

Un balance político a



años del retorno a la democracia en Argentina

LUIS ALBERTO ROMERO | CARLOS FARA | MARCOS NOVARO | FERNANDO RUIZ
GRACIELA FERNÁNDEZ MEIJIDE | DANIEL SABSAY | GABRIEL PALUMBO | ADRIÁN LUCARDI

PRÓLOGO DE VICENTE PALERMO
GABRIEL C. SALVIA, COMPILADOR



Un balance político a



años del retorno a la democracia en Argentina

LUIS ALBERTO ROMERO
MARCOS NOVARO
CARLOS FARA
FERNANDO RUIZ
DANIEL SABSAY
GRACIELA FERNÁNDEZ MEIJIDE
GABRIEL PALUMBO
ADRIÁN LUCARDI

GABRIEL C. SALVIA, COMPILADOR

 Konrad
Adenauer
Stiftung

 CADAL
CENTRO PARA LA APERTURA
Y EL DESARROLLO DE
AMÉRICA LATINA

**Un balance político a 30 años del retorno
a la democracia en la Argentina**

Carlos Fara... [et.al.]; compilado por Salvia Gabriel Constancio. -
1a ed. - Buenos Aires : Fundación Cadal; Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

128 p.; 22x15 cm.

ISBN 978-987-23446-3-4

1.Historia Política Argentina. I.Fara, Carlos II.Gabriel
Constancio, Salvia, comp.

CDD 320.982

Fecha de catalogación: 15/11/2013

© 2013

Diseño de tapa y armado: Yanina Arboleya

Fotos portada: Gentileza de la Agencia Diarios y Noticias
(DyN)

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

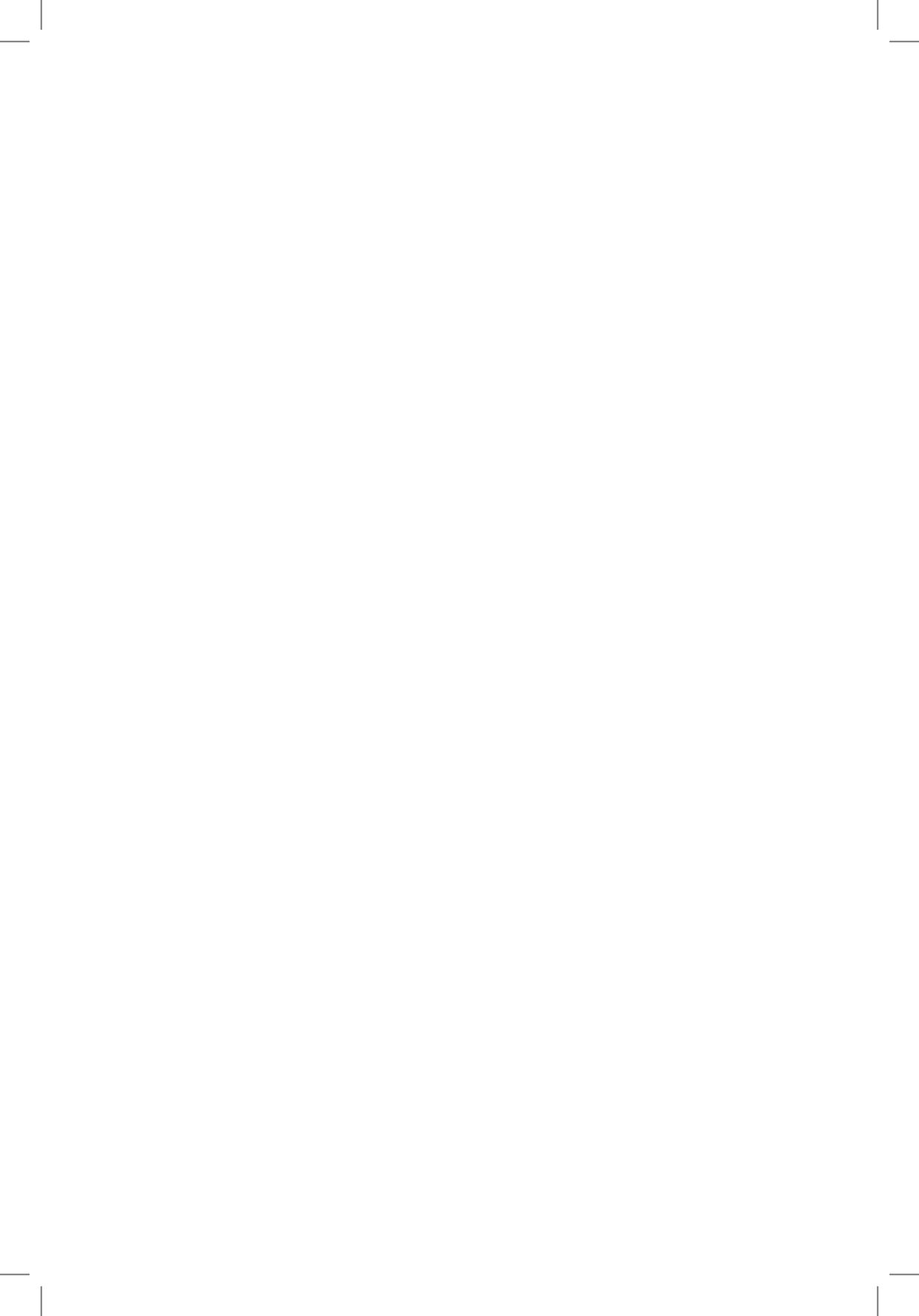
Todos los derechos reservados

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni
en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de
recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún
medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético,
electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso
previo por escrito de los editores.

Noviembre de 2013

ÍNDICE

Presentación.....	5
Gabriel C. Salvia	
Prólogo.....	7
Vicente Palermo	
La democracia argentina treinta años después.....	15
Luis Alberto Romero	
Treinta años de democracia: el problema de los partidos.....	29
Marcos Novaro	
Treinta años de elecciones y opinión pública.....	43
Carlos Fara	
Treinta años de periodismo y democracia: vidas circulares.....	53
Fernando J. Ruiz	
Constitución y estado de derecho.....	73
Daniel Sabsay	
Memoria y derechos humanos a 30 años del retorno a la democracia.....	89
Graciela Fernández Meijide	
El papel de legitimación de los jóvenes en la recuperación democrática.....	105
Gabriel Palumbo	
El regalo envenenado de la dictadura militar.....	115
Adrián Lucardi	



PRESENTACIÓN

“La desventaja natural de la democracia consiste en que les ata las manos a los que la toman en serio, mientras que a los que no la toman en serio les permite casi todo”

Václav Havel (1936-2011)

Del 20 de agosto al 12 de septiembre de 2013, el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) organizó, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, el seminario “Un balance político a 30 años del retorno a la democracia en la Argentina”. Este libro reúne las colaboraciones de casi todos los profesores que dictaron clases en el seminario, el cual tuvo ocho clases de duración y estuvo dirigido a jóvenes estudiantes y graduados universitarios menores de 30 años.

Tanto el seminario como este libro se concentran en aspectos políticos e institucionales de estas tres décadas de democracia en la Argentina. Es que desde CADAL se prioriza el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, considerando que un sistema político vigoroso, respetuoso de las libertades fundamentales, favorece los consensos para la adopción de políticas de estado que favorezcan al bienestar de las personas.

Al respecto, un balance inicial de estos treinta años de democracia ofrece grandes desafíos para el futuro. Por empezar, la debilidad del sistema de partidos políticos, la utilización de la administración pública como

un botín electoral y la escasa alternancia presidencial.

En las dos terceras partes de estos treinta años de democracia, en la Argentina gobernó una misma persona y un matrimonio: Carlos Saúl Menem, entre 1989-1999, y Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, entre 2003 y 2013, todos ellos peronistas. En países vecinos, como Chile y Uruguay, que retornaron más tarde a la democracia, la alternancia presidencial, de personas y partidos, es una característica fundamental de su mejor desempeño político, económico e institucional, lo cual se refleja en casi todos los índices internacionales que miden dichos aspectos.

En términos de calidad democrática y vigencia de la forma republicana de gobierno, puede concluirse que entre 1983 y 2013 la Argentina viene descendiendo, década tras década. El ascenso, en la mejora institucional, la gobernabilidad democrática, el crecimiento económico genuino y la inclusión social, llevará varias décadas y requerirá de la madurez de la dirigencia política junto a un esfuerzo importante de la sociedad en su conjunto.

Este libro aspira entonces a ofrecer un balance de estos treinta años de democracia y al mismo tiempo llamar la atención sobre los principales desafíos políticos que tiene la Argentina.

Finalmente, corresponde agradecerle a la Fundación Konrad Adenauer por apoyar esta iniciativa, a los autores por sus valiosas colaboraciones, al staff y directivos de CADAL por su confianza, y a todos ellos por su enorme generosidad.

Gabriel C. Salvia
Presidente del Centro para la Apertura
y el Desarrollo de América Latina

PRÓLOGO

¿Por qué motivo leer un libro sobre los primeros 30 años de vida democrática en la Argentina? Este largo período y tan reciente ha sido rico en experiencias complejas, sobre las que sería inútil procurar decir la última palabra. He aquí, por tanto, una primera respuesta: la lectura nos permite dialogar en lugar de pensar solos, y dialogar es indispensable, tratándose de vastos procesos colectivos, para comprender. Pero una segunda respuesta es, quizás, no tan fácil de asir: al elaborar una comprensión, y al hacerlo con otros, estamos participando, poco o mucho, en la elaboración de una memoria colectiva, y asimismo en la construcción de una agenda para el futuro – ese que empieza hoy. Un buen libro – este lo es – reúne todo eso: propone al lector de modo explícito o implícito modos de recordar experiencias que él mismo ha vivido o de las que ha sido un contemporáneo, modos de interpretar cuestiones que están lejos de ser indisputables, formas de jerarquizar temas o acontecimientos que continúan siendo o deberían ser parte de la acción pública. Es así un grano de arena que se incorpora a los materiales con que se piensa el pasado y se hace política presente y futura. Porque esto es lo peculiarmente interesante de la historia (y todos los artículos de este libro tienen mucho de histórico, en la medida en que un “balance” lo requiere) reciente: que es reciente para el lector, que está inacabada en sí misma y que está tan abierta como la vida del propio lector lo está.

La tensión que esto supone recorre fuertemente todos los artículos del libro. El de Luis Alberto Romero

constituye una interpretación desafiante al oponer dos tradiciones democráticas que habrían estado presentes y en pugna a lo largo de estas décadas (en un marco político cultural en el que los protagonistas tienden a despojar de calidad democrática a la tradición contraria a la propia). El desempeño de estas dos tradiciones – en el telón de fondo de la regularidad institucional – daría lugar a mixed feelings de optimismo y la decepción. En todo caso en el espíritu del artículo el desaliento termina con su punto final; queda flotando en el aire un talante escéptico pero comprometido. Y, muestra de la fluidez de los abordajes de la historia reciente, a la figura, de fin de ciclo, de un Alfonsín periclitante jaqueados por los militares y la hiperinflación, se superpone decisivamente la de un Alfonsín que si por un lado es el protagonista de la ilusión democrática, por otro lado – podemos ver en perspectiva – es el padre fundador de la democracia reciente.

El regreso – que quizás podría identificarse con el ascenso de Menem – de la cultura política y la tradición democrática movimientista, es un nexo con el tema central del artículo de Marcos Novaro, que se propone estudiar la relación entre el peronismo – considerado como es el actor dominante de estas tres décadas – y nuestra democracia contemporánea. Y más particularmente, el papel del peronismo en la configuración partidaria argentina, que por un lado lo tiene por protagonista principal y por otro su perfil de hegemónico y fragmentado a la vez parece ser el principal obstáculo para su funcionamiento. Novaro se pregunta si el peronismo, desde 1983, se adaptó a los trazos institucionales de la naciente democracia o, por el contrario, logró que la democracia se adaptara a los suyos. En muchas de sus afirmaciones parece haber una clara relación en-

tre el nivel específicamente político-partidario, y el de la sociedad y su cultura, ya que rasgos principales de los actores partidarios no serían comprensibles sin tener en cuenta lo de la sociedad en que se desenvuelven. “Confirmado como eje de nuestra vida política – sostiene Novaro –, nos seguimos preguntando si más que un partido es un “sistema de partidos en sí mismo”, y si es la fuente de nuestros problemas o el principio de su solución”. De algún modo, sobrevuelan este artículo interrogantes comunes al texto de Romero. Porque nadie como el peronismo para expresar la “democracia plebiscitaria de masas” a la que se refiere éste, del mismo modo en que el movimientismo peronista es lo que mejor se adapta a la labilidad y la fluidez sociopolítica y socioelectoral y a la cultura política que la acompaña.

Significativamente, las tensiones registradas en los primeros artículos están presentes en los siguientes. Porque el actor central del artículo de Carlos Fara está encarnado en los cambiantes ciclos políticos de la opinión pública y en su combinación con los ciclos electorales. Así, por ejemplo, al giro de 180 grados que formula la opinión pública en términos de “preferencias de grandes orientaciones político/ideológicas” (mercado, privatizaciones, etc.) lo capitalizaría quien a lo largo de los 80 había exhibido las posiciones más conservadoras en estas materias: el peronismo, en una muestra de la flexibilidad evocada por Novaro. También nos muestra Fara cómo los valores alentados por la sociedad argentina cambian, pero en mutaciones que no han permitido, hasta ahora, que las instituciones de la democracia se arraiguen con firmeza en la sociedad. Esto no es enteramente malo, por cierto: los cambios y la gobernabilidad “a cualquier costo”, base del decisionismo presidencial en varias ocasiones, no encuentra

– en atención a los datos de Fara – cómo hacer pie en una opinión pública cambiante. Pero el regreso, en un nuevo ciclo, de la demanda por un Estado protector/reparador, con fuerte intervención en la economía, encuentra otra vez al peronismo con los brazos abiertos, para beneficiarse del nuevo ánimo colectivo, habiéndose posicionado en los dos extremos del movimiento del péndulo.

Mientras que el artículo de Fara ha abordado los ciclos de opinión pública, el de Fernando J. Ruiz hace lo propio con los ciclos mediáticos y su relación con los ciclos políticos. La cuestión del pluralismo (presente en los artículos de Romero y Novaro) aparece así contemplada desde otro ángulo, pero en el que rasgos de la opinión pública estudiados por Fara se hacen visibles. “La impresión es que las audiencias todavía no resisten enfrentarse a posiciones muy diferentes a las propias, y entonces de alguna forma contribuyen a ratificar el poco pluralismo que en general los medios están ofreciendo”, nos dice Ruiz. La relación de los diferentes gobiernos con los medios, por su vez, también es detallada y críticamente analizada – en esencia, aunque la intensidad con que los gobiernos presionaron a los medios varió de un gobierno a otro, estuvo presente en todos la dificultad para distinguir entre lo gubernamental y lo público. En parte como una reacción frente al innegable poder de agenda que han desarrollado algunos medios.

Desde una perspectiva muy diferente, pero también en fuerte convergencia, Daniel Sabsay analiza la arquitectura jurídico política argentina, a la luz de los conceptos inherentes al derecho constitucional. Sabsay contrapone al Estado de Derecho y a la democracia representativa de registro constitucionalista y en los

que se basa nuestra propia tradición constitucional con las dificultades que se hicieron presentes para la plena vigencia de esta normativa esencial a lo largo de estas décadas. Como en los artículos anteriores, la mirada crítica sobre la sociedad no es menos relevante que la mirada sobre la política: “la Argentina es un país que, como Nino lo ha expresado, ha tenido una tradición de manejo al margen de la ley”, sostiene. A estas características no serían en absoluto ajenos los rasgos en los que Sabsay enfoca su análisis, en especial el decisionismo, identificado como la inclinación a gobernar por encima de la ley y arrasando con la división de poderes. En su análisis, Sabsay llega lejos, poniendo en duda la compatibilidad entre ciertos estilos políticos y democracia representativa: “¿Es posible – se pregunta – conservar el Estado de Derecho en el marco de una situación en la cual el Poder ejecutivo ha demostrado una vocación “devoradora” de la competencia de los otros dos poderes estatales despreciando desaprensivamente la seguridad jurídica de los gobernados?”

En su testimonio, Graciela Fernández Meijide aborda una cuestión no menos central, la relación entre memoria, derechos humanos y democracia. Para ello debe remontarse a los años de fuego, porque mal podrían ecuacionarse estos términos sin dar cuenta de aquellos años. Y aquí la conexión implícita con anteriores textos es importante, ya que las diferentes – y por caso opuestas – formas de memoria y valoración de los derechos humanos cobran formas que a veces entran en diálogo con las líneas de tensión trabajadas por los autores anteriores. Y si por un lado “la base de la democracia iniciada en 1983 fue la investigación y la justicia con respecto al terrorismo de estado”, por otro “fuimos incapaces de consolidar instituciones, a punto tal que

hoy los que deberían ser los pilares de una democracia como son los partidos políticos, son casi inexistentes”. En otras palabras, todavía los derechos humanos son colectivamente percibidos en un registro sesgado, mal articulado al constitucionalismo que discute Sabsay y en formas de memoria que no se hacen cargo de los dramas de nuestro pasado.

Lo dicho hasta ahora puede ser un buen telón de fondo para presentar el artículo de Gabriel Palumbo, porque este se propone “trabajar sobre las particularidades de la participación juvenil en los 30 años de nuestra recuperación democrática y en el marco del populismo y de las democracias liberales”, populismos y democracias liberales que han estado presentes en los anteriores artículos. La tesis de Palumbo es original: la recuperación democrática, en los 80, “colocó a la juventud en otro lugar. En los años ‘80, la idea de la participación juvenil era una idea creativa. La sensación que los espacios juveniles tenían en la década del ‘80, igualmente ficcional a la de los jóvenes del ‘70, era que absolutamente todo podía ser posible”. A su modo, los jóvenes experimentaron límites, disiparon quizás ilusiones, del mismo modo en que otras generaciones y otros actores lo harían en esa década. Pero también cambiaron paradigmas de participación. Algunos de ellos, cabe sospechar, ponen en cuestión las formas institucionales vigentes, vigentes pero anquilosadas. Como sea, el análisis de Palumbo sobre las actuales formas de participación juvenil es penetrante para identificar novedades. Siendo la última de ellas un regreso al pasado: a partir de 2003 “puede observarse el inicio de un ejercicio político de un signo marcadamente populista y que cambia la lógica de relacionamiento y de participación política de la juventud”. De la mano del populismo, la juventud

de hoy recorrería caminos ya trillados por otras y también en este texto se evocan fantasmas.

Por fin, el artículo de Adrián Lucardi nos hace regresar de lleno al mundo de la política en sentido convencional, pero desde un nuevo ángulo: el de las relaciones fiscales nacionales y subnacionales y sus para muchos impensadas consecuencias en la equidad y la democracia. ¿Cuáles son los efectos de que un pequeño grupo de provincias, beneficiario de un decreto de postrimerías de la dictadura militar, se encuentre sobrerrepresentado en la Cámara de Diputados? ¿Cuáles son los mecanismos que esta sobrerrepresentación pone en movimiento? ¿Cuáles son las facetas fiscales de esta característica de nuestro Poder Legislativo? Lucardi mira asimismo a la sociedad, en este caso a las sociedades de estas provincias, que, acostumbradas a no tener que pagar impuestos, tienen menos incentivos para exigir buen gobierno: “hay menos presión ciudadana ‘desde abajo’ para obtener servicios a cambio de esos impuestos”. Pero sobre todo su texto puede ser considerado como un buen complemento, por su poder explicativo, de los artículos que, aquí, han puesto la atención en las formas políticas y político estatales actualmente dominantes. Lucardi nos dice algo sobre sus condiciones de reproducción.

Pensar treinta años complejos, turbulentos, como los transcurridos desde el nacimiento democrático, no es una empresa fácil. Los autores aquí reunidos, sin embargo, sobrellevaron la tarea, como espero que el lector pueda comprobarlo a poco de que se interne en estas páginas.

Vicente Palermo
Investigador Principal del Conicet
Miembro del Club Político Argentino



LA DEMOCRACIA ARGENTINA TREINTA AÑOS DESPUÉS

Luis Alberto Romero

Una evaluación del actual ciclo democrático argentino, que acaba de cumplir treinta años implica, como en casi todas las cuestiones humanas, una elección, en la que juega la explicación y el proyecto: elegimos hablar del vaso medio lleno o medio vacío. La parte llena, y hasta pletórica, remite a un pasado que para muchos, de mi edad o más jóvenes, es todavía experiencia viva: la última dictadura militar o, más atrás, los largos períodos de gobierno o pretorianismo militar. En ese sentido, la primera respuesta debe ser, necesariamente, fuertemente optimista: llevamos treinta años de regularidad institucional, de sufragio y de libertades públicas.

I.

Dicho esto, podemos pasar a un análisis un poco más refinado, y a dos posibles respuestas, según la refiramos a las expectativas

LUIS ALBERTO ROMERO. Ha sido profesor titular de la UBA e Investigador Principal del CONICET. Dicta cursos de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Torcuato Di Tella. Dirige la colección Historia y Cultura. Es miembro del Consejo de Administración de la Fundación Universidad de San Andrés. Es miembro del Club Político Argentino. Este año ha publicado “La larga crisis argentina. Del siglo XX al XXI (Siglo XXI), La Argentina que duele (Katz) y una versión revisada y ampliada de su “Breve historia contemporánea de la Argentina.1916-2010 (Fondo de Cultura).

existentes en el momento inicial de la actual democracia -1983- o bien al desempeño que a lo largo del siglo XX ha tenido la democracia en el país. Intentaré responder a esto último, confrontando el actual ciclo democrático con otro equivalente, que transcurrió entre 1916 y 1955. Pero anticipando mi conclusión, diré que las expectativas de una radical transformación democrática de entonces han quedado defraudadas, y creo que, en lo sustantivo, hemos vuelto a la normalidad. A la normalidad democrática, que como empecé diciendo, no es poca cosa.

Antes de entrar en materia es importante precisar los términos, pues muchas discusiones se originan simplemente en usos diferentes de las palabras. En el caso de la democracia, particularmente, la gran mayoría de nosotros tiene una opinión positiva, que cada uno refiere a su propia caracterización; por eso mismo, todos coincidimos en calificar de “no democrático” lo que se aparta de esa definición.

Para un historiador es más útil partir de una definición mínima: la democracia es un régimen político que se legitima en la voluntad del pueblo. Es tan mínima que se pueden escribir libros enteros sobre el significado de “pueblo”, “voluntad” o “legitimar”. Pero permite precisar la existencia de distintas familias, con un parentesco y un aire de familia, centrado precisamente en esos términos, pero asociados en cada variante con otras corrientes de ideas, paralelas de la democrática. Pues “democracia” es en definitiva una idea, y las ideas nunca marchan solas por la historia, sino que se mezclan y combinan.

En este caso, es útil señalar la existencia de dos grandes familias. La primera ha asociado la democracia con la tradición liberal de la salvaguarda de los derechos del individuo y de la sociedad, y con la tradición republicana de la limitación y control del poder, y el imperio de la ley. “Gobierno del pueblo” significa participación igualitaria de todos los individuos. A muchos, como me ocurre a mí, esta definición les parecerá aceptable y valiosa. Pero circula otra definición, igualmente potente, que relaciona la democracia con un pueblo unánime y homogéneo, que enfrenta a sus ene-

migos -con los que hasta coexiste bajo el mismo estado- y cuya voluntad se coloca por encima de la de cualquier derecho individual, y también por encima de cualquier ley. Desde principios del siglo XX esta idea, que recoge la tradición romántica del *volk*, se ha asociado con la de líder de masas, que sintetiza y expresa su voluntad, manifiesta a través de algún plebiscito -por ejemplo una asamblea o una plaza unánimes- y ejerce sin límite la autoridad que el pueblo delega en él. Suele llamarse a esta segunda versión “democracia plebiscitaria de masas”.

II.

Subrayo el punto porque en toda la primera etapa de la experiencia democrática argentina, entre 1916 y 1955, fue esta segunda forma la que predominó. No era esto lo que prometía la ley Sáenz Peña, que en 1912 consagró el sufragio secreto y obligatorio, el uso del padrón militar -libre de cualquier manipulación gubernamental- y el sistema de lista incompleta. La reforma procuraba a la vez empujar a los votantes -que no hacían uso del existente derecho universal masculino al sufragio-, garantizarles la transparencia del comicio y estimular la formación de grandes partidos, que serían “de ideas” y no de caudillos, y que previsiblemente se alternarían en el poder.

En cierto sentido, la reforma fue exitosa e inauguró la moderna democracia de masas. El número de votantes creció gradualmente, hasta alcanzar en 1928 un nivel relativamente estable del 80% del padrón. Si bien la mayoría de los extranjeros no se nacionalizó, su número dejó de ser relevante con el paso del tiempo, pues sus hijos sí eran argentinos. En 1947 se incorporó al sufragio a las mujeres, y por esos años los territorios nacionales se convirtieron en provincias, de modo que sus habitantes se incorporaron al padrón nacional.

La historia de las elecciones fue más matizada. Hoy los historiadores piensan que los procesos electorales, pasados y presentes, no se dividen en puros y fraudulentos, blancos y negros, sino que hay una

serie de grises, que tienen que ver con lo que ocurre antes del voto, durante el voto y después del voto. De modo que no caben las oposiciones tajantes. Pero visto en conjunto, en la Argentina posterior a la ley Sáenz Peña el saldo no fue malo. El sufragio fue bastante claro durante el período radical, entre 1916 y 1930. Nadie dudó de la legitimidad de los presidentes electos, aunque muchos observaron que en las elecciones provinciales, luego de una intervención federal -y fueron muchas- los resultados se modificaban en favor de los radicales. También señalaron que las policías seguían teniendo mucho que ver con el sufragio, en alguna de sus etapas.

Entre 1930 y 1946 -dejando de lado los períodos de gobierno militar- las elecciones fueron mucho más oscuras, al punto que se la denomina comúnmente la década del fraude. Efectivamente, los gobiernos lograron evitar que los radicales volvieran a ganar la presidencia. En 1931, lo hicieron con facilidad por la abstención de los radicales, luego de haber sido vetado su candidato, el ex presidente M. T. de Alvear. Pero el veto era razonable y previsible, por el principio constitucional de no reelección durante un período completo (Alvear había sido presidente entre 1922 y 1928). En 1937, en cambio, Alvear se presentó y fue derrotado por medio de un fraude escandaloso. Los radicales se abstuvieron hasta 1935, facilitando las cosas tanto al oficialismo como a la oposición socialista o demo-progresista. Desde 1936 los radicales ganaron concejalías, diputaciones y gobernaciones, y en 1940 obtuvieron un resonante triunfo legislativo, amparado en la voluntad anti fraudulenta del presidente Ortiz. En suma, fue una historia con matices.

La elección presidencial de 1946 fue declarada ejemplar por ambos bandos, y todo indica que el ajustado triunfo de Perón fue legítimo. En las elecciones siguientes, no hay razones para dudar de la mayoría de votantes peronistas: Perón superó el 60%, una cifra con la que cualquier candidato se entusiasmaría hoy. Pero sugestivamente, el gobierno hizo lo imposible para reducir la parte opositora, que rondaba entre el 30 y el 40%, cambiando

las leyes y reglamentos y sometiendo a los electores a todo tipo de presiones. Porque desde la perspectiva plebiscitaria de Perón, un 30% adverso ponía en cuestión la unanimidad del pueblo, que debía ser peronista.

En suma, en este primer período hubo votantes, pasión identitaria y procedimientos en la gama de los grises, entre claros y oscuros. No muy distinto que en otros contextos. Basta pensar en los mecanismos usados en los estados del sur de Estados Unidos para alejar a los votantes de color. Donde las cosas resultaron muy distintas de lo imaginado por la ley Sáenz Peña fue en el terreno de la República, sus principios y sus instituciones.

Aquí es necesario comparar a los dos grandes líderes democráticos del período: Hipólito Yrigoyen y Juan Domingo Perón. Las dos otras figuras relevantes, Marcelo de Alvear y Agustín P. Justo, son menos significativas en esta historia de la democracia. Sobre los dos primeros, señalaré las semejanzas, con la salvedad de que hay notorias diferencias de escala entre ambos. Uno y otro están separados por cosas ocurridas en el mundo; por ejemplo, el ensayo fascista, originalmente muy exitoso, con el que Perón fue muy afín e Yrigoyen no. También es muy diferente el encuadramiento de ambos gobiernos en los marcos constitucionales. Yrigoyen nunca los desbordó, mientras que Perón lo hizo, y fuertemente.

¿Qué queda en común? Ambos compartieron, en primer lugar, una concepción de la presidencia, su misión y sus facultades, poco compatible con la tradición republicana. La relación de Yrigoyen con el Congreso fue mala. Comenzó ignorándolo a la hora del protocolar mensaje presidencial -envió a un secretario para leerlo-, y siguió ignorándolo cuando tropezó con la oposición, que nunca pudo doblegar en la Cámara de Senadores. En el mismo sentido. Yrigoyen apeló a los decretos, y utilizó ampliamente el recurso de la intervención federal, decretada durante el receso parlamentario. Usualmente las intervenciones cambiaban los equilibrios políticos de cada provincia y fortalecían la autoridad presidencial. Esa autoridad se legitimaba en la idea, largamente

predicada por Yrigoyen, de la regeneración institucional y el saneamiento de lo que denominó “régimen falaz y descreído”, denominación en la que englobó a todos los que no participaban de la “causa radical” que era, en esencia, la “causa nacional”. Este fue el meollo de su concepción política, afín con una de las familias democráticas, fundada en la unión entre el pueblo y el líder. Una de las consecuencias de este discurso y esta práctica fue la radical escisión del campo político en dos bandos inconciliables, que se potenciaron cuando Yrigoyen volvió al gobierno en 1928.

En el caso de Perón existió la misma presencia dominante del presidente, por encima de los otros poderes y del propio gabinete, y la organización de un movimiento, que articulaba fuerzas políticas y sociales, en el que lo partidario, lo estatal y lo nacional se fundían en una misma entidad. Los opositores fueron los enemigos de la patria y el pueblo, lo que legitimó las persecuciones y el cercenamiento de la libertad de expresión y la libertad política. En ese sentido, el peronismo -muy democrático en otros aspectos- fue autoritario y dictatorial. La oposición fue inconciliable y la división facciosa llegó a su extremo.

Lo singular es que estos dos movimientos, democráticos y poco republicanos, se desarrollaron en una sociedad caracterizada por el crecimiento, la integración, la movilidad y una fuerte impronta igualitaria y democrática, acentuada por ambos gobiernos. También fue característico de la época la existencia de un estado fuerte y potente, a través del cual ambos gobiernos -mucho más el peronista que el radical- pudieron realizar una vigorosa política de nacionalización y de democratización. Ambos dejaron una marca; la matriz de una democracia basada en la unidad del pueblo y de la nación, en la delegación plebiscitaria, la legitimidad del autoritarismo y la naturalización de la confrontación facciosa.

III.

Daré un salto a través del período 1955-1983, en el que la democracia basada en el sufragio dejó de ser el principal canal de la

política. El espacio del conflicto y la negociación fue definido por gobiernos militares o tutelados por los militares. Cuando hubo elecciones, el peronismo fue proscrito y los actores principales fueron diferentes organizaciones corporativas. La experiencia de 1973-76, que incluyó dos elecciones perfectamente democráticas, estuvo signada por fuertes conflictos que se desarrollaron en espacios diferentes de los institucionales y se resolvieron por métodos distintos de los democráticos.

En 1983, al final de la última dictadura, se emprendió nuevamente el camino de la democracia. No fue exactamente una recuperación. El modelo de democracia que se impuso por entonces era original y diferente de la tradición anterior, autoritaria y plebiscitaria. Por primera vez se intentó desarrollar una democracia fuertemente basada en el estado de derecho y las instituciones republicanas, y se intentó construir una convivencia democrática plural, en la que se valoró la diferencia, el diálogo, la confrontación y el acuerdo. Se sustentó en la fuerte ilusión generada como reacción a la dictadura, y en la constitución de un sujeto político original, la ciudadanía, que más allá de las opciones políticas particulares coincidió en sustentar y defender esta forma democrática que recuperaba la tradición liberal y republicana. Uno de los efectos de esta movilización ciudadana fue la revitalización de los partidos políticos, la amplia afiliación y la conformación de una nueva camada de dirigentes.

A poco de andar, la nueva democracia comenzó a experimentar las dificultades que la ilusión había permitido ignorar inicialmente. El gobierno de Raúl Alfonsín, que encarnó cabalmente este proyecto de democracia republicana, la había relacionado con la satisfacción de necesidades y reclamos sociales mínimos -alimentación, educación, salud- pero se descubrió que el deterioro fiscal y estatal no permitía avanzar demasiado en esos terrenos. La deuda externa restringió seriamente las finanzas estatales, y la inflación agudizó los conflictos. Sobre todo, el poder civil, aún con el apoyo masivo de la civilidad, no pudo doblegar la resisten-

cia militar al enjuiciamiento de los oficiales en actividad. Otras resistencias corporativas, como la sindical, fueron también indicadores importantes, pero el fracaso de Semana Santa de 1987 fue decisivo para las ilusiones de la civilidad, cuya presencia comenzó a menguar. Su lugar fue ocupado por una maquinaria política moderna, eficiente y algo encerrada en sí misma, y por las antiguas y revitalizadas corporaciones.

La desilusión hizo lo suyo para erosionar no solo el gobierno de Alfonsín sino todo el proyecto de 1983. Más decisivos fueron los sacudones de la economía. Luego de la hiperinflación de 1989 se impuso la idea de que el país estaba en emergencia y que requería soluciones drásticas y rápidas; que no había mucho tiempo para la deliberación y que las circunstancias requerían de un Moisés, que guiara la travesía del desierto. Se trata de una retórica bien conocida en otras experiencias del mundo, que funcionó aceptadamente en la Argentina. Incluso cuando pasó la emergencia, fue mantenida siempre viva en el recuerdo y en el imaginario, y la Argentina se convirtió, según el dictum de Hugo Quiroga, en “un país en emergencia permanente”. La emergencia trajo las leyes que otorgaron poderes de excepción, la legitimación de los decretos de necesidad y urgencia del Ejecutivo y todo el conjunto de lo que, en términos de Guillermo O’Donnell, fue la versión local de la democracia delegativa, que personificó inicialmente Menem pero que se amplió con los Kirchner. La segunda gran crisis, en 2002, profundizó este camino, al pulverizar a los partidos políticos, con los que se esfumó la posibilidad de gobiernos controlados por oposiciones estructuradas.

El segundo gran cambio que conspiró en contra de la democracia de 1983 fue el avance de la crisis del Estado. Me refiero a varias cosas a la vez: el respeto a su marco normativo, la continuidad de sus agencias, oficinas y reparticiones, la pérdida de cuadros administrativos eficaces y conscientes, el desmoronamiento de la ética funcionarial. Todo esto fue el resultado real de políticas teóricamente concebidas para mejorar a los estados y

quitarles sus partes excedentes, impulsadas por el llamado neoliberalismo. La versión argentina desarrolló la parte destructiva del Estado, y a la vez potenció el prebendarismo -hacer negocios a partir de privilegios concedidos por el Estado-, una práctica anterior que se desplegó plenamente desde 1976. Todo esto en un contexto de desfinanciamiento estatal agudo, solo revertido desde 2003, cuando estas tendencias ya estaban instaladas y tenían desarrollo autónomo. Un Estado de esas características, además de otras debilidades, perdió los instrumentos para controlar a los gobiernos, que pudieron desplegar con libertad sus prácticas decisionistas.

El tercer gran cambio fue la emergencia de la pobreza. Se trata de una realidad relativamente nueva, pues hasta mediados de los años setenta su peso era menor. Pero desde entonces creció sostenidamente, alimentada por la desocupación y multiplicada por la ausencia, la casi deserción, del Estado. La crisis del Estado consistió aquí en deterioro de la educación, la salud y la seguridad pública, la imposibilidad de realizar políticas de tipo universal y la limitación a acciones focalizadas, allí donde el problema resultaba amenazante. Se constituyó así una “cultura de la pobreza”, según la clásica fórmula de Oscar Lewis, que entre otras cosas, tuvo un efecto político relevante para el destino de la democracia de 1983: el retroceso de la ciudadanía consciente y activa -un ideal cada vez más lejano-, y la posibilidad de que los gobiernos tejieran redes para convertir en sufragios los paliativos a la pobreza.

Finalmente, desde la segunda mitad de los años noventa se observa el retorno de una cultura política que la democracia de 1983 creía haber superado. Una cultura basada en parte en el viejo estilo peronista, del movimiento y el líder, y en parte en el de los años setenta, con un toque de heroicidad revolucionaria. Este cambio se advirtió en el siempre espinoso campo de los derechos humanos y en el giro político de muchas de sus organizaciones.

La democracia de 1983 entró en declive, y ascendió en cambio una variante nueva -aunque construida con materiales cono-

cidos- que llamaré el “segundo peronismo”, gobernante en el país desde 1989. Incluye dos experiencias decenales -el menemismo y el kirchnerismo- separadas por un interludio. Son dos experiencias con diferencias entre sí, que uno de sus protagonistas ha subrayado. En primer lugar, la de Menem transcurrió en un contexto de restricción económica y la de los Kirchner comenzó en uno de holgura, de modo que los márgenes de disponibilidad fiscal para desarrollar políticas fueron muy diferentes. Por otro lado, una se proclamó liberal, y hasta sobreactuó su liberalismo, y otra dijo ser estatista. Una adoptó un discurso más conservador y la otra un relato radicalizado. Una practicó la tolerancia política y la convivencia y la otra usó sistemáticamente la confrontación para construir poder.

Pese a esas diferencias, las semejanzas son a mi juicio mucho más significativas. Sobre todo la constitución de un partido de gobierno flexible -tanto que hasta el rótulo de “peronista” es utilizado con moderación- construido desde el Estado, para usar sus recursos y producir con ellos el sustento electoral necesario. La estructura política es una prolongación de la administrativa, con menos independencia aún que en el primer peronismo, cuando las formas se guardaban mejor. En suma: una red estatal y política cuyo propósito es producir sufragios.

La segunda gran semejanza es el despliegue del prebendarismo, existente antes de 1989, desplegado ampliamente con las privatizaciones y llevado a su máximo despliegue con el sistema montado por Néstor Kirchner. Un sistema para el que la palabra “corrupción” resulta insuficiente, y cuyas características hoy están ampliamente bajo examen. La tercera es la limitación de las acciones del Estado a políticas focalizadas, que en definitiva están orientadas de uno u otro modo a la construcción de la red política. Finalmente, la discrecionalidad en el uso del poder. Podría decirse que en estos aspectos el kirchnerismo no es lo contrario del menemismo sino su fase superior.

Esto no significa que el aparato administrativo político sea

monolítico. Ciertamente desde la presidencia los Kirchner han usado todo el poder para mantenerlo unido, pero su propia constitución, de base territorial y fundado en el arraigo local, incluye la redefinición permanente de lealtades y la normalidad de los cambios y reacomodamientos, que pueden dar como resultado la reconstitución de la vieja situación de equilibrio o, eventualmente, la formación de una nueva. Eso es lo que está ocurriendo en la segunda mitad de 2013. Este equilibrio inestable tiene que ver con otra particularidad más tradicional del peronismo, adecuada a la nueva situación: ofrecer simultáneamente tres versiones de sí mismo, o más, de modo de incluir dentro de su sistema de alianza potenciales a partes de la oposición. De hecho, el caudal de votos de todos los candidatos que se definen como peronistas es mucho mayor que el que obtuvo Perón en sus mejores permaneces. En el núcleo del peronismo gobernante, y a partir de la llamada “transversalidad”, Néstor Kirchner pudo desarticular reiteradamente a la UCR, el único partido nacional que quedó en pie luego de 2001.

La cooptación ha sido uno de los mayores problemas de una oposición que nunca pudo consolidarse. El otro provino de la fuerza del discurso político oficial -el llamado “relato”- que aunque no coincidió plenamente con sus prácticas, embretó frecuentemente a la oposición en dilemas que tocaban sus fundamentos políticos e ideológicos, como el estatismo. Un denso velo ideológico obnubiló a los opositores, que varias veces apoyaron las principales iniciativas del gobierno, sin analizar que parte de ella sería efectivamente ejecutada y cuál se enunciaba, en términos futbolísticos, “para la tribuna”. Súmese a ese “efecto relato” una notable capacidad del gobierno kirchnerista para mantener la iniciativa en la agenda pública: todo concurre a explicar que durante mucho tiempo se dijera “no hay oposición”.

IV.

Así llegamos al momento del balance de los treinta años de de-

mocracia. Es característico que, al tiempo que elogiamos las tres décadas de estabilidad, sabemos que el resultado de una elección de medio término, en octubre de 2013, ha modificado significativamente nuestro balance y sobre todo nuestra proyección. Pero es difícil dejar de constatar que poco queda en la democracia actual del proyecto de 1983.

Sin duda queda lo más importante: las instituciones no han sido suprimidas ni suspendidas, y el sufragio se mantiene en pie. Pero a la vez, es claro que la idea de una convivencia política plural, donde las cuestiones se discutieran racionalmente, poco tiene que ver con las prácticas de las dos últimas décadas, y que finalmente retornó el viejo discurso del pueblo contra el anti-pueblo, en alguna de sus manifestaciones. Tampoco hay mucho del ideal republicano de la división de poderes y el control institucional del gobierno. La casi emancipación del Poder Ejecutivo que argumenta sobre la legitimación plena dada por el voto mayoritario- se acompañó con la colonización de las distintas agencias del Estado y de la sociedad civil -la justicia, la prensa las grandes asociaciones- por agentes de un poder político unánime y faccioso. Nada muy lejano a la Argentina de 1950. Finalmente, poco queda de la civilidad movilizadora en 1983, aplastada por la desilusión y la privatización de la vida y reducida en su significación por el crecimiento del mundo de la pobreza. El mismo sufragio aparece hoy mucho más manipulado que lo que fue en 1983 o, para tomar otro ejemplo, en la gran interna peronista de 1988.

Hay expectativas de algún cambio. El ciclo de los Kirchner parece llegar a su fin. Algunas instituciones han resistido y parecen revivir, como la justicia. Es posible que el próximo gobierno, que posiblemente tendrá signo peronista, proponga una versión atenuada o muy atenuada de sus versiones anteriores. También es posible que en ese contexto pueda elaborarse una alternativa, que todavía no está madura, que ofrezca una combinación atractiva de democracia, república y estado, de reordenamiento institucional y económico y, sobre todo, de reabsorción del mundo de la pobreza. Todo eso requiere

un Estado en forma, pues en mi opinión, sin un Estado adecuado la democracia republicana no tiene futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano, Carlos: *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Ariel, 2001.
- Bertoni, Lilia Ana: *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Cavarozzi, Marcelo: *Autoritarismo y democracia (1955-2006). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2006.
- Halperin Donghi, Tulio: *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel, 1994.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos: *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma, 1996.
- Persello, Ana Virginia: *Historia del radicalismo*. Buenos Aires, Edhasa, 2007.
- Quiroga, Hugo: *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires, Edhasa, 2007.
- Romero, José Luis: *Las ideas políticas en Argentina*, 5ª ed., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Romero, Luis Alberto: *Breve historia contemporánea de la Argentina*, 3ª ed., Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Romero, Luis Alberto: *La larga crisis argentina. Del siglo XX al XXI*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2013.
- Zanatta, Loris: *Breve historia del peronismo clásico*. Buenos Aires, Sudamericana, 2009.



TREINTA AÑOS DE DEMOCRACIA: EL PROBLEMA DE LOS PARTIDOS

Marcos Novaro

INTRODUCCIÓN. EL PERONISMO Y LA DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS

Reparar la tradicional debilidad del sistema de partidos argentino fue una de las metas fundamentales que abrazó el proyecto democrático en 1983. Su fracaso al respecto, a tres décadas de iniciado el proceso de democratización, es sin duda uno de los limitantes más serios que nuestro sistema político enfrenta para su buen desempeño, y lo seguirá siendo, al menos, en el futuro próximo.

En el centro de este desafío se encontraba entonces, y todavía se encuentra hoy en día, el peronismo. Aunque las condiciones

MARCOS NOVARO. Es licenciado en Sociología y doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente es director del Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA, del Archivo de Historia Oral de la misma universidad y del Centro de Investigaciones Políticas. Es profesor titular de la materia “Liderazgos, representación y opinión pública” y adjunto regular de la materia “Teoría Política Contemporánea”. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Entre sus libros más recientes se encuentran “Historia de la Argentina 1955/2010” (Editorial Siglo XXI, 2010) e “Historia de la Argentina Contemporánea” (Editorial Edhasa, Buenos Aires, 2006). Es miembro del Consejo Académico de CADAL.

en que esta fuerza se relaciona con el sistema democrático y los demás actores hayan cambiado drásticamente en el ínterin. La transición encontró al peronismo sumido en una inédita crisis de liderazgo y representatividad. Lo que exigió de su parte, si deseaba sobrevivir, encarar un urgente y complejo proceso de adaptación a las condiciones impuestas por la competencia y el orden institucional. Proceso del que pocos creían que lograría salir bien parado. Sin embargo, visto desde hoy podría decirse que terminó sucediendo exactamente lo contrario: fue el peronismo el que consiguió, con el paso de los años, adaptar el juego democrático y en particular la competencia pluralista a sus necesidades y las peculiaridades de su vida interna, peronizando la democracia más que democratizándose él mismo.

Desde esta perspectiva podría concluirse que el desafío de construir una sana democracia de partidos resulta actualmente –y al mismo tiempo– más urgente que en 1983 y más difícil de alcanzar, o siquiera imaginar. En lo que sigue, partiendo de esta inquietud, procederemos a analizar los problemas que los partidos políticos argentinos experimentaron a lo largo de estas tres décadas de democracia, enfocándonos en la revisión y discusión de los análisis que se han formulado en estos años sobre el papel del peronismo, sus cambios internos, los vínculos de representación que estableció con actores de la sociedad y con el estado, así como la dinámica de la competencia intra e interpartidaria a ellos asociada. Apuntando a desentrañar los obstáculos que ayer y hoy le han impedido a esa fuerza política funcionar como un partido cohesionado, así como cooperar y competir establemente con otras fuerzas políticas.

Conviene explicitar desde ahora una primera hipótesis que guiará esta indagación: contra la idea de que la hegemonía peronista introduce un déficit de representación, sostendremos que ella más bien resolvió un problema. Lo que permite atribuir en principio una cuota de verdad a la afirmación de sentido común según la cual el peronismo es el único que puede gobernar Ar-

gentina, un país precariamente institucionalizado y cuya sociedad se resiste a someterse a reglas y ordenarse de modo más estable. Aunque de inmediato hay que destacar la contracara de esta particular capacidad peronista: porque también es cierto que él ha sido en gran medida el promotor de esas tendencias que vuelven a Argentina tan difícil de gobernar, así como que les ofrece soluciones circunstanciales, que más temprano que tarde se revelan como un precario e ineficaz sucedáneo de lo que en otras tierras se denomina gobernabilidad.

Seguramente es posible identificar causalidades en las dos direcciones. Y lo que ha quedado claro a lo largo de las últimas décadas de vida política en Argentina es que el peronismo logra ser la solución para problemas que él mismo ayuda a generar, tal como explicara hace tiempo Juan Carlos Torre (1999). El resultado ha sido una gran vitalidad y plasticidad de esta fuerza en la lucha política, pero también que los gobiernos resultantes no se distinguan precisamente por su calidad. Treinta años de democracia con una sucesión de crisis muy agudas y comparativamente bajos rendimientos de las políticas públicas están a la vista para demostrarlo. Y si a lo largo de estos años se siguió discutiendo el papel que le toca (y el que le debería tocar) al peronismo en nuestro sistema político no está muy claro que pueda hallarse una progresión o maduración en las respuestas ofrecidas, ni en las analíticas ni en las de orden práctico. Más que aprendizaje parece haber habido, a este respecto, sobre todo recurrencia.

DEL BIPARTIDISMO AL HEGEMONISMO FRAGMENTADO

La transición democrática de 1983 coincidió con la peor crisis de identidad y liderazgo del peronismo. Sin su líder y fundador, ni otros dirigentes legitimados a la mano, sufrió su primera derrota en elecciones nacionales libres, justo en el momento en que se

cerraba en el país una disputa de décadas sobre los principios de legitimidad del orden político y mientras se instauraba en forma inapelable la vigencia de la constitución. Se entiende que, por entonces, no hubiera muchos motivos para ser optimista respecto al futuro del partido de Perón. Es más: para muchos pareció confirmarse en esa ocasión la tesis según la cual su salud y la de la democracia habían sido, desde un principio, inconciliables, y en el peronismo había estado la fuente o al menos una de las fuentes de los problemas políticos argentinos, que afortunadamente empezaban a quedar atrás.

Sin embargo, en parte gracias a las dificultades que enfrentó el gobierno surgido de esos comicios de 1983, en parte gracias a la movilización de los recursos remanentes que el peronismo derrotado conservó en sindicatos y provincias, no tan escasos ni deslegitimados como en principio había parecido, él pronto volvería a ser una máquina electoral casi imbatible. Con cotos electorales casi monopolícos en un número creciente de distritos. Y un control tan o más férreo que en el pasado de las muy estables organizaciones sindicales del país.

Las sucesivas crisis económicas y de gobierno que atravesó la democracia argentina en los años que siguieron, como sabemos, no alcanzaron para echarla por tierra. Pero sí para desorganizar progresivamente un sistema de partidos ya desde un principio bastante débil. Que los costos políticos de esas crisis hayan caído sobre todo en las espaldas de los gobiernos no peronistas votados en 1983 y 1999, impidiéndoles terminar sus mandatos, reveló en alguna medida las debilidades propias de las fuerzas que los sostenían. Pero también fue consecuencia de la competencia feroz que les planteó el peronismo.

La conversión de las crisis mencionadas en oportunidades para que éste se reinventara y reflatara, primero de su crisis en la transición, y luego de la que lo dividió en el ocaso del menemismo, puede considerarse en parte fruto de la casualidad, de la azarosa coincidencia entre gobiernos ajenos y condiciones eco-

nómicas ingobernables, seguida por otra no menos azarosa entre su regreso al poder, a fines de los años ochenta y principios de la década del dos mil, y la mejora del contexto económico internacional y local. Aunque también se puede encontrar en ello el signo de la potencia innovadora del peronismo y su “astucia histórica” *vis a vis* la inubicidad de sus adversarios.

En cuanto a esto último y a las posibilidades de que cuajara un sistema bipartidista como el que se esbozó tímidamente a comienzos de los años ochenta, y que fue concebido por muchos actores y analistas por ese entonces como la mejor solución posible para los problemas de representación y gobernabilidad que habían afectado al país, hay que decir que fueron desde un principio bastante reducidas. En primer lugar, porque radicales y peronistas tenían más en común de lo que querían reconocer y la competencia entre ellos tendía a ser claramente disfuncional: recordemos que ya a poco de iniciado el ciclo democrático y de nuevo cuando la situación económica se agravó, en 1989, la UCR y el PJ compitieron a la vez por ocupar el centro y el mismo polo del espectro político, primero el socialdemócrata, luego el neoliberal, siguiendo las inclinaciones en cada momento predominantes de la opinión pública; y fue así que a la dupla formada por Raúl Alfonsín y Antonio Cafiero le seguiría la que compusieron Carlos Menem y Eduardo Angeloz (luego reemplazado por Fernando De la Rúa).

En segundo lugar, y como ha señalado agudamente Carla Carrizo (2011), los radicales, a diferencia de los peronistas, mantuvieron una rígida organización interna en el período, que volvió a sus conducciones nacionales cada vez más dependientes de dirigentes provenientes de distritos en que su representatividad disminuía sin remedio (como provincia de Buenos Aires y Capital Federal), desinteresadas por tanto de la suerte de los distritos en que la UCR conservaba cierta competitividad. Con lo cual su capacidad para promover líderes electoralmente eficaces, formar coaliciones sólidas y defender sus baluartes distritales siguió un curso declinante, inverso al del peronismo.

Otro de los problemas que enfrentó el radicalismo desde mediados de los ochenta en adelante se vincula con el comportamiento de sus electores tradicionalmente más fieles, los de clase media urbana, cada vez más inclinados a optar por terceros partidos en alguna medida dispuestos a coaligarse con el PJ (primero el Partido Intransigente, luego la UCEDE), lo que con el tiempo llevaría a esos votantes a elegir directamente entre las opciones que supo ofrecerle en cada momento el arco peronista.

Si algo ha tendido a debilitarse en este ciclo es el peso de quienes podrían todavía considerarse “antiperonistas” por el hecho de que bajo ninguna circunstancia votarían a un candidato de esa procedencia. O tolerarían que sus partidos de preferencia más de izquierda o de derecha sellaran alianzas con sectores peronistas para llegar al gobierno. El caferismo tuvo ese efecto sobre el PI y el menemismo lo tuvo, y más ampliamente, sobre los partidos del centro a la derecha. Mientras que el kirchnerismo volvió a hacerlo en el otro extremo del espectro y aun amplió el fenómeno. Con lo cual en la última década pasó de alrededor de 60 a más de 70% el porcentaje de electores que optan más o menos regularmente por apoyar a algún sector y candidato proveniente del peronismo. Con el agregado de que, tanto en los años noventa como en los dos mil la división de esa fuerza alentó también la formación de alianzas entre sus facciones disidentes y partidos no peronistas opuestos a la orientación de los gobiernos peronistas de turno.

Así, confirmado como eje de nuestra vida política, nos seguimos preguntando si más que un partido es un “sistema de partidos en sí mismo”, y si es la fuente de nuestros problemas o el principio de su solución. Y es que, visto en perspectiva, el proceso de cambio por él vivido a lo largo de la democratización podría considerarse también tanto un éxito como un fracaso: por momentos llegó a organizarse y funcionar como un partido institucionalizado, pero sólo por momentos y para volver a desorganizarse en momentos de crisis; y es tan cierto que supo ofrecer, en el curso de estas crisis,

salidas que evitaron su agravamiento, como que colaboró en gran medida a provocarlas.

La última década de gobiernos peronistas aportó una interesante vuelta de tuerca a estas cuestiones. En particular a las que giran en torno a lo que podría denominarse la “hipótesis de la partidización” de esta fuerza y la relación con sus capacidades electorales y de gobierno, de un lado, y las que refieren a su definición como fenómeno populista y su capacidad de representar demandas populares e instrumentar políticas económicas atentas a las mismas, por otro. Nos referiremos a continuación a la primera de esas discusiones y en el último apartado a la segunda.

¿ES POSIBLE PARTIDIZAR AL PERONISMO?

La década kirchnerista ha sido, sin duda, la etapa más estable, tanto en términos económicos como institucionales, de las tres que hasta aquí han protagonizado gobiernos peronistas (la primera, entre 1946 y 1955, fue interrumpida como se sabe por un golpe de estado, la segunda, entre 1989 y 1999, estuvo atravesada por fuertes crisis económicas). Y a la vez, fue en la que más persistente y abiertamente actuaron “varios peronismos” en pugna, porque resultó más baja la organicidad y cohesión de esta fuerza. En estos años, la discusión sobre su unidad y multiplicidad y sobre su capacidad para formar mayorías y gobernar, pero no de hacerlo “como partido”, adquirió por ello una intensidad y un tono particulares. Remitiendo a algunos temas ya debatidos intensamente en los años noventa, y también a otros más propios de los cuarenta y cincuenta.

Hay quienes sostienen que el kirchnerismo vino a probar definitivamente que el movimientismo peronista, con su informalidad y flexibilidad organizativa e ideológica, es insuperable en su capacidad de representar las muy cambiantes ideas y demandas y el personalismo irreductible a reglas que caracterizarían la vida política argentina. Y que sólo con esos recursos el peronismo, y

sólo él, puede ofrecer cierta estabilidad a un país como el nuestro. Quienes así razonan ven en la experiencia kirchnerista una salida innovadora y probablemente perdurable a los dilemas no resueltos por experimentos previos: ella habría demostrado que, sin organicidad partidaria, es igualmente posible para el peronismo lograr cohesión coalicional y producir gobiernos medianamente estables, además de indudablemente legítimos.

Otros, en cambio, objetan que esto se logró extremando los problemas asociados al rol central adquirido por el peronismo en nuestro sistema político, en vez de resolverlos. Tanto el fiscal, con una centralización y una discrecionalidad por demás abusivas y una notable ineficiencia que vuelve insostenible, aún en el mejor de los contextos económicos imaginables, un gasto público necesitado de constantes ampliaciones; como el representativo, por la crónica subestimación o directa exclusión de los actores más dinámicos de la sociedad civil, las clases medias y empresarias, que inevitablemente termina por poner en crisis al conjunto del sistema.

Es así como la década kirchnerista repuso una pregunta y un desafío que tienen casi tanta historia como el propio peronismo, y cuya irresolución estaba implícita en la fórmula de Torre sobre el “sistema de partidos en sí mismo”: ¿podrá ser él en algún momento un partido, sea uno predominante o hegemónico pero sometido en alguna medida a una organización y capaz de participar de un juego reglado con otros actores? ¿O en su defecto habría que esperar o apostar a que él de origen en algún momento a varios partidos, convirtiendo su pluralismo interno en la base de un sistema de partidos nuevo?

Lo cierto es que, en distintos momentos de la historia del país y del peronismo se han intentado ambas salidas. E incluso se probó combinarlas: en la expectativa de que partidizar al peronismo le impondría cierto grado de homogeneización ideológica y programática, y por tanto redundaría en la exclusión de algunos de sus componentes, probablemente los más extremos, que no tendrán más opción que migrar a otros recipientes, en los que

también podrían adquirir mayor estabilidad.

Sin embargo, aunque ocasionalmente han surgido indicios de un proceso de este tipo, ni la organicidad ni los cismas ocasionalmente observados en el peronismo han perdurado en el tiempo. Y a esta altura bien podría concluirse que ninguna de esas dos opciones para la partidización de esta fuerza tiene viabilidad.

Incluso podría pensarse que si la democracia argentina, al menos entendida como competencia electoral, se ha podido sostener a pesar de todas las dificultades que atravesó, en parte al menos se debe a esta permanente mutación peronista y a que su pluralismo interno tendió a actuar como sucedáneo de un pluralismo interpartidario impotente. En ese aspecto, entonces, el peronismo se habría adaptado en cierta medida a la democracia, y no al revés. Aunque de ello no se siguió que él se unificara y partidizara. Incluso al contrario: la mayor competitividad electoral se combinó más bien con sus componentes movimientistas, y el carácter aluvional e informal de la vida interna de esta fuerza se vio alimentado antes que refrenado por la actuación de sus campeones electorales.

Ello se pudo ya observar en el proceso que llevó a Carlos Menem al poder, a fines de los años ochenta. En el curso de dicho proceso el nuevo líder logró controlar al peronismo desde el movimiento y contra el partido. Y aunque en los años que siguieron esa tensión se morigeró, no desapareció: Menem en alguna medida buscó institucionalizar el funcionamiento del peronismo durante sus dos turnos presidenciales, pero a través de mecanismos informales, como la mesa de gobernadores, más que de reglas de juego intrapartidarias, como prueba el hecho de que no se repitieran las internas que lo consagraran candidato presidencial en 1988 (esta “institucionalización informal” ha sido agudamente analizada en los trabajos de Levitsky, 2005 y Mustapic, 2002).

Esta peculiar convivencia entre competitividad electoral e informalidad partidaria se dio aun en mayor medida bajo el liderazgo de Néstor y Cristina Kirchner: el partido fue desactivado y

reemplazado en prácticamente todas sus funciones por instancias estatales, rigiendo una marcada inestabilidad de las reglas de juego, tanto las internas a la coalición por ellos formada como las generales que rigieron la competencia electoral (hasta el punto de que para cada elección entre 2003 y 2011 rigieron leyes distintas, siempre acordes a las necesidades circunstanciales del oficialismo).

De lo dicho cabría concluir que no existen muchas posibilidades de que suceda lo que en décadas pasadas tantos esperaron: que una vez que la competencia electoral se consolidara en el país y se volviera el “único juego en la ciudad” para todos los actores políticos, en particular para los peronistas, el movimiento decantaría hacia la forma partido, adoptando una mayor organicidad.

Todo esto es sin duda pertinente para entender la persistencia a lo largo del tiempo del movimientismo peronista. Pero no alcanza para considerar las formas partidarias que él adquirió desde su mismo origen y a las que nunca renunció. Que no las haya logrado consolidar y volcar en una organización definida no significa que no hayan sido parte de su *ethos* y en alguna medida de su funcionamiento efectivo. Tampoco el concepto de populismo alcanza para captar esta tensión, ni la compleja dinámica de la vida interna que de ella se deriva, siempre en un delicado equilibrio entre el pluralismo competitivo, finalmente bastante liberal y, como los mismos peronistas dirían, “partidocrático”, y la aspiración de alcanzar una identidad orgánica.

Los debates recientes sobre los “partidos de poder” ofrecen una perspectiva sugerente para considerar esta cuestión. Ante todo, porque este concepto resulta bastante más ajustado y a la vez más abarcador para comprender el modo en que el peronismo efectivamente funciona en el ejercicio del gobierno, que la visión que ha enfocado la discusión sólo en términos del populismo. Edward Gibson (2013; Scherlis, 2008, en sentido semejante) que ha estudiado esas particulares formaciones políticas destaca que ellas surgen en democracias no consolidadas en las que la heterogeneidad de actores e intereses define una escena de competencia

muy fluida, pero la ocupación del estado ofrece ventajas indescartables, dada la debilidad de la sociedad civil; con lo cual las fuerzas que logran conquistarlo tienden a ocupar todo el espectro político. El PRI mexicano hasta los años ochenta, el Partido del Congreso indio y Rusia Unida de Vladimir Putin son algunos de los ejemplos paradigmáticos de estos partidos de poder.

El peronismo cuadra bastante bien en esta caracterización. Que nos permite entonces, por un lado, ampliar significativamente los marcos comparativos dentro de los cuales se piensa y estudia su desarrollo, hasta aquí casi siempre limitados a América Latina; y por otro, entender mejor la muy estrecha relación que él ha establecido con el estado. Aunque, aun aceptando que el peronismo ha actuado al menos por momentos como un partido de poder, comparado con otros casos de esta familia es ostensible que se diferencia tanto por su flexibilidad organizativa e ideológica como por el grado de personalización de su conducción, y a consecuencia de ambos factores, por su fuerte inestabilidad. Un problema fundamental parece haber estado en el origen de estas peculiaridades: la crónica dificultad para resolver el problema de la sucesión.

¿DEL PLURALISMO PERONISTA A UN NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS?

Hoy, igual que en otros momentos críticos del pasado reciente, nos enfrentamos al dilema de abrazar soluciones que pueden ser eficaces en lo inmediato, pero probablemente supondrán mayores problemas en el mediano y el largo plazo, en el terreno del funcionamiento de los partidos tanto como en otros asuntos.

La competencia entre facciones peronistas, que vuelve a ocupar el centro de la escena electoral, es un claro ejemplo de ello. Ofrece una salida sin duda oportuna y de bajo costo, considerando la gravedad de la situación, el desafío que plantea un gobierno también

peronista y empecinado en utilizar su mayoría circunstancial para destruir las bases mismas de la convivencia republicana. Pero se trata de una salida que reproducirá inevitablemente la debilidad del sistema de partidos, al agudizar la indisciplina e inorganicidad del peronismo y horadar al resto de las fuerzas políticas.

La pregunta que cabe hacerse es si en esta oportunidad habrá alguna chance de que se aprenda de la experiencia, y quienes resulten victoriosos en la puja peronista opten por institucionalizar la vida interna de esta fuerza, imponiéndole una regla para la sucesión del liderazgo y sacrificando en alguna medida la libertad de maniobra y labilidad electoral y coalicional que sus predecesores tanto cultivaron. Podrían de este modo dar un paso decisivo para revertir, al menos progresivamente, la tendencia a la informalización de los partidos padecida en la última década, y proveer bases a la larga más sólidas para la representación y la gestión de gobierno.

Que lo hagan dependerá no sólo de ellos. Una oposición a la vez más competitiva y colaborativa y un electorado menos dispuesto al respaldo acrítico de los líderes del momento serán imprescindible para que la dirigencia peronista encuentre incentivos adecuados a esta tarea de institucionalización, y pueda sortear la competencia desleal de facciones internas dispuestas a apelar al movimiento contra el partido. La decepcionante experiencia de la última década, con sus desbordadas tendencias a la polarización y el oportunismo, tal vez actúe como un estímulo suficiente en esta dirección.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrizo, Carla (2011): “La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnernismo”, en Malamud, Andrés y Miguel De Luca (comps) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.
- Gibson, Edward (2013): “Elasticidades del Peronismo: La década del 90 y la transformación del sistema de partidos en

la Argentina”, mimeo.

- Levitsky, Steven (2005): *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1989*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mustapic, Ana María (2002): “Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”. En Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (h.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens.
- Scherlis, Gerardo (2008): “Gobierno de partido y partido de gobierno: la consolidación del partido estatal de redes en Argentina”, *Iberoamericana*, N. 32, Octubre 2008, pp. 165-170
- Torre, Juan Carlos (1999): “El peronismo como solución y como problema”, en Marcos Novaro (comp.) *Entre el abismo y la ilusión*, Buenos Aires: Norma.



TREINTA AÑOS DE ELECCIONES Y OPINIÓN PÚBLICA

Carlos Fara

La opinión pública nacional tiene ciclos que están más allá de los comicios. Cuando un ciclo se termina y aparece otro, lo más probable es que esta mutación se manifieste en los resultados de la primera elección que la sociedad tenga por delante. Es un tema poco analizado, pero es la clave para comprender por qué y cuándo los procesos políticos finalizan en la cabeza y el corazón de los ciudadanos, independientemente de los tiempos institucionales.

En este capítulo se realizará una lectura retrospectiva de qué sucedió con la opinión pública desde 1983 a la fecha para comprender cómo se han desarrollado los ciclos mencionados.

I. LOS CICLOS DE LA OPINION PÚBLICA

La Argentina pasó hasta el momento por cinco ciclos y está co-

CARLOS FARA. Es Presidente de Carlos Fara y Asociados, es especialista en Opinión Pública, Campañas Electorales, Estrategias de Comunicación y Marketing Gubernamental. Ha sido galardonado con el Premio Aristóteles a la Excelencia 2010, integrando el Dream Team del año que se compone por los 10 mejores consultores del mundo en materia de campañas políticas. También ha ganado el premio EIKON de Oro por mejor campaña de comunicación de gobierno (2010). Es coautor del Manual de Marketing y Comunicación Política “Acciones para una Buena Comunicación”. Es presidente de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos, forma parte del Board de la Asociación Internacional de Consultores Políticos y miembro del Consejo Consultivo de CADAL.

menzando el sexto. El primero (1983-1987/88) estuvo signada por el regreso a la democracia en la cual, básicamente, se mantuvieron algunos de los parámetros ideológico/partidarios de la opinión pública de los años previos al golpe militar, en relación al rol del Estado. El eje principal era la democracia y el respeto por la legalidad.

Sin embargo, al mismo tiempo, se iban presentando temáticas relativas a las coyunturas económicas: típicamente la inflación y las crisis que progresivamente fueron impactando sobre el grado de identificación partidaria de la sociedad con los dos partidos históricos. Esa tendencia secundaria, pero creciente, es lo que explica la aparición de la Unión del Centro Democrático de Alvaro Alsogaray, con su prédica antiinflacionaria y anti Estado. Nótese que este primer ciclo comienza en la última fase del gobierno de Alfonsín y pre anuncia lo que sería el grueso de la etapa de Menem.

El segundo ciclo es el que nace con la economía en crisis inflacionaria (1988 – 1996/97), en donde la sociedad cambia muchos de sus parámetros - precisamente por el fuerte impacto que dicha situación produjo - tanto desde el punto de vista de lo socioeconómico, como desde el punto de vista de lo cultural- su relación con la política y con el Estado. Ahí se inicia una fase en donde la Argentina hace un giro de ciento ochenta grados en materia de preferencias de grandes orientaciones político/ideológicas, revisa su adscripción histórica a un fuerte rol del Estado en la economía, cuestionando esa incidencia, y se orienta hacia valores más competitivos de una economía de mercado, valorizando la privatización de las empresas públicas productoras de bienes y servicios, y el rol de lo privado sobre lo público/estatal en lo económico. Si bien durante esta etapa la demanda de hechos/resultados, estabilidad y liderazgo fuerte/orden es predominante, comienza a despuntar la orientación hacia un mayor equilibrio social y transparencia/ética.

Esto implica también un proceso de revisión de lo político en lo colectivo, y se mantiene hasta aproximadamente mediados

de la década del '90, momento en el que desde la reelección de Carlos Menem y la "crisis del tequila" se empieza a producir una revisión de la agenda y de los valores hacia 1996/97, y se extiende hasta la crisis del 2001/2002. En esta tercera etapa la opinión pública pide un cierto equilibrio entre lo que implicaba el modelo del Estado omnipresente en lo económico - tanto en lo regulatorio como en la producción de bienes y servicios - y el modelo de presencia estatal limitada, que se había verificado en la primera parte de los '90.

CAMBIO DE VALORES EN LA SOCIEDAD ARGENTINA

1989-1996 / 97	1996 / 97 – 2001 /02
Fastuosidad	Austeridad
Por decreto	Por ley
Sin anestesia	Con dosis de anestesia
Cirugía mayor	Microcirugía
Solo acción	Debate, consenso, negociación
Apertura total	Apertura parcial
Desregulación total	Marcos regulatorios
Extremos	Equilibrio
Ruptura con la historia	Respeto por la historia
Sólo interesan los fines	Articulación entre fines y medios
A cualquier costo	Costos acordes con los beneficios

Esta tercera etapa está acompañada por los éxitos electorales de la Alianza en el '97 y '99, el ascenso del Frepaso, que no implica una vuelta atrás de las reformas económicas que implementó el gobierno de Menem, sino poner un punto de equilibrio en la balanza. Con esta agenda, llega el gobierno de Fernando De la Rúa el 10 de diciembre del 1999. Pero la sociedad - en función de la crisis del 2001/2002, sumada a un cambio general de tendencias en América Latina - comienza una revisión profunda de

lo que se generó en materia de reformas económicas durante la década de Menem, y regresa a una fuerte demanda de un Estado protector/reparador, con fuerte intervención en la economía, no solamente en los aspectos regulatorios, sino también en lo relativo a la producción de bienes y servicios. Como contrapartida se generó una desconfianza en todo lo que representan organismos financieros internacionales y grandes conglomerados económicos, privilegiándose lo nacional por sobre lo extranjero.

Como resultado de la crisis social y económica, pero también política, vuelve la demanda de liderazgo fuerte/orden –quién asegura la gobernabilidad- en el medio del reclamo de “que se vayan todos” y la fuerte demanda de renovación política: en octubre de 2002, el 71% estaba de acuerdo con que cumpliera dicha consigna.

Para ilustrar tales cuestiones, desde 2002 hasta 2007 se verificaron, entre otras, las siguientes posiciones en la opinión pública:

- en febrero de 2003, en el marco de la última campaña electoral, el 84% estaba de acuerdo con que la Argentina tuviese una empresa estatal de petróleo, el 74% con que los ferrocarriles deberían volver a ser manejados por el Estado, el 67% creía que los servicios públicos debían regresar a manos estatales;
- en la misma medición, se consultó: “frente a la posibilidad de que los FF.CC. vuelvan a ser manejados por el Estado o que se cree una empresa estatal de petróleo, ¿Ud. tiene miedo que de esta manera no vengan inversiones extranjeras?”, el 71% respondió negativamente;
- en marzo de 2003, el 84% estaba de acuerdo con que el próximo presidente debería crear una empresa nacional de ferrocarriles, y el 90% acordaba con que el Estado fabrique medicamentos genéricos;
- en marzo de 2005, luego del affaire de tráfico de drogas que involucró a la empresa Southern Winds, el 77% creía que el Estado debería tener una empresa área;
- en esa misma medición, el 65% pensaba que ahora el Estado

prestaría mejor servicio que las empresas privatizadas, y el mismo porcentaje consideraba que desde que Kirchner es presidente, el Estado está más presente;

- en mayo de 2006, en el marco de la nacionalización de las empresas que extraen hidrocarburos, bajo el gobierno de Evo Morales, el 69% dijo que estaba de acuerdo con que se aplicara una nacionalización en la Argentina;
- consultados durante los últimos años si los servicios públicos debían volver a manos del Estado, más allá de los naturales altibajos en los porcentajes, la opinión afirmativa fue ampliamente predominante;
- para que se visualice la transformación que ha existido en esta materia, vale citar un caso paradigmático. En febrero de 1999 se produjo un corte de electricidad en la zona de la empresa Edesur, en la Ciudad de Buenos Aires, que duró varios días y trajo terribles perjuicios a miles de clientes. Si se comparan las mismas preguntas realizadas antes y después del corte sobre el tema de los servicios públicos, se observa que el número de quienes querían volver a estatizarlos se redujo, lo cual indica que la sociedad pedía fundamentalmente mayor control, y no un regreso a la propiedad pública;
- también en mayo de 2006 se consultó: “¿Ud. está de acuerdo con los que dicen que el presidente Kirchner, al tener buenas relaciones con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, desalienta a las inversiones extranjeras en la Argentina?”, el 56% respondió negativamente, mientras que el 25% coincidió con la posición expresada en la pregunta;
- por segundo año consecutivo, en 2006, Hugo Chávez y Fidel Castro eran los dos presidentes latinoamericanos de mejor imagen, dúo al que se sumó este año Evo Morales, todos ellos con imágenes positivas superiores al 46%; al mismo tiempo los mandatarios de Venezuela y Cuba, serían los dos más votados en caso hipotético que se los pudiera elegir como presidentes de la Argentina.

El quinto ciclo se empieza a manifestar en la última parte del gobierno de Néstor Kirchner y los primeros meses de 2008 con Cristina Fernández ya en el mando (2007/8 – 2012/3). Esta etapa es especial porque no implica un cambio notable respecto al cuarto. En éste la sociedad mantiene en mayor o menor medida el apoyo al modelo económico –expresando en la percepción ser la antítesis de los ‘90- pero demanda otro estilo de liderazgo: uno más dialoguista/consensuador o menos confrontativo. Comienza a haber progresivamente ciertas demandas sobre los ejes institucionales y éticos.

El indicador más patente es la reacción social que se desata frente a la llamada “crisis del campo”. El electorado se moviliza fuertemente no por gusto, sino porque el escenario le propone un desafío a una de sus demandas centrales: el diálogo. La actitud de fuerte tensión del gobierno nacional es respondida por la ciudadanía con el resultado electoral de 2009, cuando el kirchnerismo se impuso por solo un par de puntos a nivel nacional, y el ex presidente fue derrotado en la batalla ícono de la provincia de Buenos Aires.

Por supuesto, un ciclo puede durar más o menos en función del contexto económico y de hechos fortuitos que fortalecen la disposición del electorado. En el primer plano se debe computar que la conjunción negativa de la crisis financiera mundial iniciada por la caída de Lehman Brothers más la mala cosecha de 2009, fue equilibrada por la gran recuperación del PBI en 2010 y 2011. En el segundo aspecto es esencial poner en la cuenta el fallecimiento de Néstor Kirchner, lo cual generó una corriente de solidaridad natural con la presidenta. Se debe advertir de todos modos, que al momento del deceso la aprobación de la gestión nacional estaba en franca recuperación, ubicándose ya en un punto de equilibrio.

Este quinto ciclo va llegando a su fin cuando la Argentina está cumpliendo sus 30 años de democracia. A la mencionada inclinación por un estilo de liderazgo diferente, la mayoría social vuelve a recostarse sobre la necesidad de un equilibrio de poder institucional, y los valores asociados a la ética y la transparencia.

Sin embargo, la mutación estructural más importante reside en la coordenada del modelo económico. En función de las medidas que viene tomando el gobierno desde que Cristina Kirchner asumió su segundo mandato, el electorado está percibiendo un exceso de intervención estatal, y está corriéndose al centro, buscando un mayor equilibrio entre Estado y mercado. Esta tendencia se viene manifestando desde mediados de 2012.

Esta tendencia se expresa, por ejemplo, en los siguientes indicadores:

- un rechazo persistente a lo que se considera una excesiva intervención del Estado en la economía (oscilando entre el 54 y el 63%);
- crítica hacia las medidas como el cepo cambiario o la limitación de importaciones cuando afecta al sistema productivo;
- cuestionamiento al otorgamiento de planes sociales de forma indiscriminada;
- la ubicación de la educación como factor de resolución de varios problemas sociales (pobreza, inseguridad, etc.);
- demanda de acciones que fomenten la cultura del trabajo y el esfuerzo;
- cuando murió Hugo Chávez, era uno de los presidentes americanos peor evaluados en la sociedad argentina, junto con Fidel Castro; sus imágenes negativas duplican a las positivas. Pero esto no ha sido siempre, así como se describió antes. El líder venezolano llegó a ser el más popular hace 6 años. Con Fidel ocurre algo similar: era el favorito hace 7 años (cuando nuestra consultora comenzó a medir la imagen de los mandatarios del continente en la opinión pública nacional) y ha ido en caída constante, al punto de recoger el año pasado la mitad de aprobación que en 2005.

En alguna medida, este ciclo que está comenzando es una contraparte de lo que sucedía en 1996/1997. Mientras que en ese

momento, la sociedad reclamaba poner equilibrio a lo que consideraba un “exceso de mercado”, ahora está pidiendo un contrapeso al “exceso de Estado”.

II. EPILOGO

Cuando se habla de etapas no se refiere necesariamente a gobiernos, aunque es obvio que existen coincidencias importantes. Por ejemplo, la segunda etapa se palpa en los dos últimos años del gobierno de Alfonsín, y la llegada y permanencia de Menem está plenamente identificada con la misma. Pero este segundo período termina bastante antes que el gobierno del presidente oriundo de La Rioja, abarcando sus dos a tres últimos años y casi todo el gobierno de De la Rúa. Nuevamente, la cuarta fase ya se expresa en los últimos meses del segundo gobierno radical, abarca toda la transición de Duhalde y se prolonga durante todo el primer gobierno de Néstor Kirchner. De la misma manera, en el momento en que se escriben estas líneas, se inicia un nuevo ciclo, a los pocos meses de comenzar el segundo mandato de Cristina Fernández.

Los dos peores años de Alfonsín fueron sin duda sus dos últimos, cuando el ciclo político había empezado a desgastarse. Lo mismo podría decirse respecto a Menem. Los Kirchner representan en este sentido una experiencia inédita: sufrir un cambio de ciclo, pudiendo remontar con viento en contra hasta que encontraron el cauce (más allá de los factores económicos exógenos muy favorables).

El interrogante que siempre se plantea a la consolidación de la democracia es acerca de las transiciones políticas cuando los ciclos políticos se han agotado para la sociedad. Hasta ahora tuvimos claramente tres transiciones, de los cuales solo uno fue logrado bajo normalidad institucional (la de Menem a De la Rúa). Los otros dos fueron forzados por crisis económicas terminales. De no producirse una nueva hecatombe, es de esperar que Argentina festeje sus 32 años de democracia bajo condiciones de normalidad

procedimental, aunque eso no resuelve de por sí un gran cúmulo de asignaturas pendientes.

BIBLIOGRAFÍA

- “La opinión pública post crisis: de cara al Bicentenario”, Argentina 2010. Pensando el Bicentenario (Compilado por Juan Carlos Herrera), Editorial Corregidor, Buenos Aires, Argentina, 2007.



TREINTA AÑOS DE PERIODISMO Y DEMOCRACIA: VIDAS CIRCULARES

Fernando J. Ruiz ⁽¹⁾

PRIMERA PARTE: CICLOS MEDIÁTICOS Y CICLOS POLÍTICOS

Cuando la última dictadura diseñó su transición deseada hacia la democracia, incluyó una ley de medios. Esta fue sancionada en 1980 (decreto ley 22-285) y pretendió regular un sistema de medios controlado por el poder y cuyos medios principales fuesen “amigos” pero que ninguno fuera demasiado poderoso. Era posiblemente una forma de asegurarse que cuando abandonasen los militares el gobierno, quedase un poder fáctico amable, comprensivo hacia el proceso militar, como guardaespaldas de su memoria. En síntesis, era una

FERNANDO J. RUIZ. Profesor e investigador tiempo completo de Periodismo y Democracia e Historia de la Comunicación en la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral. Doctor en Comunicación Pública por la Universidad de Navarra y Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina (UCA). Es autor de los libros “Las palabras son acciones: historia política y profesional del diario La Opinión de Jacobo Timerman, 1971-77”, “Otra grieta en la pared: informe y testimonios de la nueva prensa cubana”, “El señor de los mercados. Ambito Financiero, la City y el poder del periodismo económico”. Es vicepresidente del Foro de Periodismo Argentino (Foepa) e integra el Consejo Académico de CADAL.

¹ “Colaboraron en la búsqueda de información estadística las alumnas de la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral, Constanza Lambertucci y Agustina de Villafañe. Los cuadros elaborados están disponibles en el sitio: <http://periodismoydemocracia.wordpress.com/2013/11/15/30-anos-de-periodismo-y-democracia-estadisticas-2/>

nueva forma de quedarse en el poder cuando se fueran del gobierno.

Esa transición deseada se esfumó con la derrota en la guerra de Malvinas y la estrategia mediática quedó trunca. Apenas algunas radios y un solo canal de televisión, el Canal 9, fueron privatizados antes de la llegada de la democracia.

Desde esa hora cero, la historia democrática posterior puede dividirse en tres ciclos principales: el alfonsinismo (seis años), el menemismo (diez años) y el kirchnerismo (diez años). Y también dos períodos breves que no alcanzan una identidad histórica similar, que son un breve pliegue descendente del gobierno de Fernando de la Rúa (dos años) y un breve pliegue ascendente de Eduardo Duhalde (un año y trece meses).

A esos tres ciclos políticos principales hay que combinarlos con seis ciclos de ampliación del sistema mediático, que produjeron una continua expansión del ecosistema periodístico, el que seguramente impactó a la política de múltiples formas.

EL ALFONSINISMO

Desde el 14 de junio de 1982, que se produjo la derrota en la guerra de Malvinas, el sistema mediático aprovechó esa crisis del poder militar para ocupar un espacio creciente, abrir la agenda y liberar las críticas. Por supuesto que no era una actividad sin riesgo, como lo prueban algunos atentados ocurridos. Pero cuando llegaron las primeras elecciones democráticas, el 30 de octubre de 1983, el sistema de medios estaba en un proceso de ampliación que se canalizaba a través de nuevas publicaciones escritas y de un mayor pluralismo intramedio. Este fue el *primer ciclo de ampliación mediática* que vivió la democracia recuperada.

“A pesar de no tener conexiones firmes con los partidos —escribió Waisbord, los diarios insinuaron su apoyo por diferentes candidatos. Clarín, Crónica y La Razón se inclinaron levemente por Luder mientras que Tiempo Argentino, La Prensa y La Nación, estos dos últimos debido a viejas antipatías peronistas más que

por entusiasmo ideológico por la plataforma radical, prefirieron a Alfonsín. *Ámbito Financiero* y *El Cronista Comercial*, quienes se centraban en información financiera y daban menos consideración a la política electoral, mantuvieron una posición equilibrada”.⁽²⁾

Esa primera gran ampliación de voces se produjo a través de un creciente parlamento de papel. El país era un terreno fértil para la creación de nuevas publicaciones impresas. En 1982 surgió *Tiempo Argentino*, y para las elecciones habían nacido fugaces diarios partidarios, como *La Voz* o *Época*, representando distintos sectores del peronismo; las revistas *Humor*, *El Porteño*, y el semanario *El Periodista* fueron dinámicos actores para ampliar la agenda.

El crecimiento de las publicaciones papel en estos años fue severamente condicionado por la mala situación económica. Con el lanzamiento del plan económico denominado ‘austral’, en abril de 1985, hubo cierta recuperación pero no llegó a durar dos años, y la economía otra vez cayó en el pozo. Por lo tanto la sustentabilidad y dinamismo de este creciente parlamento de papel se fue apagando al ritmo de la economía argentina. Las motivaciones para lanzar nuevas publicaciones tenían que ver con intereses políticos o de influencia, más que con decisiones basadas en una rentabilidad económica. El momento clave de la explosión de ese parlamento de papel fue la creación de *Página 12*, en mayo de 1987. El diario *Página 12* fue al periodismo gráfico lo que la *Rock and Pop* había provocado en el mercado radial cuando comenzó tres años antes.

Página 12 no fue un diario pluralista. En sus mejores momentos contuvo un abanico limitado de las izquierdas, pero nunca salió de eso. Era difícil que sus debates contuvieran las diferentes posiciones que existían en el país. Pero aportó pluralidad al sistema de medios al ofrecer una voz fuerte y penetrante a la izquierda de los medios tradicionales. Todavía es un diario que no puede definir al gobierno cubano como una dictadura o hacer una discusión plural sobre el chavismo. Durante varios años otros diarios han hecho

² Silvio Waisbord, *El gran desfile. Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1995, p. 108.

muchos más esfuerzos en aumentar su pluralismo, notoriamente Clarín y La Nación en sus secciones de opinión. Pero la impresión es que las audiencias todavía no resisten enfrentarse a posiciones muy diferentes a las propias, y entonces de alguna forma contribuyen a ratificar el poco pluralismo que en general los medios están ofreciendo.

La sucesión de financistas ocultos de *Página 12* es una prueba irrefutable sobre la dificultad de construir un medio con calidad periodística en este país. Los apoyos decisivos fueron primero el del guerrillero alocado Enrique Gorriarán Merlo, luego el político peronista Carlos Grosso, después el político radical Eduardo Angeloz, luego el manager del grupo *Clarín* Héctor Magnetto, y después, en una etapa donde llegó la estabilidad de la madurez, un potente ducto repleto de fondos públicos, esta vez canalizados en forma masiva por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.⁽³⁾ Con ese carnaval de apoyos, *Página 12* hizo posiblemente el periodismo más influyente sobre los periodistas en estos 25 años. Sobre el final del ciclo alfonsinista, el Partido Comunista lanzó el diario *Nuevo Sur* que pretendía competir en una franja ideológica similar y que finalmente cerró a fines de 1990.⁽⁴⁾

Para el gobierno de Alfonsín, según Waisbord, “*Clarín* fue sin duda la principal obsesión no solo porque el matutino era la cabeza visible de grupos presionando por cambiar la estructura legal de medios sino por su posición descollante en el mercado de medios. Aunque el gobierno y el diario eran socios en Papel Prensa, su relación fue extremadamente difícil durante todo el período”.⁽⁵⁾ Un destacado periodista de Clarín en aquellos días, Daniel Muchnik, recordó hace poco que “el radicalismo, en materia de prensa, demostró intolerancia y miedo, diría un psicoterapeuta. No admitía observaciones. No ejercía la censura, no clausuraba medios,

³ Luis Majul, *Lanata. Secretos, virtudes y pecados del periodista más amado y más odiado de la Argentina*, Margen Izquierdo, Buenos Aires, 2013.

⁴ En el mismo momento cayó el comunismo en Europa del Este, en especial en la propia URSS.

⁵ Silvio Waisbord, op.cit., p. 112.

no cercaba a los periodistas ni iniciaba juicios por calumnias e injurias contra ellos. Eso sí, les tiraba encima una montaña de calificativos y de sospechas. Una actitud de extremo sectarismo e intolerancia”.⁽⁶⁾

Con la apertura democrática alfonsinista continuó la expansión de las publicaciones de papel, pero en forma simultánea se produjo un segundo ciclo de ampliación mediática. Esta otra expansión fue quizás más profunda que la anterior, con más arraigo social, pues fue en la radio, tanto en las FM como también en algunas AM que quedaron en manos del estado (*Nacional, Municipal, Excelsior y Belgrano*). Con la salida de los militares del poder, cientos de FMs comenzaron a surgir por todo el país, llegando a saturar las ondas, y a llevar a la autoridad regulatoria de ese momento, el llamado COMFER, a declarar en el país varias “zonas conflictivas”. En 1984 nació la FM Rock and Pop para revolucionar la forma de hacer radio y comenzó a crecer la radio de segmento. De esta forma el mundo de las FM –en la legalidad o fuera de ella– fue un gran laboratorio de la renovación del periodismo en la democracia. Una década después, se decía que había alrededor de mil radios en todo el país que no tenían permisos de funcionamiento.⁽⁷⁾

Fuera de la democracia, seguramente varias olas mediáticas nunca hubiesen ocurrido. Ni la expansión del parlamento de papel, ni la de las radios, hubiese ocurrido sin apertura democrática.

El bloque mediático de apoyo al gobierno radical incluyó los canales oficiales (el 7 controlado por la presidencia, el 11 por el comité radical de la provincia de Buenos Aires y el 13 por la Junta Coordinadora Nacional), y el intento de hacer *La Razón* con el apoyo de Jacobo Timerman, el último tramo de *Tiempo Argentino*, y la edición del semanario *El Ciudadano*.

De esta forma, el protagonismo político de la televisión –que fue durante las tres décadas la reina de los medios– estaba de algu-

⁶ Daniel Muchnik, *Aquel periodismo. Política, medios y periodistas en la Argentina*, Edhasa, Buenos Aires, 2012, p. 180.

⁷ Carlos Ulanovsky y otros, *Días de radio*, Espasa Calpe, Buenos Aires, 1995, p. 348.

na forma contenido. De hecho, algunos referentes históricos de ese tipo de medio, como Bernardo Neustadt o Mirtha Legrand, tuvieron dificultades para sostenerse en la pantalla. En sus memorias, el periodista Julio Bazán, que trabajó durante la etapa alfonsinista en Canal 13, recordó:

“Con la llegada de los tiempos electorales, los cristalinos aires iniciales de libertad e independencia informativas comenzaron a ser desplazados por las enrarecidas corrientes de partidismo y la presión política del gobierno de Alfonsín comenzó a interferir e influenciar notoriamente en las decisiones editoriales del noticiero. Y fuimos víctimas, junto con los televidentes, de la deformación de la condición de canal del Estado que pasa a convertirse, por aprovechamientos políticos indebidos, en canales al servicio del gobierno”.⁽⁸⁾

Ese sería el cambio fundamental del nuevo ciclo político que estaba por comenzar.

EL MENEMISMO

La ley de medios menemista fue la ley de Reforma del Estado (23.696), de agosto de 1989, sancionada apenas un mes después de asumir, donde se lanzó el proceso de privatizaciones de medios audiovisuales después de liquidar el veto de que la prensa gráfica pudiese tener licencias de radio o de televisión. Esa re-regulación catapultó un *tercer ciclo* de transformación del sistema mediático, que pluralizó la comunicación pública, que llegó con la privatización de los canales en poder del estado (el 11 y el 13). Creció la ficción nacional y hubo mayor pluralidad informativa. Quizás por primera vez desde el surgimiento de la televisión privada, en 1958, había un periodismo un poco más libre en la TV. Hasta el momento, los canales habían tenido un gran control sobre sus contenidos periodísticos, tanto en sus años privados como en los

⁸ Julio Bazán, *Crónica de un cronista*, Del nuevo extremo, Buenos Aires, 2006, p. 36.

años en que fueron estatizados. Por supuesto que los nuevos dueños de las licencias televisivas siguieron ejerciendo cierto control, pero ya había un margen mayor para el desarrollo del periodismo profesional. Comenzaron a surgir programas de periodismo de investigación en televisión. Esto permitía que este medio que, entonces y ahora sigue siendo la principal fuente de información de la ciudadanía, comenzara a ofrecer información de más calidad y profundidad.

En otro sector de la industria de la televisión se estaba produciendo una segunda transformación, en la televisión por cable. Este fue el cuarto ciclo de ampliación del ecosistema. En 1991 la empresa Cablevisión llegaba a sus primeros 70 mil clientes. En 1993 se creó Todo Noticias (TN) y en 1996 ese canal comenzó a transmitir 24 horas seguidas en vivo. Para el año 2000, Argentina tenía la industria de televisión por cable con más penetración en América Latina.⁹ Esa industria multiplicó la cantidad de canales a niveles insospechados. Un país acostumbrado a optar entre menos de una decena de canales, de pronto vio multiplicada su oferta. Además, a medida que esta poderosa industria se desarrollaba, mostraba su potencia federal y local. De hecho, es una industria que nació en el interior del país. Ahora era posible hacer canales locales y generar, por primera vez en la historia, periodismo televisivo de alcance local.

EL KIRCHNERISMO

A mediados de los noventa, se produjo una nueva revolución en el sistema mediático: llegó internet. En 1994, El Cronista Comercial fue el primer diario que hizo su página web, y luego fueron sucesivamente todos sacando su web. Por supuesto era todavía un medio incipiente.

La masividad de este nuevo medio recién se produjo en el si-

⁹ Guillermo Mastrini y Martín Becerra, *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo libros/IPYS, Buenos Aires, 2006, p. 91.

glo veintiuno. Mientras que en el 2003 el 83 % de los internautas argentinos se conectaba a través de la línea telefónica, la banda ancha llegó en el 2005 a superar aquel método como forma de conexión a internet.⁽¹⁰⁾ Ese fue el evidente *quinto ciclo*.

Luego vino la revolución de los dispositivos móviles, los que cada vez son más relevantes como puerta de entrada a internet. Un *sexto ciclo* posible de transformación fue una revolución en la revolución digital, el surgimiento de las redes sociales. Facebook se tradujo al castellano en el 2007 y en el 2009 lo hizo Twitter. El 2007 es también el año, de acuerdo a Ipsos Media, en el que internet superó a los diarios como fuente de información.

En la mayoría de las provincias, los ciclos mediáticos tuvieron también su correlato, pero en varias el control político fue mayor.

* * *

Al analizar estos tres ciclos políticos junto a los seis ciclos mediáticos, es posible definir a nuestra realidad mediática como híbrida. Estamos en transición hacia una sociedad digital, pero todavía esas olas están lejos de llegar a toda la sociedad argentina. Las últimas cifras del INDEC, difundidas en diciembre del 2012, indican que la mitad de los hogares todavía no tienen acceso a internet, ni tienen computadora. Mientras tanto hay por lo menos una televisión en el 97% de los hogares y por lo menos una radio en el 89,4%.⁽¹¹⁾ Los datos de Ibope también marcan que la televisión sigue siendo la reina de los medios, tanto abierta como de cable.

SEGUNDA PARTE. INDICADORES DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

Desde la llegada de la democracia ha ido creciendo la percepción de la importancia de los medios de comunicación en la escena

¹⁰ Ibope Net Facts. Update 2012. Ibope Media

¹¹ Encuesta Nacional sobre Acceso y Uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (ENTIC). Resultados del tercer trimestre de 2011. INDEC, Diciembre del 2012, p. 6.

política. Es curioso porque en la historia argentina los contemporáneos de todas las épocas han tenido esa percepción, desde la Revolución de Mayo hasta ahora. En estos últimos treinta años los medios han sido un poder que se ha ido “revelando” a los otros actores, desde un lugar de claroscuro en el que se encontraba. Raúl Alfonsín aseguró que algunos medios promovieron su caída, Carlos Menem dijo que el principal obstáculo para su reelección fueron algunos medios, y el kirchnerismo los eligió como su gran enemigo.⁽¹²⁾

Es posible que el tipo de medios de cada época haya influido sobre el estilo político predominante. Durante el ciclo alfonsinista, el parlamento de papel promovió la “política letrada”, que venía de la tradición argentina, con grandes documentos y debates en la prensa; el ciclo menemista, coincidente con el estallido y ampliación de las pantallas audiovisuales, promovió el show político, la preeminencia de la imagen; y el kirchnerismo, durante la creciente efervescencia de internet y las redes sociales, se identificó con la ebullición militante, tanto del oficialismo como de los sectores opositores. Esta asociación entre tipos de medios y estilos políticos es solo un ejercicio intelectual, para sembrar hipótesis de trabajos para futuras investigaciones.

Hay tres criterios que propongo utilizar para evaluar si avanzamos o no en la calidad democrática de nuestro sistema de medios.

1. La representatividad de las voces

Se puede decir que un sistema de medios perfectamente democrático es aquel en el que “la comunidad se habla a sí misma”, parafraseando una expresión del novelista y periodista estadounidense Norman Mailer. ¿Es el sistema de medios en su conjunto capaz de difundir y representar todas las voces, de todos los sectores de la comunidad? No se trata de que cada medio de comunicación incluya

¹² Edi Zunino, *Patria o medios. La loca guerra de los Kirchner por el control de la realidad*, Sudamericana, Buenos Aires, 2009, p.16.

todas las voces, sino de que el sistema de medios en su conjunto le dé lugar a todas las voces. Que no haya un sector de la sociedad que legítimamente pueda decir que no puede hacer llegar sus preferencias, intereses y deseos al espacio público. En un régimen democrático de medios de comunicación hay una continua expansión de su representatividad popular. Acá es importante destacar que la representación de un ciudadano no se agota en las instancias formales de representación como los parlamentos o los ejecutivos. La representación política es siempre variada y multiinstitucional. Cada ciudadano tiene varios representantes, no solo los que formalmente elige por medio del voto. Puede tener líderes sociales, morales, periodistas, voces o medios de comunicación que ese ciudadano siente que lo representan.⁽¹³⁾

También el aumento de representatividad de las voces se da a través del pluralismo intramedia, que es cuando en un mismo medio hay representado un arco amplio de voces. Este mecanismo de pluralismo se ha limitado durante la era K, donde los medios tienen posiciones tomadas más nítidas y contienen en su interior menor pluralismo. En gran medida ese pluralismo intramedia va de la mano de un crecimiento de la conciencia profesional. Cuánto más profesional es un periodista, más abierto es a las nuevas voces.

Hay dos falencias severas de la representatividad de nuestro sistema de medios. Los medios supuestamente “nacionales” son todos porteños y son los que más incidencia tienen en los funcionarios y políticos nacionales. La incidencia mediática sobre los poderes nacionales está muy centralizada, y es poco pluralista desde el punto de vista territorial. Esta es una doble falencia: hay una creciente desatención de los medios de Buenos Aires a sus corresponsales provinciales, y también una reducción notable de la cobertura de Buenos Aires por parte de los medios provin-

¹³ Para una discusión mayor sobre esta dimensión de la representación, ver Fernando J. Ruiz, “Fronteras móviles: caos y control en la relación entre periodistas y políticos en América Latina”, en Bernardo Sorj (comp.), *Poder político y medios de comunicación. De la representación política al reality show*, Siglo XXI/Plataforma Democrática, Buenos Aires, 2010, p. 25.

ciales. Esto genera un retroceso democrático innegable. Y acá es necesario pensar a fondo decisiones que sean verdaderos puntos de inflexión, como podría ser trasladar Canal 7 al interior del país y sacarlo de la avenida Figueroa Alcorta.

La otra severa falencia en representatividad tiene que ver con la poca expresión de los sectores populares en los medios, que impone un sesgo clasemediero al periodismo nacional. En treinta años todavía no hemos podido construir un sistema de medios que refleje la estructura social del país. El periodismo sigue siendo una expresión de la clase media y alta como la mayoría de las profesiones de base universitaria. Las voces de los sectores populares tienen una expresión muy limitada, fuera de las experiencias radiales en algunos barrios. La autoridad regulatoria tiene la posibilidad de ampliar la voz de las clases más pobres en los medios, pero para eso debe evitar contribuir con procesos de cooptación que dicen darle voz pero que en realidad se la expropian. La propiedad social de los medios de comunicación y la verdadera conversión de nuestros medios estatales en medios públicos son los vectores para generar una inclusión efectiva de esos sectores hoy sin voz directa, como protagonistas, en el espacio mediático.

Esperemos que los esfuerzos que están haciendo universidades públicas y privadas para formar comunicadores provenientes de los sectores más pobres permitan que tengamos en poco tiempo una visión menos particularista y más representativa de la sociedad argentina. En esto es clave la conciencia profesional, la concepción que el periodista tenga de que debe servir a la sociedad en su conjunto, lo que sería uno de los principales factores democratizantes. Por otro lado, la demanda que el abogado Miguel Rodríguez Villafañe llevó a la Corte Suprema logró que ésta en el 2003 declarara inconstitucional que las asociaciones civiles no pudieran tener licencias, pero se aplicaba solo a su defendida, la radio comunitaria cordobesa La Ranchada. Hubo que esperar hasta agosto del 2005 que se sancionara la ley 26.053 que generalizó ese derecho a todas las demás, menos a las cooperativas de

servicios públicos. ⁽¹⁴⁾

Cada uno de estos tres ciclos políticos tuvo un arco de voces privilegiado. Pero el hecho de que hayan sido etapas de democracia real hace que las voces disidentes nunca fueron silenciadas, e incluso tuvieron a veces un plus de noticiabilidad precisamente por su escasez. La hegemonía de las ideas estaba más dada por la construcción de consensos sociales abrumadores que por la censura de las alternativas. ⁽¹⁵⁾

2. La institucionalización de la crítica

Las democracias necesitan institucionalizar la crítica en el sentido de que haya todo un sistema de amplificación y protección del cuestionamiento a los poderes públicos y privados existentes. Una dictadura organiza el silencio. Una democracia organiza la crítica. Organizar la crítica implica alentarla y protegerla. Y uno de los roles democráticos principales del sistema de medios es ese. Por definición, en las democracias existen una red de instituciones formales e informales que se articulan en un complejo crítico, que van desde sectores parlamentarios, partidos políticos opositores, agencias de control estatales, poder judicial, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanos en las redes sociales. Son máquinas de escándalo que acosan a los poderes. En la medida en que se pueda criticar a cualquier poder –incluidos los medios– en la sociedad sin sufrir represalias, la crítica está institucionalizada.

¹⁴ Santiago Marino, "Estudio de caso: Argentina". En: *Las mordazas invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión*, AMARC, Buenos Aires, 2009, p. 75.

¹⁵ El caso del periodista Daniel Muchnik es revelador. Si bien durante los noventa era periodista del principal grupo periodístico del país, su voz era notoriamente contrahegemónica, y por eso fue amplificada en otros medios. Este es su testimonio: "En un comienzo, en Clarín yo me sentí o me hicieron sentir muy solo en la crítica a la estrategia económica de Cavallo-Menem, en la que persistí desde su anuncio. Esto tuvo una contrapartida en mi beneficio o en mi experiencia audiovisual. Era invitado en mi condición de solitario 'francotirador' a todos los programas políticos y económicos de la televisión. Y a la radio. Como me había atrevido a tirar a los dioses al piso se me situaba como hombre de polémica constante con los planteos del ministro Cavallo", Daniel Muchnik, *Aquel periodismo. Política, medios y periodistas en la Argentina*, Edhasa, Buenos Aires, 2012, p. 196.

Durante el ciclo alfonsinista hubo voces críticas que se autocensuraron en el marco del periodismo de seguridad democrática. Muchnik escribió, recordando aquellos años, que “mayoritariamente, entre nosotros imperaba el temor de que cualquier equívoco del gobierno constitucional podría abrir las puertas de los cuarteles y forjar un golpe de Estado”.⁽¹⁶⁾ También puede haber habido censura directa. En 1986 hubo un gran escándalo porque el programa “Sin Anestesia” de Eduardo Aliverti fue levantado del aire en *Radio Belgrano*. De hecho hubo por primera vez expresiones públicas masivas de apoyo.⁽¹⁷⁾

La calidad de la democracia es más alta cuando se pueden realizar, desde medios relevantes y masivos, críticas hacia los diferentes poderes institucionales o fácticos. Las redes sociales han contribuido a liberar las críticas y dar acceso, pero todavía son los medios tradicionales los principales canales de comunicación. En general, institucionalizar la crítica es darle voz en forma frecuente y libre a aquellas personas o grupos que se sienten víctimas de alguno de esos poderes. Son ellos los que motorizan las críticas. A veces son víctimas directas y en otros casos son personas o grupos que salen en defensa de víctimas que no pueden o no quieren expresarse por sí. Esa voz de las víctimas es el nutriente del cambio y de la mejora constante de la democracia.

Las estrategias menemistas para penalizar la crítica pública promovieron como reacción, entre otras cosas, la formación en diciembre de 1995 de la Asociación Periodistas, la que llevaba como lema “Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente”. Por supuesto que no existe un periodismo independiente en el sentido de que no tiene ninguna dependencia. Así mirado, el periodismo es siempre interdependiente, pero puede tender a ganar más margen de autonomía en la medida en que equilibra y pluraliza sus dependencias.

¹⁶ Daniel Muchnik, op.cit., p. 181.

¹⁷ Ricardo Horvath, *La trama secreta de la radiodifusión argentina*, Ediciones Unidad, Buenos Aires, 1987, p. 107.

El kirchnerismo fue el más activo en estos treinta años en penalizar la crítica pública, en lo que fue un evidente retroceso democrático. No hizo esto por su habitual práctica de criticar a sus críticos, algo a lo que tiene innegable derecho, siempre que guarde las proporciones. Hay una diferencia evidente entre un gobierno que respeta el derecho a la crítica periodística, y un gobierno ingenuo y pasivo frente a ella. El problema en el kirchnerismo fue la represalia posterior. Utilizó los recursos públicos como si fuera el partido del Estado y legitimó esas políticas abiertamente reciclando la vieja doctrina. ⁽¹⁸⁾

La disolución de la Asociación Periodistas reflejó la ruptura de la comunidad periodística. Aquello que el menemismo había unido, ahora el kirchnerismo dividía. ⁽¹⁹⁾ Este caso demostró que había un sector importante del periodismo que había decidido dar un paso adelante en la defensa del gobierno. Entendió que era un momento histórico en el que correspondía limitar su anterior culto a la independencia periodística.

3. La base informativa común

Para un sistema de medios democrático no basta con la representación de las voces y la libertad para la crítica. Se necesita un factor clave. Consiste en la existencia de medios periodísticos que sean creíbles para los distintos sectores importantes de la comunidad y que, más allá de diferencias de perspectiva, se pueda coincidir en un relato común de acontecimientos y realidades. Se trata de que los ciudadanos tengan, más allá de su personal perspectiva ideológica, referencias informativas comunes, es decir, que haya medios con credibilidad razonable para todos y que produzcan porciones considerables de información común. De esa forma se puede com-

¹⁸ 'Partido del estado' es la expresión que utilizaba en México la oposición al gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hasta el año 2000. El peronismo y el PRI han sido siempre primos hermanos.

¹⁹ Para una descripción del proceso ver Edi Zunino, op.cit., p. 47-68.

batir la natural bilocación social, la sensación de que, de acuerdo a quién se escucha, se vive en una sociedad radicalmente diferente. En este tipo de sociedad en estado de bilocación, alcanzar los consensos es casi imposible. Los procesos de polarización mediática rompen la Base Informativa Común, y refuerzan esa bilocación social haciendo cada vez más difícil los consensos.

El discurso sobre la neutralidad, la objetividad, la equidad informativa, son estrategias de maximización de influencia. En la medida en que los medios se alejan más de eso pierden su capacidad de influir en una parte de la sociedad.

TERCERA PARTE. SIN PLATAFORMA NO HAY PROFESIÓN

El poder se va construyendo o perdiendo como si fuera una escalera, escalón por escalón. Son hechos, circunstancias, errores o aciertos, momentos conmocionantes, que aumentan o reducen la influencia social de un medio de comunicación, o de un periodista. La historia del periodismo es por supuesto un sube y baja continuo de influencia, donde hay momentos en los que la influencia llega a su cénit y en otros está tan diluida que es *intrascendente*.

Los tres medios más influyentes en nuestra historia democrática reciente han sido La Nación, Clarín y Página 12.

Entre ellos, el caso más discutido es sin duda Clarín. Su historia desde 1945 hasta 1982, escrita por el periodista y profesor de la Universidad de Nueva York, Martín Sivak, explica cómo el crecimiento de la empresa fue constante pero no así el de su influencia. Es evidente que treinta años después, creció la empresa y también creció notoriamente su influencia. Los medios que Clarín fue sucesivamente comprando se convirtieron en líderes de sus respectivos mercados. Y esa acumulación de liderazgos en tipos de medios diferentes sumó finalmente un indudable poder de agenda que, aunque difuso, es real. Cuando se sumó su activismo periódico de la década del noventa, en que comenzó a instalar temas

a partir del periodismo de investigación, la sensación de influencia creció. Por otro lado, un medio como *Página 12*, nacido en 1987, adquirió también una influencia notable de agenda. Era en este caso más bien una influencia intramedia. *Página* fijaba agenda en los periodistas del resto de los medios. Su circulación nunca fue grande, pero su influencia nunca fue pequeña. Es un diario de poca audiencia pero una gran referencia intelectual y periodística. Un caso similar fue *La Opinión* en la década del setenta. El diario económico *Ambito Financiero* también tuvo sus momentos estelares: el lanzamiento del plan austral, la aceleración de la sucesión de Alfonsín a Menem, o el destape del pacto de Olivos que llevó a la reforma constitucional de 1994. *La Editorial Perfil*, tanto a través de la revista *Noticias* como del diario *Perfil*, también ha tenido impactos notables sobre nuestra vida pública.

Hubo medios que hoy ya no existen pero que tuvieron una influencia notable en varios tramos de estas tres décadas ganadas para la democracia. Por ejemplo, los que se crearon en la etapa descendente de la dictadura y luego recorrieron un tiempo en la democracia, como las revistas *Humor* y *El Porteño*, o el diario *Tiempo Argentino*.

Pero ha habido dificultades en desarrollar medios periodísticos de gran nivel profesional. Es claro que el desarrollo de la profesión periodística es un contrapeso frente a la presión comercial existente en el interior de la empresa periodística. Es común hablar de la influencia del objetivo lucrativo en la empresa periodística, pero sería un error subestimar el poder de agenda de la vocación profesional. A diario, los periodistas ganan batallas en el interior de las redacciones para imponer criterios profesionales. Por supuesto, a diario también las pierden. Esta es la lógica en los medios comerciales en el mundo democrático. Hay una tensión constante para la construcción de la noticia entre la dimensión profesional y la dimensión mercantil.

Existe una negociación a tres bandas entre los dueños, los apoyos que hacen sustentable el medio y la redacción. Estos tres

pueden estar alineados en sus objetivos, o no. De no estarlo hay una permanente búsqueda de equilibrio, donde se compensan las fuerzas, en la que los periodistas ven en forma fluida cómo aumenta o decrece la autonomía para tratar un tema. Todos se van convirtiendo de a poco en expertos sensores de autonomía, incluso las audiencias. En el interior de los medios, los periodistas son expertos en límites y expertos en manejar la ambigüedad. Por supuesto, esa relación de interdependencia es diferente de acuerdo a cada medio, cada tema y cada circunstancia histórica. También, cuanto más variada es una redacción, más compleja aún es esta negociación. Es una negociación cuya enorme mayoría de gestos y acciones, sino todas, fueron implícitas, y no explícitas.

Si en la primera década de la democracia el referente periodístico principal fue Bernardo Neustadt, en los últimos años fue Jorge Lanata. Son dos comunicadores excepcionales, de una creatividad única. Han sido eficaces en varios tipos de plataformas, desde la gráfica en la que seducían a las minorías ilustradas hasta la radio y la televisión en que reinaron sobre las grandes audiencias. Si había que ver el programa de televisión *Tiempo Nuevo* en los primeros años de Alfonsín y Menem, los programas de televisión de Lanata, en especial “Periodismo para Todos”, volvieron a unificar la dispersión de agenda. Cuando se empezaba a descreer que otra vez las grandes audiencias pudieran volver a reunirse alrededor de un programa periodístico, llegó Lanata.

Neustadt tuvo problemas de censura durante el alfonsinismo y Lanata no pudo llegar al horario central que se merecía desde hace rato porque no era confiable para los licenciarios privados, los que siempre están condicionados en su relación con el gobierno. Recién Lanata pudo aterrizar en el horario más nacional y popular de la televisión argentina cuando el grupo Clarín necesitaba una primera espada para enfrentar la arremetida del gobierno nacional.

Pero ambos supercomunicadores se convirtieron en líderes de facción. Son más bien columnistas de parte que periodistas que mataban sus análisis e interpretaciones. Desde ese punto de vista se tra-

ta de palancas polarizadoras, que sirven para acumular masivamente voluntades en una posición antagónica. Así como Neustadt organizó la Plaza del Sí, como un apoyo al proceso privatizador, Lanata podría organizar la Plaza del No, contra el gobierno de Cristina Kirchner.

El periodismo no ha podido en estos treinta años construir un círculo virtuoso ni con el estado ni con el mercado. Ninguno de las dos plataformas ha servido, de modo continuo, para potenciar un periodismo de calidad sustentable.

El mercado ha ido asfixiando sucesivamente a las respectivas olas mediáticas. La lógica de los dueños de medios ha sido más la de obtener un capital de influencia que la de hacer un negocio en forma directa. Los períodos de prosperidad han motorizado la calidad periodística, pero fueron ciclos cortos. Los dos picos de periodismo de investigación se dieron, el primero, en los noventa y, el segundo, con las libertades sectarias que ofrece la actual guerra mediática. “Libertades sectarias” quiere decir tener la libertad para investigar a un sector y no a otro. La fortaleza económica de las empresas periodísticas fue un factor evidente de autonomía. Desde 1980, las tres sucesivas “leyes de medios” fueron para disciplinar a los medios frente a nuevos escenarios políticos, desde la ley de medios de la dictadura, a la menemista y la kirchnerista. Cada una con distinto conjunto de valores, pero todas fueron concebidas como herramientas de gestión política.

Hay algunas tendencias positivas. La Corte Suprema ha estado desenrollando en la última década una sólida doctrina de defensa del periodismo profesional al mostrar algunos de los notorios atrasos institucionales que lo afectan, como la evidente malversación de fondos públicos a través de la publicidad oficial, la falta de promoción de asociaciones no comerciales en los medios y la opaca cultura estatal de acceso a la información pública.

Las políticas estatales han tendido a ser oscilantes entre el servicio a los intereses particulares de la industria y el intento de disciplinar a través del favor o del castigo a los actores periodísticos principales.

Con respecto al Estado, la performance periodística en los medios estatales es, salvo aisladas excepciones, bastante inferior a la existente en los medios comerciales. Si en 1984 existía la vocación de hacer medios estatales no oficialistas, treinta años después ese impulso casi sigue en el mismo lugar.⁽²⁰⁾ El Estado tampoco ha sido un estímulo para ninguno de las nuevas olas mediáticas. Todas fueron por fuera del Estado.

El hecho de que ambas plataformas tengan tanta dificultad para promover la calidad periodística afecta el núcleo de la relación entre periodismo y democracia. En la medida en que no se desarrolla el periodismo como profesión, no puede servir con la calidad necesaria a la democracia. Sin plataformas que lo sostengan de modo estable y constante, el periodismo como profesión se mantiene en un nivel de precariedad, muy delicada, que está siempre en el filo de desmoronarse. Sin una profesión fuerte, solo muy pocos periodistas en muy pocos medios tienen la posibilidad de cumplir con el mandato de su conciencia profesional. Esos pocos hacen mucho, pero a treinta años de iniciada la nueva era democrática, siguen siendo demasiado pocos.

Además, el periodismo profesional ha sido lento y moroso en aprovechar los nuevos tipos de medios. Una excesiva identificación entre periodismo de calidad y medios gráficos ha restado impacto a la profesión en la sociedad. A casi cien años del inicio de la radio en el país, a más de cincuenta de la llegada de la televisión, todavía la elite periodística está concentrada en la gráfica. Esperemos que su demora en llegar a las redes sociales sea menor. Cuanto más tarden los mejores periodistas en llegar a las redes, más grande será la brecha democrática.

En la última década ha crecido en forma incipiente la plataforma social, el periodismo basado en organizaciones sin fines de lucro, pero por ahora la política y el mercado también fustigan su desarrollo mediático. Pero de a poco es posible que empiecen a

²⁰ Horvath escribió un texto para *El Porteño* en agosto de 1984 con el título "Si señores, es posible una radio estatal no oficialista". Ricardo Horvath, op.cit., p. 82.

construirse plataformas sociales que permitan una tercera vía, no antagónica sino complementaria, para desarrollar la profesión de periodista.

Hoy no podemos asegurar que el periodismo que se está haciendo sea mejor que el que se hacía el 30 de octubre de 1983. Solo el hecho de no poder afirmar de modo rotundo que hemos avanzado, nos deja un sabor amargo. Estos treinta años seguramente hemos aprendido mucho, pero todavía nos cuesta decir que el periodismo ha crecido. A veces parece que nuestro recorrido es circular, y que volvemos siempre al punto de partida.

ANEXO

TABLA COMPARATIVA DE CICLOS POLÍTICOS Y MEDIÁTICOS

Ciclo	Norma	Ciclo mediático	Estilo político	Principio mediático
Alfonsinismo	Decreto-Ley de la dictadura	(1) Parlamento de papel (2) Explosión de Fms	La política letrada	
Menem	Ley de reforma del estado	(3) Apertura de la TV abierta (4) Explosión del cable	El show	Periodismo de cuarto poder
Kirchner	Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	(5) Internet (6) Redes sociales	La ebullición de la discusión pública	Periodismo de seguridad democrática/ periodismo de cuarto poder/ guerra mediática

CONSTITUCIONALISMO Y ESTADO DE DERECHO

Daniel Sabsay

EL CONSTITUCIONALISMO Y EL SURGIMIENTO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

El derecho constitucional es el producto de un movimiento de ideas, el constitucionalismo, que se desarrolla en Europa en el Siglo XVIII. Se trata de la rama del derecho que apunta a la organización del poder en el Estado con especial empeño en el resguardo del espacio de libertad de la sociedad. Así, regula las relaciones entre éste y los particulares y las que se suscitan en su interior entre los distintos titulares del poder estatal. “Las normas del Derecho Constitucional se definen por su objeto: serían las normas que regulan las materias directamente vinculadas a la garantía básica de la libertad. Y se destacan dos tipos de normas

DANIEL SABSAY. Es abogado (UBA) con un Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de París II, Francia, casa de estudios en la que se desempeñó como docente. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Director de la Carrera de Posgrado Especial de Derecho Constitucional (UBA). Presidente de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Consultor de organismos internacionales. Ha escrito libros y numerosos trabajos sobre temas de su especialidad que se han publicado en el país y en el extranjero. Ha sido condecorado por el Gobierno de Francia en dos oportunidades.

como “naturalmente” integradas en el Derecho Constitucional: las que reconocen y garantizan los derechos individuales, y las que organizan los poderes básicos del Estado”⁽¹⁾

Su contenido está basado en la ideología de las nuevas ideas que aportan el Iluminismo y el Enciclopedismo, que se oponían a la monarquía absoluta. Fue precisamente en este ideario en el que abrevaron las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana, las que permitieron plasmar en la práctica gubernamental los postulados del constitucionalismo.

Al constitucionalismo se le debe la marcha hacia la democracia representativa que se denominó república, por oposición a la democracia directa practicada en la Atenas del Siglo de Pericles (V, a. d. C.). Las características de la nueva organización del poder democrático pueden ser descriptas por oposición al totalitarismo. En efecto, cada uno de los rasgos que definen a una comunidad políticamente organizada, se presenta en uno y otro sistema de manera exactamente opuesta. En el totalitarismo el acceso al poder se ve legitimado por el ejercicio de la fuerza, quien por utilización de la misma puede hacerse del gobierno y permanecer en él; y sólo por ello queda reconocido como su titular. En una república democrática, la situación es totalmente diferente. Quien pretende ser autoridad debe tener como soporte el pronunciamiento favorable del pueblo expresado a través del sufragio, el que se sustenta en la celebración de elecciones de conformidad con las modalidades contenidas en la legislación electoral. Esta práctica para ser válida, requiere a su vez de otras notas que también deben estar presentes, que tienen que ver con los requisitos para poder sufragar (sufragio activo) o ser votado (sufragio pasivo); de esta manera irrumpimos en la esfera de los derechos políticos, una de las categorías de libertades públicas. En suma, se trata de un entramado, rigurosamente delineado en normas jurídicas obligatorias que apuntan a dar valor al princi-

¹ Luis López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994, p. 19.

pio de legalidad. Ello, en tanto y cuanto todos estos requisitos deben estar contemplados en normas jurídicas obligatorias que han sido sancionadas con anterioridad por el Poder Legislativo.

Recurrimos a Midón quien define al derecho constitucional “como la ciencia que estudia los fenómenos políticos juridizados, en tanto y cuanto dichos fenómenos apuntan a organizar el poder y sus relaciones con las libertades”⁽²⁾. Se trata de una definición sencilla que resalta los dos aspectos a que nos venimos refiriendo y que es en torno a ellos que se llevan a cabo los desarrollos jurídicos que elabora el constitucionalismo. Este encuadramiento jurídico de la política de la que nos habla el autor, es un intento de capturar a través de reglas una dinámica por demás escurridiza y cambiante. Esta empresa tiene por gran objetivo el resguardo de las libertades, el respeto de la persona humana, el intento de impedir que la autoridad traspase los límites impuestos en normas jurídicas, tornando imposible que se transforme en un déspota.

El constitucionalismo marca un verdadero hito en la organización del poder estatal y en la relación entre gobernantes y gobernados. Ello es así como resultado del traslado de la titularidad de la soberanía del soberano (gobernante, en aquel entonces el monarca) al pueblo, integrado por los gobernados, es decir el cuerpo electoral o electorado. Este giro fundamental en la historia del ejercicio del poder importa para los gobernados el paso de la categoría de meros súbditos a legítimos detentadores del poder y titulares de derechos humanos. Es a través del ejercicio de estos derechos que los gobernados les transfieren el poder a los gobernantes, y éstos les deben rendir cuentas de su desempeño, ya que son sus representantes y gobiernan en nombre de ellos.

La evolución del constitucionalismo se ha visto caracterizada por el acrecentamiento del número de derechos que a través de diferentes categorías se van agregando en cada una de las etapas que van jalonando su historia. El reconocimiento de prerrogati-

² Mario Midón, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, 2º ed., Bs. As., 2004, p.

vas inalienables a favor de las personas que configuran una esfera intangible a su favor, ha sido uno de los acontecimientos más importantes en la historia de la humanidad. Se trata de honrar la dignidad del hombre y de proteger sus diferentes manifestaciones y relaciones dentro de una órbita que no puede ser invadida por actos provenientes de la actividad de los gobernantes. La competencia de los diferentes órganos de gobierno es excepcional y resulta de la clara definición de su respectiva esfera de facultades contemplada en la constitución del estado que es su ley fundamental.

Así las cosas, queda definido el denominado Estado de Derecho, modalidad caracterizada por la configuración de marcos jurídicos que condicionan la actividad de los gobernantes, antes de que éstos se conviertan en autoridad, en aras de tornar previsible el ejercicio del poder y brindándose seguridad jurídica a la comunidad toda. El gran objetivo de esta construcción consiste en el logro de un gobierno limitado, basado en lo que establece una constitución, ley fundamental de la República. En efecto, dada su supremacía, ella es el fundamento de validez de todas las normas que se dicten en consecuencia en un determinado ordenamiento jurídico. Así, todo instrumento jurídico que en lo sucesivo la contradiga será declarado nulo por ser inconstitucional.

ESTADO DE DERECHO

Todo programa de derecho constitucional contiene los diferentes elementos que configuran el Estado de Derecho, comenzando por sus principios, para pasar luego a desarrollar los derechos fundamentales y sus garantías, y la organización del poder tanto vertical como horizontal. El sistema democrático de gobierno se sustenta en una relación particular entre poder y derecho, es así como se construye el Estado de Derecho. El derecho es una presencia esencial para la democracia ya que comprende a todos sus elementos, y a las relaciones que los mismos suscitan de conformidad con una

nota común a todos: el sometimiento al marco jurídico positivo. Queda a cargo de los magistrados la difícilísima tarea de asegurar que el imperio de la ley rija en toda circunstancia y ante todo, imponer los contenidos contemplados en el marco constitucional y legal vigente en el país. El constitucionalismo ha previsto para el buen funcionamiento de la democracia una serie de requisitos que se agrupan de manera sistémica. Cuando las instituciones de un país se comportan de conformidad con dicho orden se puede afirmar que allí se ha logrado una calidad institucional que se compadece con las pautas del Estado de Derecho.

Como ya ha quedado expresado, la limitación en el ejercicio del poder es el elemento medular de esta rama del derecho, ya que permite que se plasme el objetivo principal que persigue esta rama jurídica. Así lo entendieron los grandes pensadores que brindaron sus bases. Lord Acton ⁽³⁾ sostenía que “el poder tiende a corromper, el poder absoluto corrompe completamente. Sin lugar a dudas, Montesquieu ⁽⁴⁾ coincide con esta apreciación cuando en “El Espíritu de las Leyes” manifiesta que es necesario por la fuerza de las cosas que el poder detenga al poder. Luego Hamilton ⁽⁵⁾, al finalizar la actividad de la Convención constituyente de Filadelfia (1787) con la sanción de la constitución de los Estados Unidos de América, sostendría exultante que a partir de ese momento quienes gobernarían serían las instituciones y no los hombres. Tamaña construcción habla del gran idealismo que anidaba en quienes fueron sus pensadores. No obstante ello, también fueron pragmáticos a la hora de establecer las técnicas y principios que servirían en lo sucesivo como diques de contención a las tentaciones autoritarias de los gobernantes.

³ John Emerich Edgard Dahlberg Acton, historiador (1834-1902). Sus obras ponen de manifiesto su preocupación por la relación entre la historia, la religión y la libertad.

⁴ “Del espíritu de las leyes”, publicado en Ginebra en 1748, obra en la cual Montesquieu desarrolla principalmente sus teorías de la ley y de la separación de los poderes.

⁵ Alexander Hamilton fue además de convencional constituyente, el autor junto a Madison y Jay de “El Federalista” (1787/8), comentario de la flamante Constitución de los Estados Unidos de América, compendio de una serie de artículos publicados en diarios de Nueva York que tuvieron gran influencia en el proceso de ratificación de la misma.

En este orden de cosas, el principio de separación de poderes es la clave de la organización del gobierno e importa a través de la división de competencias entre diferentes órganos, la aspiración de lograr que en toda ocasión puedan anteponerse controles oportunos a los actos inconstitucionales de las autoridades. Se trata entonces de un sistema de frenos y contrapesos, como lo ha dado en llamar el derecho constitucional estadounidense que se constituyen en garantías institucionales de protección del Estado de Derecho. Por ello se habla de una función de control que en definitiva es la primordial para el correcto funcionamiento del sistema en su conjunto.

CONTENIDO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

El derecho constitucional se ocupa por una parte de los aspectos vinculados con la protección de los derechos humanos. En ese sentido los define, desarrolla las garantías necesarias para lograr su efectiva vigencia. Asimismo, expone los diferentes principios que inspiran a esta rama del derecho. Entre ellos, los de legalidad, de razonabilidad, de igualdad, de supremacía constitucional. También define las características de la organización del poder en el gobierno y en el territorio; esto es, las formas de gobierno y de Estado, respectivamente, junto a otros aspectos fundamentales de la organización estatal, como es por ejemplo la relación entre la Iglesia y el Estado. Todas estas cuestiones conforman la primera parte de una constitución del Estado de Derecho, conocida con el nombre de dogmática o doctrinaria. En ella también pueden hallarse las instituciones de emergencia, como el estado de sitio o la intervención federal.

Pero, el derecho constitucional, tal como ha quedado esbozado en el punto anterior, se ocupa de otra órbita, la relativa a la organización del poder. Estos contenidos integran la segunda parte de una constitución y se refieren a la construcción horizon-

tal –forma de gobierno- y vertical –forma de Estado- del poder. La forma de gobierno alude a la estructura gubernativa dentro de un modelo en el cual no pueden estar ausentes los elementos fundamentales del Estado de Derecho, de lo contrario no habría democracia. Dentro de esta esfera de contenidos se definen: la competencia, composición, organización interna y las relaciones entre los poderes, junto a las modalidades de acceso a los mismos, tiempo de duración de los mandatos de sus titulares, controles intra y extraorgánicos. La forma de Estado refiere a la organización del poder en el territorio y gira en torno al tipo y alcance de la descentralización del mismo dentro del elemento espacial del Estado, en el caso argentino existen tres niveles de autonomía territorial; las provincias, la Ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios. La Nación o estado federal es el titular de la soberanía territorial y por ende el nivel superior de gobierno, dentro de un esquema de distribución de competencias contempladas en la constitución.

El derecho constitucional también abarca el procedimiento para la reforma de la constitución, es decir el poder constituyente reformador o derivado, por oposición al originario que es el que tuvo a su cargo la primera redacción de la constitución. El régimen económico-financiero del Estado es otra cuestión de relevancia que condiciona al sistema político y que se ocupa de los recursos materiales, del presupuesto, entre otros puntos. La ley fundamental de un país debe definir el modelo general del Estado. En este sentido, el derecho constitucional aporta principios, metas, valores que se integran al texto de la constitución. Se trata de un conglomerado de cláusulas, muchas de ellas programáticas, que se encuentran en el preámbulo y en otras partes de la ley fundamental. La Constitución argentina contiene entre las prerrogativas del Congreso de la Nación dos incisos conocidos como cláusulas del progreso y del progreso social, respectivamente. Nos referimos al art. 75, incs. 18 y 19 CN, ellos condensan una serie de aspiraciones, aspectos axiológicos, objetivos, que operan como una suerte

de faro para el legislador, al momento de trabajar en la sanción de las leyes. La labor legislativa deberá ocuparse de elaborar normas que posibiliten la concreción de los postulados que contienen las mencionadas cláusulas. Las disposiciones a que hemos hecho referencia constituyen a su vez un importante elemento de auxilio para los jueces, a la hora de interpretar a la constitución en la dilucidación de los conflictos que les toca resolver.

El derecho constitucional de un país no se limita a lo estipulado en su constitución. En realidad este es un aspecto fundamental del mismo que aspira a ser excluyente. Sin embargo, no es posible aislarlo de la realidad de los hechos, de la dimensión sociológica, dada por las conductas de los diferentes actores en relación con el cumplimiento de la constitución. Desde esta óptica se considera que existe un derecho constitucional formal que está conformado por el texto de la constitución, es la “hoja de papel” a que aludía Sieyès⁽⁶⁾; junto a un derecho constitucional material que se compone por esa otra esfera mencionada que tiene que ver con la aplicación efectiva de la ley suprema en los hechos. “La constitución material puede coincidir con la constitución formal. Ello, acontece cuando la constitución formal tiene vigencia sociológica, funciona, y se aplica. La constitución material puede no coincidir con la constitución formal en todo o en parte. Ello acontece cuando la constitución formal, total o parcialmente, no tiene vigencia sociológica, ni funciona, si se aplica.”⁽⁷⁾

El derecho constitucional argentino está contenido en la constitución, los tratados internacionales de derechos humanos aludidos en el art. 75, inc. 22 CN, tanto los expresamente mencionados que tienen jerarquía constitucional, como los que han logrado el mismo status a través del procedimiento de aprobación que esa disposición prevé, y demás convenios internacionales ratificados por la Argentina que en razón de su objeto también lo in-

⁶ Politico, escritor y eclesiástico francés (1748/1836)

⁷ Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada, Tomo I*, EDIAR, Bs. As., 1998, p.277

tegran. Además, son parte de nuestro derecho constitucional todas las leyes que desarrollan el texto de la constitución. Así ocurre con las leyes electorales, de partidos políticos, de organización del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento, de la Auditoría General de la Nación, del Ministerio Público, entre muchas otras. Se trata de leyes de contenido constitucional que operan como medidas que reglamentan lo estipulado en la constitución en los aspectos sobre los que ellas tratan. No debemos olvidar que la constitución determina los grandes marcos jurídicos, luego es el legislador el que los debe desarrollar e ir actualizando según las necesidades que va marcando el paso del tiempo.

La actividad de los jueces con el dictado de las sentencias constituye otra fuente del derecho constitucional que es la derivada de la jurisprudencia de los tribunales. Los fallos de los magistrados completan lo estipulado en la constitución y en las leyes. Coincidimos con Jiménez en considerar que “el derecho constitucional, resulta ser la rama del derecho público que se ocupa del estudio del Sistema Constitucional, integrado por las normas jusfundamentales que se refieren a la estructura del Estado, a la organización y la competencia de los poderes de gobierno y a los derechos, garantías y obligaciones individuales y colectivos, así como las instituciones que los garantizan, como asimismo la jurisprudencia, doctrina, práctica, usos y costumbres que asientan su aplicabilidad”⁽⁸⁾. Esta definición redondea claramente los diferentes aspectos que integran al derecho constitucional de un país.

El derecho constitucional encierra bajo su fuerte humanismo una clara voluntad de protección de las personas, entronizándolas en el centro de sus construcciones, bajo reglas que conducen a la racionalización del poder. El logro de eficacia en el cumplimiento del sistema que de esa construcción se deriva depende de la existencia de una cultura fundada en la convicción de parte de todos los actores, de que el mismo redundará en claros beneficios

⁸ Eduardo P. Jiménez, *Derecho Constitucional Argentino, Tomo I*, EDIAR, Bs. As., 2000, p. 24.

para ellos. Esto exige una permanente vigilancia que posibilite que las normas se cumplan. Si se analiza el contenido básico de toda cláusula constitucional se comprueba que siempre encierra algún tipo de atribución de competencia. De lo que se trata es que la misma sea ejercida por el destinatario contemplado por el constituyente, y esto exige de un fuerte contralor que no se limita con la edificación de sofisticados institutos, requiere ante todo de la observancia de una fuerte toma de conciencia de parte de todos los integrantes de la comunidad, sobre la obligatoriedad de las normas en general y del edificio constitucional en particular. Así, serán los propios beneficiarios quienes en todo momento velarán por su efectiva vigencia.

CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO EN LA ARGENTINA A 30 AÑOS DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA

En el siglo XIX nuestro país atravesó serias dificultades para lograr la organización nacional con el dictado de una constitución y luego la República tardó muchísimo en instalarse y cuando lo hace, en 1916, no es para durar, al poco tiempo, en 1930 se produce un golpe de Estado. Por cincuenta y tres años viviremos en lo institucional en una suerte de “péndulo”, caracterizado por la sucesión sin solución de continuidad de gobiernos con una legitimidad autocrática por otros gobiernos con una legitimidad democrática. La discontinuidad constitucional se transforma en una regla institucional en la Argentina. Curiosamente fue nuestra propia Corte Suprema la que avaló, a través de una acordada, la irrupción al poder por la fuerza.

La República reaparece en 1983, ya que a pesar de la debilidad de nuestras instituciones, hemos logrado votar regularmente por un período de casi tres décadas, el más largo desde la Ley Sáenz Peña (1912). Sin embargo, nuestra transición a la democracia resulta muy larga. Es cierto que la democracia es una construcción

difícil que lleva tiempo, que no se agota con la celebración de elecciones libres, y la puesta en vigencia de una Constitución que consagra el Estado de Derecho. Luego de ello se requiere de un tiempo de maduración, en cuyo transcurso se deben poner en marcha las instituciones y revisar los comportamientos. Es de destacar que la reforma constitucional de 1994 más que en el mejoramiento institucional se inspiró en un método curioso de redefinición y de reparto del poder. A pesar de ello las modificaciones que se incorporaron en materia de derechos y garantías, permitieron que se “colaran” una cantidad de innovaciones que han redundado en serios avances.

Podemos hacer el siguiente balance de nuestra transición: la Argentina es un país que, como Nino lo ha expresado, ha tenido una tradición de manejo “al margen de la ley”. La aspiración de Juan María Gutiérrez se hace esperar enormemente. Claro que cuando observamos lo ocurrido en democracias consolidadas, el tiempo que les ha llevado lograrlo, aparece una luz de esperanza en el sentido de que la continuación del proceso que iniciamos en 1983 pueda llegar a buen puerto. Ahora bien, no podemos dejar de expresar que numerosos episodios nos generan dudas sobre el logro cercano de tan ansiado objetivo. Quedamos perplejos con el dictado de decretos que invaden áreas legislativas más allá del marco constitucional, con la voluntad descarada del Poder Ejecutivo de dominar a la Justicia, con la escasísima por no decir nula calidad institucional imperante en varias provincias.

Claro que también ocurren episodios estimulantes como lo ha sido el dictado del decreto 222/03 de designación de miembros de la Corte Suprema. Curiosamente este valioso instrumento que llevó a la conformación de un tribunal superior independiente, hoy se ve opacado por las actitudes injustificables de la titular del Ejecutivo y por el incumplimiento de muchas de sus sentencias.

Desde hace tiempo nos inquieta la vocación hegemónica del Ejecutivo el que a través del dictado de decretos de necesidad y urgencia fue poco a poco destruyendo la competencia legislativa,

y esto no fue para nada atemperado con la reforma del 94, al contrario, implicó un suerte de “blanqueo”, en tanto se constitucionalizó la facultad, con controles inhábiles para poder detener semejante vicio institucional.

La justicia como valor, como función, encarnada en un poder o como una mera aspiración de los ciudadanos, constituye en todos los casos un ingrediente trascendental del Estado de Derecho. Su inclusión en este sistema de organización del poder, juega las veces de un verdadero filtro a través del cual se van poniendo a prueba todos los restantes elementos que integran esta noción. Si es cierto que la democracia se sustenta en la posibilidad de asegurar un modo particular y delicado de distribución de poderes y de funciones, entre gobernados y gobernantes, como así también entre los diferentes poderes estatales, la concreción de tan complejo equilibrio reposa en última instancia en una estructura judicial eficaz, dinámica, independiente, equitativa, que provea a la resolución imparcial de los diferentes conflictos que surgen de las relaciones que se desarrollan en el interior de una comunidad políticamente organizada. Por ello, la creación y la puesta en funcionamiento de este importante dispositivo ha marcado a muchos de los más relevantes episodios institucionales de la historia del constitucionalismo.

La democracia en nuestras latitudes acusa un serio déficit en esta materia. Si realmente existe una asignatura pendiente en los incipientes estados de Derecho de América Latina, ella es sin lugar a dudas la construcción de un Poder Judicial genuino y acorde con los postulados del constitucionalismo. La laxitud de los controles que se ejercen sobre nuestras instituciones, el desamparo que acusa el ciudadano común frente a una inquietante y creciente cuota de impunidad, la falta de independencia de los tribunales, la escasa formación de sus titulares y su designación muchas veces resultante de las relaciones con el poder político, son algunas de las graves falencias que exhibe la organización de la justicia, tanto en nuestro país, como en gran parte del subcontinente.

Encontrar una solución a tan alarmante estado de cosas, no sólo es un imperativo de la conciencia democrática, sino y sobre todo un requisito indispensable para evitar el derrumbe de la joven y frágil institucionalidad que hemos podido conseguir desde 1983. La solución debe provenir no sólo de la labor legislativa, deben concurrir serios esfuerzos desde el área educativa, enmarcada en un verdadero compromiso de los titulares de los poderes que se una con la voluntad de la ciudadanía. La formación de los abogados en las facultades de derecho de las diferentes universidades argentinas debe estar centrada en la calidad de auxiliares de la justicia que a ellos les cabe de conformidad con lo que establecen nuestras leyes. Asimismo, desde este rol se puede trabajar en la defensa de intereses públicos que satisfagan el bienestar general y fortalezcan al régimen democrático.

En la actualidad el término seguridad jurídica es invocado reiteradamente, el mismo aparece cada vez que se pone de manifiesto el debilitamiento de la independencia del Poder Judicial, como así también cuando el Presidente abusa de sus prerrogativas en materia legislativa; y, en general, cada vez que se percibe algún tipo de amenaza en el goce de alguno de los derechos fundamentales. Pero, ¿qué queremos expresar cuando utilizamos esta suerte de palabra símbolo? La seguridad jurídica constituye uno de los componentes esenciales del Estado de Derecho y por ende de la democracia. Este régimen político aparece luego de una larga y ardua lucha encaminada a la despersonalización del poder. Para ello se hizo necesario expresar dentro de normas jurídicas todos los aspectos relacionados con la autoridad de los gobernantes. Así, se crearon instituciones cuyos titulares sólo pueden ocuparlas por un plazo predeterminado de tiempo y ejercer sus facultades de conformidad con las prescripciones constitucionales y legales. Ellas apuntan, fundamentalmente, a limitar las prerrogativas de los gobernantes, eliminando en cuanto sea posible, todo tipo de arbitrariedad de parte de ellos en aras de conseguir la más plena vigencia de los derechos humanos. A este fenómeno se lo conoce

con el nombre de imperio de la ley el que se manifiesta de parte de los titulares del poder a través de un comportamiento que sea previsible para los gobernados. Y, éste lo será en la medida que se ajuste a derecho, es decir a los dictados de la Constitución del Estado que es la norma suprema que contiene de manera ordenada las disposiciones de que hablábamos al comienzo.

De este modo se logra la seguridad jurídica. Gracias a la cual dentro de una comunidad políticamente organizada impera una situación en la cual todos los actores conocen de antemano las reglas de juego, contenidas en normas jurídicas que operan como diques de contención a los caprichos del “príncipe” y que les ofrecen todas las garantías necesarias para la realización de sus actividades y para el pleno goce de sus derechos. Cuando estos límites ceden y la observancia de las reglas queda sometida a la conveniencia y a la libre interpretación del ocupante del poder, el edificio institucional flaquea con grave riesgo para la continuidad de todo el sistema en su conjunto. He aquí el dilema a que se ve confrontada cada vez de manera más dramática la joven democracia argentina. ¿Es posible conservar el Estado de Derecho en el marco de una situación en la cual el Poder ejecutivo ha demostrado una vocación “devoradora” de la competencia de los otros dos poderes estatales despreciando desaprensivamente la seguridad jurídica de los gobernados?.

Para hacer frente a tan alarmante amenaza debemos refundar los controles que la constitución prevé, cuyo funcionamiento reposa sobre todo en el buen desempeño del Poder Judicial. Así las cosas nuestra realidad institucional pareciera confrontarnos a un suerte de círculo vicioso del cual a veces nos sentimos prisioneros, pero del que sólo podremos salir airosos si manifestamos una voluntad inquebrantable de bregar por el respeto, en toda circunstancia, del imperio de la ley. Un sistema que se dice democrático y que sin embargo se desprende del Derecho en que se funda toda vez que so pretexto de hacer frente a una emergencia apela a la razón de estado, poco a poco se va apartando de su constitución,

para internarse en un modelo cada vez más alejado de las exigencias que permiten el pleno desarrollo, en libertad e igualdad. Hacemos votos para que juntos podamos lograr un nuevo punto de partida que nos permita volver a la constitución y de esa forma conseguir que imperen los postulados a los que sucintamente hemos hecho referencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Carlos E. Colautti, *Derecho Constitucional*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1996.
- Luis López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994.
- Mario Midón, *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, 2º ed., Bs. As.
- Germán J. Bidart Campos, *Manual de la Constitución Reformada, Tomo I*, EDIAR, Bs. As., 1998.
- Eduardo P. Jiménez, *Derecho Constitucional Argentino, Tomo I*, EDIAR, Bs. As., 2000.
- Humberto Quiroga Lavié, Miguel Angel Benedetti y María de las Nieves Cenicacelaya, *Derecho Constitucional Argentino*, Tomo I, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2001.
- Jorge R. Vanossi, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Eudeba, Buenos Aires, 2000.
- Luis Sánchez Agesta, *La evolución política y constitucional de la Europa contemporánea*, Revista de la Universidad de Madrid, Vol. XII, Nª 46.
- Alfredo L. Durante, *Lecciones de Constitucionalismo Social*, La Ley, Buenos Aires, 2005.
- Juan V. Sola, *Derecho Constitucional*, Lexis Nexis/Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006.
- Helio J. Zarini, *Derecho Constitucional*, Editorial Astrea, 2º edición, Buenos Aires, 1999.



MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS A 30 AÑOS DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA ⁽¹⁾

Graciela Fernández Meijide

Este texto aspira a resumir cómo fue el pasaje de la dictadura a la democracia, cómo fue la resistencia dentro de la dictadura, la poca que hubo, y después, la salida democrática y qué aportes hizo esa época a la actual.

I.

Los '60 y, sobre todo, los '70 fueron años de extrema violencia en la Argentina, durante los cuales el paradigma fue amigo-enemigo. Hasta en el algún momento el propio general Perón, líder que vi-

GRACIELA FERNÁNDEZ MEIJIDE. Colaboró en la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos y fue Secretaria de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) a partir de 1983. Fue Diputada y Senadora de la Nación, Convencional Constituyente en 1994 y presidió la Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires en 1996. También se desempeñó como Ministra de Desarrollo Social. Es autora de los libros “La Ilusión”, “La Historia Íntima de los Derechos Humanos en la Argentina” y “Fueron humanos NO héroes. Crítica a la violencia de los años 70”. Integra el Club Político Argentino.

¹ Transcripción de la presentación realizada por la autora en el seminario “Un balance político a 30 años del retorno a la democracia en la Argentina”, el jueves 12 de septiembre de 2013.

vía fuera del país y cuyo partido, el Justicialista, estaba proscrito, llegó a decir “al enemigo ni justicia”. Concepto muy severo como definición de las relaciones políticas en cualquier país.

Hubo un fenómeno anterior a esto, que fue la aparición de la juventud como protagonista político. No existía antes de los '60. En occidente, por lo menos. Cuando en Estados Unidos apareció la resistencia contra la guerra de Vietnam, y en Alemania, Francia e Italia movimientos, unos pacíficos y otros que llegaron a la violencia se manifestaron como movimientos de resistencia al status quo, también en Argentina se hizo visible ese fenómeno de la juventud, influenciado por el rock como una música de liberación. En el caso de las mujeres, la pastilla anticonceptiva estimulaba la posibilidad de libertad sexual. Es decir, entonces ingresaron a la discusión política sectores que habían estado excluidos. De hecho, muchas mujeres terminan formando parte de las guerrillas.

Lo que surge en los '70 en toda América Latina, es una confrontación entre lo que podríamos llamar la nueva izquierda, jóvenes que provenían de una izquierda marxista ortodoxa desechada por reformista, que querían hacer la revolución mostrando una muy fuerte impronta de la revolución cubana.

En tanto, el marco general era la confrontación entre la Unión Soviética y Estados Unidos, países que procuraban que en los territorios bajo su control o prevaleciera el liberalismo y no se instalara el socialismo, tal como en Cuba, o que el socialismo se difundiera de oeste a este hecho que parecía ineluctable.

Al mismo tiempo, durante esa gran confrontación que fue la guerra fría, en Latinoamérica, aumentaba el ingreso de la juventud en la universidad. Con acceso creciente a mayor información, aumentaban posiciones políticas cada vez más radicalizadas que terminaron dando lugar a la aparición de las guerrillas.

En Argentina uno podría distinguir dos grupos predominantes -no eran los únicos- que eran el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), brazo armado del PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) y Montoneros, que era el brazo armado de la Juventud Pero-

nista (JP). Si bien sus orígenes eran absolutamente diferentes, casi todos los jóvenes que ingresaban provenían de clase media y media alta.

En el caso de Montoneros la mayoría de ellos provenían de familias católicas, de formación católica y ellos mismos estudiaban en escuelas católicas privadas, concurrían a las parroquias donde el fenómeno de la teología de la liberación, después del Concilio vaticano II y del documento de Medellín, los había enfrentado con la pobreza. Y el mensaje que recibían era: hay pobres, ustedes son responsables de hacerse cargo de este tema. Era muy pesada la demanda para una juventud que, como todas, era romántica, quería trascender y que tenía un bombardeo de distintas circunstancias revolucionarias, desde la lucha anticolonial que estaba llevando a cabo Argelia, con los aportes que llegaban de los intelectuales que escribían sobre eso, hasta la guerra de Vietnam en la que un pequeño pueblo, podía ganarle al coloso: Estados Unidos. Todas esas experiencias, con el Che Guevara diciendo “hay que armar cien Vietnam”, eran trasladables mecánicamente. El razonamiento era: si Vietnam pudo por qué nosotros no. La revolución cubana influenciaba progresivamente en esos jóvenes católicos que iban adquiriendo valores marxistas, aun cuando nunca terminaran uniéndose con el ERP. En cambio, hacia 1973 se produjo la incorporación a Montoneros de las FAR, Fuerzas Armadas Revolucionarias, que provenían de la izquierda tradicional.

El momento de mayor choque fue la llegada de Perón a la Argentina en 1973. Se trató del enfrentamiento entre dos sectores del peronismo: el sindical asimilado a la derecha peronista, contra Montoneros la izquierda nacionalista. Ambos disputaban la posibilidad de imponer su propia impronta a un Perón que volvía a la Argentina- en buena medida gracias a la permanente agitación a la que sometía la Juventud Peronista a las sucesivas dictaduras- enfermo y viejo y con la convicción de la necesidad de que era preciso conformar un gobierno de coalición para dar solución a los problemas del país. Nunca había estado dispuesto a hacer una revolución y sabía que, por otra parte, el pueblo lo único que quería era recuperar y mantener los beneficios otorgados por un estado de bienestar. En

consecuencia la realidad que Perón conocía y los guerrilleros obviamente era que no había, ni habría, lucha de clases. Cuando dejaban que la política la hiciera Perón mientras permanecían en la fantasía de que se podía instalar el socialismo por el camino de las armas, estaban alimentando con celeridad el rumbo hacia la tragedia. Sobre todo cuando persistieron en el uso de la violencia inmediatamente después de haber sido elegido Perón en 1973. Exactamente, a los dos días de la asunción al gobierno, FAR y Montoneros mataron al sindicalista José Ignacio Rucci, brazo derecho de Perón quien interpretó “vienen por mí, me van a matar y quieren todo el poder”.

Esta convicción dio paso a una represión que se fue haciendo cada vez más feroz sobre todo a la muerte del caudillo. La lucha en primera instancia se produjo entre la triple A (Alianza Argentina Anticomunista) grupo paramilitar constituido en el Ministerio de Desarrollo Social cuyo titular era José López Rega y Montoneros. En realidad, los policías y sindicalistas peronistas de derecha que la integraban extendieron sus crímenes a sectores de izquierda aún aquellos que no pertenecían a Montoneros. Se multiplicaron los atentados y aparecían cadáveres en las calles, circunstancias que instalaban la sensación de mucho miedo a la gente. Se iba preparando así el momento del golpe. A ello contribuían dos factores: la insistencia en no abandonar la lucha armada de parte de los dos grupos con mayor presencia, ERP y Montoneros, que confundidos apostaban a “agudizar las contradicciones”. Su cálculo era que, llegado el golpe con su natural violencia, buena parte de la ciudadanía, sobre todo los trabajadores, se incorporaría a la lucha; la ambición de los militares y los factores de poder que los acompañaban de imponer no sólo el orden que prometían, sino y especialmente, el proyecto político que los guiaba.

II.

Después de la muerte de Perón y pasado el breve período del gobierno de su mujer Isabel, débil e incapaz de manejar las con-

frontaciones que aumentaban en cantidad e intensidad, las tres Fuerzas Armadas- por primera vez asumiendo juntas el gobierno en la historia argentina- tras el golpe de marzo de 1976, en el país cambia radicalmente la relación de los grupos de poder económico, con la conducción del entonces Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, protegido de cualquier resistencia por la dictadura. Cuando ésta se instala desaparecen los cadáveres de la calle y lo que empieza a aplicarse fue la más perversa de las formas de represión: la desaparición forzada de personas. Por otro lado, no dejaban de ingresar a las cárceles cientos de presos políticos que llegaron a ser alrededor de 8.000. Se los denominaba “legales” porque estaban en una cárcel donde con mayor o menor grado de dificultad las familias podían verlos, casi todos puestos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, es decir, sin proceso judicial. Esa cifra -que para cualquier país hubiera significado un escándalo internacional- se vio opacada por la figura del desaparecido. Era tan terrible el hecho de que alguien desapareciera que hasta los propios presos bajaban sus demandas, porque ellos mismos tenían familiares o compañeros en esas condiciones y sentían que, a pesar del miedo y las durezas del encierro, por lo menos estaban vivos y visibles.

Siendo que la mayoría de los desaparecidos pertenecían a la clase media, sus allegados tenían acceso a recursos jurídicos, sin embargo, destruida toda forma de control institucional sobre el poder discrecional de las Fuerzas Armadas, se fueron agotando los caminos para su búsqueda sin que nadie diera respuestas válidas.

El destino de los desaparecidos estaba en manos de sus secuestradores, quienes decidían el destino de cada uno de ellos: a algunos se los liberaba, cárcel para otros y asesinato en la clandestinidad para la mayoría. Hoy podríamos decir que la cifra de desaparecidos, documentados nombre por nombre, ronda los 8.000.

Los familiares de los desaparecidos rápidamente empezaron a regularizar sus encuentros y acciones públicas. Había organi-

zaciones preexistentes que defendían los derechos humanos. La más antigua era la Liga Argentina por los DD.HH, muy ligada a su creador, el Partido Comunista, que tradicionalmente se ocupó de presos y perseguidos por ser comunistas, y que ya tenía un ejercicio en su defensa y asistencia en las cárceles. Otra organización, la Asamblea Permanente por los DD.HH. (APDH), se había fundado en 1975 para demandar al gobierno de Isabel Perón que controlara desde el Estado a la banda Triple A. Por su parte, el Movimiento Ecueménico de los DD.HH., conformado por determinadas iglesias, fue un intento de recrear lo que había aparecido en Chile como la Vicaría de la Solidaridad, dirigida por la máxima autoridad chilena de la iglesia católica. En Argentina la jerarquía eclesiástica católica no quiso comprometerse.

Si bien es cierto que ningún golpe es exitoso si no recibe el apoyo de diferentes corporaciones, sean éstas políticas, económicas, religiosas o sindicales, y además sin que exista algún tipo de aquiescencia en la sociedad, cuando las guerrillas empezaron a actuar gozaron de la mirada benevolente sobre todo de sectores de la clase media que apreciaba la acción de los jóvenes que se oponían a las dictaduras como la de Juan Carlos Onganía. Además, la gente de los barrios trabajaba con Montoneros, que desarrollaba una empeñosa tarea social para crear las condiciones de apoyo necesarias para la revolución que proyectaban realizar. El humor permisivo de la sociedad cambió notoriamente cuando se percibió que vuelto Perón, elegido por la mayoría para que gobernara, la violencia no cesaba. En ese momento que fue caracterizado después como de “reflujo”, la gente comenzó a retirarse.

Esta situación incidió con fuerza en el hecho de que, cuando los organismos de DD.HH quisieron hacer oír su voz no tuvieron el eco necesario como para detener la enconada persecución ilegal.

En cuanto a los organismos de DD HH, podemos decir que hubo dos grupos: los conformados exclusivamente por familiares de desaparecidos, entre ellos Madres y Abuelas de Plaza de Mayo,

de característica sobre todo testimonial. Otros, como la Liga, la APDH, mostraban una organización institucional clásica. Participaban en ellos mayoritariamente personas solidarias que no padecían la pérdida de ningún familiar.

Unos y otros se constituyeron, en acción mancomunada, en un gran espacio de recepción de denuncias y de contención de las familias desesperadas, aterrorizadas. En ese ámbito, nadie se escandalizaba, nadie criticaba, nadie juzgaba a quien llegaba diciendo “secuestraron a mi hijo, mi hermano o mi amigo”. Sin excepción, todo caso, se lo acompañaba. Al mismo tiempo, muy tíbicamente, con muchas dificultades, se inició el trabajo de denunciar públicamente los métodos del terrorismo de Estado.

Apenas los organismos empezaron a tener cierto movimiento u organización fueron brutalmente golpeados. En un caso fue secuestrado el político socialista Alfredo Bravo, que era miembro de la APDH y salvó su vida porque hubo una acción internacional muy fuerte llevada adelante por el gremio docente y porque en la entrevista de Videla con James Carter, éste, recién elegido presidente de los Estados Unidos, le preguntó por él. Así Bravo salvó su vida, pero esto no le evitó las torturas más seis meses de cárcel y seis más de prisión domiciliaria. Otro hecho muy terrible fue el secuestro en la Iglesia de Santa Cruz de madres de desaparecidos y de dos monjas francesas que ayudaban en los organismos de DD.HH. Estas acciones tenían el fin de amedrentar, de escarmentar. Aun así, nos repusimos y continuamos el trabajo, en la lucha diaria de sobreponerse a la tristeza, a la desesperación, al miedo.

Por otra parte, existía el desafío de no quedar encasillados en la pertenencia a algún partido político. Aun cuando en la APDH había políticos, entre ellos Raúl Alfonsín, Oscar Alende, el propio Alfredo Bravo y otros, se procuraba siempre mantener independencia de cualquier afiliación partidaria.

En 1978, se jugó en Argentina el mundial de fútbol. Los jefes militares, sobre todo el general Videla, se prepararon para encabezar una gran movilización que respondiera a los sentimientos

nacionalistas. Obtuvieron lo que querían: el Mundial se ganó. La gente en los estadios y en las calles gritaba el triunfo del equipo argentino, el gobierno repartía miles y miles de obleas que pregonaban “Somos derechos y humanos” y que fueron pegadas voluntariamente en buena parte de los parabrisas de los coches que transitaban por el país o en las vidrieras de los negocios.

No importaba que desde el exterior, Francia, Suiza u Holanda, se denunciaran las violaciones a los derechos humanos. Los festejos continuaban mientras en los “chupaderos” había cientos de detenidos en la clandestinidad. La respuesta del gobierno militar para contrarrestar las denuncias fue la de hacer fabricar El éxito en el Mundial de fútbol le dio a los dictadores la sensación de una especie de indemnidad. Tanto fue así que terminó invitando al año siguiente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) a que hiciera una visita *in situ*.

La tranquilidad de Videla residía en la sensación de que todo estaba en orden en la Argentina cuando la CIDH se hiciera presente. Contaba con el hecho de que Alejandro Orfila, embajador plenipotenciario argentino en los Estados Unidos y a su vez secretario general de la OEA garantizaba con su presencia y experiencia que la investigación de la CIDH estuviera bajo control.

Cuando llegó la comisión, en setiembre de 1979, desde los organismos de derechos humanos ya se había enviado gran cantidad de testimonios, incluso clasificados por similitudes de los hechos y por la cantidad de pruebas que aparecían en cada uno. Además se trabajó fuerte para que los familiares se presentaran sin temor en la sede argentina de la OEA para declarar ante la CIDH. No era sencillo ir a hacer una cola en la Avenida de Mayo, a la vista de cualquiera para realizar las denuncias. Yo era una de los organizadores y cuando fui la primera mañana temprano, iba temblando pensando en que no hubiera nadie. En la medida en que me fui acercando vi que ya había gente y después se fueron sumando más y más.

La visita de la CIDH fue muy importante porque se metió en las cárceles, escuchó a miles de familiares, no se quedó solamente en Buenos Aires sino que se movió por Córdoba y Rosario mientras, torpemente, los seguían los servicios de inteligencia. Esto le permitió acercarse a más gente. Cuando se retiró, llevaba bajo su custodia y para analizar en su sede en Washington documentación muy pesada en información, además de una idea de lo que estaba pasando.

En 1980 la CIDH rindió su informe en la reunión de la OEA en Washington. El informe, que marcó un hito en nuestra lucha, fue duro con las fuerzas armadas. De esta manera se empezaba a quebrar la convicción de que las fuerzas armadas en realidad estaban poniendo orden y haciendo desarrollar al país. Empezaba a aparecer la grieta de lo que era la violación a los DD.HH.

En este punto, vengo al presente y traigo a colación el caso de Venezuela. El actual presidente de este país acaba de decidir que va a salir del ámbito de la CIDH. Abandonar la CIDH es asumir que uno no va a dejar que desde organismos internacionales se controle la relación del gobierno con respecto a sus ciudadanos y sus derechos. El argumento de Maduro es que la Comisión falla contra los gobiernos de izquierda, pero Videla no era de izquierda. Era de derecha y se sometió, si se quiere, al escudriño de la Comisión, aunque pensando en salir airoso, pero de todas maneras se sometió. Creo que es muy serio cuando un país abandona la posibilidad de que se vigile el tema de los derechos humanos, porque la doctrina más humanitaria impone, para proteger nuestros derechos de las arbitrariedades del poder de turno, que la vigilancia sobre el respeto a los derechos humanos pueda y deba atravesar las fronteras del propio país. De hecho, los primeros juicios que se hicieron con respecto a violaciones de DDHH en Argentina, tuvieron lugar en Francia- donde se juzgó en ausencia, al marino Alfredo Astiz por el secuestro de las dos monjas francesas- y después en Italia y en España, antes de que empezaran aquí.

Al mismo tiempo, para nuestra sorpresa y repudio, nos encontramos con que Montoneros, cuya conducción estaba afuera del país, decidía mandar dos contraofensivas, una en 1979 y otra en 1980. La motivación grosera era que no quería perder posicionamiento político y que, la presencia de cien montoneros organizados podía volver a poner en marcha el movimiento. La verdad es que los estaban esperando, sobre todo en la segunda contraofensiva. Ahí venían dos criaturas de 16 años, con una total irresponsabilidad de quienes los mandaban. Se produjo entonces una interesante discusión que encontré muchos años después en documentos desclasificados de la embajada de Estados Unidos, que sabía por la CIA lo que estaba pasando. Por tal motivo les manifestaron a los militares que aprovecharan las circunstancias, con las formaciones especiales que entraban al país, y realizaran un gran juicio, lo cual hubiese puesto en aprietos a los organismos de DD.HH. Pero no lo hicieron porque era tan fuerte la pulsión de muerte, que a casi todos los que fueron aprehendidos los asesinaron.

Por su parte, en 1980 asistimos a la grata sorpresa de que se le otorgara el premio Nobel de la Paz a Adolfo Pérez Esquivel, titular de la organización Paz y Justicia. En esos momentos, el gobierno se sintió jaqueado, golpe tras golpe, por organizaciones internacionales.

En simultáneo, ya se percibía el natural desgaste del gobierno que se veía envuelto por dificultades: una situación económica cada vez más complicada y la evidencia de que la sociedad empezaba a moverse en demanda de participación. Una reacción irreflexiva fue la de continuar la presión sobre los organismos de DD.HH: un allanamiento al Centro de Estudio Legales y Sociales (CELS), con el arresto de sus autoridades. Por suerte ya transitábamos una época de debilitamiento político notorio de los dictadores. La consecuencia es que los miembros del CELS fueran presos y no secuestrados. Incluso se pudo poner abogados que ya se animaban a actuar. Tan distinto de épocas anteriores en

las que los habeas corpus eran firmados por los familiares, pues los abogados tenían miedo de hacerlo.

En este contexto empiezan las movilizaciones, hay una marcha muy grande convocada por Saúl Ubaldini, entonces líder de la CGT, bajo la consigna “Paz, Pan y Trabajo”. Las fuerzas de seguridad, con presencia de carros hidrantes, impidieron violentamente que se ingresara a la plaza de Mayo y se lanzaron a apalear y apresar a jóvenes que ya se animaban a volver a participar.

Al día siguiente se amaneció con la noticia de que se iniciaba la guerra de Malvinas. Quien entonces presidía la Junta Militar, el general Galtieri, planificó encolumnar a la sociedad detrás del gobierno con un tema sensible, querido por todos e inculcado desde la escuela primaria, como era el tema Malvinas. Allí volvió a pasar lo que a uno le cuesta creer que pase: la gente se olvidó que Galtieri era un asesino, de los desaparecidos y responsable de los problemas económicos. Primó el sentimiento nacionalista, tan difícil de erradicar de nuestra tradición como argentinos. Para mi sorpresa y tristeza hasta la gente de izquierda se alineó en la causa Malvinas.

El conflicto terminó en derrota. Y ahí tenemos la contradicción: la alegría, por un lado, de que ello nos abre el camino para la salida a la democracia y, por otro, el dolor de sufrir más pérdida de gente joven, los soldados de Malvinas. Además estaban los que volverían con heridas físicas y psíquicas profundas, que terminaron con algunos de ellos suicidados por la poca atención que recibieron.

De ahí en más, la sociedad argentina cambió de humor: de no escuchar a los organismos de DDHH pasó a visibilizarlos. Fue entonces cuando comenzó a pensar que si los militares habían sido capaces de llevarnos a semejante guerra y además ser derrotados, cosa que no les perdonaba, también podrían haber sido capaces de hacer todo aquello por lo que estaban siendo denunciados por los organismos de DDHH. Es decir, que lo de los desaparecidos era verdad. Recién entonces las marchas

en la calle de los organismos tuvieron mayor acompañamiento de la gente.

III.

Se presenta el momento de la salida del gobierno. En otros países, como en Uruguay, la salida había sido un gobierno cívico-militar, un acuerdo, porque los militares no habían sido derrotados. En Argentina los militares se habían derrotado a sí mismos y la consecuencia fue que, por el desprestigio en el que habían caído, no pudieron hacer un acuerdo de impunidad.

Mientras, comenzaban a reorganizarse los partidos políticos, prohibido su funcionamiento hasta entonces. La afiliación de ciudadanos llegó en aluvión: todos ansiábamos volver a la democracia. Mientras, los militares emitieron un informe en el que no brindaban ningún tipo de información relevante sobre los desaparecidos y, al contrario, impulsaban a aceptar que estaban todos muertos. Al mismo tiempo procedieron a auto amnistiarse.

Esta actitud produjo un interrogante fuerte en la sociedad.

Había dos partidos con chances de llegar al poder, uno era el justicialismo, con aparentes más posibilidades de ganar, y el otro era el radicalismo. El candidato a presidente del justicialismo, Ítalo Luder, manifestó que la auto amnistía era una ley que no se podía derogar y que por lo tanto debía respetarse. En cambio, el candidato por el radicalismo, Raúl Alfonsín, sostuvo que había que investigar y después promover un juicio, para determinar las responsabilidades.

Las elecciones las ganó por fin el radicalismo, no solamente con el voto radical. Por caso, era entonces imposible ganar la provincia de Buenos Aires sin el voto peronista y el radicalismo ganó ahí. Esto quiere decir que muchos peronistas emitieron un voto ético, eligiendo un camino institucional, de menor confrontación y de investigación y justicia con respecto a los crímenes del terrorismo de Estado.

El gobierno de Alfonsín al instrumentar el compromiso de “verdad y justicia”, toma dos caminos. Por un lado, los organismos queríamos una comisión bicameral en el seno del Congreso, en buena medida porque no creíamos que iba a haber justicia y queríamos una condena política y social. El presidente responde formando lo que fue la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP), que al principio tomamos con total desconfianza. Era una comisión de notables, personas muy reconocidas y destacadas en su actividad. Tres de ellos pertenecían a la APDH, amigos personales con los que habíamos luchado codo a codo todos esos años. Finalmente ingresé como secretaria varios días más tarde, convocada por uno de ellos, monseñor Jaime de Nevares quien hizo mención a la práctica que tenía en el manejo de los documentos que se recibían y con la gente que iba a hacer denuncias.

La CONADEP trabajó durante nueve meses, durante los cuales recibió el doble de denuncias y testimonios de los que ya existían. Con la información que recibíamos, sobre todo de sobrevivientes, la Comisión ingresó a los centros clandestinos ya identificados acompañados por los testigos que habían estado ahí. Eso nos proveyó de una cantidad de pruebas que no teníamos hasta ese momento. El coraje de aquellos que, habiendo sobrevivido fueron a dar testimonio permitió interconectar muchísimos casos de los que ignorábamos casi todo.

Después, todo el trabajo de investigación fue elevado a la justicia por la CONADEP y sirvió de base para el Juicio a las Juntas. Éste fue el segundo paso. La estrategia del gobierno era que las tres primeras juntas fueran juzgadas por el tribunal natural, es decir, por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Éste declaró en dos ocasiones consecutivas que todas las órdenes que se habían emitido para la persecución a las guerrillas habían sido correctas. La negativa a juzgar a los militares en ámbito castrense abrió la perspectiva de que los crímenes fueran juzgados por la Cámara Federal.

Por lo tanto, la base de la democracia iniciada en 1983 fue la investigación y la justicia con respecto al terrorismo de estado. Al mismo tiempo, un trabajo duro que había que hacer era reconstruir las instituciones. Cada vez que hay un golpe siempre se retrocede en un país, nunca se sale del mismo lugar sino de más atrás.

La investigación y el juicio llevados a cabo, tras un avance de alrededor de dos años en materia social e institucional, la cada vez peor situación económica interna precipitó la salida del gobierno de Alfonsín después que éste, presionado por militares que se negaban a declarar en los juicios que continuaban, detuvo el accionar de la justicia con la ley denominada de “obediencia debida”.

Durante los posteriores gobiernos de Menem, éste concedió el indulto total: a quienes seguían siendo procesados y, más allá, a los que ya tenían condenas firmes como las juntas militares. Por otra parte fuimos incapaces de consolidar instituciones, a punto tal que hoy los que deberían ser los pilares de una democracia como son los partidos políticos, son casi inexistentes. Los partidos aparecen como maquinarias en los momentos de las elecciones, pero no para discutir planes, proyectos ni para trabajar orgánicamente para que aparezcan en sus propias filas los nuevos líderes.

Mi opinión de lo que sucedió con el tema de los DDHH es que han logrado instalarse en la sociedad desde que ésta decidió que la relación “yo y mis derechos” es irrenunciable. Tanto es así que hoy se ve cuando en un barrio matan a alguien la gente reclama justicia, sobre todo si creen que la policía estuvo involucrada.

En cuanto al actual oficialismo estoy convencida de que se ha tomado el tema de los DDHH como si éste se agotara en los hechos del pasado, es decir, en lo que fue su violación durante la dictadura. Y DDHH es mucho más que eso. Se da por hecho que un estado no puede violentar el derecho a la vida, la libertad y la integridad física de las personas, aunque no veo a nadie, por ejemplo, preocupado por la situación de ciudadanos que hoy están en las cárceles. Además están los derechos llamados de segunda generación, que son los económicos y sociales. Mientras haya gente

viviendo en un hábitat sin agua corriente, sin cloacas; mientras haya chicos pidiendo limosna o saliendo a deambular a la calle que en algunos casos delinquen; mientras haya tantos jóvenes que no trabajan ni estudian, tenemos un sector de la sociedad excluida y sin herramientas para incluirse. Excluida de aquellos derechos que se denominan difusos, el acceso a la cultura, a la protección de la salud, de la familia y a la protección de la madre soltera. El derecho a la calidad de consumo, a la veracidad de la publicidad. El derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente sano, a la de propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad. El derecho al espacio público, a la moralidad administrativa etc. que deberían ser parte de programas de estado y no de circunstanciales cálculos y aprovechamientos políticos.



EL PAPEL DE LEGITIMACIÓN DE LOS JÓVENES EN LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA

Gabriel Palumbo

La figura del joven está en la actualidad asociada, desde diferentes dimensiones, a valores positivos. Desde su capacidad física, su potencialidad de consumo y hasta su impronta rebelde se nos aparece como una suerte de paraíso en plena vida. La juventud es un bien, y por lo tanto, la pérdida de ese bien se constituye en un problema. No es casual que en los universos de mayor exposición, las personas se expongan incluso a técnicas tremendas con el anhelo, imposible por otro parte, de mantener la juventud.

Desde la política, la juventud es también fuente de algunos problemas. Se la carga excesivamente con una responsabilidad lógica de introducir cambios y de motivar experiencias nuevas, y al mismo tiempo se las tilda de inexpertas y demasiado impulsivas. Con todo, el actor juvenil se ha instalado con potencia en el marco de la política, y eso merece una reflexión.

GABRIEL PALUMBO. Sociólogo (UBA) y graduado en Bellas Artes. Profesor de Arte y Política en la Argentina Contemporánea (IFSA-Butler University) y de Teoría Sociológica (Universidad de Buenos Aires). Fue asesor legislativo e investigador del Centro de Estudios en Filosofía Americana de Sao Pablo. Es miembro del Consejo Asesor del Instituto Václav Havel de CADAL. Colaborador en Bastión Digital y en el suplemento Enfoques del Diario La Nación. Edita <http://proyectoquilt.blogspot.com.ar/>

Aquí se pretende trabajar, utilizando un poco la historia y otro poco la teoría, la pertinencia de insistir con la valoración de la juventud como actor político y, fundamentalmente, trabajar sobre las particularidades de la participación juvenil en los 30 años de nuestra recuperación democrática y en el marco del populismo y de las democracias liberales.

En primer lugar, creo que puede resultar interesante destacar que la idea de juventud es una idea contingente y dinámica. Hoy no necesitamos discutir la idea de juventud, sin embargo, esto es un fenómeno razonablemente nuevo. La idea de la juventud como valor, sociológicamente hablando, es una propiedad típica del resultado de la Segunda Guerra Mundial. Intentando incluso ir un poco más lejos en esta consideración teórica, podríamos pensar que la juventud, tal y como nosotros la concebimos, puede ser imaginada frente a la lógica de construcción del Estado de Bienestar.

La idea de juventud activa, ligada al cambio, que propone cosas, que es proactiva y creativa es propia de lo que el historiador inglés E. Hobsbawm llamó los años dorados: aquellos años que van entre el 45' y el 75', y que coloca a la juventud en un lugar primordial dentro de la lógica de construcción simbólica de las sociedades. Esto sucede, fundamentalmente porque es el momento en donde, generacionalmente, los jóvenes empiezan a mejorar su situación frente a la de sus padres. Más allá de entender que el fenómeno histórico político de la formación del Estado de Bienestar tuvo en cada territorio particularidades muy fuertes, y sin ser este el núcleo de este texto, mi interés es el de tratar de presentar al actor juvenil dentro del caso argentino.

¿Cuáles fueron las ideas más potentes que marcaron el universo juvenil? ¿Qué tipos de participación política de los jóvenes se dio en los diferentes regímenes políticos?

La idea más potente que arrullaba a la juventud en los '70 era la idea del cambio. En algunos casos, ese cambio tomaba la forma de un cambio revolucionario y en otros se moderaba por imperio

de la prudencia y la inteligencia. Pero independientemente de los métodos –problema nada menor- la impronta del cambio marcó simbólicamente y prácticamente las juventudes en aquellos años. Unida al cambio se encontraba, también, la noción de voluntad. El ejercicio de una suerte de voluntad sin límites marcó también esas décadas, insinuando que el cambio podía ser llevado adelante bajo la cifra gramsciana del optimismo de la voluntad.

Cuando la relación cambio-voluntad tocaba las aristas revolucionarias, la lógica crítica se planteaba de manera oposicional frente al capitalismo. La tensión central era la disputa entre el socialismo y el capitalismo y los ejemplos eran algunos procesos particulares –Argelia, Vietnam y Cuba- que funcionaban como paradigmas en donde la juvenil política se expresaba bajo la forma de la voluntad y el cambio radicalizado.

La década del '70 está marcada por la compleja relación con la violencia política. La idea de la resolución por vía violenta del conflicto político y el tratamiento radicalizado de los intereses éticos ligados a la justicia se apoderó de buena parte de la vida política juvenil. Si bien en Argentina este proceso se vivió con mucha profundidad y con mucha hondura, existieron excepciones muy interesantes que no acompañaron el esquema de planteamiento del conflicto *in toto*. Hubo espacios políticos juveniles que discutieron críticamente el acceso a las formas violentas y que construyeron espacios novedosos. Así, la finalización de la década del '60 y el comienzo de la década del '70 marcaron también la irrupción de otro andarivel de experimentación y participación juvenil que, sin ocluir la lucha por los valores ligados a la igualdad y a la idea épica de construcción de una nueva sociedad, no optaron por el camino de la violencia. Esta estrategia terminó en el armado de una experiencia política muy novedosa para la época, bastante poco estudiada, que es la experiencia de las llamadas Juventudes Políticas Argentinas (JPA), unión de todos los espacios juveniles universitarios y de secundarios que, aún cuando mantuvieron todas estas significaciones ligadas a la igualdad y a la lucha

contra la injusticia, no eligieron la resolución armada y no eligieron la violencia como forma de resolución de conflictos. Todo este espectro muy grande de expresiones políticas que cruzaban el arco ideológico encontraban en su centro organizacional y mayoritario a la incipiente –fue creada en 1966– expresión estudiantil de la UCR, Franja Morada. Casi al mismo tiempo, y también desde el radicalismo aparece una formación política dinámica y potente que tampoco se pliega a la acción violenta. La Junta Coordinadora Nacional logró interpretar e interpelar a ese sujeto político juvenil que no abjuraba de la igualdad al tiempo que impugnaba la acción directa. En momentos en que la Argentina tomó el camino de la violencia, estas expresiones que conformaban las Juventudes Políticas Argentinas tuvieron raptos de muchísima lucidez sumamente destacables. En alguna medida, era más sencillo y natural para el espíritu juvenil subirse al carro de la violencia, sin embargo hubo quienes no lo hicieron y pudieron mantenerse, de todos modos, involucrados con la práctica política y con sus conflictos más urgentes.

La violencia de un signo propia de los '70, tiene su continuidad con la irrupción del poder militar en 1976 y con la gestación de un nuevo tipo de violencia, un tipo de violencia estatal, más organizada y con mayores grados de planificación. La paradoja de la violencia en esos días residió en que a la violencia ejercida por los jóvenes se le impuso en sentido inverso una violencia ejercida contra los jóvenes. Una suerte de inversión de una lógica del sujeto sobre la violencia. No es objeto de este ensayo encarar una descripción de la vida durante la dictadura o sobre sus consecuencias. Es necesario decir, de todos modos, que la lógica violenta se acentuó por parte del agente estatal y que la represión material y simbólica se apoderó de la escena modificando la participación de la totalidad de los actores, incluidos, obviamente, los jóvenes.

La finalización de la dictadura y la restauración democrática, y damos aquí un confeso salto histórico, colocó a la juventud en otro lugar. En los años '80, la idea de la participación juvenil era

una idea creativa. La sensación que los espacios juveniles tenían en la década del '80, igualmente ficcional a la de los jóvenes del '70, era que absolutamente todo podía ser posible. Eso pudo advertirse claramente, por ejemplo, en la dimensión artística. Las artes de la década del '80 se plantearon a sí mismas a partir de una lógica de creación absoluta, como si no hubiese límites. La política acompañaba, en términos de la recuperación de la libertad, una expresión muy genuina de los espacios de creatividad.

La idea de la juventud de los '80, la juventud del resurgimiento de la democracia, era una idea absolutamente creativa, ligada a que la posibilidad de la creación era prácticamente inagotable e infinita. La participación política concreta tuvo algunas particularidades muy interesantes. La reapertura de la afiliación a los partidos funcionó especialmente en el universo juvenil. Esta afiliación fue particularmente importante para la UCR y puede ser vista como uno de los factores para explicar la victoria electoral del '83 frente al justicialismo.

Para analizar la década del '80 se hace necesario remarcar sino su excepcionalidad, al menos sus particularidades. Las más importantes fueron, indudablemente, las que estuvieron signadas por un carácter espontaneísta, un poco asincrónico y, por qué no, un poco desprolijo. Las prácticas políticas no se habían rutinizado, lo que impide pensar a los distintos actores, entre ellos el actor juvenil, de un modo único o moviéndose de un modo demasiado articulado.

A partir de la década del '90, las lógicas de participación juvenil van a sufrir grandes cambios. Una de las razones que ayudan a explicar estos cambios es la importancia del llamado proceso de mundialización. La mayoría de los problemas se planteaban como problemas globales, y los dilemas nacionales pasaron, en alguna medida, a un segundo plano, aun cuando en nuestro caso estuvieran lejos de su resolución. Los derechos de tercera generación se operacionalizaron políticamente y sus consecuencias se colocaron por encima de las clásicas tensiones sobre justicia/

injusticia, igualdad/desigualdad. La década del '90 estuvo signada por un cambio de tendencia en la que los mismos vectores de igualdad/desigualdad, justicia/injusticia repercutieron sobre otras lógicas y temáticas. Las cuestiones ambientales, de construcción identitaria y de construcción de minorías, por señalar sólo algunas, tomaron la forma del reclamo y la acción política. En los '90 se combinaron en la escena argentina, la potencia mundializadora del cambio de tendencias políticas con un gobierno local cuyas prácticas se orientaban en la misma dirección. Esto generó, como no podía ser de otro modo, un nuevo paradigma de participación, un cambio en la lógica de aproximación juvenil hacia la política. Las causas de movilización eran otras. Ya no eran la justicia, la injusticia, o la lucha contra el capitalismo propia de los '70 o contra el poder, que puede haber sido la lógica durante los '80. La participación juvenil era más bien un acercamiento, una movilización novedosa ligada a la defensa del medio ambiente, la promoción de los derechos humanos, los derechos sexuales, los derechos reproductivos y el apoyo a la causa indígenas.

Otro cambio en los modos de participación juvenil tiene que ver con la priorización de la acción inmediata. En los últimos tiempos, la participación está orientada a una resolución pronta y efectiva, aquí y ahora, de situaciones particulares que se enfrentan. La idea de cambiar el mundo que podría haber existido en las décadas del '70 y del '80, se cambia por la idea de cambiar el mundo próximo.

Otro cambio de paradigma fundamental tiene que ver con la ubicación del individuo en las organizaciones. Es decir, el papel que el individuo tiene en la organización política. Mientras que la organización política de los '70 y de los '80 impedía la individuación ya que todos participaban de un ejercicio colectivo, en los '90 se nota un énfasis muy fuerte en la horizontalidad de las formas organizacionales. Se abandonan lógicas jerárquicas, propias de la participación juvenil en los '70 y los '80. Ya a nadie le interesa formar parte de un ejército de militantes.

Las explicaciones de tono sociológico han introducido la cuestión del juego para explicar estas nuevas tendencias participativas. Así entendida, la participación para los jóvenes tiene una idea lúdica que no hubiera sido posible bajo los paradigmas anteriores. Complementariamente, hay un cambio generacional que colabora en las modificaciones de las tendencias participativas. Las nuevas generaciones están mucho más acostumbradas a negociar y a confrontar con el mundo adulto. Confrontan con los padres, confrontan con los abuelos, con los amigos, con sus pares en el colegio. Aprenden a negociar desde pequeños y eso termina generando un ideal de horizontalidad que impugna la verticalidad propia del paradigma anterior. Este cambio actitudinal aparenta cierta banalidad pero entraña una potencia simbólica y práctica muy fuerte.

Esta descripción del tono de la participación tuvo un corte abrupto en el 2003. A partir de ese año puede observarse el inicio de un ejercicio político de un signo marcadamente populista y que cambia la lógica de relacionamiento y de participación política de la juventud. La lógica de participación política del populismo rompe el esquema del paradigma que acabamos de describir y busca devolver las formas propias de los años '70.

La lógica de participación política populista reinstala la discusión en los '70 porque requiere un sujeto político similar al que se consagró en aquel momento. Es decir, un sujeto obediente, con voluntad de someterse a una lógica con condiciones de militarización en el sentido de la obediencia y capaz de responder a una estructura jerárquica. De todos modos, el cambio fundamental se juega en el terreno de lo simbólico. El populismo busca el tono y el temperamento épico, algo que se había perdido en la lógica del paradigma de tendencia pos-estructuralista propio de los '80 y '90. La razón populista devuelve a la participación juvenil un tono que reconoce sus puntos fuertes en la lucha, en la voluntad y en el cambio. Hay un abandono de la lógica del paradigma más moderno para ir a buscar nuevamente la lógica de la construcción épica.

Uno de los objetivos de este capítulo es pensar sobre las condiciones de posibilidad del actor juvenil en términos políticos. La tesis que me interesa sostener es que existen dos maneras muy diferentes de entender y practicar la participación juvenil en política si las cosas se dividen entre populismos y democracias liberales. Hay entre ambas formas de régimen político una distancia y una tensión muy vigorosa que marca los modos de intervención política particular de los jóvenes tanto como marca la distancia existente entre un régimen y otro.

Pensar la juventud como sujeto político traslada problemas filosóficos fuertes compartidos por todas las tentaciones estructuralistas de generar sujetos históricos. La construcción de sujetos históricos suelen contener una dosis de determinación que juega en contra de las construcciones más ligadas a la democracia. Estas concepciones vienen por lo general acompañadas por un esquema complejo de esencialización. Sostener la existencia de un sujeto histórico que está en condiciones de llevar adelante un planteo determinado —sea este sujeto el proletariado o la juventud— encierra una lógica esencialista y un supuesto de necesidad histórica.

Existe una diferencia sustantiva entre las construcciones de la vida política que generan las experiencias populistas y las liberales-democráticas. Mientras el populismo se ejerce desde una base discursiva y práctica de la tragedia, la democracia liberal se funda en la búsqueda de la felicidad.

La democracia liberal necesita que los jóvenes se formen, que estudien mucho y que sean grandes técnicos. Necesita ciudadanos preocupados por lo público porque tienen vocación y ambición de gobernar bien y por ocupar espacios del poder político. Pero esta necesidad no se funda en su concepción juvenil, sino en la posibilidad de aportar, en base a su esfuerzo y a su formación, algo que no puede aportar otro sujeto. La participación política hoy, juvenil y no juvenil, está planteada desde el punto de vista de la cualificación.

El esquema populista requiere de un sentimiento trágico y de

una retórica sacrificial. El joven populista se sacrifica por los demás y se constituye en un héroe colectivo a partir de su abnegada participación en la vida pública. En el costado de la democracia liberal, lo que se busca es la satisfacción razonable de la búsqueda individual de la felicidad para que esa felicidad contribuya al armado de una conversación mucho más amplia que mejore el estado de la sociedad en su conjunto.

La participación en general y, particularmente la participación juvenil, es fundamentalmente un llamado a la responsabilidad pública y a la responsabilidad privada. Desde un punto de vista liberal es el llamado a construir una vida feliz para mejorar la conversación con otros y armar así una sociedad distinta y mejor sin necesidad de renunciamentos y sacrificios.

La idea de participación juvenil no está escindida entonces del tipo de régimen político en el cual se desarrolla. Luego de 30 años de ejercicio democrático parece más interesante pensar el espacio juvenil dentro de una construcción política más grande, que promueva para los jóvenes espacios más amplios, mayores márgenes de libertad y condiciones menos épicas.



EL REGALO ENVENENADO DE LA DICTADURA MILITAR

Adrián Lucardi

Es bien sabido que la última dictadura militar dejó un legado escabroso. La política de secuestro, tortura y desaparición de personas constituye el ejemplo más emblemático de ello, pero existen varios más, como ser la apropiación de bebés (estrechamente ligada a lo anterior), una política exterior que convirtió al país en un paria internacional, y la política económica, que incluyó (a) la creación de numerosos elefantes blancos (léase empresas militares), (b) el aumento sostenido e innecesario del presupuesto de defensa, y (c) un aumento injustificado de la deuda pública como resultado de la estatización de la deuda privada.

Pero el Proceso también dejó otro legado, mucho menos visible pero no por ello menos importante: el Decreto-Ley 22.847, sancionado el 12 de julio de 1983, que regula la cantidad de diputados nacionales con que cuenta cada provincia. Puntualmente, dicho decreto-ley establece que cada provincia elegirá un diputado cada 161.000 habitantes o fracción no inferior a 80.500, pero agrega tres condiciones: (a) ningún distrito podrá tener menos diputados de los que tenía el 23 de

ADRIÁN LUCARDI. Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés, y actualmente se encuentra realizando su doctorado en Ciencia Política en la Washington University in St. Louis (Estados Unidos). Desde 2007 es Investigador Asociado del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).

marzo de 1976; (b) cada provincia recibirá tres bancas más de las que le correspondan por su población; y (c) ningún distrito podrá contar con menos de cinco diputados. De esta manera, un decreto-ley de un gobierno de facto a punto de dejar el poder elevó la representación de las provincias más chicas del país muy por encima del mínimo de dos diputados que establecía el art. 42 de la constitución peronista de 1949, y ello a pesar que la igual representación en el Senado ya aseguraba a todas las provincias suficiente representación de sus intereses.

Pero las verdaderas consecuencias de este decreto-ley van mucho más allá de esta desigual representación legislativa. Como espero mostrar en este capítulo, el decreto-ley 22.847 tiene importantes consecuencias políticas y económicas, como ser una fuerte reducción de la competencia política en varios distritos del país, el exceso de gasto en personal en muchas provincias, e incluso serias consecuencias macroeconómicas a nivel nacional.

VOTOS DESIGUALES

De acuerdo con el artículo 37 de la Constitución Nacional, el sufragio es “*universal, igual, secreto y obligatorio.*” La realidad, sin embargo, es algo distinta. Por ejemplo, la propia constitución establece que todas las provincias estarán igualmente representadas en el Senado, lo que introduce marcadas diferencias en el valor del voto de diputados provenientes de diversos distritos. La igualdad de representación en el Senado se justifica como forma de proteger los intereses de las provincias más chicas del país, que de otra manera quedarían en desventaja frente a las grandes. Pero la extensión de dicho principio a la Cámara de Diputados carece de razón de ser, toda vez que dicha Cámara procura representar a la población en su conjunto.

Sin embargo, las provincias están desigualmente representadas en la Cámara baja. La Tabla 1 muestra la cantidad de diputados con los que cuenta cada provincia, comparándolos con los que contaría si cada provincia tuviera un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción que no baje de 80.500, pero con un

mínimo de sólo dos diputados por provincia y sin el agregado de tres bancas establecido por el decreto-ley 22.847. Inmediatamente salta a la vista que la provincia de Buenos Aires es la principal perjudicada con el actual sistema, ya que actualmente cuenta con 27 diputados menos de los que le corresponden, en tanto que las grandes beneficiadas son provincias chicas como La Rioja, Tierra del Fuego o Santa Cruz. ⁽¹⁾

Tabla 1. Representación actual e hipotética de las provincias argentinas en la Cámara de Diputados

Provincia	Diputados (actual)	Diputados (hipotéticos)	Diferencia	Diputados (actual) %	Diputados (hipotéticos) %	Diferencia %
CABA	25	18	7	9,7	7,2	2,5
BUE	70	97	-27	27,2	38,6	-11,4
CAT	5	2	3	1,9	0,8	1,1
CHA	7	7	0	2,7	2,8	-0,1
CHU	5	3	2	1,9	1,2	0,7
CBA	18	21	-3	7,0	8,4	-1,4
CTES	7	6	1	2,7	2,4	0,3
ER	9	8	1	3,5	3,2	0,3
FSA	5	3	2	1,9	1,2	0,7
JUJ	6	4	2	2,3	1,6	0,7
LP	5	2	3	1,9	0,8	1,1
LR	5	2	3	1,9	0,8	1,1
MZA	10	11	-1	3,9	4,4	-0,5
MIS	7	7	0	2,7	2,8	-0,1
NQN	5	3	2	1,9	1,2	0,7
RN	5	4	1	1,9	1,6	0,3
STA	7	8	-1	2,7	3,2	-0,5
SJ	6	4	2	2,3	1,6	0,7
SL	5	3	2	1,9	1,2	0,7

¹ La Ciudad de Buenos Aires también se beneficia porque es el único distrito que perdió población desde 1980, y sin embargo no puede contar con menos diputados que en 1976.

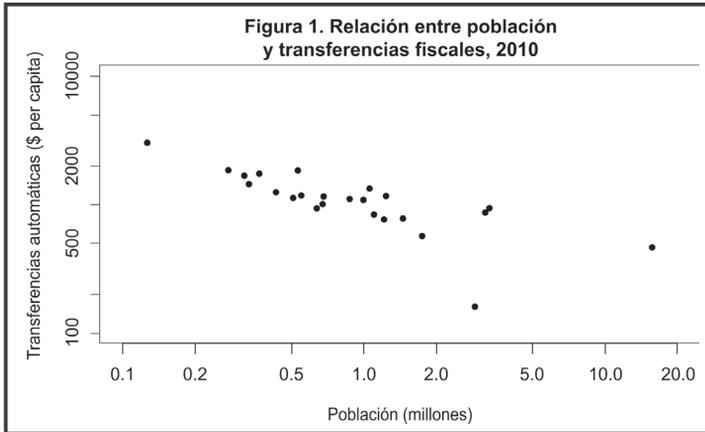
SC	5	2	3	1,9	0,8	1,1
SFE	19	20	-1	7,4	8,0	-0,6
SGO	7	5	2	2,7	2,0	0,7
TDF	5	2	3	1,9	0,8	1,1
TUC	9	9	0	3,5	3,6	-0,1
Total	257	251	-6			

POR QUÉ LA DESIGUALDAD DEL VOTO IMPORTA

Aunque decirlo sea una perogrullada, la desigualdad del voto importa porque implica que algunos actores tienen más poder político que otros. El ejemplo más claro radica en la distribución de transferencias nacionales entre provincias. La ciencia política no abunda en “leyes” empíricas que resulten válidas en distintos países y a lo largo del tiempo, pero si hay una “ley de hierro” de estas características, es la siguiente: los distritos que están sobre-representados en la legislatura reciben muchos más fondos per capita que los que están sub-representados. La razón es que el apoyo político de los legisladores provenientes de distritos sobre-representados es mucho más “barato” que el de aquellos que provienen de distritos sub-representados. Por ejemplo, el impacto político de construir un puente o una carretera es mucho mayor en Tierra del Fuego que en la provincia de Buenos Aires: en el primer caso el impacto total se divide entre 125 mil habitantes, y en el segundo, por 15 millones. En consecuencia, no debe sorprender que un presidente que necesita aprobar su programa legislativo encuentre más fácil conseguir apoyo entre los legisladores provenientes de distritos más chicos.

La relación entre sobre-representación legislativa y transferencias fiscales es extremadamente robusta, y ha aparecido en países tan diversos como los Estados Unidos, Brasil, Alemania, Japón, Australia, e incluso la Unión Europea. En el caso argentino, entre 1985 y 1988 el país careció de un régimen de coparticipa-

ción de impuestos, lo que obligó al presidente Raúl Alfonsín a negociar con distintos gobernadores (y sus legisladores) de manera casi permanente. El resultado de ello fue que las provincias menos pobladas acabaron recibiendo muchos más fondos per capita que el resto, diferencias que quedaron institucionalizadas en la ley de coparticipación sancionada en 1988. Al contrario de lo que mucha gente cree, la ley de coparticipación no es discrecional sino automática: cada provincia recibe un monto fijado por un coeficiente que permanece inalterado desde 1988, y el presidente de turno no puede hacer nada para desviar los fondos de la coparticipación hacia gobernadores amigos.⁽²⁾ Ahora bien, dichos porcentajes favorecen sistemáticamente a las provincias más chicas del país: como muestra la Figura 1, existe una estrecha relación entre la población de cada provincia de acuerdo al censo de 2010, y el monto de transferencias nacionales automáticas recibidas en ese mismo año (notar la escala logarítmica de los ejes).⁽³⁾



² Lo que el presidente sí puede hacer es aumentar la alícuota o la recaudación de aquellos impuestos que no se coparticipan, como el impuesto al cheque, o las retenciones a las exportaciones. Pero IVA y Ganancias son impuestos coparticipables, lo que implica que por cada peso que se recauda, un porcentaje es transferido automáticamente a cada provincia de acuerdo a una fórmula predeterminada.

³ Huelga decir que esta relación no es válida solo para 2010; si repitiéramos el mismo gráfico para cada año entre 1988 y 2009, encontraríamos un patrón muy similar.

EL “TOP TEN” DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

En suma, la sobre-representación en el Congreso nacional conduce a mayores transferencias automáticas desde el gobierno central. Para entender cómo es que eso incide en la política y la economía de todos los días, en esta sección comparo el “top ten” de las provincias más beneficiadas con el decreto-ley 22.847 con el resto del país. Dicho top ten está conformado por los diez distritos que se beneficiaron con el mínimo de cinco diputados establecido por el decreto-ley: Catamarca, Chubut, Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En su conjunto, estos distritos reunían el 10,2% de la población del país de acuerdo con el censo de 2010, pero contaban con 50 diputados sobre 257, el 19,5% de la Cámara. De respetarse el mínimo de dos diputados por provincia, sólo les corresponderían 26 sobre 251, el 10,4%. Pero estos distritos también difieren del resto del país en muchos otros aspectos.

Ingreso per capita. En 2004, el último año para el que tenemos datos, el ingreso per capita de los habitantes de las provincias “top ten” era de \$41.000, un 32% más que el resto del país (\$31.000).⁽⁴⁾ Por supuesto, Formosa o La Rioja son distritos extremadamente pobres, pero Santa Cruz, Tierra del Fuego o Neuquén están entre las provincias más ricas del país. De hecho, las provincias más pobres del país son las del NOA y las del NEA, pero sólo tres de éstas se cuentan entre las top ten. En suma, la sobre-representación de los distritos menos poblados no se justifica como mecanismo de redistribución de ingresos; al contrario, es una forma de transferir recursos a muchas provincias que ya son más ricas que el resto.

Transferencias fiscales desde la nación. Entre 2001 y 2010, las

⁴ Valores expresados a precios de 2010, al igual que en el resto de este capítulo.

provincias del top ten recibieron en promedio \$3.600 per capita por año en concepto de transferencias nacionales automáticas, casi el doble de lo que recibieron las demás (\$1.900). Si también contabilizamos las transferencias discrecionales, la diferencia se mantiene (\$4.500 vs. \$2.250).

Recaudación propia. Las transferencias fiscales incondicionales tienen efectos negativos sobre la calidad de las administraciones provinciales. Una abundante literatura comparada muestra que los estados más eficientes, aquellos que son más capaces de brindar servicios públicos de calidad a sus habitantes, se desarrollaron a consecuencia del conflicto entre gobernantes que querían recaudar más (¡naturalmente!) y ciudadanos que sólo estaban dispuestos a pagar más impuestos si obtenían algo a cambio. Cuando, como ocurre en Venezuela o en los países de Medio Oriente, los gobernantes no tienen necesidad de cobrar impuestos (porque pueden contar con recursos naturales), los ciudadanos no presionan para obtener mejores servicios gubernamentales. En el top ten de las provincias argentinas sucede algo similar: los incentivos para recaudar impuestos propios son escasos, y en consecuencia hay menos presión ciudadana “desde abajo” para obtener servicios a cambio de esos impuestos. De hecho, entre 2001 y 2010, las provincias que integran el top ten recaudaron alrededor del 17% de sus ingresos, mientras que en el resto del país el promedio fue del 26%.

Empleados públicos. Cuando la presión para recaudar y brindar servicios gubernamentales es menor, la tentación de poblar el aparato del estado con aliados políticos en lugar de funcionarios capaces es mucho mayor. Así, no debe extrañar que en las provincias del top ten, el promedio de empleados públicos por mil habitantes entre 2001 y 2009 haya sido de 75, frente a 42 en el resto del país.

Competencia política. La combinación de abundantes recursos fiscales con aparatos estatales manejados de manera clientelar re-

dunda en elecciones menos competitivas. En Argentina los ejecutivos generalmente corren con ventaja, pero dicha ventaja es mucho más marcada en las provincias que integran el top ten. En las elecciones para gobernador celebradas entre 1987 y 2011, el partido del oficialismo obtuvo un 54,6% de los votos, en promedio, en las provincias top ten, casi 8 puntos porcentuales más que el resto del país (46,9%). Pero hay más. Entre 1983 y la fecha, solamente cinco provincias permitieron la reelección indefinida del gobernador, y todas integran el grupo de las top ten: Catamarca, Formosa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz. ⁽⁵⁾ De las ocho provincias en las que el oficialismo nunca fue derrotado en las urnas en la elección para gobernador, seis pertenecen al grupo de las top ten: Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Santa Cruz. ⁽⁶⁾ En otras dos provincias del grupo, Catamarca y Río Negro, sólo hubo un caso de alternancia en las urnas, y recién en 2011. ⁽⁷⁾ Únicamente Chubut y Tierra del Fuego muestran niveles saludables de alternancia (3 y 3 casos, respectivamente). Finalmente, vale la pena mencionar que de los siete presidentes que el país tuvo entre 1983 y la fecha, cuatro provienen de alguna de estas provincias: Carlos Menem (La Rioja), Adolfo Rodríguez Saá (San Luis), y Néstor y Cristina Kirchner (Santa Cruz).

POR QUÉ IMPORTA

En consecuencia, las provincias que integran el top ten reciben muchas más transferencias per capita que el resto, y como resultado son menos competitivas políticamente. ¿Importa? Sí, y por varias razones.

⁵ Recientemente, La Rioja y San Luis modificaron sus constituciones para eliminar la reelección indefinida.

⁶ Las restantes son Jujuy y Santiago del Estero. En esta última, el PJ gobernó hasta 2004 y la UCR lo hace desde 2005, pero ello solo fue posible por la intervención federal que removió al juarismo del poder.

⁷ Para Catamarca vale lo mismo que para Santiago del Estero: la remoción de los Saadi del poder en 1991 sólo fue posible por la intervención federal.

Crisis macroeconómicas. Una de las principales causas de la hiperinflación que acabó con el gobierno de Raúl Alfonsín fue el déficit fiscal crónico de las provincias del interior. Con el retorno a la democracia en 1983, muchos mandatarios provinciales aumentaron sistemáticamente la plantilla de empleados públicos en sus distritos.⁽⁸⁾ Ahora bien, los problemas económicos característicos de los 80 hicieron que este aumento del gasto público pronto se volviera insostenible. Para lidiar con el problema, muchos gobernadores recurrieron al expediente de endeudarse con el banco provincial, que a su vez pedía redescuentos al Banco Central. En otras palabras, el Banco Central emitía para cubrir el déficit de las provincias. Alfonsín cargó con el costo político de haber llevado al país a la hiperinflación, pero muchos mandatarios provinciales fueron igualmente responsables del problema.

Respeto de los derechos humanos y las libertades civiles. En las provincias que reciben más fondos del gobierno central, buena parte de la actividad económica depende del estado. Ello incluye a los medios de comunicación, cuya labor informativa resulta clave para limitar los abusos del poder gubernamental. Cuando los funcionarios públicos saben que los medios no están dispuestos a controlarlos, la tentación de cometer abusos es mucho mayor. No es casualidad que los recientes ataques a miembros de la comunidad aborígen qom tengan su epicentro en Formosa, una de las provincias menos competitivas del país, o que el caso de María Soledad Morales en Catamarca sólo condujera a la caída de los Saadi porque los medios nacionales se interesaron en el tema.

El valor de la alternancia. La democracia es el mejor de los gobiernos, pero hay democracias que son mejores que otras. En particular, la democracia funciona mejor cuando la alternancia es una posibilidad real. Así como los monopolios económicos son

⁸ Vale señalar que no todos lo hicieron; en particular, Adolfo Rodríguez Saá fue mucho más moderado que sus pares.

malos porque limitan la oferta, reducen la calidad y suben los precios, los monopolios gubernamentales son malos por razones muy similares: si los gobernantes saben que su permanencia en el cargo no depende de lo que hagan o dejen de hacer en el poder, sus incentivos para portarse bien y responder a las demandas ciudadanas se ven considerablemente disminuidas.

CONCLUSIÓN

En este trabajo, espero haber demostrado que el decreto-ley 22.847 tiene efectos nocivos que van mucho más allá de la desigualdad en el voto de los ciudadanos. ¿Qué se puede hacer al respecto? En el corto plazo, no mucho; ninguno de los problemas planteados aquí tiene una solución fácil, obvia o rápida. Aunque el decreto-ley 22.847 fuera derogado inmediatamente, las provincias que integran el top ten seguirían estando sobre-representadas en el Senado, y la ley de coparticipación seguiría en vigencia. Como acertadamente lo recuerda el ex gobernador bonaerense Felipe Solá, “*es más fácil cambiar la Constitución que cambiar la ley de coparticipación*”.⁽⁹⁾ No se trata de una afirmación exagerada: para cambiar la Constitución se requiere el apoyo de dos tercios de los miembros del Senado y la Cámara de Diputados, mientras que para cambiar la ley de coparticipación es necesario contar con la aprobación de los 24 gobernadores del país (cláusula transitoria Sexta de la Constitución de 1994).

Más aún, aunque en lo personal considero que la actual ley de coparticipación es sumamente defectuosa, cortar el flujo de recursos a las provincias más chicas no es la solución al problema. Una política semejante conduciría a un tremendo estallido social, pero no haría nada para solucionar el problema de fondo, que es que muchas de las provincias del interior son improductivas económicamente. Por supuesto, en buena medida ello se debe a que los

⁹ Felipe Solá: “Mi relación con Néstor Kirchner fue mala”, BA Noticias, <http://www.banoticias.com/nota.php?id=1459>

gobernadores de dichas provincias carecen de incentivos políticos para implementar medidas económicamente racionales; pero dichos incentivos no se pueden cambiar de la noche a la mañana, y aún si se pudiera, los efectos del cambio no se harían sentir sino lentamente. El punto pasa por cambiar los incentivos políticos que enfrentan los gobernadores, pero una reforma drástica de la ley de coparticipación no aporta mucho en ese sentido.

Sin embargo, derogar el decreto-ley 22.847 sí es una medida viable y justificada, *precisamente* porque no tendría efectos inmediatos de corto plazo. Incluso si la ley fuera derogada, las provincias del top ten seguirían controlando 30 bancas en el Senado, más que suficientes para vetar una reforma constitucional, y muy cerca de los 37 votos necesarios para vetar *cualquier* proyecto de ley. En otras palabras, la derogación del decreto-ley 22.847 de ninguna manera significaría “desproteger” o “desguarnecer” a las provincias más chicas del país. Pero sí haría reducir el poder de los Gildo Insfrán o los Beder Herrera, que han hecho bien poco para aumentar la calidad de vida de sus comprovincianos.

En lo que hace a los mecanismos para derogar el decreto-ley, es claro que la mejor alternativa sería una ley del Congreso. Ello es improbable, sin embargo, porque las provincias más beneficiadas por el mismo cuentan con suficientes senadores para vetar cualquier cambio. Más aún, el Congreso nacional ha incumplido reiteradamente con su obligación de actualizar la representación legislativa luego de cada censo; y la actual distribución de diputados por provincia sigue estando basada en el censo de 1980. La opción que queda es recurrir a la justicia, para que declare la inconstitucionalidad de la norma por violar la igualdad del voto consagrada en el artículo 37 de la Constitución Nacional. El hecho de que la derogación de la norma no tenga efectos drásticos en el corto plazo debilita al principal argumento para oponerse a una decisión judicial semejante: que reducir la representación de las provincias chicas sería irresponsable, porque las dejaría “desprotegidas” frente al resto. Al contrario, el principal motivo para

derogar la ley consiste en equilibrar la representación legislativa de las distintas provincias en la Cámara de Diputados, de forma tal que los ciudadanos que viven en las provincias más sub-representadas tengan el peso político que les corresponde.