instalen dentro de mecanismos legales y representativos de los intereses sociales, da cuenta de la inestabilidad y los amplios márgenes de incertidumbre en los que funciona el sistema.

Este tambalear de las instituciones y de la legalidad que las contiene ha generado situaciones de impunidad causantes de diversos grados de violencia que la anomia supone, y que recorre con distintas modalidades todos los ámbitos sociales: judiciales, económicos, educativos, vinculados a la salud, y a la vida familiar misma, de manera que se han alterado las prácticas y procedimientos de convivencia que hacen previsible el desarrollo de una sociedad organizada.

Luego de la crisis del gobierno de la Alianza, la reestructuración del sistema a partir de un nuevo pacto electoral de 2003 permitió continuar el camino de la democracia. Si bien es cierto que la democracia electoral no alcanza para satisfacer las expectativas que en un momento despertó la recuperación de la democracia. Sin embargo, la continuidad en el ejercicio electoral se ha constituido en un punto de partida nada desechable en función del pasado histórico y permite no sólo seleccionar los elencos gobernantes fuertemente desacreditados ante la opinión pública, sino también canalizar y expresar las demandas y aspiraciones de una ciudadanía que no confunde ya las instituciones con las personas que las ocupan y que puede discriminar su crítica hacia la clase dirigente, de los procedimientos

y formas que constituyen la garantía para el ejercicio de derechos. Tal vez el pacto de 2003 estuvo más cerca del temor que de la ilusión y sólo por contraste los resultados parecen haber superado las expectativas.

No dejan de ser significativo los indicios que parecen revertir la tendencia histórica que da cuenta cómo la democracia plena de expectativas fue vaciándose de contenidos. No sólo las democracias históricas, las del sufragio universal masculino y la de los trabajadores que terminaron cuestionadas en su legitimidad por el personalismo y unanimismo que sus líderes imprimieron a sus políticas, sino las democracias nuevas o recientes que socavaron las más genuinas o más bien ingenuas expectativas.

En efecto así como la recuperación de la democracia política que garantizaría el bienestar general se tiñó de una crisis inflacionaria que obligó a adelantar el resultado electoral, la democracia de la estabilidad económica terminaría con una concentración del poder presidencial que fue desmoronándose frente a las peores sospechas de corrupción. Las expectativas que la ética y transparencia garantizarían la direccionalidad que la política le imprimiría a la economía no alcanzaron siquiera a fraguar en una nueva experiencia.

Frente a tamañas frustraciones, quedaba en pie no ya una expectativa, sino el motor mismo de la transición democrática de 1983: la recuperación del ejercicio electoral el primer pacto de reconocimiento de la ley que impediría ocupar el lugar del padre despótico, la necesidad de reeditar la fiesta de conmemoración que vuelve a hacer sentir a los ciudadanos parte responsable en el sostenimiento del orden deseado.

Y si bien la democracia electoral no llega a ser una democracia institucional que construya mecanismos consensuados inclusivos en la resolución de las cuestiones públicas, cotidianas y trascendentes en el tiempo, y menos aún, una democracia social que se preocupe en generar condiciones de igualdad que más allá de subvenir a las necesidades básicas procure, genere los marcos materiales y culturales donde se constituyan ciudadanos en condiciones de aumentar sus márgenes de autonomía; no deja de actuar en forma acumulativa la suma de experiencias, de luchas, sentidos y frustraciones que van constituyendo un acervo cultural nada despreciable en la medida que la comunidad política haga conciente las deudas que guarda.

### Bibliografía sumaria:

- Alberdi, Juan Bautista, *Bases y Punto de Partida para la Organización Política de la República Argentina*, Bs.As., Tor, 1948, (1ªed. 1852).
- Bloch, Marc, *Introducción a la historia*, México, FCE, 1990, (1ªed. 1949).
- Botana, Natalio, *El orden conservador*, Bs.As., Hyspamérica, 1985, (1ªed. 1977).
- Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Bs.As., Paidós, 2001.
- Egües, Carlos, *Las declaraciones de derechos en perspectiva ideológica*, en Egües C. y Segovia, J.F., *Los derechos del hombre y la idea de República*, Bs.As., Mendoza, 1994.
- Foucault, Michel, «Respuestas al círculo de epistemología», en VVAA, *Análisis de M. Foucault*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970.
- FREUD, Sigmund, *Tótem y tabú en Obras completas*, Biblioteca Nueva, Madrid, 3ªed., t. II, 1973.
- Gerchunoff, Pablo y LLach, Lucas, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Bs.As., Ariel, 1998.
- Halperín Donghi, Tulio, *Una nación para el desierto argentino*. Prólogo de Proyecto y construcción de una nación (1846 -1880), Bs.As., Ariel, 1995.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (comp), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Bs.As., Paidós, 2002.
- Novaro, Marcos, *El derrumbe de lo político en el ocaso de la convertibilidad*, Bs.As., Norma, 2002.
- Novaro, Marcos, *El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia*, Cheresky, Isidoro y otros, Ob. Cit., 2001.
- O'Donnell, Guillermo, *¿Democracia delegativa?*, Cuadernos de la CLAEH, 2ª serie, n° 61, año17, p. 5-19, Montevideo.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Bs.As., Norma, 1996.
- Pérez Guilhou, Dardo, *El pensamiento conservador de Alberdi y la constitución*, Bs.As., Depalma, 1986.
- Quiroga, Hugo *Democracia y Legitimidad*, en *Kairos*, Año 1, n° 1, 2º semestre, 1997.
- Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina 1880-2000*, Bs. As., Macchi, 2000.
- Romero, Luis Alberto, *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*, Bs.As., FCE, 1994.

- Salvatore, Ricardo, *Consolidación del régimen rosista. (1835 - 1852)*, Nueva Historia Argentina. t.3., Bs.As., Sudamericana, 1998.
- Sindicaro, Ricardo, *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación 1909-1989*, Bs.As., Sudamericana, 1993.
- Ternavasio, Marcela, *Las reformas rivadavianas en Bs. As. y el Congreso General Constituyente (1820-1827)*, en Nueva Historia Argentina, t.3., Bs.As., Sudamericana, 1998.