

Incluido en Roberto Russell (editor): *Argentina 1910–2010. Balance del siglo*. Buenos Aires, Taurus, 2010.

## DEMOCRACIA, REPÚBLICA Y ESTADO: CIEN AÑOS DE EXPERIENCIA POLÍTICA EN LA ARGENTINA. <sup>1</sup>

Luis Alberto Romero<sup>2</sup>

Si se comparan las expectativas políticas que los argentinos tenían en 1910 y las que tienen al acercarse 2010, algunas continuidades son llamativas. En 1910 la pureza del sufragio y la vigencia efectiva de la Constitución eran reclamadas por un partido joven, la Unión Cívica Radical. La existencia auténtica del estado de derecho y una calidad mayor de las prácticas políticas democráticas configurarían lo que, de acuerdo con la fórmula de Alberdi, se llamó la *república verdadera*. Poco después, en 1912, la ley Sáenz Peña se hizo cargo de esas demandas y fundó el régimen democrático al que hoy hemos arribado, después de variadas peripecias. Aunque la propuesta se ha realizado, en cierto modo, no por ello ha perdido su cualidad ideal u utópica: muchos aspiran hoy a una democracia mejor y a una república verdadera.

Una segunda expectativa se encarnó hacia 1910, tanto en la elite de los dirigentes reformistas que rodeaba a Sáenz Peña como en la oposición radical, quizá de manera menos precisa. Se coincidía en la necesidad de ampliar el campo de acción del estado, para reformar la sociedad de acuerdo con el interés general; este interés refería a una formulación ideal, pero también -y cada vez más- a la búsqueda de un equilibrio y un

---

<sup>1</sup> Este ensayo se basa ampliamente en ideas e investigaciones de destacados colegas. En la bibliografía que incluyo al final indico aquellas obras que han sido decisivas en mi formación y comprensión, e invito a leerlas para entender cabalmente qué es lo que ha pasado con la Argentina en este siglo. He expuesto más detalladamente estos puntos de vista en mi Breve historia contemporánea de la Argentina (Buenos Aires Fondo de Cultura Económica, 2da ed. 2001) y en La crisis argentina. Una mirada al siglo XX (Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2003). En la preparación del texto, que revisó con rigor Ana Leonor Romero, recibí comentarios y consejos de Susana Belmartino, Alejandro Cattaruzza, Jorge Ossona, Ana Virginia Persello, Mercedes Prol y Marcelo Ugo.

<sup>2</sup> Investigador principal del CONICET. Instituto "Ravignani" (UBA) y Centro de Historia Política (UNSAM).

arbitraje entre las múltiples y legítimas manifestaciones sectoriales de ese interés. Hoy, esta aspiración a una agencia estatal vinculada con el interés general es muy fuerte, y quizá más utópica aún que la de la república verdadera.

No podría avanzarse más en este señalamiento de coincidencias, pues la Argentina ha cambiado, y mucho, en estos cien años. Lo que era una brillante promesa hoy es una realidad penosa. Lo que fue un país próspero, con una sociedad móvil e integradora, y un estado potente, hoy es un país escindido, con amplias zonas de miseria y un estado que combina la arbitrariedad en sus actos con la deserción de sus obligaciones.

Ese tránsito de sentido indudablemente decadente está signado, en su dimensión política, por tres experiencias.

La primera es la de los límites de la democratización política lanzada en 1912, en parte por la sucesiva y creciente interrupción del orden constitucional y la instauración de dictaduras, y en parte por la difícil coexistencia, en tiempos de normalidad institucional, entre las prácticas democráticas por una parte, y las instituciones de la república y los principios del liberalismo político, consagrados por la Constitución, por otra.

La segunda se refiere a las formas diferentes de la agencia estatal, que en algunos casos se acercó al ideal de la intervención económica y el estado de bienestar y en otras, más bien, al reparto de prebendas, concedidas a quienes demostraban mayor capacidad para presionar al estado; otras veces, la alternativa fue simplemente el desentendimiento, la ausencia, la renuncia a toda regulación estatal de la desigualdad. Se trata de un estado que frecuentemente fue incapaz para disciplinar los intereses corporativos, y que inclusive cedió a cada uno de ellos - instalados en alguna de sus agencias- parte de sus prerrogativas y funciones.

La tercera experiencia tiene que ver con los conflictos de esta sociedad -que los tuvo y tiene, como cualquier otra- y a su planteamiento y resolución en términos violentos, según una espiral que arranca desde los comienzos mismos de la experiencia democrática, y que finalmente envolvió al mismo estado, hasta convertirlo en su actor más importante y más siniestro.

He organizado esta reconstrucción de cien años de política en tres grandes partes. La primera abarca la etapa 1910-1955 y se refiere a la primera experiencia democrática, signada por la presencia de dos

movimientos populares: el radicalismo y el peronismo. La segunda, que cubre el período entre 1955 y 1983, registra un retroceso de las prácticas políticas democráticas, relegadas por la presencia creciente de los militares, el desarrollo del escenario corporativo y el crecimiento de la movilización revolucionaria. Allí se encuentre la bisagra entre la Argentina potente y la de la decadencia, en la que vivimos. Su signo distintivo es el proyecto de construcción de una democracia institucional, en el difícil contexto de la pobreza y la polarización social y con un estado incapaz de hacer nada consistente para modificarlo.

En suma, evoco aquí esperanzas, dramas y frustraciones bien conocidos, que se han desarrollado, a distintos ritmos, a lo largo de estos cien años. ¿Por qué? No puedo ensayar una respuesta única y satisfactoria, ni ella podría agotarse en la dimensión política, objeto de este ensayo, aunque quizá se esboce finalmente en la lectura cruzada de las distintas contribuciones de este volumen. Puedo en cambio reconstruir el proceso, marcar las etapas y señalar las articulaciones entre las distintas cuestiones. También puedo plantear un par de preguntas iniciales, referidas más específicamente a la política, que han organizado mi reflexión, aunque no me han permitido llegar a una respuesta categórica.

La primera se relaciona con el régimen político democrático, y sin duda tiene la marca de la época y el momento de esta reflexión. Así como la ley Sáenz Peña tuvo, en 1912, el propósito de ajustar el régimen político a una sociedad móvil e integrada -que me gusta llamar democrática, al estilo de Tocqueville o de Sarmiento- quizá lo que esté ocurriendo hoy, delante de nuestros ojos, sobre todo en lo relativo a la institucionalidad republicana y a la ciudadanía, sea en realidad una reconstrucción del régimen político realmente existente, que se va adecuando a las condiciones actuales de una sociedad que ya no es más democrática. O, dicho de otro modo, que la sociedad argentina va teniendo el tipo de gobernantes y de prácticas políticas que le corresponde tener.

La segunda se relaciona con la dirigencia política, los elencos gobernantes, las elites políticas. Eventualmente, los procesos de democratización pueden tender hacia una consagración de los talentos o, como imaginaba Tocqueville, hacia una igualación hacia abajo. Mi impresión es que -dicho con un alto grado de generalidad y con todas las excepciones necesarias- los elencos políticos de la Argentina han sido progresivamente peores a lo largo del siglo, o al menos desde que he tenido una experiencia personal de ellos. Me pregunto si acaso no será esto una consecuencia del proceso de democratización. Pues como es

sabido, en la historia ni las cosas buenas ni las cosas malas vienen todas juntas.

## **I. LA PRIMERA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA, 1912-1955**

La primera experiencia democrática argentina transcurrió entre 1912, fecha de la sanción de la ley Sáenz Peña, y 1955, cuando fue derrocado el presidente Perón. Sus protagonistas fueron dos grandes movimientos políticos populares, el radical y el peronista. Su desarrollo no fue apacible. La continuidad institucional fue interrumpida por dos golpes de estado, en 1930 y en 1943; entre esas fechas el sufragio fue sometido a groseras manipulaciones gubernamentales, y durante los siguientes doce años, aunque no hubo manipulación electoral, las libertades públicas estuvieron fuertemente limitadas.

Pese a eso, fue una experiencia democrática, cabal y con un sentido global. Estuvo asociada con un proceso social mayor, que arranca a fines del siglo XIX y se prolonga un poco más allá de 1955. En ese largo período, la sociedad argentina se caracterizó por la fuerte movilidad ascendente y por la gran capacidad de integración de los distintos contingentes que se incorporaban. Por otra parte, se singularizó -sobre todo en el contexto latinoamericano- por una creciente afirmación del principio igualitario, que fue achicando y deslegitimando el lugar del privilegio. Como se decía a principios del siglo XIX, en la Argentina "nadie es más que nadie". Fue, en suma, una sociedad socialmente democrática.

En esta sociedad se desarrolló esta primera experiencia de democracia política. La caracterizó, en primer lugar, la constitución de una masa ciudadana, que a través de los grandes movimientos populares se integró al estado y a la nación. Otro rasgo característico fue la larga erosión de las reglas del juego liberales y republicanas heredadas de la etapa anterior a 1912, y una creciente intolerancia y faccionalización de la convivencia política, que llegó a una culminación en 1955.

Paralelamente, en una sociedad cada vez más diversa, el estado tuvo una injerencia cada vez mayor en la regulación de los conflictos de intereses y ganó legitimidad por su capacidad para resolverlos.

Analizaremos estos tres aspectos en dos momentos: el anterior a 1943, dominado por la presencia del radicalismo, y el posterior a esa fecha, que tiene como protagonista principal al peronismo.

### **1. Radicales y conservadores, 1910-45**

La ley electoral de Sáenz Peña, sancionada en 1912, fue parte de un movimiento de reforma, impulsado por una elite dirigente preocupada por el creciente malestar social y político y su falta de canalización institucional. Los reformadores aspiraban a reforzar la legitimidad de los gobernantes y del régimen político, incluir a amplios sectores de la sociedad y facilitar la expresión de las grandes corrientes de opinión. El sufragio universal masculino ya había sido instituido por la Constitución de 1853; la ley estableció su carácter obligatorio y secreto, y el sistema de lista incompleta. La nueva norma posibilitó la llegada al poder de la Unión Cívica Radical, el mayor partido popular de entonces, y el que había reivindicado una reforma democrática. Comenzaba así la era de la política de masas.

### *La nueva política democrática*

¿Hasta que punto fue democrática la nueva política de masas? El canon de la época era amplio e incluía muchas variantes. Pero en todas ellas era esencial la formación de una ciudadanía amplia, activa y votante. A ello apuntó la ley. La obligatoriedad del voto presionó a los indiferentes - que eran la mayoría, en realidad- a asumir sus deberes y a ejercer sus derechos. El carácter secreto del sufragio y el uso del padrón militar eliminaron las trampas más gruesas del régimen electoral y lo hicieron creíble. Desde entonces, la participación electoral creció sustancialmente, y se estabilizó en un nivel significativamente alto.

La constitución de la ciudadanía tuvo que ver con la capacidad de la ley electoral para potenciar algunas dimensiones de la sociedad democrática, particularmente el vigoroso movimiento asociativo. En las grandes ciudades y en las zonas rurales modernizadas, participar en una sociedad barrial o en una colonia de chacareros significaba prepararse para la política e involucrarse en ella. Los avances de la alfabetización y la abundancia de periódicos y libros facilitaron la formación de ciudadanos interesados y educados. Sobre esa base, los comicios limpios profundizaron el impulso de incorporación masiva. Quienes eran interpelados como ciudadanos se identificaban con las consignas generales o con los dirigentes que las encarnaran, y vinculaban sus destinos personales con un partido o con la nación toda. La obligación de votar se convirtió así en el derecho de decidir. En este aspecto, la nueva política fue plenamente democrática.

En otros aspectos, los resultados de la nueva política fueron más controvertidos: los partidos y sus dirigentes no resultaron ser como se los imaginó, las elecciones no fueron todo lo transparente que se

esperaba, y la convivencia política distó de las expectativas de la deliberación y el acuerdo.

El sistema de lista incompleta, que aseguró la representación de la minoría, se proponía estimular la formación de partidos modernos, considerados la clave del régimen democrático: ellos debían organizar la opinión y el sufragio y encarrilar las discusiones y negociaciones por una senda civilizada. Los partidos realmente existentes estuvieron lejos de ese ideal. Los llamados conservadores eran partidos de base provincial, con dificultades para organizarse a escala nacional y muy lejos de definiciones programáticas u organizaciones internas deliberativas. Los partidos Socialista y Demócrata Progresista se ajustaban mejor a ese ideal, pero solo tenían fuerza en la Capital Federal y Santa Fe respectivamente. El único partido organizado a escala nacional fue la Unión Cívica Radical. Constituyó en todo el país una densa red de comités, que conformaron una eficiente máquina electoral. Para muchos, la militancia política en la base partidaria ofreció una nueva posibilidad para el progreso personal. Algunos asumieron su dirección, de manera estable y casi profesional, combinando la sabiduría de la política clientelar y las aspiraciones del ideario radical.

La existencia de este ideario, sencillo y contundente, cargado de valores sustantivos, singularizó la experiencia radical. Se centraba en un par de reclamos: la pureza del sufragio y la vigencia de la Constitución, unidos a una intención, muy sentida, de *regeneración* de las instituciones de la sociedad. Como programa, no era poco, aunque nada dijera acerca de las cuestiones sociales o económicas que por entonces estaban ingresando en la agenda pública. Como mensaje aglutinador e identificador, tuvo una notable capacidad de movilización, integración y nacionalización de vastos contingentes de ciudadanos.

Máquina e ideario convergían en el jefe, Hipólito Yrigoyen, un eficiente tejedor político y a la vez un líder de masas. Como tal, Yrigoyen era bastante singular; no hablaba en público, escribía en términos abstractos y casi esotéricos, pero logró construir la imagen, ampliamente popularizada en todo el país, de un santón laico, o de un Jesús tonante. Yrigoyen identificó la *causa* radical con la regeneración de la nación, y a sus adversarios con *el régimen*, genérico enemigo del pueblo y de la nación.

Quienes no eran radicales, lo calificaron como el *demagogo*, y a sus seguidores como la *chusma*, queriendo decir “los incapaces” y también “los ladrones”. Entre gobierno y oposición, en lugar de diálogo constructivo hubo ásperas recriminaciones y denegación facciosa, tanto

durante la lucha electoral como en los debates parlamentarios. Las divisiones se reprodujeron, con similar virulencia, en el seno del partido radical, que vivió en estado de permanente división y readaptamiento, como un calidoscopio. Aunque en cada provincia existían razones locales, hubo en todas una cierta tendencia a alinearse en dos grupos: el de quienes acataban las decisiones de Yrigoyen y el de quienes las cuestionaban. En 1924 la UCR se dividió formalmente, en personalistas y antipersonalistas, y estos se acercaron a los conservadores.

En cuanto a las elecciones, entre 1912 y 1930 fueron razonablemente limpias y competitivas, aunque ni entonces ni después los gobiernos -o simplemente los jefes de policía locales- renunciaron completamente a sus potestades electorales. La eficiente máquina electoral de la UCR se potenció con el uso de los resortes del estado: la coerción y la prebenda. En varias ocasiones, la conquista por la UCR de una provincia opositora era precedida por una intervención federal, que al cambiar de manos el uso de los recursos públicos facilitaba la victoria electoral.

Pese a todo, el radicalismo de Yrigoyen pudo alegar, con toda razón, que era el partido más popular. En 1922 Yrigoyen impuso a su sucesor, Marcelo de Alvear. Aunque se proclamaba su discípulo, se rodeó de los radicales anti personalistas, que se aglutinaron tras él. En 1928 volvió a ganar Yrigoyen, desde el llano y de manera contundente; fue un verdadero plebiscito. Sus adversarios -casi todo el resto de las fuerzas políticas, por entonces- lo derribaron en 1930 mediante un golpe, en parte militar y en parte cívico. Poco después, en las elecciones de 1931, fue electo el general Agustín P. Justo, al frente de una fuerza heterogénea, integrada por los distintos grupos conservadores, los radicales antipersonalistas y los socialistas independientes, escindidos del partido Socialista. La coalición, que poco después se denominó Concordancia, retuvo el gobierno hasta 1943, bajo las presidencias de Roberto M. Ortiz y Ramón J. Castillo. Durante esos años se instaló el fraude electoral sistemático, que aseguró la continuidad en el poder de los grupos conservadores.

En los años treinta la UCR siguió siendo, probablemente, la fuerza política más popular. Pero hasta 1935 no concurrió a las elecciones. Hostigados por las persecuciones y el fraude, y retomando su tradición originaria, los radicales apostaron a la abstención y a la revolución, y fracasaron. Con su abstención y el apoyo del estado, Justo pudo ganar las elecciones en 1931 sin violentar de manera grosera la voluntad popular, mientras socialistas y demócrata progresistas aprovecharon las circunstancias para ocupar la posición no despreciable de minoría

opositora. En 1935 los radicales volvieron a los comicios; entonces el gobierno practicó más sistemáticamente el fraude, y los radicales aceptaron resignadamente el lugar de la minoría.

De ese modo, entre 1930 y 1943 la política democrática resultó fuertemente perturbada, desnaturalizada quizá. Pero no desapareció. El fraude fue grosero en la provincia de Buenos Aires, pero estuvo ausente de la Capital Federal, donde las prácticas ciudadanas se enriquecieron a medida que las fuerzas políticas se entrelazaban con el asociacionismo civil y los grupos de intereses, cada vez más densos. En Catamarca o Jujuy las elecciones fueron seguramente un poco peores después de 1930. Pero fueron lo suficientemente competitivas en Córdoba como para que los radicales ganaran la gobernación en 1936 y 1940, o en Santa Fe, donde los demócratas progresistas ganaron en 1932, aunque luego la intervención federal de 1936 aseguró el triunfo canónico de la Concordancia.

En estos trece años, mientras la política afluía en otros escenarios, la ciudadanía fue tornándose crecientemente incrédula en materia de elecciones. Pero no se interrumpió la práctica electoral ni se perdió la fe en una restauración democrática posible, que animó propuestas tan diversas como la del esbozado Frente Popular de 1936 o la del presidente Ortiz en 1940; esa fe reverdeció durante la Segunda Guerra Mundial y constituyó uno de los temas en las elecciones de 1946.

### *Avatares de la república*

La nueva democracia y las instituciones de la república convivieron mal. Durante la democracia radical, las tensiones fueron fuertes y la república retrocedió. Luego de 1930, la reconstrucción de la vieja república se hizo a costa de la democracia.

La crítica de la vieja república, el *régimen*, fue uno de los temas de Yrigoyen. El jefe radical se consideró investido de un mandato popular para regenerar las instituciones, que lo colocaba por encima de ellas. Así, la legitimación democrática dio un nuevo impulso al antiguo presidencialismo, que afectó el equilibrio entre los poderes, clave de la institucionalidad republicana. Sin embargo su liderazgo – bastante acorde con los tiempos del mundo– se mantuvo en el límite mismo de la letra constitucional, sin desbordarlo.

Yrigoyen empleó pródigamente el recurso constitucional de la intervención federal. La usó en los primeros años de su gobierno para imponer la ley Sáenz Peña en las provincias remisas a aplicarla, y luego, con un estilo más tradicional, para disciplinar a los gobiernos provinciales, o imponer el orden entre las díscolas facciones radicales locales. Siempre que



pudo, eludió la participación del Congreso, con quien mantuvo relaciones tensas. Sus partidarios no llegaron a tener una mayoría clara, y frecuentemente los proyectos del Ejecutivo fueron rechazados, o simplemente no tratados, sin que el presidente o sus partidarios intentaran el camino de la negociación o el acuerdo, propios de la tradición parlamentaria, pero que el ideario radical condenaba como *contubernio*. Por necesidad o por gusto, el presidente prefirió utilizar los decretos.

En el Congreso fue retrocediendo el debate franco y elevado habitual en tiempos de la vieja república. El creciente interés del público, que los seguía a través de la prensa, y las pasiones identitarias de la nueva democracia hicieron que predominaran en el recinto la descalificación del adversario y la confrontación facciosa. Esa fue una de las razones de la escasa capacidad del Congreso para concretar sus debates en leyes. El presidente Alvear, a diferencia de Yrigoyen, creía firmemente en las instituciones y en las formas republicanas, y las relaciones entre los dos poderes mejoraron. Pero el clima parlamentario volvió a corromperse por la división del radicalismo en 1924, y la confrontación entre yrigoyenistas y anti yrigoyenistas, que se hizo crecientemente violenta hasta 1930.

Ese año un golpe militar interrumpió la legalidad republicana. Algunos vislumbraron que desde entonces el ejército se convertiría en tutor pretoriano de la república. Pero muchos de los que apoyaron el golpe creyeron inicialmente que sólo era una forma de reiniciar, con mejor paso, el camino fallidamente abierto por la ley Sáenz Peña. Luego del breve gobierno de Uriburu, se restablecieron las instituciones constitucionales. Pero el general Justo y sus amigos no lograron encontrar la fórmula mágica -la piedra filosofal- para establecer una república legítima en su origen y en la que los radicales no ganaran las elecciones.

El Congreso funcionó y lo hizo de manera bastante eficiente; pero luego de 1936, cuando los radicales retornaron al recinto, y el gobierno tuvo una oposición encarnizada, terminó tan paralizado como los anteriores. Las libertades civiles fueron razonablemente respetadas, y también las políticas, salvo en los comicios. En una época donde en el mundo convivían Mussolini, Stalin y Hitler, la *conservadora* fue una república. A la larga, la imposibilidad de fundarla de manera creíble en la voluntad popular terminó derrumbándola. A la corta, sin embargo, la apreciación fue diferente. En un país sacudido por la crisis mundial de 1929, la eficacia de las respuestas estatales le dio a los gobiernos

otra posible legitimidad: la de lidiar eficazmente con los intereses de los distintos sectores de la sociedad.

### *El estado potencia su acción*

En la era de la democracia de masas, un nuevo asunto se instaló en el primer plano de las preocupaciones políticas: el estado, su capacidad de intervención y de acción, y la pericia de los equipos gobernantes para manejarlo. Desde principios del siglo XX la sociedad argentina había dejado de ser la masa magmática y maleable sobre la que el estado podía ejercer su acción formadora y reformadora, para convertirse en un sistema de intereses aguerridos, en equilibrio inestable. Asociaciones, gremios y corporaciones reclamaron del estado regulación, protección o promoción. Quienes lo gobernaron debieron no solo definir un rumbo general, entre la maraña de conflictos y reclamos, sino también construir los instrumentos estatales para convertir sus intenciones en acciones.

Los radicales llegaron al gobierno sin un programa específico; no quisieron tenerlo, para no dividir el movimiento regenerador. Esa carencia nunca había sido un problema para gobernar. Lo era, en cambio, que los radicales, formados en una Argentina próspera y relativamente sencilla, no tenían experiencia de la gestión pública ni estaban preparados para pensar en los términos de un país mucho más complejo, que debió enfrentar en esos años las consecuencias de la Primera Guerra Mundial y del ciclo de convulsiones sociales que la siguió.

La idea de Yrigoyen de un gobierno “de interés social” chocó con la novedad y urgencia de los problemas, y padeció la limitación de los instrumentos estatales disponibles. Algunas áreas estatales estaban mejor estructuradas -la educación, la agricultura-, pero la mayoría de las agencias estaba en pañales. Existía un Departamento de Trabajo, de funciones técnicas y estadísticas, pero la responsabilidad de afrontar los problemas laborales aún correspondía al jefe de Policía. En el Congreso a veces se debatieron proyectos de ley sobre las grandes cuestiones, a la antigua usanza, e incluso se avanzó en identificar cuáles eran los intereses en juego, pero se sancionaron pocas leyes, quizá porque era difícil encontrar el punto del acuerdo, y mucho menos, establecer en que consistía el interés general.

Las intervenciones de Yrigoyen tuvieron el sello de la urgencia: por decreto se fijó el precio del azúcar o se congelaron los alquileres. También, tuvieron el sesgo de sus preocupaciones electorales, que organizaron su agenda. La crisis social de la primera posguerra lo llevó a autorizar la represión militar en Buenos Aires, el Chaco y la

Patagonia. A Alvear le tocó gobernar en tiempos más calmos, y pudo avanzar en terrenos complejos, como el de las jubilaciones o la exportación de carnes. Pero por distintos motivos, esas iniciativas legislativas se frustraron. Es significativo que su mayor éxito -la solución arbitrada del conflicto del azúcar en Tucumán - lo fuera por la vía de un laudo personal.

La crisis de 1930 planteó un desafío muy grande: derrumbe del comercio exterior, crisis agraria, fractura del mercado mundial y un grave problema en las finanzas públicas. La pericia estatal fue más apreciada que la integridad republicana o la legitimidad democrática. La elite gobernante -bastante republicana pero escasamente democrática- introdujo profundas reformas en el estado, que permitieron dirigir la economía, solucionar el financiamiento fiscal y desarrollar la inversión pública en terrenos como el petróleo o la vialidad. Así lanzado, este estado potente habría de seguir desarrollándose en el mismo sentido durante cuatro o cinco décadas.

Por otra parte, el estado encaró desde una posición de autoridad las negociaciones con algunos de los grandes intereses constituidos: el ganadero, el financiero, los diferentes sectores agrarios y regionales. Leyes específicas, juntas reguladoras, y la instrumentación del Tratado de Londres de 1933, supusieron una definición bastante precisa de cada uno de los sectores corporativos, la exclusión de otros eventualmente existentes -el más notorio, el de los consumidores-, y la constitución de ámbitos de negociación sectorial, con la participación de técnicos del estado. Junto con el Congreso, se constituyó así un segundo lugar de representación, donde los intereses hablaban directamente, sin la mediación de las elecciones, que justamente estos gobernantes habían decidido ignorar o manipular.

El protagonismo del Poder Ejecutivo fue grande, y se apoyó en nuevos grupos técnicos calificados. Surgieron nuevas agencias y se fortalecieron otras ya existentes, como YPF. El Congreso no quedó marginado; acompañó ese camino, sancionando entre 1932 y 1936 leyes básicas para el ordenamiento estatal y el impulso de las nuevas actividades. En esos años la oposición -socialistas y demo progresistas- fue dura pero precisa en la discusión técnica, y el Congreso fue escenario de importantes debates, como el de las leyes de carnes. En ese mismo debate -recordado por el asesinato del senador Bordabehere- se manifestó un cambio de clima en la convivencia política, definido en 1936 con el retorno del radicalismo, el enardecimiento de la disputa y consecuentemente la parálisis legislativa.

Así, un elenco gobernante de escasa legitimidad de origen -faltaba la *voluntad popular*- logró una dosis de legitimidad por el eficiente desempeño de sus funciones. El estado y los grandes propietarios definieron un cierto interés general que dejó poco lugar para la equidad social pero inició la recuperación económica. El país salió de la crisis relativamente rápido; las nuevas políticas permitieron que su “rueda maestra” -el comercio exterior- se apoyara en otras alternativas. La nueva Argentina, de los años treinta, fue el país de las migraciones rurales y la urbanización, de la industria y de los obreros. También, la Argentina de nuevas corporaciones, que como las otras, plantearon sus reclamos al estado.

Aquí, el estado fue quedándose atrás, y la masa de demandas de reconocimiento y ordenamiento se incrementó. Son muchos los sectores - como los médicos- que buscaban definir competencias, estatus profesional y formas de relación laboral. El más notorio fue el de los trabajadores y principalmente los nuevos sindicatos industriales, donde los comunistas realizaron un notable trabajo de organización. Los tímidos ensayos del presidente Ortiz con los ferroviarios, o del gobernador bonaerense Fresco con los trabajadores de la construcción muestran que la elite dirigente no ignoraba los nuevos reclamos y desafíos. Pero a esa altura -la segunda mitad de los años treinta, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial- el estado y sus gobernantes habían perdido entusiasmo e iniciativa. En 1940 el Congreso bloqueó una propuesta, relativamente moderada, del ministro Pinedo para encarar los problemas de la guerra. Agencias como el Departamento de Trabajo quedaron desbordadas por la complejidad del mundo sindical. Las instituciones existentes -las de la república conservadora y el estado dirigista- hicieron agua, mientras otro mundo, otra Argentina, comenzaba a ser visible.

### *El otro país*

Otro país venía emergiendo desde principios del siglo XX. Los partidos existentes no lo representaban y las instituciones de la república no le asignaban un lugar, que reclamó a medida que ganaba en integración y coherencia. Arraigaba en ciertos sectores sociales reacios a la democratización y en otros que reclamaban su incorporación; en núcleos ideológicos anti liberales y en dos grandes corporaciones: el ejército y la iglesia.

Uno de los protagonistas de esta otra Argentina era el ejército. Desde su organización profesional definitiva, a principios del siglo XX, reclamó un lugar destacado en el estado y en la nación, cuyos intereses superiores declaraba salvaguardar, supliendo fallas o deficiencias del

sistema institucional. El criterio profesional debía mantener a la institución al margen de banderías políticas divisorias. Con la Primera Guerra Mundial se agregó el objetivo de la defensa integral de la nación, centrada en la autarquía y la industrialización. Con sus ingenieros militares a la cabeza -Mosconi y Justo entre ellos- el ejército constituyó un núcleo consistente y capacitado de la burocracia estatal.

La nación en armas, lista para una guerra eventual, debía tener ideales comunes. Organización, jerarquía, orden y obediencia -valores sustantivos de la institución militar- eran considerados los más adecuados para la nación, mientras que la protesta social, la crítica política y el pluralismo eran todas acechanzas para la unidad espiritual. En 1930 el ejército concurrió, sin gran entusiasmo, a la convocatoria de los civiles para solucionar sus conflictos. Se retiró pronto, pero volvió en 1943, con convicción mesiánica, reforzada por su propio desarrollo institucional e ideológico, y también por la falencia de las instituciones de la república.

Otro protagonista fue la iglesia católica. Desde principios de siglo, hablaba en nombre de una nación que, según afirmaban, era y debía ser católica. Desde fines del siglo XIX, amparada y sostenida por el estado, la Iglesia institucional había crecido en número e influencia, ocupando espacios públicos, materiales y simbólicos. Su enfrentamiento con la legislación laica fue parte de la vasta cruzada contra la modernidad emprendida por el papado. Hacia el Centenario, la Iglesia argentina ofreció su propia versión de la democracia y la reforma y se identificó, ella también, con la historia de la patria. Hacia 1920, en tiempos de convulsión social, captó el estado de ánimo alarmado de las clases altas. En 1934, el Congreso Eucarístico Internacional permitió descubrir que también había capturado sus creencias y sentimientos y que, tras la bandera de Cristo Rey, podía movilizar importantes contingentes, que pesaban en la política de calles. El gran trofeo de esta Iglesia renovada por la fe de la cruzada fue el ejército. Allí, las convicciones liberales retrocedieron y el mesianismo militar se identificó con la refundación católica de la sociedad. A lo largo de los años 30, iglesia y ejército se unieron y comenzaron el asedio del gobierno del estado. En 1943 parecía que lo habían conquistado.

Un sentimiento ideológico articuló estas dos fuerzas y las incluyó en un conjunto mayor. El nacionalismo creó un cauce común para esas y otras creencias, como el hispanismo, el antiimperialismo y el revisionismo histórico, que venían desarrollándose, con más pasión que sistematicidad, desde fines del siglo XIX. Hacia 1914 estaba firmemente establecida la

idea de una nación, sin duda eterna, pero que debía ser construida desde el estado. Se coincidió en que existía un *ser nacional*, y hubo querellas en torno de su definición, hasta que fue afirmándose un consenso que amalgamó nación, pueblo, iglesia y ejército y que definió a sus enemigos como la oligarquía liberal, cosmopolita y atea.

Una polarización ideológica corrió por carriles un poco distintos de los de la política. Se alimentó principalmente con los conflictos ideológicos del mundo en los años previos a la Segunda Guerra Mundial; el comunismo soviético, el fascismo, el franquismo y hasta el nazismo tuvieron sus partidarios e imitadores. Desde 1936, la Guerra civil española y la Segunda Guerra Mundial polarizaron la opinión y las ideas derivaron en pasiones. Durante esos años, aliadófilos y neutralistas –los simpatizantes del Eje eran vergonzantes– llenaron las calles y le dieron a la confrontación política un impulso y una pasión ausentes de las contiendas electorales. En 1936, en torno de socialistas, comunistas y radicales, sindicatos, organizaciones estudiantiles y asociaciones culturales, se esbozó un Frente Popular que no llegó a cuajar en una propuesta política, quizá porque no era fácil proyectar en sus adversarios –que incluían el catolicismo militante y el conservadurismo fraudulento– la convincente imagen del nazismo. En 1943, sus dudas se aclararon.

### *Cortar los nudos gordianos*

En 1943, una serie de cuestiones pendientes reclamaban una solución concluyente. La primera era la escasa y muy cuestionada legitimidad democrática del gobierno. En 1938, el presidente Ortiz había intentado recomponer las cosas mejorando la calidad de los comicios, con poco éxito; en 1940 Castillo, su sucesor, retornó a los usos fraudulentos, y buscó la legitimidad en el desarrollo de una acción estatal vigorosa, coincidente con la visión del ejército. Los triunfos de los aliados reanimaron a la oposición civil y democrática; en las elecciones presidenciales de 1943 solo sería posible derrotarla con un fraude electoral tan grosero como el de 1937, que requeriría un respaldo pleno del ejército.

A la vez, estaba por definirse la posición en la guerra mundial. Inicialmente la Argentina se declaró neutral. Pero en 1941 el ingreso de los Estados Unidos en la guerra forzó las opciones. Aunque partidario de la neutralidad, Castillo eligió como candidato presidencial al salteño Robustiano Patrón Costas, partidario de los aliados. Esto quebró la alianza entre el gobierno y los neutralistas, no muy numerosos en la calle pero hegemónicos en la iglesia y el ejército.

Menos visible, pero probablemente más significativa, era la cuestión de la parálisis estatal y las exigencias de una sociedad transformada por la urbanización y la industrialización. La cuestión sindical era la más inquietante pero no la única. Había reclamos acumulados, y también perspectivas de lo que sería el mundo de la posguerra. Los tiempos de la democracia social, anunciados en Gran Bretaña por el plan Beveridge de seguridad social, suponían nuevos desafíos para el estado, y ponían en evidencia la falta de iniciativa de la elite gobernante.

Muchos de estos nudos gordianos fueron cortados por el gobierno militar instalado en junio de 1943. Los militares llegaron al gobierno atraídos tanto por el atolladero político como por su propio mesianismo. Aunque su presencia en el gobierno y el estado venía creciendo a lo largo de los años treinta, en rigor en esta ocasión -a diferencia de otras- prácticamente nadie los convocó.

Hasta fines de 1945, en medio de fuertes disputas por el poder y espectaculares cambios de rumbo, el gobierno -no trabado por las instituciones políticas representativas-, resolvió de una manera ejecutiva, y a la larga perdurable, varias de las cuestiones pendientes. Muchas tenían que ver con la cuestión sindical: la elevación de rango del ministerio de Trabajo, la sanción del estatuto de Asociaciones Profesionales, la discusión de convenios colectivos, la creación de tribunales del trabajo y el Estatuto del Peón, entre otras, muestra la decisión del estado de institucionalizar los conflictos industriales y sus actores. La misma voluntad puede encontrarse en otras áreas, menos notorias pero igualmente trabadas por largas discusiones entre las partes, que fueron zanjadas por decreto.

Pero simultáneamente el gobierno militar anudó otros nudos gordianos. Inicialmente se propuso constituir un estado clerical. Recurrió a los grupos nacionalistas y católicos y concedió a la iglesia el manejo de la educación, alentando su designio de construir una sociedad integralmente católica. Por entonces se estableció la enseñanza obligatoria de la religión en las escuelas del estado. Más allá de revelar la orfandad política del gobierno militar, la medida muestra cómo la iglesia católica había atrapado el imaginario de los militares, y de una porción importante de los sectores dirigentes, que desde 1930 o antes venían predicando el abandono de la matriz liberal del estado. A la vez, muestra el extravío del gobierno. La sociedad argentina tenía una dinámica secular incompatible con las añoranzas de una Edad Media ficta; por otra parte, el propio papado estaba por entonces reconciliándose con el pluralismo y la democracia.

Así, el mismo gobierno que ponía al día al estado con los intereses de la sociedad, se metía en un brete político e ideológico sin salida. Quienes habían procurado infructuosamente construir un frente popular antifascista encontraron, de golpe, que enfrente de ellos tenían un gobierno cuya imagen podía cuadrar verosímilmente con la de Hitler. En la calle, las cosas se fueron inclinando en favor de los partidos democráticos y el gobierno, arrinconado y crecientemente dividido, solo podía apelar a la represión.

## **2. La experiencia peronista, 1945-1955**

Este nudo gordiano fue cortado por el coronel Perón, aclamado en la Plaza de Mayo el 17 de octubre de 1945 y consagrado presidente el 24 de febrero de 1946. Perón, que había sido uno de los dirigentes de la revolución de 1943, fue desde entonces el líder del movimiento peronista, una fuerza popular apoyada principalmente en los trabajadores y sus sindicatos. Durante su gobierno, que se extendió hasta 1955, la experiencia democrática inicial cobró un nuevo impulso.

Sustentada en una vigorosa participación popular, la legitimidad democrática del gobierno fue indiscutible. Las políticas estatales expandieron la dimensión social de la ciudadanía, estimularon la incorporación de vastos sectores y profundizaron el proceso de democratización social y política. Por otra parte el estado, que tendió a confundirse con el movimiento peronista, asumió nuevas funciones, amplió las formas de intervención y creó originales mecanismos para la negociación de los conflictos de intereses.

Fue una democracia social, participativa, plebiscitaria y autoritaria, que mutiló las instituciones republicanas y redujo las libertades públicas. Un clima crecientemente faccioso, al que contribuyeron gobierno y oposición, caracterizó la vida política y condujo a la ruptura institucional de setiembre de 1955.

### *La fundación de la democracia social*

En 1945, un conflicto interno del gobierno militar había derivado en la detención de Perón y la renuncia a sus cargos. El 17 de octubre, una manifestación en la que predominaban ampliamente los trabajadores de la ciudad y el Gran Buenos Aires reclamó y obtuvo su liberación y reposición. Ese día se selló la estrecha relación entre Perón y los trabajadores, que venía anudándose desde 1943. A cargo de la secretaría de Trabajo y Previsión, Perón había impulsado la legislación laboral ya mencionada; además había estimulado la agremiación y la formación de nuevos sindicatos; también procuró captar una buena parte de los



dirigentes sindicales tradicionales -con excepción de los comunistas, sistemáticamente reprimidos- y promover otros nuevos.

Perón combinó la construcción de una base de poder propia con una propuesta, audaz y original, para solucionar los problemas del mundo urbano e industrial, los presentes y los que podrían venir. En el agitado mundo de la posguerra, con la evidencia del progreso general de los comunistas y el ejemplo de los nacientes estados concertadores, propuso sacar a la luz los conflictos, y a la vez de ordenarlos. Por una parte, construir el actor sindical, fortalecerlo y someterlo a la regulación estatal, a través de las agencias y la legislación que simultáneamente se iba desarrollando. Por otra, incluir en la negociación a los empresarios y patronos, y convencerlos de que los sacrificios inmediatos que esa negociación traía aparejada se compensarían a la larga con la paz y la concordia social.

El proyecto se modificó sobre la marcha. Los patronos no aceptaron el invite; los trabajadores no solo lo hicieron, sino que organizaron el partido Laborista para apoyar a Perón en las elecciones que se avecinaban. En los meses siguientes Perón volcó su discurso hacia ese lado, y presentó la confrontación electoral en términos marcadamente clasistas, pero ya en el gobierno volvió a su concepción principal: regular y arbitrar, desde el estado, en los conflictos de intereses. Terminó de cortar así el nudo gordiano que había paralizado a la república conservadora.

También Perón cortó el nudo de la legitimidad democrática de los gobiernos: escasa desde 1930, ausente desde 1943, e intensamente reclamada por las fuerzas políticas, al calor de la guerra mundial. Concluida ésta con la derrota de los totalitarismos, a los que se adscribía con alguna razón al gobierno militar local, todo estaba dado para que los partidos políticos tradicionales -el radical, el socialista, el comunista, el conservador- forzaran al gobierno a llamar a elecciones y las ganaran con comodidad. La Unión Democrática -propuesta como una nueva versión del frente popular antifascista- sumó al reclamo democrático el componente de reformismo social propio del mundo de la posguerra.

Luego del 17 de octubre, el gobierno militar llamó finalmente a elecciones. De una manera tan sorprendente como fulminante, Perón cambió los datos del escenario político. Al conquistar al movimiento obrero, privó a sus rivales del componente esencial de un posible frente popular. A la vez, fracturó cada una de las fuerzas políticas, y atrajo fragmentos de radicales, socialistas, conservadores, nacionalistas y católicos, con

los que armó un aparato electoral quizá poco coherente, pero adecuado para afrontar con éxito la elección. En cada lugar del país, la proporción de cada uno de estos elementos fue diferente; mientras en los grandes centros industriales el laborismo fue importante, en las zonas más tradicionales el movimiento de apoyo a Perón se armó, tal como había ocurrido en 1916 con la UCR, con fragmentos de las viejas fuerzas. Además, Perón pudo exhibir el apoyo del ejército, alineado detrás de quien había inventado una salida decorosa para la revolución, y de la iglesia, a la que concedió el mantenimiento de la enseñanza religiosa en las escuelas. Fue, además, el candidato del gobierno, y en la campaña electoral usó largamente los recursos estatales. Ante la intervención de Estados Unidos en favor de la Unión Democrática, Perón agregó la bandera del nacionalismo anti norteamericano; posiblemente esto inclinó en su favor una contienda electoral muy reñida.

En las elecciones del 24 de febrero de 1946, reconocidas como transparentes, Perón se impuso a la Unión Democrática por una diferencia de diez puntos porcentuales, tan cómoda como ajustada. La campaña fue polarizada y tensa. Ambos frentes disentían acerca de la importancia de lo que Perón, ubicándose en una tradición anti liberal, llamaba las *formas*, que oponía a la *realidad*. Pero mirando un poco más allá de las diferencias, puede encontrarse en ambas fuerzas una amplia coincidencia acerca de la legitimidad democrática y de las necesarias políticas de reforma social y de regulación estatal. Así, en una situación muy favorable para su economía -la Europa de posguerra necesitaba de los alimentos argentinos- el país volvió a tener un gobierno legítimo, y con una noción precisa de lo que el estado tenía que hacer.

#### *La comunidad organiza los intereses*

Las ideas desarrolladas por Perón acerca del papel del estado en la regulación de los intereses conjugaron la experiencia de la intervención estatal en la economía de la década anterior, con la tradición militar de la autarquía y la unidad nacional, y las preocupaciones de la posguerra. Sus ideas sobre la planificación -del Consejo de Posguerra a los Planes Quinquenales- fueron las de su época, ensayadas primero por la Unión Soviética y Mussolini y ampliamente generalizadas luego de 1945. A ellas agregó una idea rejuvenecida del interés general, reinterpretado en términos de una distribución inmediata de la prosperidad, distante del estilo sacrificado y prospectivo de la planificación soviética.

El estado expandió sus funciones en las áreas de la economía y sobre todo de la *justicia social*, entendida como reparación y promoción de los rezagados en su personal aventura del ascenso. A la consagración de los

nuevos derechos sociales siguió la creación, mucho más trabajosa, de las instituciones estatales de aplicación, como por ejemplo las cajas de jubilaciones. Un papel importante le cupo a la Fundación Eva Perón, entidad entre estatal y privada; sus realizaciones fueron muy significativas en el plano simbólico; en cambio su eficiencia, en relación con los recursos utilizados, fue probablemente baja.

Perón se propuso que el estado organizara y ordenara los conflictos de intereses en términos de concertación y acuerdo, en consonancia con las democracias de posguerra. Junto con la representación de ciudadanos, establecida por la Constitución, se desarrolló un segundo ámbito, reservado a la representación de intereses. Los conflictos entre el capital y el trabajo fueron ordenados por el estado a través de las convenciones colectivas. En el mismo sentido, pero con resultados menos espectaculares, se constituyeron el Consejo Económico Social o la Comisión de Precios y Salarios y se reunió en 1954 el Congreso de la Productividad.

¿Quiénes se sentarían en la mesa de las negociaciones, en nombre de los intereses? La experiencia previa de negociaciones ya había constituido y decantado a muchos de ellos. El estado peronista promovió la formación de otros, reglamentó sus actividades, y los sometió a la regla de la unidad: solo uno en cada rubro sería reconocido por el estado. En el caso de los sindicatos, el estado promovió la sindicalización y reconoció uno solo por cada rama de industria. En el caso de las organizaciones patronales, logró finalmente, con mucho esfuerzo, encuadrarlas en la Confederación General Económica. A través de la Confederación General de Profesionales se aspiró a uniformar al sector, mientras la Confederación General Universitaria fracasaba en su intento de hacer lo mismo con los estudiantes.

Por otra parte, el estado influyó en la designación de los representantes de estas entidades, que debían manifestar su conformismo -e implícitamente el de su organización- con el gobierno y el movimiento peronista. En el caso del sindicalismo, que ocupaba una posición importante en el estado, hubo una amplia injerencia en la selección de sus dirigentes: así, los sindicalistas que en 1945 fundaron el partido Laborista, en 1947 habían desaparecido del escenario.

Entre el estado y los grupos de interés empezó a articularse un doble movimiento, de injerencia del estado en las corporaciones por una parte, y de instalación de sus representantes en las agencias estatales por otro. Esta potencial colusión no produjo por entonces resultados revulsivos para el estado debido a que la común identidad política

aceitaba las zonas de fricción. La disciplina que el estado quería imponer se facilitó por el insoslayable acatamiento al líder. El gobierno, por su parte, utilizó todos sus resortes, políticos y estatales, para peronizar las corporaciones. Las cosas fueron diferentes según los casos. Se esperaba que todos los empleados públicos fueran afiliados peronistas, pero de la Sociedad Rural solo se esperaba algún gesto ritual de acatamiento o adhesión.

Más complicada fue la relación con el ejército y la iglesia, las dos grandes corporaciones que habían compartido, con el sindicalismo, el alumbramiento del peronismo. Una y otra recibieron beneficios tangibles: buenos salarios y prestigio para los militares y la confirmación de la enseñanza religiosa en las escuelas estatales para la Iglesia. Perón se propuso peronizar al ejército; tuvo éxito amplio con los suboficiales y resultados mediocres con los oficiales, que veían en la politización una amenaza para los criterios profesionales. También se proyectó sobre la iglesia, promoviendo obispos y sacerdotes identificados con el gobierno. En ambos casos, provocó conflictos de importancia, que confluyeron en su caída en 1955.

En la larga historia de las relaciones entre el estado y los intereses, la singularidad del peronismo fue su capacidad para articularlos en términos políticos y también culturales. En su doctrina, la clave estaba en la “comunidad organizada”, una idea que arraigaba tanto en el nacionalismo estatal como en la tradición tomista del catolicismo. En la comunidad organizada, las partes podían y debían coexistir armoniosamente, y los conflictos eran una anomalía, un desarreglo transitorio, que el estado debía reencauzar y que habrían de disolverse en el cauce común, nacional, cristiano y peronista.

### *La política de masas*

La democracia peronista pertenece a al tipo de las democracias de masas. En primer término, por la participación, que creció espectacularmente. En esos años se completó el camino iniciado en 1912, extendiendo los derechos políticos a las mujeres y a los habitantes de los territorios nacionales, de modo que muchos más argentinos tuvieron el derecho y el deber de votar. Por otra parte, a través del peronismo vastos sectores se incorporaron activamente a la vida política. Como movimiento, les dio cabida y participación; como ideario, las *Veinte verdades peronista*, incluidas en la *Doctrina nacional* e incorporadas a los textos estatales, identificaban al peronista con el argentino y al argentino con el peronista. El sentido era similar al desplegado por el radicalismo tres décadas antes, pero la movilización de recursos estatales y

propagandísticos, incomparablemente mayor, le dio una dimensión diferente.

La democracia peronista fue escasamente republicana y liberal. También aquí, hay una cierta similitud con la democracia radical, pero gran una diferencia en la magnitud de los recursos desplegados. Profundizando las tendencias de los años treinta, la consigna fue la *unidad de comando* del estado, una idea de raigambre militar y gerencial, que concentraba las decisiones en el presidente y en su equipo cercano. En 1947 se descabezó el Poder Judicial y se integró la Corte Suprema con adictos. En el Congreso, se estableció una rígida disciplina para la bancada oficialista, y se bloqueó el debate con la oposición, pese a que el peronismo tenía cómoda mayoría. En 1946 fueron intervenidas las dos únicas provincias donde habían triunfado los opositores. En 1949, la reforma constitucional autorizó la reelección presidencial, y agregó novedades en el terreno de los derechos sociales y la propiedad estatal, aunque no modificó el cuerpo central, que establecía el régimen político y las libertades personales

A diferencia de los regímenes anteriores, hubo un sistemático avance sobre las libertades públicas, legalizado por el estado de sitio, que rigió durante la mayor parte del período. Las reuniones y manifestaciones políticas fueron restringidas. La Policía Federal vigiló a opositores y disidentes y aplicó contra ellos métodos contundentes. El gobierno controló la casi totalidad de los diarios y las radios; en 1951 confiscó *La Prensa*, que mantenía su perfil opositor. La libertad política fue cercenada, los opositores tuvieron muchas dificultades para hacerse oír y el peronismo usó libremente los recursos del estado. Pero los comicios en sí mismos fueron correctos. Sus resultados fueron contundentemente favorables al peronismo, que en 1954 logró más del 60% de los sufragios. No cabía duda de que el gobierno peronista estaba legitimado por la voluntad popular.

El partido Peronista no se pareció a los partidos de las democracias liberales sino a los de los regímenes de partido único. No se dedicó específicamente a promover el voto -una tarea en la que se empeñó la totalidad del aparato estatal- sino a seleccionar los candidatos. Esto fue conflictivo, pues el peronismo estuvo abierto a nuevos dirigentes políticos, con tradiciones y formaciones diversas, y a viejas y nuevas rivalidades. Pero el movimiento que integraban se definió a partir de una jefatura fuerte e indiscutida, evocada como fuente última de la legitimidad. Las diferencias internas no podían canalizarse en torno de cuestiones programáticas, ni traducirse en la formación de líneas

internas, pero emergieron, en lo local y en lo provincial, bajo la forma de encarnizadas luchas facciosas. A partir de 1950 la dirección nacional del partido, encabezada por el senador Teisaire, impuso el criterio de la verticalidad y en nombre de Perón decidió en cuestiones de candidaturas. Privado de esa función, el partido Peronista y sus unidades básicas se dedicaron a acciones de propaganda estatal en favor del Segundo Plan Quinquenal o en contra del agio y la especulación.

El partido Peronista Femenino, encabezado por Eva Perón, fue el resultado de una admirable obra de ingeniería organizativa. Su capacidad para movilizar el sufragio del vasto contingente de nuevas votantes se advirtió elocuentemente en la elección de 1952. Los rasgos de su homólogo masculino se potenciaron, pues se mantuvo alejado de lo que llamaban "la política", y consagrado a la "organización", una distinción que expresaba lo esencial del pensamiento político de Perón. Así, sus unidades básicas trabajaron integradamente con la Fundación Eva Perón, como correas de transmisión de la obra social estatal.

Por entonces, Perón habían incluido ambas ramas del partido en el más amplio movimiento peronista, junto con la CGT, su tercera rama, y los cargos electivos se dividieron escrupulosamente. La tradición democrática del ciudadano individual retrocedió, y se avanzó hacia la representación funcional, aunque el tramo faltante no fue recorrido. Los límites entre el gobierno, el estado, el partido y el movimiento se hicieron difusos. La figura del jefe político se confundía con la del jefe estatal, no solo en el nivel máximo sino inclusive en el nivel mínimo del municipio. En el extremo, no estaba prevista siquiera la posibilidad de un jefe distrital que no perteneciera al movimiento peronista.

Perón no desdeñó sus éxitos electorales, pero confió tanto o más en la legitimación proveniente de las multitudes que ritualmente lo aclamaban en la plaza, al menos un par de veces por año. El 1° de Mayo, Día del Trabajo, subrayaba el papel decisivo de los trabajadores en el peronismo. El 17 de octubre, Día de la Lealtad, conmemoraba la jornada fundadora y la consagración recíproca de Perón y su pueblo. Las concentraciones, aunque rememoraban jornadas de combate, tenían una dimensión festiva y fervorosa, sostenida por una cuidada organización y algo de coerción, frecuente en la política de masas en el siglo XX. Espontaneidad y aparato confluían en la constitución de un espacio propicio para la recreación de la identidad. La multitud, los carteles, los cánticos y consignas, la marcha peronista, predisponían a la recepción de la palabra del líder que, igual que en 1945, interpelaba a sus seguidores como sus

*compañeros*, y lo hacía desde el elevado balcón de la sede del gobierno. Eva Perón, Jefa espiritual de la nación y Abanderada de los humildes, profundizaba la dimensión emotiva de este ritual. A dos voces que eran una, el verbo descendía sobre los fieles y se encarnaba, trasmutando una masa de personas en el *pueblo peronista*.

Lo que se decía tenía partes fijas y otras que cambiaban con las circunstancias del día. La parte fija reunía las dos dimensiones de la democracia social. Por una parte, la interpelación al pueblo, la contraposición con sus enemigos -genéricamente, *la oligarquía* y el anuncio de terribles acciones, que afortunadamente solían limitarse a las palabras. Esta veta era cultivada, sin medias tintas, por Eva Perón. Perón mismo la usaba, más moderadamente, pero combinada con lo que consideraba el meollo de la *conducción*: la convocatoria a la unidad, el orden y la disciplina del pueblo peronista, que era sinónimo de la nación.

### *Oposición y polarización*

Dos conflictos caracterizaron los años peronistas y se potenciaron recíprocamente. Uno, de índole cultural y social, en torno de los valores de lo popular, y otro específicamente político, que enfrentó a los partidarios de un régimen autoritario con un conjunto de opositores devenidos en oposición sañuda, y sañudamente perseguida.

Quienes en 1946 integraron la Unión Democrática siguieron viendo en Perón al heredero de un régimen militar dictatorial y nazi fascista, que además les había arrebatado el apoyo de los trabajadores, con métodos poco legítimos. Enfrentarlo les planteó una difícil alternativa: reconocer o no su legitimidad democrática, y aún la legitimidad misma de la democracia, que tan mal elegía sus representantes. Para muchos, era la reiteración del dilema representado por Yrigoyen; para otros, de raíces yrigoyenistas, era necesario diferenciar su posición opositora de la tradición antipersonalista, encarnada en la fallida Unión Democrática.

La UCR, el partido más importante, se dividió. El Movimiento de Intransigencia y Renovación, que encabezaron Ricardo Balbín y Arturo Frondizi, quiso ser una oposición democrática, y no cuestionar los principios sociales del peronismo. En el Congreso, el grupo de diputados discutió los proyectos peronistas, tratando de mejorarlos y a la vez de defender las instituciones republicanas. Los *unionistas*, en cambio, junto con muchos socialistas y conservadores, asumieron desde el principio que no había diálogo posible, combinaron la polaridad política

con la social, atacaron con virulencia a los gobernantes y buscaron interlocutores militares para derribarlos.

La voz *enragé* del peronismo, encarnada por Eva Perón, encendía los fuegos facciosos, potenciados por la clausura de los terrenos de discusión. Perón de a ratos hablaba como hombre de orden, y llamaba a la concordia y la unidad. Pero aún así, al identificar al estado y la nación con el peronismo, tampoco concedía un espacio legítimo a sus adversarios: el movimiento nacional no admitía que fuera de él hubiera otra representación legítima del pueblo.

Después de 1950 el avance del gobierno en la restricción de las libertades públicas y en la peronización de los distintos ámbitos sociales e institucionales profundizó la polarización, que entró en un terreno sin retorno. Los discursos de Evita y la lectura obligatoria de La razón de mi vida en las escuelas, la implacable acción de Apold uniformando prensa y radios, la persecución de los opositores por la sección policial de Orden Político o la imposición a los empleados públicos de la afiliación al partido Peronista, entre otras muchas cosas, empujaron a la opinión opositora a las posturas más duras. Retrocedieron los partidarios de la discusión racional y avanzaron los duros, los golpistas. En 1953, luego de que un grupo opositor hiciera estallar dos bombas en un acto peronista, un grupo peronista, amparado por la Policía, incendió tres edificios emblemáticos: el Jockey Club, la Casa Radical y la Casa del Pueblo socialista. Dos valiosas bibliotecas se perdieron en las llamas, dando así la razón a quienes sostenían que la contraposición era tanto política como cultural.

Como en 1930, muchos opositores recurrieron a los militares. En el ejército, un grupo de oficiales opositores intentó en 1951 un golpe de estado, fallido. La mayoría de los oficiales, aunque recelosos del estilo del gobierno, se mantuvieron ajenos, por disciplina profesional y por solidaridad con las banderas básicas del peronismo, heredadas del 4 de junio de 1943. En la marina el eco fue sin duda mayor -quizá porque el nacionalismo católico estaba fuera de sus tradiciones- pero en ese momento sus jefes mantuvieron un prudente silencio.

En el campo católico las aguas estaban igualmente divididas. El acuerdo de conveniencia inicial del gobierno con la iglesia se fue deteriorando de manera gradual, a medida que el gobierno peronista, impulsado por su propia dinámica, fue avanzando sobre territorios que aquella reclamaba como propios, como la organización de la juventud. Tampoco la Iglesia estaba a gusto con la impronta de algunas políticas sociales peronistas, como las relativas a la familia, que desafiaban el tradicionalismo



católico. Pero el conflicto que estalló en 1954 tuvo una desmesura probablemente no prevista por sus actores. El gobierno atacó a prominentes eclesiásticos y sancionó leyes, como la de divorcio, intolerables para la iglesia.

### *Final y perspectivas*

El conflicto con la iglesia preparó la caída de Perón. Aunque la jerarquía eclesiástica trató de mantener la medida, los militantes católicos se pasaron en masa al campo opositor, y entre ellos unos cuantos jefes militares, nacionalistas y católicos. El 16 de junio de 1955 hubo un fallido levantamiento de la marina, que concluyó con el bombardeo a la Plaza de Mayo y la masacre de 300 civiles reunidos para vivir a Perón. De inmediato, grupos de civiles peronistas incendiaron la Curia metropolitana y algunas de las principales iglesias de Buenos Aires.

En este punto del conflicto Perón, con su voz conciliadora, llamó a la pacificación e inició un diálogo con las fuerzas políticas, abruptamente interrumpido el 31 de agosto con un discurso incendiario. En setiembre, el masivo acompañamiento de la marina al alzamiento de un grupo militar en Córdoba indicó el riesgo cierto de un enfrentamiento armado. Basados en esa estimación, la mayoría de los jefes militares puso poco empeño en reprimirlos y se apresuró a aceptar una dudosa renuncia de Perón. El movimiento popular, que pocos días antes había reiterado su decisión de dar la vida por su líder, tampoco actuó a tiempo, quizá por carecer de una organización propia, independiente del gobierno. Perón mismo aceptó las cosas con cierta naturalidad y filosofía, quizá por fatalismo, quizá simplemente porque estaba cansado.

El régimen peronista se derrumbó pero la identidad peronista perduró, sólidamente arraigada en las clases populares, y en especial entre los trabajadores. Había surgido en una coyuntura en la que se asociaron prosperidad, justicia social y dignidad; ese pasado habría de constituir por mucho tiempo el horizonte de los trabajadores peronistas, y fundamentará reclamos y aspiraciones que, sin serlo constitutivamente, en las circunstancias posteriores a 1955 resultaron profundamente disruptivos.

Desde 1955 el peronismo estuvo abierto a nuevas definiciones. Aunque Perón siguió ejerciendo una tutela a distancia, faltó la autoridad estatal que disciplinara al peronismo y lo encerrara en sus definiciones originarias. Su identidad nacional y popular podía amoldarse a distintas propuestas, y muchos se lanzaron a la empresa de suministrar esos moldes.

El éxito de estos emprendimientos fue variable, y nunca definitivo; la vacancia del peronismo constituyó desde entonces una incógnita en el escenario político. Tentados por ella, muchos abandonaron la trinchera antiperonista, de modo que el antiperonismo muy fuerte en 1955, se disgregó rápidamente. En suma, los actores de la política y los alineamientos y polarizaciones cambiaron mucho después de 1955. Pero la forma de hacer política que se configuró en esos años, facciosa y violenta, no solo no desapareció sino que se profundizó.

## **II. LA ARGENTINA EN CRISIS, 1955-1983**

En las tres décadas que siguieron a la caída de Perón los conflictos políticos y sociales -difíciles de separar- se agudizaron, desbordaron los ámbitos de negociación, llegaron a un paroxismo y culminaron con una catástrofe sangrienta, al cabo de la cual había emergido una Argentina diferente, y sensiblemente peor.

En estas casi tres décadas, fallaron los dos escenarios clásicos de la negociación de los conflictos: el político institucional, donde habitualmente dialogan las fuerzas políticas, y el corporativo, donde los intereses negocian con el estado. El primero estuvo corroído por la ilegitimidad derivada de la proscripción peronista; el segundo, por la creciente colusión entre los intereses organizados y un estado penetrado por ellos y con poca capacidad para actuar autónomamente.

Desde fines de los años sesenta, ambos escenarios resultaron desbordados por una movilización social y política radical, que planteó problemas insolubles, no ya a las escuálidas fuerzas políticas sino a los dos grandes actores del período: Perón y las fuerzas armadas. En 1973 se restauró la democracia y el peronismo volvió al gobierno. Pero los conflictos persistieron y se agudizaron, hasta concluir con el establecimiento de una nueva dictadura militar, una sangrienta represión y una transformación profunda que nos introduce en la Argentina del presente.

Examinaremos sucesivamente el escenario político institucional, la relación entre el estado y las corporaciones, el proceso de movilización social y el advenimiento del gobierno peronista, y finalmente la dictadura del llamado Proceso de Reorganización Nacional.

### **1. El escenario político-institucional**

La acción de las fuerzas políticas estuvo condicionada por la presencia de los militares, constituidos en tutores del estado. En 1955 unos y otros proclamaron que su propósito era restablecer una democracia auténtica, acorde con los principios del mundo occidental; pero a la vez, declararon que el peronismo estaba excluido de ella. Esta contradicción en los términos resume el fracaso de dos intentos de construcción institucional, encabezados por Arturo Frondizi y Arturo Illia, cuya legitimidad estuvo viciada en el origen. En 1966 los militares abandonaron esa pretensión democrática, se desentendieron de las fuerzas políticas y establecieron una dictadura cuyo propósito era fundar un orden político nuevo. Este proyecto concluyó abruptamente en 1970, confrontado por una formidable movilización social y política. Fue entonces cuando los militares decidieron reconstruir la democracia institucional y aceptar esta vez la participación del peronismo.

### *Antiperonistas y peronistas*

En 1955 el país se dividió en dos bandos: peronistas y antiperonistas. Quince años después, los dos sectores habían perdido su homogeneidad y aunque la línea persistía, entre ambos lados se habían tejido múltiples relaciones. La situación política creada por la inicial proscripción del peronismo, tan insoluble como la cuadratura del círculo, se resolvió luego de 1970.

La proscripción del peronismo realizada por el gobierno militar en 1955 fue inicialmente acompañada por casi todas las fuerzas políticas que habían combatido a Perón. Desde entonces, cada elección reabrió la cuestión y entre los políticos y militares surgieron diferentes opciones. Los más consecuentemente anti peronistas mantuvieron su veto, esperando que el peronismo se disgregara naturalmente. Otros, como Frondizi en 1958, negociaron el apoyo electoral de Perón, con la promesa de rehabilitarlos a él y a su movimiento. Una tercera opción consistió gestionar una reincorporación gradual del peronismo, sin Perón; se trataba de desgranarlo en diversos partidos neoperonistas, admitir la elección de diputados y hasta de algún gobernador, y a la vez alentar la polarización del electorado no peronista tras de alguna de las otras fuerzas. Por ese camino avanzaron los presidentes Frondizi entre 1958 y 1962, e Illia entre 1963 y 1966, hasta que chocaron con el veto militar.

En 1966 los militares clausuraron el escenario electoral y apostaron a un cambio profundo de la sociedad y del estado que hiciera irrelevante la cuestión peronista. Probablemente también confiaban en que, en ese largo plazo, Perón habría muerto. La explosión social de fines de los años

sesenta les mostró la cuestión bajo una nueva luz. No había un peronismo sino dos: el de quienes acompañaban la protesta y el de quienes, por distintas razones, quedaban del lado del orden, incluyendo al grueso del sindicalismo y al sector político. Los militares convocaron a estos para contener la protesta social, y por esa vía, no solo aceptaron a una buena parte del peronismo local sino al propio Perón, quien en 1973 volvió al país y a la presidencia, tolerado y hasta aplaudido por muchos de aquellos que lo habían derrocado. La cuestión peronista llegó por esta vía a una solución bastante inesperada.

Por su parte el peronismo, unido inicialmente por la desgracia y por la lealtad al líder ausente, se fue haciendo cada vez más diverso y contradictorio, y terminó en los años setenta inmerso en una verdadera guerra civil, que Perón no pudo controlar. Desde 1955, abandonado por muchos y huérfano del apoyo estatal, el peronismo se había concentrado en los trabajadores y sus sindicatos. Aunque se ocuparon principalmente de los intereses gremiales, éstos incursionaron con éxito en el escenario político, aprovechando las brechas abiertas en el antiperonismo. El acatamiento al líder y el reclamo de su vuelta fueron consignas unificadoras y galvanizadoras. Pero entre las numerosas cabezas locales hubo un gran debate sobre las alternativas estratégicas: construir un peronismo sin Perón, integrado y centrado en los sindicatos, o aceptar que su liderazgo era tan imprescindible como imposible de desafiar.

A la vez, el peronismo cambió. Fue creciendo con nuevos partidarios y militantes, que provenían especialmente de la generación más joven. Enfrentó problemas inéditos, como el de las empresas extranjeras, y se abrió a nuevas corrientes ideológicas, originarias de la izquierda, del nacionalismo popular o del catolicismo, que aprovecharon la declinación de los controles de ortodoxia. En el movimiento las posiciones se diferenciaron, los conflictos de la sociedad y la política se instalaron en su seno, y cobró forma una nueva variante peronista, que unió la militancia radicalizada con la lucha armada. Por esa vía, la referencia unificadora a la figura distante de Perón resultó cada vez más ambigua.

Los verdaderos propósitos de Perón fueron siempre una incógnita, que desveló a sus contemporáneos. Se preocupó sobre todo por mantener su liderazgo, desarticular alternativas que lo dejaran de lado y contener las nuevas expresiones del peronismo mediante la actualización y diversificación de su discurso. Por otra parte, supo encontrar el lado ventajoso de la proscripción. No tuvo que poner a prueba en elecciones el postulado carácter mayoritario del peronismo, y la distancia le permitió

desarrollar lo que llamó un estilo *papa!*: conformar a todos, consagrar, excomulgar y readmitir. A lo largo de sus dieciocho años de exilio, esto le permitió primero bloquear la democracia proscriptiva propuesta por sus adversarios, y luego negociar con los militares desde la indiscutida posición de jefe del movimiento popular.

### *De la democracia proscriptiva al cambio de estructuras*

Hasta su derrumbe en 1966, la vida política tuvo una existencia inestable y agitada. Preocupados por mantener excluidos a los peronistas, los militares vigilaron a los gobiernos civiles e intervinieron una y otra vez. Esta injerencia permanente, sumada a las presiones del peronismo y los avatares del ciclo económico, hizo que los gobiernos electos de Frondizi e Illia recorrieron un camino estrecho y lleno de acechanzas, hasta terminar derribados por sus tutores.

Los partidos políticos no contribuyeron sustancialmente a mejorar o al menos mantener la institucionalidad democrática. Conservadores, democristianos y socialistas se dividieron entre quienes querían acercarse al peronismo y quienes mantenían el antiperonismo puro; un sector del socialismo, atraído por la experiencia cubana, se volcó a la revolución y dejó de preocuparse por la democracia. La UCR también se dividió. La UCR Intransigente, liderada por Frondizi, nunca llegó a pesar en su gobierno; Frondizi ignoró a su partido y al Congreso y confió más en la negociación directa del gobierno con las grandes corporaciones. La UCR del Pueblo se concentró inicialmente en derribar a Frondizi, apelando a los militares. Desde 1963, durante la presidencia de Illia, su contribución institucional mejoró, pues intentaron reintroducir gradualmente al peronismo y ampliar la sustentación de las instituciones democráticas. Pero entonces el humor político general ya había cambiado, y esta compleja operación generaba pocas ilusiones.

En el ánimo colectivo, la inestabilidad de la democracia tutelada había abierto el camino de otro propósito: descartar de momento la aspiración institucional y encarar lo que se denominó un *cambio de estructuras*, que eventualmente creara las condiciones para esa democracia institucional. A eso había apostado Frondizi en 1958. Pese a su fracaso, se mantuvo la ilusión de constituir un *frente nacional*, herramienta política para el cambio estructural, que habría de integrar al pueblo peronista, los empresarios, las fuerzas armadas y la iglesia; la idea era tan atractiva como difícil de llevar a la práctica. Por entonces, otros grupos políticos, de la familia de la izquierda, pensaban en un frente en el que el pueblo peronista marchara conducido por dirigentes populares y revolucionarios.

Esas propuestas se basaban en la aspiración común, vaga e imprecisa, a un cambio sustancial, revolucionario, que estaba presente en los discursos políticos más diversos. Había un punto en común: ninguno de ellos asignaba importancia alguna a la democracia institucional, cuestionada por irrelevante y por entorpecer la necesaria profunda transformación. Por una u otra razón, casi nadie se lamentó cuando en 1966 los militares establecieron una dictadura, disolvieron los partidos políticos y, para que no quedaran dudas, transfirieron sus bienes al estado.

Por su propio camino, las fuerzas armadas realizaron un tránsito similar al del resto de la opinión. En 1955 habían abandonado el profesionalismo cultivado durante el peronismo y desde entonces revitalizaron su actitud mesiánica. Se trataba a la vez de tutelar las instituciones de la república y de salvaguardar los superiores intereses de la nación, amenazados sucesivamente por el peronismo y el comunismo. Tutores de los gobiernos civiles, se involucraron en las luchas políticas y así introdujeron sus conflictos en el interior de la institución. Pagaron el precio de los enfrentamientos intestinos, que estallaron a la vista de todos en 1962 y 1963, algo que era inadmisibile desde el punto de vista castrense.

En 1963 los militares, aunque reticentes con el gobierno de Illia y su intención de institucionalizar el peronismo, se apartaron, para reconstituir el orden y la jerarquía internos. Por entonces se había generalizado entre ellos el desencanto con la opción institucional proscriptiva, y crecía en cambio el nuevo entusiasmo por el llamado cambio de estructuras. En la visión militar, este cambio aunaba el desarrollo económico, la seguridad nacional y la integridad de los valores tradicionales.

En 1966, con la dictadura del general Onganía, decidieron hacer una revolución desde el poder. El cambio de estructuras consistía en barrer con la representación política, acallar los conflictos a golpes de autoridad y encaminarse hacia una transformación profunda de la economía y el estado. Al cabo, se podría implantar un nuevo tipo de representación política que, apartándose sustancialmente de la ley Sáenz Peña, incluyera las llamadas organizaciones naturales de la sociedad. Había en este orden social y político imaginado un componente católico tomista que era afín con la idea peronista de la comunidad organizada, y que asignaba a los sindicatos un papel representativo. Por esta vía también, los militares comenzaron a mirar de una manera más comprensiva al peronismo, en quien descubrían una cierta afinidad. Esos propósitos concluyeron abruptamente con la movilización social y política desencadenada en 1969.

## 2. El estado y las corporaciones

Débiles y escasamente legítimas, las instituciones representativas resultaron poco adecuadas para canalizar los conflictos sociales. Estos se desarrollaron y amplificaron en un juego ríspido y desgastante, protagonizado por el estado y sus agencias de un lado, y las diferentes corporaciones de intereses del otro. Aunque este espacio de negociación, poco expuesto al público, no funcionó mal en esos años, sin embargo contribuyó a exacerbar los conflictos políticos y a reducir la capacidad de intervención y regulación de un estado convertido en preciado botín. El conflicto corporativo dominó la escena hasta 1970; desde entonces permaneció un poco oculto por la gran movilización política y social, con la que confluyó en el final catastrófico de 1976.

### *El estado interviene y concede*

Un estado planificador y tecnocrático, capaz de impulsar el desarrollo económico, alimentó el imaginario de la época y constituyó la aspiración común de las gestiones de Frondizi, Illia y Onganía. Proliferaron los planes generales de desarrollo, que rara vez llegaron a tener efectos concretos, y los regímenes promocionales, sectoriales o regionales, que en cambio tuvieron consecuencia importantes y beneficiarios específicos. Las inversiones extranjeras recibieron un tratamiento especial, consistente en diversos tipos de privilegios y exenciones. Las franquicias otorgadas a determinados grupos empresarios fueron a menudo concesiones graciosas o prebendas por parte de un estado con una renovada capacidad para dar y autorizar.

Por otra parte, el ciclo económico de *stop and go*, con su recurrente crisis trienal, expandió en otro sentido la intervención del estado. Para regularlo apeló a la modificación del tipo de cambio, las tarifas, el precio del combustible o el nivel de salarios, todas decisiones que tenían un impacto inmediato. Por ese lado, el estado desarrolló también una enorme capacidad para distribuir y conceder.

En estas décadas el estado fue cada vez más grande: pocas áreas de la vida económica o de las relaciones entre los actores quedaban al margen de su acción. A la vez era un estado debilitado. Se sumaban la falta de legitimidad y fuerza política de sus gobernantes, el desordenado crecimiento de sus agencias y la sistemática instalación de nuevos funcionarios provenientes de las corporaciones a las que el estado debía controlar, o ligados con ellas. Así, la iglesia católica se interesó en el ministerio de Educación, los grandes productores rurales en el de

Agricultura, los industriales en el de Industria, los médicos en el de Salud Pública y los sindicatos en el de Trabajo. Fueron burocracias bifrontes; se instalaron en un estado convertido en apetecible botín que, adecuadamente presionado podía poner, *pro domo sua*, su huevo de oro.

*Los empresarios, las fuerzas armadas y la iglesia*

Las corporaciones se multiplicaron para defender sus intereses y participar de los órganos estatales de concertación. Profesionales y empresarios de todo tipo organizaron cámaras, colegios, cooperativas, uniones y federaciones. Cada uno buscó una ley regulatoria, una tarifa, un precio sostén, una línea de crédito. Algunas, por su envergadura, dan cuenta de la concentración y extranjerización de la economía: las Cámara de Comercio y de la Construcción, la Asociación de Bancos o la Bolsa de Cereales, donde coexistían los representantes de los sectores tradicionales con los gerentes de las empresas extranjeras, podían también influir en la política económica general.

Dos organizaciones empresarias se constituyeron para la discusión pública de las grandes políticas estatales. ACIEL reunió al sector más concentrado, defendió las políticas económicas liberales y estableció buenas vinculaciones con las fuerzas armadas. La Confederación General Económica se apoyó en empresarios chicos y sectores provinciales, defendió la industria nacional y la protección estatal y se vinculó con los políticos radicales y socialistas y con los sindicatos. Sus dirigentes lograron implantarse exitosamente en la discusión pública, y a la vez hacer excelentes negocios personales. Tal fue el caso de José Ber Gelbard, dirigente de la CGE que en 1970 llegó a organizar un gran conglomerado para la fabricación de aluminio -ALUAR- con un grupo empresarial amigo y un conjunto de altos oficiales de la Aeronáutica, quienes aseguraron una espléndida prebenda estatal para la empresa. No fue un caso excepcional: la intervención de un estado así debilitado, hecha en nombre de intereses generales, frecuentemente concluyó en acuerdos colusivos y beneficiarios singulares.

Las fuerzas armadas tuvieron una importante participación en el juego corporativo, ya sea desde el llano, cuando oficiaban de tutores de los gobernantes, o cuando se hicieron cargo de la conducción del estado. Sus relaciones con los empresarios y los sindicatos -el otro actor principal- variaron de acuerdo con las presiones externas y el juego de las líneas internas. La aspiración al desarrollo económico y a la autarquía los acercó al *establishment* económico, que sin embargo suscitó desconfianza en el ala más nacionalista, por el predominio del sector extranjero. Su aspiración al orden los enfrentó con los sindicatos rebeldes, aunque el



ala más corporativa se ilusionó con la perspectiva de verlos integrados en un orden social diferente y no conflictivo.

La iglesia asumió la defensa de un interés sectorial significativo: el extenso sector educativo católico, que el estado subvencionaba. Más en general, y fundándose en la doctrina social de la iglesia, se ofreció como árbitro reconocido e insospechado en los conflictos sociales. Los intelectuales católicos, que participaron de diversas experiencias autoritarias, vieron en las fuerzas armadas la posibilidad de la gran ingeniería social: la construcción de un orden cristiano, jerárquico y comunitario, en cuya base se encontraban los sindicatos. Hubo por entonces otras lecturas de esa doctrina social, que condujeron a la militancia revolucionaria.

### *Los sindicatos*

Los sindicalistas pasaron en pocos años de la expulsión a la integración. En 1955 las organizaciones fueron intervenidas, la ley gremial derogada y sus dirigentes proscritos. Pocos años después, la ley de Asociaciones Profesionales había sido repuesta y los dirigentes peronistas controlaban los sindicatos y la CGT. En el tránsito, se había renovado y fortalecido la dirigencia, que pasada la experiencia de la resistencia, se volcó a la participación y la negociación económica y política.

Los sindicatos se fortalecieron institucionalmente, amparados por las agencias estatales y por las empresas. La cuota sindical, descontada por planilla, les permitió ampliar la oferta de servicios y así robustecer la identificación de los trabajadores con sus organizaciones, que complementaba la que venía de su común identidad política.

Se consolidó entonces lo que sus adversarios llamaron la *burocracia sindical*: un elenco de dirigentes que manejaron sus sindicatos de manera centralizada. Con la aquiescencia de los funcionarios gubernamentales, se aseguraron la permanencia sin límite. Repartieron beneficios entre los amigos, cooptaron posibles opositores o los apartaron de manera violenta, pues por entonces se generalizó el matonismo sindical. El ciclo económico definió el escenario de su acción. Se concentraron en la defensa del salario, permanentemente afectado por la inflación, y de la fuente de trabajo, amenazada por el proceso de concentración y el cierre de empresas. Además de las negociaciones con las patronales, se apeló recurrentemente al estado, para asegurar el nivel del salario real y sostener a las empresas que amenazaban cerrar.

Los sindicatos tuvieron presencia en el escenario de la concertación sindical y también en el electoral, a través de los partidos

neoperonistas y de las 62 Organizaciones Peronistas, un agrupamiento que asumía la representación política de los trabajadores peronistas. El dirigente metalúrgico Augusto Vandor fue experto en combinar la amenaza de una gran movilización con la negociación flexible, desarrollada en ámbitos recoletos. El Plan de Lucha de 1964, con la serie de ocupaciones de fábricas, fue la culminación de este estilo, en el que muchos quisieron ver una amenaza al orden social.

Nada estaba más lejos de las intenciones de estos sindicalistas, aunque en verdad no era clara la estrategia que guiaba esta lucha táctica, eficiente en lo sindical pero que en lo político se confundía en el cuadro más complejo del peronismo. Es posible que los sindicalistas aspiraran a constituir una organización política propia -algo así como un nuevo partido Laborista-, y a mantener la identidad peronista pero colocando en un segundo plano al líder en el exilio. Este "peronismo sin Perón" fue confrontado por éste en 1965, aunque el desarrollo de este conflicto fue interrumpido por el golpe militar de 1966, que muy rápidamente aplicó golpes apabullantes al sindicalismo vandorista.

### *El botín*

La dictadura de Onganía suprimió los aspectos más visibles de la puja cotidiana y la confrontación pública de intereses, no solo con actos de autoridad sino inclinando la balanza en favor del sector más fuerte, integrado por las grandes empresas instaladas en los sectores básicos. Como se verá en seguida, el proyecto fracasó de manera rotunda. Pero antes ya se había puesto en evidencia la ineficacia del aparato estatal que, más allá de las ilusiones de los militares, se encontraba fracturado y manejado por burocracias de dudosa lealtad.

Un caso revelador fue el de la reforma del sistema de servicios de salud. Desde la secretaría de Salud Pública, y sin duda con el aval presidencial, un grupo de funcionarios, de tradición sanitarista, impulsó su centralización y unificación, y realizó una compleja negociación con la corporación médica. Pero desde la secretaría de Promoción de la Comunidad, otro grupo de funcionarios, en diálogo con los gremialistas, impulsó el proyecto finalmente concretado, de generalización de las obras sociales, según el modelo ya existente en muchos sindicatos. Lo más curioso es que ambas secretarías eran parte del mismo ministerio de Bienestar Social. La ley de Obras Sociales se aprobó en 1970, cuando ya comenzaba la retirada militar, y significó para los sindicatos, los grandes ganadores en esta negociación, disponer de una enorme masa de recursos.

### 3. Movilización, paroxismo y final

Al margen de los partidos y las organizaciones corporativas, en la sociedad se desarrollaron otros canales de expresión de sus aspiraciones y conflictos, que salieron a la luz con el Cordobazo de mayo de 1969. Emergió entonces una Argentina movilizada, ilusionada y capaz de llevar la conflictividad al punto del paroxismo, y a la espantosa catarsis que presidió la más terrible de las dictaduras militares.

#### *Los inicios*

En los últimos años del peronismo despuntó una renovada conflictividad social, limitada por el liderazgo de Perón, la legitimidad del gobierno y la eficacia de las estructuras estatales de contención. Luego de 1955 se desplegó ampliamente, combinándose con las tensiones surgidas de la transformación de la economía y de la proscripción peronista.

En el mundo obrero se sintieron los efectos de los criterios de racionalización introducidos por las empresas de capital extranjero. Afectaron la ocupación y las condiciones de trabajo y difundieron un estilo gerencial eficiente que estimuló la acción sindical dura, centrada en la planta de trabajo y la empresa. En otros ámbitos, como el estudiantil, los conflictos comenzaron a tener un matiz exasperado, revelador de los inicios del agotamiento del proceso de movilidad e incorporación que caracterizaba a la sociedad desde principios de siglo. La tensión política agregó otra dimensión. Al margen de los partidos y las corporaciones, los conflictos se dirimieron de manera más dura; por ese camino la violencia, que apareció primero incidentalmente, fue haciéndose habitual.

En 1956 el gobierno militar sofocó un levantamiento peronista, fusiló a algunos militares y ejecutó de manera clandestina a un grupo de civiles. Fue un salto cualitativo en el empleo de la violencia por el estado. En 1959 las fuerzas armadas aplicaron el plan Conintes para reprimir la movilización sindical, y en 1966 el gobierno de Onganía apaleó ostentadamente a obreros, estudiantes y opositores varios. Junto con este uso público de la fuerza del estado comenzó a desarrollarse otro, clandestino, aplicado por policías y militares, cuyo ejemplo paradigmático fue la tortura y muerte del joven dirigente sindical peronista Felipe Vallese.

Del lado del peronismo, hubo sabotaje fabril y bombas caseras, llamadas "caños". Abierto a nuevos discursos, el peronismo duro o disidente se vinculó con grupos nacionalistas, que aportaron ideas y consignas, y

sobre todo una tradición de acción violenta. En los sectores juveniles del socialismo y el comunismo, muchos se incorporaron a la llamada “nueva izquierda”, clandestina e insurreccional; unos cuantos pasaron por Cuba, y algunos crearon las primeras organizaciones armadas, asumiendo el argumento de que el poder se asentaba en el fusil. Otros se ilusionaron con encauzar al peronismo por la ruta revolucionaria, desde fuera o desde adentro. Por otro camino, llegaron a conclusiones parecidas los jóvenes militantes católicos que asumieron la “opción por los pobres” y sostuvieron que la violencia “de abajo” estaba justificada por la “de arriba”.

Todas estas ideas fueron muy atractivas entre los jóvenes, no limitados por las viejas opciones políticas. Antes de 1969, animaron infinidad de organizaciones que se creaban, fusionaban, dividían o desaparecían. Apenas se manifestaron públicamente, salvo en la universidad, donde el activismo estudiantil pasó de la lucha por la renovación académica a la contestación abierta y la conversión de las aulas en semillero de la revolución anunciada.

#### *La movilización del pueblo*

El 29 de mayo de 1969 se produjo en Córdoba un estallido social protagonizado por los obreros, los estudiantes y el resto de la población, que catalizó las protestas acumuladas y generó una amplia movilización, dirigida contra la dictadura y el imperialismo. Desde entonces, y hasta 1973, la movilización se expandió por toda la sociedad, puso en jaque al régimen militar y lo obligó a llamar a elecciones y a entregar el poder.

El sindicalismo cordobés se convirtió en modelo, por su espíritu democrático y anti burocrático, su combinación de reivindicaciones inmediatas con prospectos más generales de una nueva sociedad y su capacidad para integrar a peronistas y no peronistas. El movimiento fue extendiéndose, y hacia 1972 ya había arraigado en el área metropolitana de Buenos Aires, el baluarte de la dirigencia sindical constituida.

En muchas ciudades – Rosario, Tucumán, Mendoza y otros centros menores– estallaron puebladas, a partir de cuestiones circunstanciales que fácilmente se integraban en la perspectiva común de la desobediencia y el rechazo de la injusticia. En otros lugares fueron los productores locales, afectados por alguna medida económica. En el nordeste, esforzados militantes católicos organizaron ligas agrarias campesinas que integraron el reclamo por los precios del algodón o la yerba mate con vislumbres de un nuevo orden social. La protesta se generalizó, al

margen de las representaciones corporativas establecidas. Cada grupo buscó la manera de ponerse al servicio del pueblo: artistas que salían a pintar paredones, cantantes que protestaban, maestros que querían aprender de sus alumnos o psicoterapeutas que organizaban comunidades de debate con sus pacientes.

Una formidable ilusión impulsó este movimiento. Había otra sociedad posible, que podía construirse entre todos. Sus males eran evidentes: la explotación imperialista, la opresión del estado, la injusticia y la violencia del sistema. La división también era clara y de un profundo contenido ético: se estaba con el pueblo o contra el pueblo, sin términos medios. Construir la nueva sociedad solo exigía aunar su voluntad, y eventualmente, apelar a una violencia fundadora, ampliamente justificada por la meta propuesta. Fue en ese terreno que la acción armada y el asesinato, que ya empezaban a hacerse comunes, encontraron una acogida cálida.

Esta ilusión, tan común en el mundo entonces, convivió con otra específicamente local: la vuelta de Perón, un evento en el que una masa enorme de argentinos tenía puestas sus esperanzas, ya fuera para que retornara la edad de la abundancia que muchos aún recordaban, ya para que se iniciara la construcción de una nueva era, igualitaria y socialista. Muchas cosas diferentes podían ser dichas en nombre de Perón, pero todas tenían en común esta idea de un futuro venturoso.

Ambas ilusiones se potenciaron. Coincidían en el espíritu general y también en la calificación de los enemigos, y aunque había diferencias, por entonces nadie ponía mayor énfasis en puntualizarlas. Las diferencias empezaron tener importancia cuando la movilización social comenzó a buscar una expresión política.

### *Alternativas políticas*

Cualquier propuesta política de entonces comenzaba por la toma del poder por el pueblo, o más exactamente en nombre del pueblo. ¿Por que camino y para qué? En este mundo ilusionado estuvo ausente la alternativa de la democracia representativa y los partidos, así como cualquier otra variante gradualista o reformista. Desde la izquierda, algunos prestigiosos sindicalistas propusieron centrar la lucha en la clase obrera, conducida por una dirección clasista. Agustín Tosco, destacado dirigente gremial cordobés, animó un frente político de masas amplio, que reuniera las diversas corrientes contestatarias y de izquierda. Pero a la hora de la verdad, la mayoría de sus seguidores optó por su identidad peronista.

Otra alternativa la ofrecieron las organizaciones armadas, que proliferaron desde fines de los sesenta, siguiendo el ejemplo cubano. La violencia se consideró un medio legítimo, incluyendo la muerte de quien la mereciera o simplemente fuera un obstáculo. Algunas intentaron instalarse en el medio rural, pero la mayoría prefirió las acciones urbanas, que combinaban la espectacularidad con la facilidad para el ocultamiento. Por entonces, se trataba de reunir recursos y armas, demostrar la impotencia del estado, ganar la simpatía de la sociedad distribuyendo parte de lo apropiado, y sobre todo, atraer nuevos militantes y hacer crecer la organización. A través de diversos canales se conectaron con los distintos grupos políticos crecidos con la movilización social, a los que propusieron un potencial sentido revolucionario.

El éxito fue variable; muchas organizaciones quedaron en el camino o se fusionaron con otras. El Ejército Revolucionario del Pueblo o ERP, de orientación trotskista y latinoamericanista, demostró mayor eficacia militar y logró predicamento entre los sectores contestatarios, pero su organización política, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, no trascendió los límites de los partidos de izquierda.

Montoneros logró trascender este escenario marginal e instalarse en el centro de la política. Sus primeros dirigentes, que provenían del campo católico y nacionalista, se identificaron lisa y llanamente con el pueblo peronista, y le hablaron invocando a Perón, quien no los desmintió. Sus enemigos eran los militares y la oligarquía pero sobre todo los peronistas traidores enquistados en el movimiento, y en particular la burocracia sindical. Así, combatieron simultáneamente por la toma del poder del estado y por el poder dentro de un movimiento peronista cuya vacancia futura vislumbraban. Por otra parte, asumieron la violencia asesina como un instrumento legítimo y prioritario: su acto bautismal fue la muerte del general Aramburu, muy celebrada por los peronistas, y desde entonces, recurrieron regularmente al asesinato ejemplificador y justiciero, alternando entre sus víctimas militares represores y burócratas sindicales. Superando una cierta ineficiencia militar inicial, crecieron espectacularmente dentro del campo peronista y atrajeron a una parte sustancial de los sectores juveniles que buscaban una inserción política en el campo revolucionario. La organización de la Juventud Peronista fue lo que les permitió diferenciarse de las restantes agrupaciones armadas, e instalarse como uno de los grandes actores de la política.

*Represión y elecciones*

La movilización de la sociedad frenó los proyectos refundacionales del general Onganía. Hacia 1971, preocupadas por la contestación social y el desafío guerrillero, las fuerzas armadas buscaron una salida. El general Lanusse, nuevo presidente, enfrentó la oleada contestataria con la represión y la negociación.

La represión reveló la falta de unidad entre los militares. En algunos casos actuaron dentro de la ley, que se adecuó para poder enjuiciar y condenar a los acusados de acciones terroristas. Pero a la vez, comenzaron a practicar la represión clandestina, de acuerdo con los métodos enseñados por los norteamericanos en Panamá o por los oficiales franceses veteranos de Argelia. Así, hubo muchos asesinatos de militantes, y una masacre de detenidos en la prisión militar de Trelew, en 1972.

Por otra parte, para contener y canalizar la movilización, Lanusse se propuso recrear los escenarios de negociación, con las corporaciones y con las fuerzas políticas. Para encauzar los reclamos reivindicativos sectoriales, restableció el diálogo con la Confederación General Económica y con la CGT, a la que concedió la ley de Obras Sociales. Para restablecer el régimen democrático institucional convocó a las fuerzas políticas al Gran Acuerdo Nacional. A diferencia de 1955, los militares admitían ahora al peronismo y al propio Perón, en tanto éste aceptara las reglas, renunciara a su propia candidatura y cortara sus vínculos con las organizaciones armadas. El acuerdo nunca se concretó formalmente, pero en los hechos, Perón retornó al país en noviembre de 1972, aceptó las reglas electorales y acordó con las restantes fuerzas políticas opositoras, aunque sin romper con Montoneros. Inclusive designó como candidato presidencial a Héctor Cámpora, que tenía muy buenas relaciones con las organizaciones juveniles.

La convalidación de la salida electoral fue un golpe durísimo para todos los grupos que propiciaban alguna salida revolucionaria, y sobre todo para los que invocaban el nombre de Perón. También para Montoneros. Éstos sin embargo captaron rápidamente tanto la inevitabilidad como las posibilidades de la coyuntura electoral para librar el combate decisivo contra los militares y también contra sus competidores en el peronismo.

Montoneros redujo las acciones militares y organizó, rápida y eficazmente, una vasta organización legal de masas, que captó y encuadró a buena parte de los grupos de activistas existentes. La nueva Juventud Peronista reunió a los militantes estudiantiles, gremiales y barriales, bajo la estricta dirección política de la organización. Sumando su ganado prestigio y el aval no desmentido de Perón, desarrollaron una

notable capacidad de movilización, que fue decisiva durante la campaña electoral. Montoneros y JP ganaron en la calle, con concentraciones masivas, en las que se ponía de manifiesto su capacidad para encuadrar importantes contingentes militantes, y marcarlas a fuego con sus símbolos y consignas.

Desde su perspectiva, la campaña electoral de 1973, más que el camino hacia una democracia de partidos, fue una herramienta para la toma del poder, derrotando simultáneamente al enemigo militar y a los enemigos internos, en particular los *burócratas* sindicales. Éstos vieron con desconfianza al candidato designado por Perón, participaron a regañadientes de la campaña y quedaron incluidos entre los perdedores en la elección del 11 de marzo. Durante el primer mes de gobierno de Cámpora, Montoneros y JP mantuvieron el tono de la movilización y avanzaron en la ocupación de posiciones en gobernaciones, ministerios y universidades. Fue su hora más gloriosa.

Desde la perspectiva de las fuerzas políticas, en cambio, lo ocurrido en 1973 fue la restauración de la democracia institucional. No les faltaban razones. Los tres poderes funcionaron razonablemente bien y las fuerzas armadas se subordinaron al poder civil. A diferencia de lo ocurrido en las experiencias democráticas anteriores, los opositores se comportaron como adversarios leales e hicieron tanto o más que los oficialistas para consolidar el orden institucional y colaborar con el presidente. Perón trató con consideración a las fuerzas opositoras y tuvo una actitud respetuosa hacia el Congreso. Fue un escenario democrático institucional perfectamente legítimo, quizá porque era de algún modo irrelevante. Fue un complemento vistoso y digno de un poder presidencial de base y de lógica plebiscitaria. Los actores del conflicto social y político habían desarrollado durante esos años otras formas de organización y de participación y representación. El país fue sacudido por conflictos cada vez más dramáticos, pero estos no transcurrieron en el Congreso sino en otros ámbitos.

### *Perón al poder*

La presidencia de Cámpora fue breve, pues renunció seis semanas después de asumir. En setiembre de 1973 Perón fue elegido presidente. Dieciocho años después de su destitución, fue plebiscitado por sus partidarios y por quienes, votando por la oposición, compartían la idea de que era su turno y que solo él podía destrabar la crisis social y política que, pese a las elecciones, seguía desarrollándose. Con su carisma renovado,



Perón concitó voluntades y aspiraciones muy diferentes, que iban desde el restablecimiento del orden hasta la construcción del socialismo. Esa opinión, que se expresaba en diversas formas de adhesión, le confirió un poder amplio, no limitado por otras instancias institucionales ni mellado por la profunda división de su movimiento.

Las diferencias entre los distintos grupos que reclamaban su liderazgo ya se habían hecho públicas. El 20 de junio de 1973, en la inmensa manifestación reunida en Ezeiza para recibirlo en su regreso definitivo al país, los sectores tradicionales del peronismo, que habían formado su propia fuerza de choque, enfrentaron a Montoneros/ JP. Apareció en escena el grupo parapolicial posteriormente conocido como *la Triple A*. La matanza de la jornada -en su mayoría de militantes de JP- indicó el nuevo rumbo del conflicto entre estos dos sectores -la *patria socialista* y la *patria peronista*- y también la elección de Perón, respaldando al sector tradicional del peronismo y respaldándose en él.

Montoneros quedó apesadumado entre su discurso de acatamiento pleno al líder, que estaba en la base de su éxito entre los peronistas, y la decisión de Perón de desautorizarlo y enfrentarlo. El conflicto se dirimió en las calles y plazas -donde ambos sectores movilizaron vastos contingentes-, en los espacios políticos y sindicales -de donde Montoneros fue sistemáticamente desalojado-, y en la confrontación solapada de los aparatos armados. Un episodio significativo fue el asesinato del secretario general de la CGT José Rucci, uno de los más fieles aliados de Perón, perpetrado pero no declarado por Montoneros. El conflicto culminó, de manera espectacular, en la celebración del 1° de mayo de 1974, cuando Montoneros/JP abandonó la Plaza de Mayo, para anunciar luego su vuelta a la clandestinidad. Perón murió un poco después, de modo que no llegó a constatarse una eventual disminución de su liderazgo.

El conflicto más difícil de resolver estaba en otra parte. Hacia 1973 el crecimiento cíclico de la economía había llegado al punto culminante; por entonces la inflación exacerbó la puja distributiva, anticipando la crisis y el reajuste. El triunfo peronista agudizó el problema pues se manifestaron muchas expectativas largamente insatisfechas. Perón volcó sobre los empresarios nacionales los habituales recursos de protección estatal, y concedió a los gremialistas una nueva ley de asociaciones profesionales que robusteció su poder en los sindicatos. Pero el meollo de su política estuvo en el fortalecimiento del estado y la regulación de la confrontación de intereses. La clave era el Pacto Social, un gran acuerdo firmado por el estado y las dos mega corporaciones: la CGE, que

reunió a todas las organizaciones empresarias, y la CGT. Haber unificado todas las representaciones corporativas en dos cabezas da cuenta de la inmensa autoridad personal de Perón, y a la vez de la futilidad de tal esfuerzo.

El Pacto Social debía contener la inflación, regular las aspiraciones distributivas y afirmar la autoridad estatal, que en el diagnóstico de Perón estaba profundamente deteriorada. El esfuerzo fue minado inicialmente por la suba internacional del precio del petróleo. Pero lo decisivo fueron los reclamos sindicales, impulsados por la expectativa generalizada de la bonanza prometida y también por la acción de los activistas de base, afines con las organizaciones contestatarias. Los empresarios hicieron lo suyo; optaron por no resistir ningún reclamo salarial, trasladar los aumentos a los precios y jugar con su dominio del mercado. Como dijo Perón en su última aparición pública, el 12 de junio de 1974, el Pacto Social había fracasado por la falta de compromiso de sus firmantes, incluyendo los que, simultáneamente, reiteraban su decisión, algo retórica, de dar la vida por Perón.

Muerto Perón, y gobernando su esposa Isabel en medio de la crisis económica, el conflicto corporativo se desbordó. Isabel y su ministro López Rega intentaron una estabilización clásica y particularmente dura, con devaluación y suba del precio de los combustibles. Los sindicalistas respondieron con una huelga general contra el gobierno peronista -hecho inédito- y lograron un aumento salarial masivo. Los efectos de la estabilización desaparecieron y la inflación se desbocó. Simultáneamente, se había desatado la guerra abierta entre los Montoneros en retirada y las bandas parapoliciales armadas por López Rega, que sembraron las calles de cadáveres.

#### **4. El *Proceso de Reorganización Nacional***

##### *El poder militar*

Tres crisis concurren en 1976 para la catastrófica culminación del proceso de movilización revolucionaria desencadenado en 1969. En primer lugar, el desborde de los conflictos corporativos y la incapacidad total del gobierno peronista para encauzarlos. En segundo lugar, una incapacidad similar para controlar el desborde de la violencia y los asesinatos, más notable si se considera que los dos grandes partidos armados -ERP y Montoneros- se encontraban derrotados, diezmados y en retirada luego de algunos fracasos espectaculares en 1975. Finalmente,

fue la crisis del régimen democrático plebiscitario instaurado en 1973, al que la muerte de Perón y la división del peronismo habían privado de su base de sustentación. En cuanto a su costado institucional y representativo -los partidos, el Congreso-, nunca demasiado significativo, lo ocurrido en los meses previos al 24 de marzo de 1976 puso en evidencia su escasa significación y casi nula capacidad de acción.

Del poder militar instaurado en 1976 puede destacarse tanto su excepcionalidad como su enraizamiento en tradiciones previas. Todo lo relacionado con el terrorismo clandestino de estado vigente en esos años es hoy afortunadamente bien conocido y contundentemente juzgado. Baste señalar la cuidadosa planificación, el necesario involucramiento de las instituciones militares todas, la magnitud del número de víctimas, aún impreciso, y su pertenencia a todos los ámbitos críticos o disidentes de la sociedad.

Pero a la vez, conviene señalar sus raíces, pues estos militares no fueron un *demonio* ajeno a la sociedad que les dio origen, los avaló o los toleró. En primer lugar la violencia. El terrorismo clandestino de estado llevó a límites extremos y horrorosos una espiral de violencia que nació a comienzos del siglo XX, cuando comenzaron a pronunciarse las palabras y los discursos que transformaban a los adversarios políticos en enemigos que debían ser destruidos. Desde la década de 1950, la espiral se aceleró y se hicieron habituales la violencia física y el asesinato, legitimados por el prospecto de algún nuevo orden -hubo varios- que justificaba cualquier medio. Pocos quedaron fuera de esta ilusión, y en cada giro ocurría que las víctimas se convertían en victimarios. En 1976 los militares le dieron el último y más violento envión a la espiral. Mataron en una escala desconocida, y además utilizaron los recursos del estado, clandestinamente, de noche. Al crimen se agregó la subversión de lo que debía ser el garante del orden y los derechos.

También está la raíz del nacionalismo malsano. Los militares se proclamaron salvadores de la nación, extremaron la tradición de la homogeneidad nacional y la exclusión, catalogaron a los disidentes como apátridas y tacharon las críticas del mundo de conspiración anti argentina. Finalmente, se reconoce el autoritarismo tecnocrático. La *reorganización nacional* que proclamaron fue concebida como una vasta obra de ingeniería política y social, que requería de cuerpos técnicos eficientes -los de las fuerzas armadas- y sobre todo necesitaban unidad de mando. La propuesta no era nueva: se la reiteró desde el general

Justo hasta el general Onganía, pasando por Perón o Frondizi; pero el fracaso fue mucho más espectacular que en ocasiones anteriores.

Paradójicamente, fue una dictadura sin dictador; su presidente estuvo condicionado por el reparto de jurisdicciones entre las tres fuerzas - gobernaciones, ministerios, y hasta intendencias-, y sobre todo por la feroz competencia entre algunos de sus principales dirigentes -Videla, Massera, Menéndez, Galtieri-, embarcados en proyectos personales que dirimieron con los mismos métodos terroristas que usaban contra la subversión. Muchas de las grandes decisiones, como la Guerra de Malvinas, fueron el resultado de esa lucha exacerbada, que empequeñeció sus precedentes.

### *Los despojos de un estado corrompido*

En el diagnóstico militar, para extirpar de raíz el conflicto social recurrente era necesario no solo aniquilar a dirigentes y activistas sino acabar con el sistema de protección estatal y prebendas que alimentaba a empresarios y sindicalistas, implícitamente de acuerdo para exprimir al estado. Coincidieron en esto con el *establishment* empresarial y con el ministro de Economía, defensor de la renovada doctrina neoliberal, que reclamaba la apertura económica y la reducción de subsidios y de controles.

Fue una coincidencia parcial. Aunque la sangría económica y la represión sindical atenuaron el conflicto distributivo, el estado prebendario no desapareció, y hasta cobró un nuevo impulso por la fluidez financiera mundial y el fácil endeudamiento. Sus beneficiarios fueron el sector financiero -convertido en una verdadera timba por la falta de regulación- y el de los contratistas del estado, que sacaron provecho de las vastas obras públicas y de la política de privatización parcial de las empresas estatales. Viejos y nuevos ricos coincidieron en la *patria contratista* y la *patria financiera*, eficaces en el desguace sistemático del estado.

También la corporación militar exprimió a conciencia al estado y se repartió sus despojos. La represión clandestina derivó en la rapiña de los bienes de las víctimas, una vasta empresa en la que participaron todos los rangos de las fuerzas armadas y de seguridad, aun los más elevados. El reequipamiento de las fuerzas armadas, intensificado por el posible conflicto con Chile y Gran Bretaña, fue otra atractiva operación corporativa, lo mismo que el manejo discrecional de las obras públicas o las empresas del estado. Cada una de estas operaciones tenía un nombre y apellido. Los conflictos corporativos se entrelazaron con los personales y se dirimieron con métodos tan bárbaros como los usados en la represión.

Por ejemplo, el control del Ente Mundial 78, que manejó inmensas obras públicas, se zanjó con el asesinato de un general, en beneficio de un almirante.

El gobierno se sumó a quienes, desde otros ámbitos, difundían el nuevo credo, popularizado en la fórmula “achicar el estado es agrandar la nación”. Mientras se desplegaba su nueva capacidad prebendaria, las políticas neoliberales -más eficaces en el recorte que en la eficiencia- achicaron las agencias estatales y redujeron los mecanismos de control. Simultáneamente, el endeudamiento externo le dio a los acreedores y al Fondo Monetario Internacional mayor injerencia sobre las políticas económicas, utilizadas para fortalecer la tendencia neoliberal.

La corrupción de la institución estatal se generalizó. El estado nocturno -el del terrorismo- pudo irremediablemente al diurno, encargado del trámite general. La represión clandestina y el pillaje de las víctimas afectaron de manera insanable a las fuerzas de seguridad, cuyos miembros, con el mismo espíritu, ingresaron pronto en otras áreas delictivas. Los funcionarios y los jueces acataron los mandatos de la amenazante superioridad y se apartaron de las normas. Las normas fueron reiteradamente alteradas, incluso las establecidas por las autoridades dictatoriales, y la noción misma de normatividad retrocedió frente al ejercicio irrestricto de la autoridad. Desde el vértice del estado se practicó una exitosa pedagogía de la corrupción y la arbitrariedad, que lo minó desde adentro, afectó su credibilidad y acostumbó a la población a desenvolverse en un contexto de relativización e incumplimiento de la ley.

#### *Las voces de la sociedad*

Silenciar la sociedad para acallar cualquier voz disidente fue uno de los propósitos centrales del poder militar, que durante tres o cuatro años pudo machacar sin competencia sobre sus temas: el orden, la delincuencia apátrida, la conspiración anti argentina. Las instituciones más fuertes fueron las más fáciles de presionar. Tal el caso de los medios de prensa, los sindicatos o la iglesia, cuyo sector más tradicional apoyó y legitimó a la dictadura. Los partidos políticos tampoco la enfrentaron abiertamente, y se involucraron en las discusiones sobre la eventual salida política, un tema que profundizó la división entre los militares.

En el resto, no hubo expresiones manifiestas y categóricas ni en favor ni en contra de la dictadura. Como ha ocurrido en otros regímenes fundados en el terror, la narración de esta historia requiere más grises que blancos o negros, pues no es fácil distinguir entre el consenso pasivo,

la oposición callada o la resistencia entre las sombras. Para muchísima gente la vida continuó. Algunos asumieron la defensa activa de la dictadura y otros aprendieron las claves para disentir sin suscitar la represión.

Notables fueron las organizaciones defensoras de los derechos humanos, y en particular Madres de Plaza de Mayo, víctimas ellas mismas del terrorismo que denunciaban. Fue admirable su entereza, así como su capacidad para encontrar el punto vulnerable del monolítico discurso militar: el derecho absoluto de una madre. A la larga, sentaron las bases de una alternativa democrática novedosa, con una fuerte dimensión ética. En lo inmediato, los efectos fueron más limitados, pues solo en 1981, atenuado el régimen de terror, su voz se hizo audible. Por entonces la iglesia empezó a distanciarse del gobierno, los sindicatos retomaron sus reclamos básicos y los partidos políticos empezaron a exigir mayor participación. La disidencia creciente se expresó en lugares variados: una columna periodística, un festival de rock, una revista cultural, y hasta algunas manifestaciones callejeras. El 30 de marzo de 1982 los disidentes convocados por la CGT llenaron la plaza de Mayo.

Tres días después se anunció la invasión a las Islas Malvinas, ocupadas desde 1933 por los ingleses y largamente reclamadas por el país. Las fuerzas armadas fueron impulsadas hacia esa salida espectacular por este despertar y por la agudización de la crisis interna, que culminó con la deposición del presidente Viola y su reemplazo por Galtieri. Fue un enorme despropósito, una síntesis de la pésima gestión militar. Pero en lo inmediato la noticia conmovió a toda la sociedad, acalló cualquier voz disidente y reunió en la plaza de Mayo, como en los viejos tiempos, a una multitud que aclamó al general Galtieri, asomado al balcón de Perón. Casi nadie dudaba de que el triunfo era posible y de que sobre él se construiría una nueva Argentina. Fue un momento de enajenación colectiva, que conjugó toda la cultura política del siglo XX, tejida en torno de un nacionalismo soberbio y paranoico.

Apenas dos meses después se produjo la rendición militar, y las aclamaciones se transformaron en gritos destemplados. El reproche por la derrota se extendió a la totalidad del régimen militar, corroído a su vez por la cuestión de la responsabilidad del fracaso. Su crisis fue fulminante, pero en lo inmediato faltó una alternativa política, de modo que los militares, luego de convocar a elecciones, tuvieron una sobrevivencia de algo más de un año. Durante ese lapso la censura se aflojó y comenzó a salir a la luz toda la terrible historia de la represión, de cuyos detalles y magnitud la mayoría se anotició por primera vez. Ese

fue el contexto de la transición a la democracia, concretada en las elecciones de octubre de 1983.

### **III. LA SEGUNDA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA, 1983-2010**

El período de normalidad institucional que se inició en 1983 se prolonga hasta hoy, lo que, a la luz de la tumultuosa experiencia de los cien últimos años, constituye una circunstancia a la vez excepcional y alentadora. En 1983 fue electo el radical Raúl Alfonsín, quien en 1989, unos meses antes del término establecido, transfirió el mando al peronista Carlos Menem. Éste cumplió su mandato de seis años y agregó otro de cuatro, autorizado por la reforma constitucional de 1994. En 1999 lo sucedió el candidato opositor Fernando de la Rúa, sostenido por la alianza de la UCR y el FREPASO; el presidente renunció a fines de 2001, y como previamente lo había hecho el vicepresidente Carlos Álvarez, el Congreso salvó el hiato institucional con la designación del senador peronista Eduardo Duhalde. En 2003 las elecciones presidenciales consagraron al peronista Néstor Kirchner, y las de 2007 a la también peronista Cristina Fernández de Kirchner.

Analizaremos primero el sustento ideológico de esta experiencia democrática –en la que la cuestión de los derechos humanos ocupó un lugar central–, y su capacidad para movilizar a la ciudadanía. Luego, la relación entre el estado y los intereses corporativos, en el marco de la reforma, las privatizaciones y las crisis. En tercer lugar examinaremos la concentración de facultades en el poder Ejecutivo, justificada por la situación de emergencia. Finalmente consideraremos el funcionamiento de la democracia tal como ha existido realmente: los partidos, la ciudadanía y los mecanismos de producción del sufragio.

#### **1. La ilusión democrática y los derechos humanos**

Cruzada por crisis económicas y políticas violentas, la normalidad política se sostuvo por la confianza colectiva, oscilante pero nunca quebrada, en los valores de la institucionalidad democrática. El dato no es menor, si se considera la turbulenta experiencia de las décadas anteriores y el prolongado descrédito de la democracia.

##### *La ilusión de la civilidad*

La nueva fe democrática aparece súbitamente en 1982, con el desmoronamiento del régimen militar y se conforma en contraposición con la imagen de lo que empezó a llamarse el *Proceso*, visto como una fuerza

demoníaca que se abatió sobre una sociedad indefensa y victimizada. Por oposición, la democracia anunciada resumía las bondades de la sana convivencia política y además la potencia para redimir los males humanos. La soberanía de la ley, el respeto de la institucionalidad republicana, el pluralismo, la ética, que subordinaba los medios a los fines y hacía de la vida un valor supremo, la capacidad para construir y realizar el interés general, eran los atributos de una democracia que aunque se decía restaurada, resultaba verdaderamente novedosa.

Una gran ilusión caracterizó esta etapa inicial. Como había ocurrido en los años setenta, se sobredimensionaron las posibilidades de la política para solucionar los males sociales. Esta ilusión, algo ingenua quizá, fue el sustento más sólido -casi el único- para la construcción democrática, hecha sin tradiciones, sin políticos y hasta casi sin ciudadanos.

El nuevo discurso interpeló eficazmente a la sociedad y construyó un colectivo político: la ciudadanía o la civilidad. La integraban los hombres de buena voluntad y recta moral que, antes o más allá de identificaciones partidarias o de opciones divisivas, privilegiaban aquellos valores y principios y encaraban la tarea de la construcción democrática. La ciudadanía estuvo activa en la calle y en el debate, aplastó cualquier expresión débil, contemplativa o conciliadora con el pasado dictatorial y apuntó a un futuro en el que la democracia obraría con toda su capacidad reparadora. Raúl Alfonsín encarnó este espíritu público, y en sus actos de campaña lo expresó en el rezo laico que combinaba el preámbulo constitucional con la promesa del pan, la salud y la educación. En octubre de 1983 se impuso, de manera algo sorpresiva, al candidato peronista Italo Luder, todavía atado a las viejas formulas del discurso peronista.

### *Juzgar a los represores*

En el núcleo de creencias de la civilidad estaba la cuestión llamada de los derechos humanos: es decir, la investigación sobre las víctimas de la represión y el juicio y castigo a los culpables. Fue una de las prioridades de Alfonsín, uno de los pocos políticos que había militado en el terreno de los derechos humanos durante la dictadura. Otros militantes, así como personalidades destacadas fueron convocados para integrar la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas; su informe, titulado Nunca Más, probó el carácter sistemático de la represión y fue la base para la condena judicial de los máximos responsables militares, un hecho excepcional y decisivo para fundar el orden legal y moral de la democracia. Nunca Más también formuló un



relato del pasado adecuado a la construcción democrática en curso. Según él, la sociedad inocente había sido la víctima de dos demonios: los militares y la subversión. Al no indagar demasiado en otras responsabilidades, sobre todo las anteriores a 1976, ayudó a cimentar la convivencia entre las fuerzas que habían decidido incorporarse al orden democrático

Apoyada por la opinión ciudadana, la justicia se puso en movimiento para enjuiciar al resto de los responsables, y en particular a los militares en actividad. Fue entonces cuando la corporación militar, hasta entonces retraída, se movilizó para poner límites al poder civil. Comenzó así un largo combate entre ambos al cabo del cuál, y luego de muchos avances y retrocesos, el gobierno civil logró subordinar a las fuerzas armadas.

En la Semana Santa de 1987 un grupo de oficiales y suboficiales -los *carapintadas* - se atrincheraron en Campo de Mayo: se oponían a los juicios y reclamaron una reivindicación de las fuerzas armadas en lo que llamaban la "guerra sucia". No eran muchos, pero el presidente no consiguió que el ejército los reprimiera, pese a que la totalidad de la civilidad se movilizó en defensa de las instituciones. Quedaron así en evidencia los límites del poder civil y de la fuerza moral. El conflicto concluyó provisoriamente con la sanción de la ley de Obediencia Debida, que eximió de responsabilidades a quienes podían aducir haber actuado bajo órdenes, aunque excluyó los delitos calificados de aberrantes.

Simultáneamente se dirimió una cuestión que reflejaba la crisis interna de la institución. Los *carapintadas* se enfrentaron con los altos mandos, a quienes acusaban por su conducta en la guerra de Malvinas y aún durante el *Proceso*. El grupo, que encontró amplias simpatías dentro del ejército, estaba constituido por oficiales de rango menor y muchos suboficiales. Se sublevaron dos veces en 1988, cuestionando al generalato. Extendieron sus contactos al ámbito político, y hasta tuvieron tratos con el candidato peronista Carlos Menem. El tercer alzamiento, en diciembre de 1990, fue finalmente reprimido con energía por los mandos militares y el presidente Menem. Hubo muertos, y condenas severísimas a los sublevados. Por entonces Menem había logrado dividir el frente militar, al indultar a todos los condenados por la represión y por los primeros alzamientos. Cerró así el proceso de subordinación del poder militar al civil, pero dejó abierto el reclamo de justicia, que reapareció poco después.

Las jornadas de Semana Santa de 1987 fueron el momento culminante de la participación activa y unida de la civilidad democrática, convencida de su capacidad para modificar, con voluntad y principios, los datos duros de la realidad. En 1987 comenzó un largo proceso de desilusión,

apartamiento y divisiones. El sector más identificado con los derechos humanos retiró su apoyo activo al gobierno y comenzó a militar en solitario. En los años noventa, desalentados por el clima de las reformas neoliberales, muchos renunciaron a su involucramiento cívico. Por entonces, la política y la ciudadanía comenzaron a recorrer caminos diferentes.

### *Ruptura del consenso civil*

La participación de la civilidad se reactivó en la segunda mitad de los noventa, pero sin la unidad de una década atrás. En el campo de los derechos humanos, y junto con el reclamo del castigo a los culpables, surgió un tema nuevo: la lucha por la construcción de una memoria colectiva más fiel a los principios de 1983. Aparecieron instituciones especializadas, floreció un campo académico y se conformó un competente grupo de profesionales, en torno de un tema que revitalizó el discurso político moral. Su acción se desarrolló al costado de la política partidaria, acentuando su función vigilante y censora. Una parte de ellos se sumó en 1999 a la Alianza, que con su condena de la corrupción menemista y su oferta de honestidad administrativa y equidad social suscitó una breve reaparición del espíritu cívico.

Por otra parte, entre el activismo contestatario de izquierda, una nueva lectura del pasado se combinó con una propuesta política. Señalaron que las llamadas “víctimas inocentes” habían sido en realidad militantes que combatieron por sus ideales; por esa vía iniciaron la reivindicación de la lucha armada de los años setenta. A fines de los noventa, y en el contexto de la nueva conflictividad social derivada de la reforma del estado, que simultáneamente animaba a las nuevas organizaciones *piqueteras*, los activistas de izquierda se desinteresaron de los problemas de la democracia política y apuntaron sus críticas al sistema social excluyente.

Aunque la crisis de 2001 afectó las ilusiones del reformismo democrático, el espíritu ciudadano se activó, fragmentado en diversas cuestiones, grandes y chicas, impregnadas por el discurso moral. En 2002 la gente volvió a las calles, con un entusiasmo que recordaba el de 1983 o de 1987, pero dispuesta no ya a apoyar sino a deliberar y decidir. Hubo en el espíritu de 2002 mucho de ira, algo de jacobinismo y bastante de ánimo refundacional: la política debía ser hecha toda de nuevo. Pero también había mucho miedo por el vacío de poder y por la falencia de las instituciones sociales básicas. Quizá por eso el ánimo ciudadano respaldó en 2003 la salida electoral, con muchas menos ilusiones que en 1983 pero con mucho más realismo.

El presidente Kirchner recogió una parte de los reclamos reformistas de 2002. Enarboló la bandera de los derechos humanos, reactivó los juicios a los represores, apoyó a las organizaciones y consagró una nueva memoria oficial, en su versión militante. Se trataba de unos derechos humanos algo diferentes de los de 1983, menos universales y más facciosos, por lo que la causa se dividió y la legitimidad moral de las organizaciones defensoras quedó cuestionada. Los derechos humanos dejaron de ser la referencia común de la ilusión democrática, apaciguada durante los años de bonanza. Desde 2008, en un contexto de tensa polarización de la opinión, la ilusión reapareció en uno de los sectores, centrada ahora en la recuperación del diálogo, la negociación, la convivencia y la institucionalidad republicana.

## **2. Estado, intereses y crisis**

En 1983 se renovó el antiguo juego de los reclamos corporativos al estado, intensificados por las demandas acumuladas durante la dictadura y por las expectativas que generó la vuelta a la democracia. Pronto se advirtió la debilidad del estado, no ya para encarar grandes proyectos, o para contener el juego corporativo, sino inclusive para desempeñar sus funciones básicas. Así, a lo largo del período, la discusión fue girando desde la cuestión de qué hacer con los intereses, a la más dramática de qué hacer con el estado.

En los noventa, el credo neoliberal dominante en el mundo aportó una solución: privatizarlo. Luego de la crisis de 2001, los nuevos vientos ideológicos trajeron la alternativa de la reestatización. Fueron políticas opuestas, pero se asemejaron en un punto: ofrecieron la ocasión para una nueva explosión del prebendarismo, menos ligado ahora a grandes intereses corporativos y más vinculado con grupos cercanos a los gobernantes. Ambas fueron impulsadas por la misma colectividad política, el peronismo, y a veces hasta por las mismas personas.

### *La postergada reforma estatal*

El gobierno de Alfonsín estuvo signado por el viejo dilema: cómo articular las demandas corporativas y con que criterios distribuir desde el estado los recursos disponibles. Alfonsín se ilusionó con la posibilidad de modificar el clásico sistema de la presión y la prebenda mediante un pacto, tanto político como social, que permitiera una concertación clara y transparente, y subsumiera la puja corporativa en el principio más general de la solidaridad.

En el caso de los empresarios, le costó identificar al interlocutor adecuado, y osciló entre los *capitanes de industria*, los empresarios nacionales y los grandes grupos transnacionales, sin lograr suscitar en ellos su propia preocupación por constituir el interés general. El mismo fracaso lo tuvo con la corporación sindical: a través del Congreso intentó introducir el pluralismo en su conducción, pero solo logró que los sindicatos se abroquelaran en contra del gobierno. El contexto de la economía mundial era desfavorable. Como en los viejos tiempos, el ciclo económico desató la inflación; se profundizó la puja distributiva y se recreó la pinza sindical empresarial sobre un gobierno que todavía podía decidir sobre cuestiones de peso. En la quincena de paros generales lanzados contra el gobierno por el secretario general de la CGT Saúl Ubaldini afloró la vieja lógica vandorista del reclamo sectorial desligado de la responsabilidad por lo general.

Gradualmente se fue instalando la segunda cuestión: el estado no podía siquiera hacer lo mínimo. Aunque inicialmente el optimismo democrático no había querido verlo, esos límites de la acción estatal eran la herencia más significativa de la dictadura militar, que al operar sobre un estado ya penetrado por las corporaciones, había profundizado la corrosión de sus agencias y funcionarios. Las consecuencias se notaron sobre todo después de 1983: la inflación, la crisis fiscal, la dificultad del financiamiento externo, indispensable para el servicio de la deuda. Las empresas estatales de servicios, desde hacía mucho tiempo ineficientes, deficitarias, cargadas de personal innecesario y devoradas por los contratistas, ejemplificaban muchos de estos problemas, y revelaban que la mayor dificultad para empezar a solucionarlos se encontraba en la fuerza de quienes se beneficiaban con la calamitosa situación.

Aunque en su programa figuraba la cuestión de la modernización del estado, el gobierno de Alfonsín decidió no llevar adelante un enfrentamiento, de resultados dudosos, con los gremios estatales, y se concentró en otras dimensiones, como la reforma institucional o la educativa. El plan Austral innovó exitosamente en la cuestión de la inflación, pero se abstuvo de proponer reformas que aparejaran conflictos de intereses importantes. Cuando el plan se agotó, y reapareció la inflación, el gobierno comenzó a plantear los temas de la crisis fiscal y las empresas estatales. Pero desde 1987 carecía de fuerza política y el justicialismo, enarbolando la bandera del nacionalismo estatal, bloqueó los tímidos planes reformistas. La impotencia del gobierno se manifestó plenamente en 1989, cuando la crisis económica se transformó en hiperinflación.

### *Privatizaciones y prebendas*

La crisis social desabroqueló los intereses y generó las condiciones para una transformación, que combinó motivos mundiales y locales. En el mundo, la propuesta conocida como *neoliberal* -aunque coincidía en el diagnóstico y en buena parte de las propuestas con la llamada *progresista*, de orientación social demócrata- combinaba un propósito de largo plazo con medidas coyunturales para enfrentar los problemas del estado. La estrategia general consistía en disminuir los beneficios otorgados por el *estado de bienestar*, reducir los controles sobre las empresas y darle un nuevo impulso al capitalismo. En particular, recomendaba ajustar los gastos del estado a sus ingresos, para evitar la inflación, y reformarlo, para que fuera más eficiente y dejara de ser la presa de los intereses prebendarios.

Lo ocurrido en la Argentina a partir de 1990 tiene que ver en parte con este diseño general. Pero otra parte, y no menor, tiene que ver con un descubrimiento que hicieron diversas corporaciones, y entre ellas una nueva, la de los políticos: la reforma ofrecía excelentes oportunidades para exprimir de un modo novedoso la caja pública, y por esa vía, a la parte de la sociedad mal protegida por sus corporaciones. Las medidas combinaron, en proporciones cambiantes, un propósito novedoso, hacer más eficiente al estado, y uno tradicional: encontrar un nuevo escenario para el juego prebentario. Un tercer factor fue la urgencia y desprolijidad de su ejecución y la escasa apreciación de sus consecuencias sociales, algo llamativo si se considera que quienes lo instrumentaron, los peronistas, se habían caracterizado históricamente por atender a los intereses inmediatos de los sectores populares.

El primer ejecutor fue Carlos Menem. Había triunfado en las elecciones presidenciales de 1989 con un programa peronista tradicional que incluía el *salario*. Apenas llegado al gobierno asumió con gran entusiasmo y convicción el programa reformista neoliberal, presentado como la única salida a la crisis hiperinflacionaria y como el paso inicial para ingresar al *primer mundo*. Inicialmente la reforma consistió en la privatización de las empresas estatales. Los resultados inmediatos fueron atractivos. El estado redujo rápidamente sus gastos e incrementó sus ingresos, los acreedores cambiaron sus dudosos títulos de la deuda externa por bienes patrimoniales, y los empresarios que perdían sus contratos con el estado se convirtieron en propietarios y gestores de las empresas. Incluso los usuarios apreciaron una rápida mejora de las prestaciones.

El remedio para la inflación llegó en 1991, con la ley de Convertibilidad, concebida por el ministro Domingo Cavallo, que consistió en atar el peso al dólar. El éxito fue inmediato, sobre todo porque estuvo unido a la nueva afluencia de capitales externos, impulsados por la fluidez financiera mundial y atraídos por las condiciones de la convertibilidad, que ofrecía excelentes rendimientos en el corto plazo. Gracias a esa abundancia, la Argentina pudo refinanciar su deuda externa, postergar sus problemas fiscales y seguir endeudándose alegremente; una situación no muy diferente de la de Martínez de Hoz y su *tablita*. Los costos se apreciarían más adelante: la renuncia del estado a tener políticas monetarias, y sobre todo la probable fuga de capitales que en algún momento se produciría, si no se lograba instrumentar una salida ordenada y gradual de ese régimen monetario.

En los años dorados del menemismo, entre 1991 y 1994, el consenso de crisis fue remplazado por el optimismo del ingreso al primer mundo, una ilusión que disimuló los efectos negativos de las reformas. Las empresas nacionales sufrieron el corte de subsidios y promociones y la competencia de la importación. Los usuarios de los servicios descubrieron que las privatizaciones vinieron acompañadas de una reducción o hasta desaparición de los instrumentos de regulación y control. Muchos trabajadores se quedaron sin sus empleos, y la población en general padeció el empeoramiento de los servicios de educación y salud.

Luego de la primera oleada de privatizaciones, las siguientes se hicieron con más cuidado, como ocurrió con las empresas eléctricas, y se crearon mecanismos de control más adecuados para proteger el interés general y asegurar la eficiencia. Asimismo, se inició la discusión sobre los aspectos fiscales de los gobiernos provinciales, cuyos quebrantos se agravaron en esos años por la absorción de mano de obra desocupada y por la transferencia de los servicios de educación y salud realizada por el estado central para reducir su déficit.

Pero a la vez, las privatizaciones sirvieron para renovar los mecanismos prebendarios. El gobierno de Menem los utilizó para acallar las oposiciones, que en buena medida se expresaban a través del peronismo, y también para beneficiar al círculo de amigos del gobierno. No hubo criterios generales, ni planes o políticas de estado, sino concesiones específicas. Los contratistas adquirieron a bajo precio las empresas del estado; los dirigentes sindicales, que debían defender a los muchos trabajadores despedidos, se convirtieron en accionistas y hasta en propietarios de las empresas privatizadas. Las industrias automotrices, que hubieran debido afrontar la liberación del mercado, mantuvieron sin

embargo todas las antiguas protecciones. Los gobiernos provinciales fueron socorridos con recursos del tesoro nacional; la provincia de Buenos Aires, en particular, recibió un significativo fondo, destinado al conurbano.

En suma, se conformó un nuevo prebendarismo, cada vez más focalizado, fundado en el poder discrecional del estado para operar su reforma y privatizar sus partes. Dio pie a una corrupción basada en el tráfico de influencias, los retornos y las coimas, cuya magnitud, visibilidad e impunidad profundizó el deterioro y desprestigio de la institución estatal. En torno de las agencias estatales los intereses libraron batallas que incluyeron métodos violentos o mafiosos, como los del empresario Alfredo Yabrán, denunciado en 1995 por el propio ministro Cavallo.

Durante los años dorados, la discrecionalidad estatal pudo contener los grandes conflictos corporativos, al precio de tolerar este desborde de prebendados y beneficiados, pero no mejoró los mecanismos institucionales para la gestión de los conflictos. Los grandes intereses pudieron protegerse negociando con la *carpa chica*, cercana a Menem. La CGT encontró en el Congreso a los defensores de sus intereses, como el mantenimiento de la ley de Obras Sociales. En cambio, los conflictos que surgían en la base de la sociedad, en los sectores mal protegidos por los sindicatos, no encontraron su canalización institucional, y se expresaron con violencia y espectacularidad. Los trabajadores petroleros despedidos por YPF en Salta y Neuquén luego de la privatización iniciaron la táctica del corte de rutas y la quema de neumáticos: fueron los primero *piqueteros* y *fogoneros*. Tácticas similares usaron los trabajadores estatales, los docentes o los estudiantes. La televisión proyectó y magnificó una protesta inicialmente marginal, que terminó instalándose en el centro del debate.

La crisis de la convertibilidad se incubó en los últimos años de Menem y maduró en los de De la Rúa, particularmente poco hábil para manejarla, aunque es probable que, con cualquier presidente, el fin de la convertibilidad habría sido catastrófico. La crisis estalló a fines de 2001 y fue más profunda que las anteriores, pues afectó el orden jurídico mismo. El congelamiento de los depósitos bancarios, el default de la deuda externa, la devaluación y la pesificación asimétrica, decididas por sus sucesores Rodríguez Saa y Duhalde, significaron una completa defraudación del orden jurídico cuya consolidación había sido en 1983 la base del acuerdo democrático.

Por otra parte, el derrumbe fue absolutamente no equitativo. Del lado de los perdedores estaban los ahorristas de clase media, los trabajadores desempleados, sumergidos en la pobreza, y los que ya eran pobres y cayeron en la indigencia. Los damnificados, sin ámbitos institucionales donde hacer valer sus reclamos, se volcaron a las calles. Los ahorristas de clase media no se organizaron, aunque durante más de un año hicieron sonar sus cacerolas en las grandes ciudades.

No ocurrió lo mismo con los desocupados. El lugar de los sindicatos, debilitados por la desocupación, fue ocupado por las organizaciones piqueteras, cuya práctica consistió en instalarse en la vía pública y obstruir ostensiblemente la vida normal de la parte de la sociedad que los expulsaba. Antiguas tradiciones políticas, sumergidas durante la larga era del sindicalismo, reaparecieron en el seno de estas organizaciones. Algunos se ocuparon de organizar actividades alternativas a las de un mundo del trabajo estable que consideraban perdido. Muchos activistas creyeron ver allí la vanguardia de un movimiento revolucionario. Pero el curso principal pasó por mostrarse, identificarse como excluidos y reclamar a quienes no lo estaban que se hicieran cargo de su situación. La manifestación fue convirtiéndose en un reclamo al estado, no ya para que encontrara las soluciones de fondo sino en busca de paliativos: alimentos o subsidios. Como otras corporaciones, trataban de presionar al estado para que diera, y para que lo hiciera a través de las organizaciones.

### *El modelo de Kirchner*

En medio de la crisis, el estado fue zurciendo los agujeros más grandes, bajo la conducción de los presidentes Duhalde y Kirchner, y su ministro de Economía Roberto Lavagna. Así emparcharon la pesificación y pusieron orden en el caos monetario, acordaron con los acreedores externos, lograron la salida del default y la reconstrucción de la solvencia fiscal. Subsidios sociales masivos -el Plan Jefes y Jefas de Hogar- lograron evitar un estallido social, y comprometer de alguna manera a las organizaciones piqueteras, aunque a costa de engordar su organización y capacidad de presión. Gradualmente la bonanza fiscal derivada de las exportaciones agropecuarias permitió medidas más consistentes, provenientes del recetario clásico: estimular la industria mediante la protección cambiaria, impulsar la obra pública, y por esa vía reducir un poco la desocupación y tonificar el mercado interno.

Este camino, inicialmente planteado como coyuntural, fue profundizado y convertido en un “modelo” por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, que gobiernan desde 2003. El estado mejoró su situación



financiera, merced a la fuerte imposición a las exportaciones de origen agrario, e intervino activamente para regular los precios y las tarifas de servicios públicos, mediante subvenciones a las empresas. También se mantuvo relativamente bajo el valor del peso, para proteger la producción industrial local, con independencia de su eficiencia. Diversos sectores sociales recibieron una parte de los frutos de la bonanza del mercado internacional. Los empresarios fueron beneficiados selectivamente mediante subsidios de distinto tipo o contratos para las obras públicas, a las que el estado destinó una parte importante de su superávit. Esos socorros se extendieron a las organizaciones gremiales, las organizaciones sociales, e inclusive a los gobiernos provinciales, y se ligaron, como se verá, a la construcción de un eficaz aparato de producción del sufragio.

La intervención en la vida económica fue amplia, discrecional y ocasional. Las decisiones se concentraron en el reducido ámbito presidencial, y se hizo gala de la arbitrariedad. Aunque se habló de un modelo, éste nunca fue explicitado. No hubo planificación ni leyes generales, sino simplemente decretos ad hoc. Los conflictos se atenuaron a fuerza de subsidios, pero no se construyeron mecanismos institucionales o políticos de negociación, pues la mejora de las instituciones estatales y de sus funcionarios estuvo ausente de las preocupaciones del gobierno. Lo más grave fue la intervención o manipulación de agencias estatales, y particularmente el caso del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, destruido con alevosía.

El gobierno afirmó que su modelo significaba una reversión de las políticas de los noventa, sobre todo en lo que hacía a la redistribución. Muchos cuestionaron la magnitud de los beneficios recibidos por los sectores populares, y la sustentabilidad de las políticas de subsidios. Pero a la vez, en estos años de gobierno ha habido un nuevo proceso de concentración, ligado con la discrecionalidad política y con la corrupción, no demasiado diferente del de los noventa. La red de corrupción existente desde entonces fue remplazada por otra, tan voraz como aquella, con centro en el ministerio de Planificación y la secretaría de Transporte, que administran las obras públicas y los subsidios a las empresas de servicios. La reestatización de algunas empresas privatizadas, o la venta de sus paquetes accionarios a grupos locales afines con el gobierno, fue la ocasión para nuevos beneficios singulares, de una magnitud probablemente superior a la de los noventa.

Los límites de estos manejos estaban en la posibilidad de disponer de una masa de fondos para distribuir como subsidios. Cuando estos se redujeron,

el gobierno los buscó allí donde los hubiera. En 2009 se echó mano a los fondos privados de pensiones, que volvieron a manos del estado. Poco antes, a principios de 2008, se habían lanzado a incrementar la parte estatal de los beneficios de las exportaciones agropecuarias. Esto desencadenó, por primera vez, la resistencia activa de un sector corporativo, el agrario, doblemente impulsado por su gran eficiencia - obra de una verdadera revolución productiva- y por la excelente coyuntura internacional, que le permitía no depender del apoyo estatal. Los diferentes sectores del agro, que históricamente habían tenido importantes diferencias, se unieron para enfrentar a un gobierno que consideraban expoliador, y para reclamar la reapertura de ámbitos más transparente y plurales de negociación. Su reclamo replanteó, desde un costado imprevisto, la cuestión de la institucionalidad republicana.

### **3. Gobierno de emergencia**

De acuerdo con los prospectos de 1983, la nueva democracia habría de ser republicana y plural. Nada mejor para un país que venía de décadas de autoritarismo ejercido en nombre de la nación o el pueblo. El diálogo razonable entre las partes -se afirmaba- permitiría la construcción del interés general, o al menos posibilitaba una transacción razonable entre diferentes intereses. La Justicia había afirmado el estado de derecho. El Congreso sería el ámbito institucional del diálogo plural, y también el freno para la tentación autoritaria, tan común en la experiencia política del siglo.

Raúl Alfonsín asumió esos valores. Usó con moderación los atributos presidenciales y se preocupó por facilitar el debate y construir el consenso para las grandes decisiones del estado. La integración de la Corte Suprema de Justicia, así como la designación de los jueces, fue acordada con el opositor partido Justicialista. El acuerdo limítrofe con Chile pasó por dos instancias: una consulta popular no vinculante y una exhaustiva discusión en el Congreso. Otros grandes debates, como el del divorcio, valorizaron el papel del parlamento. Sin mayoría en el Senado, el gobierno negoció con los representantes provinciales, en especial la cuestión de los recursos fiscales. Aceptó las correcciones y los contrastes, como en el caso de la reforma sindical. El mismo criterio consensual se aplicó al proyecto de reforma constitucional, que no llegó a concretarse.

Visto en perspectiva, ese estilo de gobierno resultó finalmente excepcional. La adhesión social a los valores republicanos fue menor de lo inicialmente supuesto. En parte ha de atribuirse a la tradición

peronista, muy poco republicana tanto en su sector más tradicional como entre quienes venían de la militancia de los años 70; en los 80, los renovadores, que intentaron introducirla, fueron derrotados y rápidamente abandonaron su empeño. En parte también debe atribuirse a las sucesivas crisis, a partir de la de 1989, que legitimaron las soluciones de emergencia, por encima de los sistemas republicanos de control.

### *Emergencia y concentración del poder*

La crisis de 1989 produjo el consenso necesario para la delegación de responsabilidades en quien ofrecía una salida creíble. Al asumir de manera sorpresiva y contundente el programa reformista neoliberal, Carlos Menem logró consolidar su poder con el apoyo del *establishment* económico, y expandirlo con el argumento de la crisis y la urgencia, que demandaba una fuerte concentración del poder de decisión. El Congreso le transfirió importantes atribuciones por la vía de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. Más tarde, cuando intentó recuperar algunas, el Ejecutivo mantuvo su prerrogativa mediante el uso de un instrumento novedoso: el veto parcial, o la promulgación parcial de la ley. Finalmente, el Ejecutivo usó amplia y discrecionalmente un instrumento excepcional: los Decretos de Necesidad y Urgencia, que lo convirtieron en un segundo poder Legislativo.

Por otra parte, el gobierno sometió a su autoridad las instituciones encargadas de controlarlo, como la Procuraduría del Tesoro o la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, colocando al frente a personas de su círculo íntimo. En la Corte Suprema de Justicia aumentó el número de jueces, eligió candidatos de dudosa independencia e idoneidad y obtuvo una mayoría “automática”, que le aseguró el control del poder Judicial.

En todos los casos, Menem obró en el borde mismo de la legalidad, sin salirse de ella. Pero su estilo de gobierno, ostentadamente personalista, consolidó la imagen de un poder más allá de la ley. En particular, esa imagen surgió de la corrupción, verdaderamente escandalosa, que practicó su círculo íntimo, protegido por la autoridad del jefe y la complacencia judicial. La llamada “carpa chica” –donde secuaces y parientes “robaban para la Corona” – fue la expresión de la patrimonialización del poder. En la segunda mitad de su gobierno, cuando encontró resistencias en el Congreso, Menem extendió el uso de la corrupción a algunos sus miembros, especialmente entre los senadores. Decisionismo de crisis y corrupción quedaron así íntimamente asociados.

La marcha de Menem por el camino del decisionismo se completó con su reelección en 1995. Previamente, en 1994 fue reformada la Constitución,

eliminando la cláusula que prohibía la reelección. El trámite de la reforma fue complejo. Como no podía reunir en el Congreso la mayoría calificada requerida, Menem ensayó varios caminos, incluso el del plebiscito. La propuesta, ajena a la tradición institucional, reveló lo endeble del compromiso republicano, y la persistencia de la concepción plebiscitaria originaria del peronismo, según la cuál lo formal se subordina a lo real.

Finalmente, Menem tuvo éxito, luego de un acuerdo personal con Alfonsín, conocido como "Pacto de Olivos". La cláusula de la reelección se incluyó en un conjunto de reformas, como el voto directo con balotaje, la elección del Jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, la creación de la Jefatura de Gabinete y el Consejo de la Magistratura, entre otras, que habían sido discutidas durante la presidencia de Alfonsín, con el propósito de modernizar y perfeccionar la institucionalidad republicana. Era un proyecto a futuro, cuya instrumentación dependía de la voluntad del Ejecutivo. A cambio, Menem obtuvo la posibilidad de un segundo mandato, que efectivamente logró al triunfar holgadamente en las elecciones de 1995. Es difícil saber si Alfonsín actuó calculando las ganancias institucionales futuras, o simplemente presionado por la apuesta de Menem, que amenazaba con hacer trizas las bases mismas del sistema republicano. Cualquiera fuera la razón, el "pacto de dos", que originó muchas objeciones, inclusive dentro de la UCR, constituyó una confirmación del éxito del personalismo presidencial.

Desde entonces, la crítica del presidencialismo y la corrupción fueron el principal argumento de la oposición, que en 1999 llevó al gobierno a Fernando de la Rúa. Durante su breve presidencia se advirtió hasta que punto esas formas de gobernar estaban instaladas en la realidad, más allá de intenciones, principios y hasta conveniencia de los gobernantes. De la Rúa, que era un hombre de leyes, usó tanto como su antecesor los célebres decretos de necesidad y urgencia, convertidos en la medida del decisionismo presidencial. Cuando debió negociar con el Senado la aprobación de una ley, recurrió a un expediente que los senadores consideraban normal: el soborno. Lo hizo con tan poca eficiencia y dominio de la técnica que de inmediato se hizo público.

Luego de su renuncia, el año 2002 fue de crisis política y de deliberación ciudadana, confusa y conflictiva, con varios foros, y agendas superpuestas. Una constante fue el repudio a la clase política en su conjunto. Pero en algunos sectores se discutió también la cuestión institucional, con propuestas radicales y refundacionales, y otras más acotadas, acerca de cómo mejorar la calidad de la representación y el

control por parte de los representados. La cuestión de los límites y el equilibrio entre los poderes volvió a la consideración pública.

Mientras tanto, las instituciones republicanas lograban superar, por escaso margen la crisis política y asegurar la continuidad institucional, que durante un año y medio estuvo seriamente amenazada. Dos semanas después de la renuncia de De la Rúa, el Congreso consiguió elegir un presidente provisional, luego de un primer intento efímero y de varios interinatos. Eduardo Duhalde gobernó quince meses, con una autoridad limitada por la confrontación social y la contestación ciudadana, y presidió una elección singular -tres listas del partido Justicialista, y un balotaje que no se concretó- que alcanzaron para consagrar un nuevo presidente. A Néstor Kirchner le tocó primero ratificar con actos su exigua legitimidad electoral, y luego hacerse cargo del confuso conjunto de demandas surgidas en el largo año de deliberación ciudadana.

### *La segunda vuelta autoritaria*

La mayoría de las demandas tenía que ver con las secuelas de la gran crisis económica. También con la expectativa del restablecimiento de la autoridad presidencial, y en este terreno Kirchner obró con celeridad y eficiencia, disciplinando el campo del justicialismo y acotando con prudencia la efervescencia callejera. Se hizo cargo de algunos reclamos de depuración institucional, como la renovación de la Suprema Corte - emblemática de la corrupción menemista- o la anulación retroactiva de las leyes de Punto final y Obediencia debida, relativas al enjuiciamiento de los agentes de la represión dictatorial. En ambos casos, se hizo con violencia de la norma jurídica, un hecho que pasó casi desapercibido.

No se hizo cargo, en cambio, de las demandas sobre transparencia y control de la autoridad. Como había hecho Menem en 1989, la crisis heredada sirvió para justificar una nueva versión del decisionismo; como en aquel caso, la mejora en la situación económica, debida en buena medida a la coyuntura mundial, acalló las posibles objeciones. A los métodos ya probados por Menem -y mantenidos, en cierta medida, por De la Rúa- agregó un manejo discrecional de los recursos fiscales, utilizados para acumular poder, en detrimento de los gobernadores o el Congreso. Al igual que con Menem, la concentración del poder vino a la par de un nuevo avance del prebendarismo y la corrupción.

Por otro lado, Kirchner se apartó, manifiesta y declaradamente, de la tradición consensualista y de búsqueda de acuerdos amplios, propuesta en 1983. La deliberación fue eliminada, aún dentro del poder Ejecutivo, y se redujo a una recoleta mesa de tres en la residencia de El Calafate. La

confrontación discursiva, siempre agria y destemplada, fue su método, no solo para marcar las alternativas políticas sino, sobre todo, para acrecentar la propia fuerza. La experiencia del antiguo intendente de Río Gallegos se nutrió discursivamente con las referencias a Carl Schmitt. La cuestión de la sucesión, que siempre fue el gran límite del personalismo, se superó con la elección en 2007 de su esposa, Cristina Fernández, experimentada dirigente justicialista y firme aliada política.

Los logros de Kirchner en la ruta del decisionismo presidencial fueron aún mayores que los de Menem. Pero durante el segundo período el péndulo social osciló en sentido inverso. En 2008 la política volvió a la sociedad. El sector agrario resistió la imposición de un nuevo gravamen; la habitual respuesta intransigente del gobierno resultó confrontada por un vasto movimiento, en el que confluyeron todos los disconformes con el autoritarismo presidencial, de acuerdo con una lógica de la agregación. Pese a que se estaba a las puertas de una nueva crisis económica, ya manifiesta en el mundo, el ánimo dominante fue consensualista e institucionalista. Por primera vez en mucho tiempo, el Congreso comenzó a ser considerado el lugar indicado para zanjar las diferencias sectoriales y encontrar el punto adecuado del interés general, sobre todo luego de las elecciones de medio término, en junio de 2009, que modificaron sustancialmente la composición del Congreso.

#### **4. La democracia realmente existente**

##### *Democracia sin partidos*

Luego de 1983 el debate público y la presencia ciudadana en la calle estimularon la vida democrática. Aunque no se formuló explícitamente un pacto político, la competencia entre los partidos transcurrió en un clima de concordia, tolerancia y consenso. Los partidos se nutrieron con nuevos afiliados, que estaban aprendiendo los rudimentos de la práctica electoral, y con dirigentes jóvenes y bien preparados. Con la colaboración de los jóvenes de la Junta Coordinadora, Raúl Alfonsín renovó el espíritu de la vieja UCR. Convocó al pacto político y social y a la modernización estatal, y sugirió que otros sectores podrían converger con su partido, aunque esta propuesta fue vigorosamente rechazada por los cuadros radicales.

En el peronismo, el grupo que se denominó *renovador* desplazó a la vieja guardia y transformó el movimiento en un partido con distritos, afiliados y elección interna directa. También reformuló ideas y propuestas, para poder competir en su terreno con el radicalismo

alfonsinista, al que desafió desde una postura progresista, derrotándolo en las elecciones de 1987. Una tendencia de centro izquierda, de composición inestable y extensión variable, se nucleó transitoriamente en torno de Oscar Alende, mientras que a la derecha diversos partidos pequeños intentaban ocupar un espacio vacante.

La hiperinflación de 1989 y el posterior giro presidencialista de la política redujeron la participación ciudadana y profundizaron la profesionalización de la política. Los dos grandes partidos giraron hacia sus perfiles clásicos. Con Eduardo Angeloz la UCR retornó a su viejo estilo. Perdida la magia que le había dado Alfonsín, retrocedió electoralmente, y cayó en picada en las votaciones nacionales. Pero conservó una estructura de base eficiente y dirigentes locales de arraigo, y siguió ganando en algunas provincias y en muchos municipios.

En el partido Justicialista, Carlos Menem reunió inicialmente a los sectores marginados por los renovadores, revitalizó sus bases populares con consignas propias del peronismo tradicional y ganó la elección interna y la presidencial. Desde la presidencia, logró imponer al PJ su nuevo programa neoliberal, y también una retórica renovada y un conjunto de nuevos aliados -incluidos el almirante Rojas y el ingeniero Alsogaray- que desafiaron el núcleo mismo de la identidad peronista. Quizá parecía ser otro, pero en un aspecto esencial era el mismo peronismo. El peronismo tuvo una jefatura, por primera vez desde la muerte de Perón. De una manera que no era extraña a la tradición peronista, Menem reclamó fe en su conducción, y sumó a esto un eficiente sistema de premios y castigos. Su éxito para disciplinar al justicialismo -y para tolerar una franja disidente- habla de una singular maestría política, pero sobre todo de la nueva fluidez en materia de programas e identidades.

Las organizaciones políticas se alejaron del patrón del partido de ideas y perdió relevancia la formulación de líneas y propuestas. A la desconfianza hacia lo que se llamó *las ideologías*, común en tiempos del derrumbe del muro de Berlín, se sumó el repliegue de la ciudadanía activa de 1983, desilusionada con el nuevo giro pragmático de la política. Por otra parte, la concentración del poder de decisión en la cúpula del gobierno restaba relevancia a los debates partidarios.

Los partidos desarrollaron otras funciones, no menos importantes. Nuclearon a una cantidad de gente joven que había decidido hacer de la política su profesión -vivir de la política, según decía Weber-, que elegían su partido mas por razones profesionales que ideológicas, y que en consecuencia estaban prontos para cambiarlo. La nueva generación demostró eficiencia en dos tareas propias de la nueva política

democrática: manejar campañas electorales en un contexto en el que los medios masivos, la imagen de los candidatos y las encuestas de opinión reemplazaban las antiguas prácticas militantes, y proveer de cuadros eficientes para el Congreso o el gobierno, capaces de adecuarse a las líneas políticas establecidas por las jefaturas. Los dirigentes también se hicieron expertos en la construcción de sus carreras y en la defensa común de sus intereses profesionales; gradualmente, fueron conformando una nueva corporación.

Desde 1995 los partidos se prepararon para el fin de la era Menem. Cuando el humor social, alimentado por el malestar económico, se orientó a las críticas a la política neoliberal y a la corrupción gubernamental, el justicialismo mostró nuevamente su capacidad para ofrecer una alternativa para las nuevas circunstancias. Eduardo Duhalde, gobernador de Buenos Aires, recuperó las clásicas consignas populares del peronismo; pero no logró ofrecer una opción convincente a la cuestión de la corrupción y el autoritarismo y fue derrotado en 1999. Era la segunda vez en que el peronismo perdía una elección presidencial, y la primera en que esto ocurría mientras ocupaba el gobierno nacional. Esta alternancia constituía un dato positivo acerca de la consolidación del régimen democrático.

El nuevo clima le permitió a la UCR -tradicionalmente asociada con la honestidad- recuperar una parte de su electorado histórico; así en 1996 Fernando de la Rúa fue electo jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. La mayor novedad fue el surgimiento del Frente Grande, luego ampliado al Frepaso, que reunió las diversas tendencias de la opinión de centroizquierda, siempre volátil, y atrajo un buen sector de peronistas opuestos al menemismo, con una propuesta de equidad social, institucionalidad republicana y transparencia en la gestión. Aunque lo acompañó una cierta movilización intelectual y política, la base organizacional del partido fue endeble, y el debate orgánico fue escaso. La línea partidaria fue habitualmente definida por Carlos "Chacho" Álvarez, un dirigente que a través de los medios de comunicación alcanzó una gran popularidad en el sector por entonces denominado *progresista*.

La perspectiva de derrotar al PJ llevó al Frepaso y a la UCR a conformar una Alianza, que en 1997 se impuso en la provincia de Buenos Aires y en 1999 triunfó en la elección presidencial. El gobierno de la Alianza, que tuvo una gestión mediocre y frustró muchas expectativas, estuvo además afectado por la falta de coordinación y ánimo societario de las fuerzas partidarias que lo integraron, manifiesta en la renuncia del vicepresidente Álvarez en 2000, que desarticuló la coalición.



El brusco final del gobierno de De la Rúa y el fracaso de la Alianza no solo arrasó con las ilusiones progresistas, sino que conmovieron las creencias democráticas. La condena social provocada por la crisis de 2001 se extendió al conjunto de la clase política, hundida en el descrédito, y a los partidos, que estallaron. El partido Justicialista perdió su centro, se fragmentó en un conjunto de segmentos provinciales y no pudo llegar a una fórmula presidencial única. La UCR llegó a su punto electoral más bajo y el Frepaso desapareció, mientras surgían nuevas fuerzas, de escala distrital o provincial, en torno de algún dirigente efímeramente popular.

La crisis política comenzó a superarse hacia 2003, pero sin el concurso de fuerzas partidarias orgánicas. En el justicialismo Kirchner logró domesticar a sus dirigentes, usando plenamente -a la manera clásica- los recursos presidenciales. Construyó una nueva jefatura peronista, aunque durante los primeros años no quiso encuadrarse en el partido Justicialista ni liderarlo explícitamente, y procuró construir una fuerza política propia, el Frente para la Victoria, que no fue ni un partido ni una línea interna. De acuerdo con la tradición justicialista, le sumó un heterogéneo frente de fuerzas afines, con organizaciones sociales y grupos políticos provenientes del Frepaso y de la UCR.

Este frente, que acompañó a Cristina Kirchner en su victoria de 2007, comenzó a desmoronarse luego del conflicto con el campo de 2008. Los radicales volvieron a su partido. Otros aliados se alejaron y una parte importante de dirigentes del justicialismo buscaron una alternativa diferente. En las elecciones de 2009, otra vez, una fracción del partido Justicialista formó parte de quienes captaron el ánimo opositor de la sociedad.

Por el mismo motivo, en esa elección repuntaron las fuerzas políticas no peronistas que, impulsadas por la movilización cívica, tuvieron en 2009 un buen desempeño electoral, y avanzaron en la construcción de acuerdos y alianzas. Se corroboró que el radicalismo conservaba su peso, por su tradición y por la resistencia de sus organizaciones locales y provinciales y que podía generar un nuevo elenco de dirigentes. Junto a él han surgido otras fuerzas, algunas de base distrital, como el socialismo de Santa Fe o el PRO en la Capital, y otros con aspiraciones nacionales, como la Coalición Cívica organizada por Elisa Carrió, que reúne la porción no peronista de la corriente de centro izquierda. Con distintos acentos, sostienen la necesidad del fortalecimiento institucional, la discusión pública, el papel del parlamento y en general los acuerdos políticos.

### *Democracia sin ciudadanos*

En suma, los partidos políticos, el debate y la convivencia funcionaron de una manera bastante diferente de lo imaginado en 1983. Lo ocurrido con las elecciones y las prácticas conexas resultaron todavía más distantes de aquellos prospectos. Al cabo de dos décadas largas de práctica electoral democrática, en la Argentina han llegado a coexistir dos modos de participación electoral: en uno los ciudadanos expresan sus opiniones; en el otro el sufragio es producido por los gobiernos electores.

Tanto los ciudadanos como los gobiernos han cambiado, o han revelado ser diferentes de los prospectos de 1983. Con respecto a los ciudadanos, la profunda remodelación social, que sigue su curso, redujo su número, y lo sigue haciendo. La ciudadanía de 1983 solo predomina hoy en las grandes ciudades y las zonas rurales dinámicas. Allí sobreviven el trabajo estable, la educación, la sociedad civil organizada, la opinión pública y finalmente un sufragio meditado. En la extensa parte pobre de la sociedad, sus habitantes tienen muchas dificultades para adquirir las habilidades básicas de la ciudadanía clásica, son vulnerables a las presiones del poder y consideran el sufragio como una parte de su estrategia de subsistencia.

Los gobiernos manejan sin control el grueso de los recursos necesarios para financiar la actividad política. Desaparecida la militancia vocacional y reducidas las cajas de los sindicatos, que ocuparon un papel importante hasta la década de 1980, solo quedó el estado para solventar los costos de la política, cada vez más altos. Los medios de comunicación masivos, la práctica clientelar o el mantenimiento de los equipos de políticos profesionales, todo es hoy muy costoso. Por otra parte, la fuerte concentración del poder, propia del giro decisionista de la vida institucional, centraliza en pocas manos -el presidente, el gobernador, el intendente- tanto los recursos presupuestarios normales como los provenientes de diversas "cajas negras". Como la legitimidad democrática se basa principalmente en el sufragio, los gobernantes dedican hoy esos recursos a producir los votos necesarios para convalidar su situación.

El mecanismo de producción funciona más descarnadamente en las provincias pobres. No se trata de situaciones nuevas, pero se han agudizado por la desocupación y el empobrecimiento generalizado. En estas provincias el empleo estatal es esencial para mantener controlada la desocupación, mientras que la obra pública y los servicios públicos constituyen la base de las cajas negras locales. El manejo de esos recursos está en la base de la producción del sufragio por los gobiernos provinciales. También es

su talón de Aquiles. Las finanzas provinciales son crónicamente deficitarias, en parte por la creciente distorsión del régimen de coparticipación, y el gobierno central concurre regularmente a equilibrar sus presupuestos y a realizar las obras públicas. Estos recursos han terminado por ser discrecionales: el gobierno central los da y los quita. Cuando los recibe, la holgura financiera le permite a los gobiernos cosechar votos. Cuando se cortan, los gobiernos locales quedan a merced de la ira de los afectados, entre quienes los opositores locales pueden hacer su cosecha de votos.

Esto explica a la vez el peso decisivo del gobierno provincial en la producción del sufragio, y también su dependencia respecto del gobierno central. Con la regulación del flujo financiero el gobierno central disciplina a los gobernadores, participa en la designación de legisladores y se beneficia con el voto producido por la maquinaria provincial. Tan fuerte es esta lógica, que habitualmente incluye a los gobernadores de la oposición. Así, esta nueva “liga de gobernadores” va ocupando el lugar de los grandes partidos orgánicos de antaño.

En el Gran Buenos Aires, al igual que en los otros grandes conurbanos, son más notorios los efectos políticos de la transformación social. Allí se combinan fragmentos desestructurados de la vieja sociedad obrera con otros de una nueva sociedad de pobladores pobres, y se conjugan la desocupación, el deterioro de los servicios sociales estatales, y en un extremo, el hambre. En estas condiciones de emergencia, muchas formas tradicionales de organización social han desaparecido, y fueron remplazadas por formas asociativas nuevas. En este contexto se desarrolla hoy una forma singular de producción del sufragio.

Las organizaciones piqueteras, que nuclean a los desocupados, contienen y expresan una parte de ese mundo. La otra parte se articula en diversas asociaciones de base barrial: sociedades de fomento, centros sociales y culturales, clubes de fútbol, comedores, y otros. La intensa vida asociativa que los sustenta es parecida a la de la vida barrial de principios de siglo, pero con algunas diferencias importantes. Una de ellas es que detrás de las organizaciones colectivas se adivina la figura de un jefe local, o *referente*, con capacidad reconocida para imponer un cierto orden y para proveer a la subsistencia del grupo. Estos dirigentes barriales se relacionan con una administración municipal distante pero no completamente ausente. Intendentes, concejales o funcionarios de distinto nivel reparten de manera selectiva los bienes y servicios que otrora el estado distribuía con criterios más universales. Se trata de un reparto discrecional, adecuado para conformar la red de

solidaridades personales que está en la base de la producción del sufragio.

Entre la estructura político administrativa y los pobladores y dirigente sociales se constituye una tramada red de operadores políticos. El impulso organizador que baja desde las cúpulas políticas se combina con la libre iniciativa individual de estos operadores de base, capaces de montar una organización celular desde una unidad básica o simplemente desde su casa. Para hacer más fluido el contacto con el mundo barrial y facilitar el acceso a los recursos estatales disponibles estos núcleos políticos son simultánea o alternativamente agencias de la sociedad civil: comedores, jardines o centros culturales, que son los potenciales beneficiarios de los subsidios destinados a las organizaciones no gubernamentales y canalizados a través de la estructura política.

La relación entre los operadores políticos de base, los *punteros*, y los dirigentes sociales transcurre en una zona de legalidad imprecisa y de lealtades cambiantes. En ella circulan empleos precarios, bolsones de comida, favores variados e inclusive alguna protección judicial o policial, si es necesario; también se distribuyen otros beneficios, que provienen del gobierno nacional, como planes de ayuda social o contratos de obras públicas –asfalto, cloacas–, ventajosos para el vecindario y para aquellos que encuentran allí un empleo precario. A cambio, los punteros obtienen apoyo político, un capital que les permite vincularse con alguna de las organizaciones que compiten por el poder municipal.

La contraprestación tiene formas diversas. Una es la participación en marchas o manifestaciones que escenifican el apoyo plebiscitario a los jefes políticos, un ritual que todavía tiene alguna significación. Pero sobre todo se trata de aportar los sufragios necesarios para la lucha partidaria interna, donde se define la parte de cada una de las distintas estructuras en el manejo de la burocracia estatal local. Entre punteros y jefes barriales se negocian contingentes de votantes, los *paquetes*, que pueden ser redes familiares extensas, grupos unidos por diversos tipos de solidaridades o simplemente habitantes de un par manzanas.

Esto es particularmente significativo en el ámbito del peronismo, donde habitualmente compiten varias líneas, tanto en cada municipio como en la provincia. Una década atrás esta competencia se dirimía en las elecciones internas del partido Justicialista. Últimamente, como consecuencia de la poca relevancia de las organizaciones partidarias, se definen simultáneamente con las elecciones generales, bajo la forma de “listas colectoras”. Esto hace más compleja la mecánica electoral, pues el

sistema de retribución de servicios o de cautividad del sufragio debe operar en el marco de una normativa más objetiva y pública, lo que obliga a inventar nuevos procedimientos, o a recuperar viejos usos, como el “voto en cadena” . Es la competencia entre estos sub lemas justicialistas la que despierta la pasión, y la que engendra la mayoría de las singulares prácticas electorales, por las cuales quien posee un fragmento de poder político puede transformarlo en sufragios.

Presionado por la necesidad de asegurar la subsistencia, dependiente de decisiones singulares y arbitrarias, sin el amparo de un principio jurídico general, en muchos casos el sufragante no se parece mucho al ciudadano ideal: el individuo autónomo, que en el momento de votar, a solas con su razón, se despoja de toda constricción de los intereses. En cambio, encuentra que en la ocasión de votar hay muchos interesados en ocuparse de sus necesidades, y que es posible obtener algo a cambio de su sufragio. Tal el desafío y la oportunidad para las organizaciones políticas: cosechar sufragios y otras formas de apoyo político en un contexto que no puede definirse con los criterios de la ciudadanía clásica.

### *El justicialismo de hoy*

A lo largo de un cuarto de siglo de vida democrática, el partido Justicialista ha gobernado más tiempo que el resto de las fuerzas políticas, en la mayoría de las jurisdicciones y también en el nivel nacional. Una clave importante de los problemas de la democracia existente tiene que ver con lo que el peronismo ha llegado a ser, en una Argentina tan diferente de la de sus orígenes.

En términos políticos, el *peronismo* se desdibuja frente al *justicialismo* que es su expresión política oficial. El justicialismo aprovechó plenamente las ocasiones que ofrecía el mundo de la pobreza. Combinó viejas consignas con alguna capacidad de movilización y una tradicional sensibilidad para lo popular; adecuó su organización partidaria a las condiciones de este mundo, a las necesidades de sus habitantes y a una densa trama asociativa cuyo desciframiento requiere de ojos expertos.

Que el justicialismo se adaptara tan eficazmente al mundo de la pobreza, y extrajera de ella su principal caudal político es a la vez obvio y sorprendente. El peronismo fue y significó muchas otras cosas en distintos momentos de la Argentina contemporánea. En sus orígenes, se identificó con Perón y con una transformación social impulsada desde el estado, que instituyó la ciudadanía social y política de los

trabajadores. Luego de 1955, fue la resistencia a la exclusión política y a la racionalización capitalista, y también la herramienta para la negociación en el mundo de las corporaciones. En los setenta cobijó a quienes propusieron la construcción de una sociedad radicalmente transformada, surgida de la violencia. En los ochenta hubo un peronismo para la ilusión democrática, y en los noventa otro para sustentar el ajuste y reforma del estado.

Desde entonces, y sin abandonar los otros terrenos, el justicialismo se convirtió en el principal articulador y beneficiario de una política basada en los pobres, y en la administración de lo poco que una sociedad desigual y poco compasiva aceptaba distribuir entre ellos. Otras fuerzas políticas ensayaron la misma adaptación y obtuvieron algunos éxitos, pero en definitiva los ganadores fueron los que se identifican con el justicialismo.

No es fácil, a la luz de esta historia, decir qué significa ser peronista en la Argentina democrática. Perón, su recuerdo y los símbolos asociados con él pesan menos, a medida que se suceden las generaciones y que la Argentina que él encarnó ha sido olvidada. Pero sin duda crea una base identitaria mínima, que incluye algunos mitos, formas discursivas, eslóganes y una cierta sensibilidad popular.

La pertenencia o no al peronismo va dejando de ser una cuestión importante para la gente común. En cambio la pertenencia al partido Justicialista es significativa para los que han elegido ejercer la política como profesión y vivir de ella, pues su carrera se juega en esa opción. Para algunos, el justicialismo fue su primera elección; otros llegaron a él después de otras experiencias, siguiendo un itinerario que puede ser sorprendente para quien suponga que ideologías o convicciones tienen mucho que ver con esto. Quienes allí se reúnen dedican pocas energías a una práctica que antaño era importante: definir su identidad peronista. Pero comparten sobre todo una serie de ideas y de principios acerca de cómo hacer política. En primer lugar, una idea del poder, y de la importancia de conseguirlo, mantenerlo y eventualmente recuperarlo. También comparten una idea del liderazgo y la jefatura, imprescindible para el beneficio del conjunto, siempre que sea exitosa.

En cuanto a las reglas o las normas de la vida pública, en el mundo del justicialismo se considera que son flexibles y pueden adaptarse a las circunstancias. No se cree que los aspectos llamados *formales* -tan valorados en la construcción democrática de 1983- deban condicionar a los que se consideran *reales*. Esto incluye una idea de cómo usar los fondos públicos para producir sufragios; como acumularlos cuando las

circunstancias lo permiten; o como transformarlos en privados y enriquecerse, sin avergonzarse. Nada de esto es privativo de los justicialistas, pero quienes eligen otros espacios políticos encuentran a veces algunas limitaciones, provenientes de tradiciones, costumbres y normas que en el justicialismo no son relevantes.

En una democracia que marcha a contrapelo de las tendencias sociales, pero que no solo sobrevive sino que se ha convertido en norma y rutina, el justicialismo -unido o dividido- viene ganando la carrera, basado en su notable capacidad de adaptación. Hoy, si no se lleva mal con los sectores propietarios, conserva como principal reducto el mundo de la pobreza, donde hasta ahora es imbatible. Nada indica que, si las cosas cambian sustancialmente en el país, el justicialismo no encuentre otra fórmula, mejor y antes que otros.

Quedan las otras fuerzas políticas. Diezmadas por el fracaso de la Alianza y por la crisis de 2002, se van reconstituyendo lentamente. Todas ellas tienen su fuerza, su base y su arraigo en el otro país, que no es el de la pobreza ni el de la riqueza extrema, sino el de las capas medias. Son importantes en las ciudades, especialmente las grandes, y también en el mundo rural, cuya diversidad y complejidad puso en evidencia el conflicto de campo de 2008. No están solas, pues allí compiten con un justicialismo que también puede presentar para ese país -digamos a modo de ejemplo, la ciudad de Rafaela- una fisonomía adecuada.

#### **IV. BALANCE Y PERSPECTIVAS**

No es fácil mirar en conjunto este siglo político, que corre entre los dos Centenarios. No solo porque vivimos en el momento, todavía incierto, del posible final del ciclo Kirchner -razón banal para un historiador, pero de peso para un ciudadano- sino sobre todo porque estos cien años están cortados por una cesura tan profunda, que no es fácil encontrar en la primera parte de esta historia aquello que sirva para explicar el presente y el futuro.

Hemos seguido el camino de tres cuestiones, entrelazadas pero diferentes: la república, el estado y la política democrática. Hemos recorrido tres etapas. Una inicial de constitución de la democracia política, en un contexto de ciudadanización, de tensiones con la institucionalidad republicana y de crecimiento del estado y de las corporaciones. Una segunda en la que la democracia política pasa a segundo plano e irrumpen dos factores nuevos: las dictaduras militares y la movilización revolucionaria. La tercera, finalmente, donde se despliega el proyecto de

construcción de una democracia institucional en un contexto social y estatal adverso. Llegamos así a caracterizar lo que hoy son las formas institucionales de gobernar, las formas de producir el sufragio y la representación y las formas de conducir el estado, todas bastante distantes de los prospectos de 1983.

La sorpresiva prosperidad económica de los años pasados, interrumpida pero no clausurada como posibilidad, abre una perspectiva alentadora. Pero de poco valdrá esa prosperidad si no concurre a disolver el núcleo de miseria, constituido en torno de la desocupación y que ya crece con lógica propia. Allí está la base de una sociedad escindida en dos mundos, que viven un conflicto cotidianamente escenificado en las calles y traducido, por mediaciones diversas, en todo lo político.

Si esto puede revertirse, solo lo puede hacer el estado. ¿Qué estado? ¿Con qué régimen institucional? ¿Gobernado por quienes? En torno de las tres cuestiones planteadas -la república, la democracia, el estado- se insinúa hoy un debate, nutrido en el balance de la experiencia del siglo e inscripto en los desafíos del Bicentenario. Algo va quedando claro: en lugar del consenso amplio de 1983, hay frente a cada cuestión dos opciones, más o menos claramente planteadas.

Una cuestión resume los problemas de la institucionalidad republicana: la efectiva vigencia de la normativa constitucional acerca de la división y equilibrio de los poderes, o su concentración y uso arbitrario por el poder Ejecutivo. En la primera mitad del siglo XX, uno de los corolarios paradójicos de la pretendida *república verdadera* fue una versión plebiscitaria del autoritarismo presidencial. En las décadas posteriores a 1955 casi nadie extrañó las pérdidas prácticas republicanas: ni los militares, ni las corporaciones, ni los revolucionarios. Desde 1983 la institucionalidad republicana se ubicó en el centro de la democracia a construir, pero luego de los años iniciales, y al ritmo de las crisis, se impuso el estilo concentrado, autoritario y arbitrario, consentido por los otros poderes.

La Constitución está allí, como siempre, e inclusive mejorada en 1994. También están las prácticas del manejo concentrado y arbitrario. Cabe preguntarse a cuántos les importa realmente esta cesura entre la ley escrita y la práctica real. Probablemente muchos no tienen una opinión definida: aprueban a los tiranos benévolos en épocas de bonanza y critican el autoritarismo cuando las cosas van mal. Entre los que tienen opiniones definidas, hay quienes piensan que las instituciones



republicanas son un lastre y quienes consideran que son indispensables. Para los primeros, son una limitación, un obstáculo para la acción de quienes han recibido un mandato directo del pueblo. Reúnen el argumento de la voluntad popular unánime, transferida al jefe, con el de la democracia real, siempre limitada por la formal. Este argumento, raigal en el peronismo, ha calado hondo en la cultura política.

Para los segundos, la concentración del poder es mala en si misma, cualquiera sea la causa aducida, y la mejor forma de contrarrestarla es aplicando la normativa constitucional de la división de poderes. Menos Ejecutivo, más Legislativo y más Judicial. A esto suman hoy un segundo argumento, más instrumental, puesto en evidencia en el reciente conflicto del gobierno con el campo. Las instituciones deliberativas de la república, como el Congreso, pueden ser el lugar adecuado para que los intereses discutan y acuerden, y también, para que esos acuerdos incluyan el interés general y alcances legitimidad.

Este juego y balance de poderes hoy solo existe parcialmente. Para algunos, todavía es mucho; para otros es escaso. Postergado por las urgencias políticas, el debate es sin embargo decisivo para la definición del rumbo político de la Argentina del tercer centenario.

La experiencia democrática argentina ha oscilado entre la variante plebiscitaria y la institucional. Los reformistas de 1912 aspiraron a construir esta segunda versión, con sufragio transparente, partidos orgánicos, representación amplia y debate de ideas, pero finalmente, con Yrigoyen y con Perón, se impuso la primera variante. Luego, el debate fue por otros rumbos y la democracia dejó de ser una cuestión relevante. En 1983 hubo un amplio acuerdo para construir una democracia institucional, pluralista y consensual. El resultado ha sido un híbrido, y cada vez se ven aflorar más los viejos elementos plebiscitarios. Son raras hoy las plazas unánimes, pero hay sustitutos, contruidos con la necesaria inversión de recursos y un adecuado uso de la televisión. Finalmente, reaparece una figura mucho más antigua, que nos retrotrae a tiempos anteriores a la ley Sáenz Peña: los gobiernos electores, que presionando a las autoridades subordinadas y repartiendo beneficios singulares pueden construir resultados electorales.

Todo esto configura la democracia realmente existente. Mirada desde los prospectos de 1983, hay muchas promesas incumplidas. Un balance más amplio, que incluya la experiencia de la última dictadura, da un resultado más matizado. Hoy los golpes militares están descartados, lo

mismo que el recurso a la violencia. Las libertades políticas están protegidas. Las elecciones se hacen regularmente, son aceptablemente correctas, y es poco imaginable que se salga de esa rutina. Los partidos políticos no son como la preceptiva indica que deberían ser. Están pobres de organicidad y de debate de proyectos. Se fragmentan en muchos dirigentes con sus séquitos, y se articulan en espacios de existencia ocasional y fundamento ligero, que atienden sobre todo a las encuestas de opinión. Pero existen, y hay conciencia de su necesidad. También hay un elenco consistente de dirigentes políticos profesionales. Muchos pertenecen al tipo del prebendado depredador, pero hay muchos con preocupación por su formación y voluntad de servir a través de la política. Si aumentara el control ciudadano, y mejoraran las condiciones del debate, probablemente que este grupo se consolidaría.

Por otro lado, están los déficits. La cuestión clave es la de la ciudadanía. Es difícil suponer que existe una ciudadanía homogénea en un país donde conviven dos sociedades -una normalizada y otra marginalizada- y dos maneras diferentes de relacionarse con la política. Una parte significativa del sufragio es producido por los gobiernos. Los mecanismos concretos son muy conocidos, y frecuentemente denunciados, en nombre de los principios de 1983. Pero no es tan evidente que exista una voluntad para modificarlos, sobre todo entre quienes se han adecuado a la situación y la aprovechan para construir allí su poder. Le corresponde más bien a la civilidad no partidista, a través de sus organizaciones, observar, denunciar e instalar la cuestión en la agenda política.

El problema tiene raíces sociales, que van más allá de los procedimientos políticos, pero la conciencia del problema y su denuncia determinan su magnitud y rango. La militancia ciudadana puede lograr mejoras en la normativa electoral, para reducir el campo de la trasgresión, o hacer más eficientes los controles, como por ejemplo la presencia mayor de fiscales en las mesas de votación. No chocarán con opiniones en contrario, sino con la resistencia sorda de quienes controlan los mecanismos prácticos, los cuales, eventualmente, apelarán a los argumentos del realismo. No les falta razón. De un modo u otro las formas y prácticas de la sociedad terminan emergiendo por entre las normas, y en ellas arraigan los procedimientos de producción del sufragio. Pero a la vez, no es desdeñable lo que puede conseguir la lucha permanente, día a día.

En el centro de los problemas está también el estado, como fuente de orden y normatividad, como ejecutor de políticas y como espacio para concebirlas. La experiencia argentina muestra un estado que

tempranamente quedó a la zaga de los intereses corporativos, que los capturaron y lo convirtieron en el espacio de su puja por la distribución. A la larga, resultó un estado desarticulado en su núcleo esencial -de control y normatividad- y convertido en botín de distintos grupos prebendarios. Con la democracia no se hizo nada para modificar este proceso, que por el contrario se profundizó.

Encarar cualquiera de los problemas profundos de la sociedad argentina requiere, como condición necesaria, pero no suficiente, contar con la herramienta estatal, que hoy no existe. Ponerlo en condiciones demanda reformas específicas y además una voluntad política estatal, que está en las antípodas del autoritarismo discrecional habitual en las últimas décadas. Se trata de mejorar sus agencias, su funcionariado y sus normas internas de regulación interna y de aplicación general. Liberarlo de la colonización corporativa, que impulsa su acción prebendaria. Dotarlo de las agencias y la burocracia que lo conviertan en maquinaria eficaz de las directivas del gobierno. Ubicarlo como árbitro y regulador de los diferentes intereses sociales, con agencias que estén presentes en lo social y lo sujeten a normas, desde lo elemental a lo general.

No hay hoy una oposición de principio a este programa. Las propuestas de reconstrucción estatal tienen otros adversarios, que no son objetores de fondo sino enemigos de retaguardia, solapados, que corrompen o destruyen la porción del estado que les afecta. Se trata del manejo arbitrario de sus resortes, el prebendarismo y el clientelismo político. Inclusive se trata frecuentemente de la destrucción de sus agencias, las pocas que sobrevivieron a los vendavales de la dictadura militar y de los años noventa, como ocurrió con el INDEC.

Para quienes asumen el problema del estado, la reconstrucción de la normatividad y de la eficiencia estatal es necesaria pero no suficiente. Émile Durkheim dijo que el estado es el lugar en donde la sociedad piensa sobre si misma. Habló de un proceso de circulación continuo, en el que las ideas y propuestas pasan del núcleo estatal pensante, formado por gobernantes ocasionales y funcionarios permanentes, a la esfera social y sus espacios de deliberación, y vuelven, enriquecidos y consensuados, al estado. Un proceso complejo, que incluye las asambleas representativas, la opinión y otros muchos ámbitos de deliberación.

Un estado que funciona más allá de los golpes de autoridad de sus gobernantes es un aliciente para la discusión de las políticas de estado, o los llamados proyectos nacionales. En nuestra experiencia política reciente, las políticas estatales no han ido más allá de los ciclos gubernativos. Hay quienes consideran que solo una voluntad política

férrea, que enfrente a sus adversarios, puede imponer estas políticas, que por tener ese origen, pueden incluso no ser enunciadas. Pero hay otros que consideran que estas políticas serán estables cuando surjan de los debates y acuerdos, y ligan esta cuestión con la de la institucionalidad republicana, pues en la Constitución está previsto el ámbito por excelencia para este tipo de deliberación: el Congreso.

El estado es la prioridad en cualquier agenda para el tercer centenario. Un estado como el que tenían los hombres del Centenario. Su tarea habrá de ser poner en movimiento una sociedad compleja y plural, que se exprese a través de la democracia. Se trata de actuar políticamente potenciando las partes, las diferencias, los intereses y sus conflictos, y de componerlos en una trama institucional que es difícil imaginar de otra forma que republicana. Ese me parece el balance y el prospecto de la Argentina del bicentenario, en el espejo, hoy un poco lejano, de su primer centenario.

## **Bibliografía**

Altamirano, Carlos: Bajo el signo de las masas (1943–1973). Buenos Aires, Ariel, 2001.

Auyero, Javier: La zona gris. Violencia política y política partidaria en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2007.

Belmartino, Susana: La atención médica argentina en el siglo XX. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2005.

Bertoni, Lilia Ana: Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Botana, Natalio: El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916. 2da ed., Buenos Aires, Sudamericana, 1994.

Cavarozzi, Marcelo, Autoritarismo y democracia (1955–1996). La transición del estado al mercado en la Argentina. Buenos Aires, Eudeba, 2002.

Crenzel, Emilio: La historia política del *Nunca Más*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2008.

De Privitellio, Luciano: Vecinos y ciudadanos. Política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras. Buenos Aires Siglo veintiuno editores Argentina, 2003.

- Halperin Donghi, Tulio: Vida y muerte de la República verdadera (1910–1930). Buenos Aires, Ariel, 2000.
- Halperin Donghi, Tulio: La larga agonía de la Argentina peronista. Buenos Aires, Ariel, 1994.
- James, Daniel: Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946–1976. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2005
- Levitsky, Steven: La transformación del justicialismo. Buenos Aires, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2006
- O'Donnell, Guillermo: El estado burocrático autoritario, 1966–1973. Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos: Política y poder en el gobierno de Menem. Buenos Aires, Norma, 1996.
- Persello, Ana Virginia: El radicalismo. Buenos Aires, EDHASA,
- Quiroga, Hugo: La Argentina en emergencia permanente. Buenos Aires, Edhasa, 2005.
- Romero, José Luis: Latinoamérica, las ciudades y las ideas. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 1976.
- Rouquié, Alain, Poder militar y sociedad política en la Argentina. Buenos Aires, Emecé, 1981/1982.
- Sigal, Silvia y Eliseo Verón, Perón o muerte. Buenos Aires, Legasa, 1986.
- Terán, Oscar: Nuestros años sesentas. Buenos Aires, Puntosur, 1991.
- Torre, Juan Carlos, La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo. Buenos Aires, Sudamericana, 1990.
- Torre, Juan Carlos: El gigante invertebrado. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores de Argentina, 2004
- Vezzetti, Hugo: Pasado y presente. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2002.
- Zanatta, Loris: Del estado liberal a la nación católica. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.