

Argentina. Hacia una democracia modesta

Isidoro Cheresky

Argentina parece haber ingresado en un ciclo de estabilidad institucional con más posibilidades que en el pasado de asociar el respeto a la ley y a la Constitución con el equilibrio y aun con el crecimiento de la economía. Pero el trasfondo del fenómeno es un proceso múltiple de cambios en la política y el Estado. El electorado partidario tiende a convertirse en opinión pública; los políticos tradicionales en comunicacionales. Mientras tanto, el nuevo gobierno aspira a restituir para el Estado, en todos los ámbitos, una supremacía e imparcialidad republicanas, pero los límites de la acción estatal no provienen solo de los condicionantes económicos y jurídicos globales, sino también de la menor capacidad de maniobra de los líderes políticos.

La ola de democratización de inicios de los años 80 en América Latina ha involucrado a la mayoría de los países de la región, pero su evolución ha sido variada. En los últimos años, Perú, Venezuela y Ecuador se han desviado del sendero esperado de la democracia republicana, dando cabida a regímenes de alquimia diversa en los que voluntad popular plebiscitaria y decisionismo se combinan en proporciones diferentes.

En el Cono Sur, las recientes elecciones presidenciales en Chile, Uruguay y Argentina parecen confirmar, en cambio, el progreso de regímenes que articulan la expresión de la voluntad popular en un marco constitucional con el pluralismo político institucionalizado. De todos modos, el régimen político que se establece en estas nuevas democracias merece ser analizado en sus posibilidades y limitaciones. ¿No se corre el riesgo de establecer democracias modestas, tan abocadas a preservar los equilibrios económicos y las restricciones del sistema internacional que a su vez corren el riesgo de reforzar el desencanto de los ciudadanos con la política por su incapacidad de construir lazos de representación que expresen las demandas de igualdad y de justicia? Un análisis del caso argentino puede contribuir a profundizar estos interrogantes.

ISIDORO CHERESKY: politólogo argentino; profesor de Teoría Política Contemporánea, Universidad de Buenos Aires; miembro de la Fundación Carlos Auyero.

Palabras clave: democracia, sistema político, cultura política, Argentina.

Argentina: el voto por mejorar el orden político

Con el acceso a la presidencia de Fernando de la Rúa en diciembre de 1999, la Argentina parece haber ingresado en un ciclo de estabilidad institucional con más posibilidades que en el pasado de asociar el respeto a la ley y a la Constitución con el equilibrio y aun con el crecimiento de la economía. Esta presunción se instala sobre el fondo de una accidentada historia de construcción democrática. En 1983, el retiro de los militares a los cuarteles fue forzado por la derrota en la guerra de Malvinas y seguido de una ola de reverdecimiento civil inspirada por primera vez en los derechos humanos. La «desaparición de personas» se constituyó en la referencia imborrable que recordaba que la Argentina no había padecido una dictadura más en su larga historia de inestabilidad, sino un régimen, consentido por una sociedad solo en parte ignorante, que había transgredido las bases políticas y humanas de la convivencia. Ya con el gobierno constitucional de Raúl Alfonsín el enjuiciamiento de las juntas militares, que culminó con la condena de los principales gobernantes de facto, conformó el signo de una nueva fundación política. La intención de establecer la igualdad ante la ley adquiriría verosimilitud al comparecer ante los jueces los todopoderosos de ayer.

Pero Alfonsín debió soportar una cascada de insubordinaciones y rebeliones de quienes se negaban a someterse a la ley común, escudándose en un «deber de obediencia» propio de su condición de militares, para justificar los crímenes imputados. Pese a los vaivenes, en ese entonces se inició un proceso de liquidación de los poderes corporativos que terminaría extendiéndose a toda la sociedad. La erosión del gobierno radical por su debilidad ante las rebeliones militares, y el creciente descontento por una economía desequilibrada por el gasto público y la poca eficacia, condujeron a que en 1989 alcanzara la presidencia Carlos Menem, quien la asumió precipitada y anticipadamente antes del término legal debido a la pérdida de autoridad de su predecesor, acosado por tasas inéditas de hiperinflación. El ascenso del líder peronista, primero en la puja interna partidaria y luego en la competencia presidencial, se hizo sobre bases personalistas de confianza, haciendo temer el retorno a un liderazgo movimientista. Valiéndose de ese lazo y favorecido por la expectativa de restablecimiento del orden a todo precio que generó la crisis hiperinflacionaria, el presidente Menem pudo emprender un programa de reforma de la economía y el Estado que supuso un giro de 180 grados respecto a las promesas distributivas que había enunciado durante la campaña electoral. La privatización de empresas públicas, la apertura de la economía y la reducción del gasto público posibilitaron una ley monetaria de equiparación del peso y el dólar que en poco tiempo confinó al pasado la inseguridad en los intercambios, abriendo paso a tasas de crecimiento elevadas pero ritmadas por ciclos recesivos como consecuencia de una alta vulnerabilidad al desplazamiento del capital financiero aparejado por una mayor integración, pero dependiente, de la economía mundial. La destrucción del tejido social derivada de la hiperinflación permitió que el gobierno menemista pudiera hacer uso de poderes discrecionales. La modernización de la economía, aun-

que de sesgo conservador por el desentendimiento del Estado de la creciente distribución desigual de los recursos y de la exclusión (principalmente un aumento considerable de la desocupación), fue el logro decisivo que permitió al grupo gobernante permanecer en el poder y buscar eternizarse. Pero la concentración de poder por parte del Ejecutivo en desmedro del parlamento y la manipulación de la justicia, devinieron en un estilo político caracterizado por el decisionismo, asociado –según la presunción pública– con la participación en negociados. El grupo dirigente fue sospechado y algunos de sus miembros enjuiciados por apropiación personal de los fondos públicos y tráfico de influencias, lo que parecía confirmado por la ostentación de riqueza.

La concentración de poder con poco respeto de las disposiciones constitucionales y legales, es decir el hegemonismo, se hizo ostensible cuando en 1994 el peronismo promovió una reforma de la Constitución con el firme propósito de introducir la reelección presidencial. Al lograrlo, el presidente Menem, desdibujó a la principal oposición que se encontró fraccionada ante sus intenciones continuistas, pero también propició el inicio de una inédita conciencia republicana y de una nueva oposición. Los últimos años del segundo gobierno de Menem estuvieron signados por su intento de forzar una nueva reelección burlando la propia reforma constitucional que él mismo había inspirado. En cierto sentido fue una prueba decisiva de hasta dónde podría llegar la tradición populista, que pretendía ignorar las restricciones constitucionales sosteniendo que el pronunciamiento del pueblo era el único referente admisible. Menem no vaciló en desbaratar a otros aspirantes peronistas, y en desdeñar la división que provocaba en su propio partido el proyecto reeleccionista. Entretanto, vieja y nueva oposición constituyeron una Alianza que ya había demostrado su capacidad congregadora en las legislativas de 1997 y que supo mantenerse unificada con vistas a las elecciones generales.

A 10 años de iniciado el ciclo de reformas sugerido por Menem, con una vigencia que se tradujo en expansión del mercado e imposición de criterios de eficiencia que redujo el ámbito de intervención económica del Estado y que consagró la estabilidad monetaria en una adquisición de todos, se abrió paso una reacción de hastío. El voto de octubre de 1999 fue en primer lugar un voto de rechazo hacia ese estilo de gobierno decisionista y dispendioso. El candidato peronista, Eduardo Duhalde, bregó penosamente por alcanzar la candidatura. Para ello contrarió los proyectos reeleccionistas y procuró diferenciarse del líder de su propio partido, intento que resultó inútil. El voto por De la Rúa indicaba una preferencia personalizada en una figura que encarnaba una modestia y honorabilidad aptas para captar el heterogéneo sufragio negativo. Más que por un programa de gobierno, los argentinos votaron contra un estilo político y en parte contra las consecuencias sociales de la modernización.

Con una amplia diferencia de votos sobre su rival (10,5%), el nuevo presidente goza de una indudable legitimidad; se espera de él una revitalización institucional y una moralización de la vida pública, la preservación de los equilibrios económicos, la instrumentación de políticas sociales compensadoras de la

desigualdad y en particular la reducción del desempleo. ¿Pero son compatibles las expectativas de mejora de la vida institucional y las reformas sociales? Y menos aún, ¿será posible gobernar en condiciones de un poder fragmentado?

Las raíces de la democracia

La experiencia democrática iniciada en 1983 es ya la más prolongada de la historia argentina, y en el tiempo transcurrido se han expandido sus raíces. En diciembre de 1999 fue aprobado un test institucional considerado crucial: por primera vez un gobierno peronista transfiere el poder a un partido adversario. Ello puede ser considerado como un decisivo signo de estabilización y secularización del sistema político.

La ampliación de la democracia argentina hacia fines de la Segunda Guerra Mundial había tenido un carácter paradójico. El entonces naciente peronismo efectivizó la participación popular y sobre todo produjo una considerable extensión de los derechos sociales para numerosos sectores que estaban al margen. La voluntad popular se afirmó como fuente legítima del poder: una voluntad movilizadora contra la oligarquía y los privilegios. Sin embargo, la invocación democrática era de naturaleza populista, es decir que la voluntad popular no se constituía libremente en la deliberación sino que era considerada como un dato, como consustancial a la existencia del pueblo, y enunciada por la voz del líder. La voluntad popular así planteada en términos identitarios llevaba a una concepción antiliberal de la democracia: la de la expresión plebiscitaria del pueblo como masa. La deliberación, la diversidad de opiniones, la competencia política eran consideradas amenazas a ese pueblo en lucha contra sus enemigos. Así, el peronismo popular y opresivo invitaba a la constitución del antiperonismo. Pero este último terminó siendo un conglomerado heterogéneo de reivindicadores de las libertades públicas, de víctimas de su carencia y de quienes resistían la oleada de derechos sociales y comportamientos plebeyos que afectaban el orden tradicional. El antagonismo peronismo-antiperonismo conllevó a la inestabilidad de la vida política contemporánea. Se trataba de agrupamientos con vocación de constituir regímenes excluyentes. En el fondo de ese antagonismo se hallaba la disociación entre voluntad popular y libertades públicas.

La construcción democrática emprendida en 1983 marcó un hito decisivo en la evolución de los movimientos políticos con vistas a su transformación en partidos tolerantes incorporados en un sistema competitivo. En ese entonces la elección de Alfonsín constituyó una sorpresa. Por primera vez el peronismo era derrotado en elecciones libres. De ese modo se acreditaba la verosimilitud de un sistema competitivo y el peronismo se sumía en la saludable crisis de ser una fuerza política que debía ganar las elecciones, pues descubría finalmente no ser expresión «natural» del pueblo y en consecuencia mayoritaria. Pero el gobierno de Menem hizo revivir las tradiciones populistas en el estilo político. Para alcanzar la reforma constitucional que le permitiera ser reelecto, puso en juego todos los resortes propios al control del Estado y a la

concentración de poder dejando como lección que con tales recursos era posible doblegar a sus adversarios políticos. Sin embargo, cuando más recientemente quiso repetir la experiencia reeleccionista, se topó con una significativa resistencia intrapartidaria y una amplia desafección en la opinión pública. Amenazas plebiscitarias y elecciones internas lograron finalmente poner fin a la aventura. Una implícita coincidencia transpartidaria había logrado desbaratar un emprendimiento claramente anticonstitucional. El republicanismo comenzaba a echar raíces más consistentes. Las elecciones de octubre de 1999, que llevaron a la alternancia en el poder, son la culminación de este proceso de fortalecimiento institucional.

Otro aspecto de la evolución democrática ha sido la ampliación de la dinámica ciudadana y la reformulación del rol de los partidos políticos. Un signo de esa ampliación de la vida pública es la efectividad de las campañas electorales, en cuyo transcurso un número creciente de electores decide su voto. Esta libertad es la contrapartida del debilitamiento de las pertenencias tradicionales. De las sindicales, por supuesto, pero también de las partidarias. Pero la dirección en que evolucionará este individualismo parece incierta. El desinterés en los asuntos políticos es creciente y conlleva una posición pasiva, aunque no de invalidez, ante los actores efectivos de la vida pública. La actividad política parece reposar ahora en dos pilares, los partidos –organizadores de la competencia política– y los medios de comunicación –especialmente la televisión, que no solo transportan la información sino que se constituyen en una arena donde ésta se elabora, se conforman liderazgos y producen acontecimientos.

Esta nueva arena ha derivado en grandes transformaciones. El modelo de democracia de partidos de masas que ha servido tradicionalmente de paradigma de la institucionalidad democrática, no es el formato hacia el que se orienta la secularización de los tradicionales movimientos políticos argentinos. Los partidos han dejado de cumplir una función de reproducción de una pertenencia identitaria –casi de subculturas– para transformarse en maquinarias al servicio de líderes cuyo predicamento proviene no de calidades o reconocimientos obtenidos en la carrera partidaria, sino de su popularidad. Y ello es así porque la especificidad partidaria se diluye y el reconocimiento del liderazgo deriva de la capacidad de ganar elecciones. Los partidos argentinos tienen cada vez menos ámbitos reservados a adherentes y militantes, y han adoptado la fórmula de las elecciones internas abiertas o primarias para dirimir las candidaturas. La popularidad se logra en parte merced a una acción institucional, pero la conformación de una imagen pública por la comunicación audiovisual es cada vez más decisiva. Los nuevos líderes de opinión, a diferencia de los antiguos dirigentes partidarios, están aliviados de la presión de la estructura partidaria y de las estructuras sindicales. Los principales candidatos en las recientes elecciones han sido por cierto dirigentes tradicionales de larga data, pero se han reciclado en las nuevas condiciones¹.

1. Esta afirmación debe ser relativizada. Aunque la arena mediática sea el cauce dominante de la vida pública, en paralelo se desarrolló una campaña más tradicional de actos, carava-

Aunque la tónica de la campaña fue dada por una dinámica que constituye a la ciudadanía en espectador/opinión, la realización de actividades de participación efectiva tuvo también su lugar. Esta dinámica generadora de lazos de pertenencia ha pesado en la recuperación del voto peronista en los sectores populares y carenciados de la provincia de Buenos Aires.

La contraparte de los partidos políticos más instrumentales que identitarios y de la expansión del rol de los medios de comunicación, en particular de la televisión, es el creciente peso de la opinión pública. Esta noción evoca a una masa de individuos cuyas indeterminadas opiniones y actitudes son escrutadas por medio de sondeos. En términos de análisis político, puede afirmarse que el peso de los «independientes» se ha ampliado en detrimento de quienes tienen pertenencias adscritas. A lo largo de la década de los 90, la importancia de este sector se ha extendido de los grandes centros urbanos a las ciudades y pueblos del interior. La expresión electoral de esta independencia ha sido la fluctuación del voto entre una elección y otra, pero también la extrema selectividad que ha llevado a que en el mismo acto se vote a candidatos de diferente filiación según los cargos a proveer (el denominado «corte de boleta» electoral).

La paradoja de la evolución actual es que la mayor libertad política no conlleva una mayor participación. La voluntad popular tenía en el pasado un sujeto actuante que se figuraba en el espacio público a través de la manifestación, la organización política o sindical; esta participación activa ha sido aun efectiva en los inicios del proceso de democratización cuando las fuerzas políticas en pugna mostraban su poderío en la movilización militante. Pero la ciudadanía independiente, en cambio, es un no sujeto que alude sin embargo a la realidad de los comportamientos electorales y las fluctuaciones en la opinión figuradas por los sondeos. La arena política mediática ofrece a los individuos una red de inserción pasiva, parcialmente sustitutiva de la anterior pertenencia corporativa o vida asociativa. La reciente campaña electoral ha ilustrado este desplazamiento en la transmisión del mensaje político, de la red partidaria por los medios de comunicación. Desplazamiento que conlleva sucesivas transformaciones en el funcionamiento del medio y en el resultado de la comunicación.

En los años 90 ya se había instalado la construcción de la imagen política a través de la presencia televisiva, recurso del cual Menem se había valido frecuentemente para suplir a su por momentos inerte partido. El surgimiento de una nueva fuerza política en la oposición —el Frepaso— se produjo en esencia a través de la convocatoria discursiva desde los medios. La arena mediática colocaba a los políticos a merced de los organizadores de la información.

nas y movilización militante. Tal acción más tradicional no está exenta de la construcción de imágenes para su vehiculización televisiva y gráfica; una dimensión de identificación y contención está presente, que saca a los individuos de su mera posición de audiencia individualista.

A la vez, la reciente campaña electoral muestra una transformación inédita: el desplazamiento parcial de los programas de opinión orientados por un columnista, hacia una publicidad política sofisticada incluyendo cuñas o *spots* con intervención de actores. Estos anuncios han sido el recurso dominante en la conformación del mensaje político y de los proyectos de construcción de imagen. De este modo los líderes políticos han procurado recuperar la iniciativa y dar coherencia a la construcción de su imagen. Así concebida, la campaña electoral tenía como «blanco» una ciudadanía-audiencia colocada en el rol de receptora del mensaje político. Esta audiencia era permanentemente constituida en opinión pública a través de los sondeos, que han medido regularmente la evolución de las intenciones de voto y sus motivaciones, incluyendo los efectos de la mencionada publicidad política. Los sondeos suministraban regularmente esas dos fases de la opinión: las presuntas demandas, y los efectos de las imágenes y los discursos que procuraban adecuarse a ellas. Se puede concluir que los rasgos salientes de la evolución actual son el fortalecimiento institucional² y la expansión de una ciudadanía autónoma pero de incierta relación con la vida pública.

Perspectiva poselectoral: ¿reformas políticas y sociales?

Después de las elecciones generales –una vuelta de página sobre el periodo menemista– nuevos actores ocupan la escena política: la Alianza, formada por un partido radical hegemónico en torno de un nuevo liderazgo y un Frepaso que deberá redefinir sus objetivos³, y un peronismo en el que difícilmente el ex-presidente Menem recupere el liderazgo al que aspira, que tiene más chance de ser ejercido por los gobernadores de los grandes distritos.

Respecto a la nueva fuerza gobernante la incertidumbre sobre su acción futura se refiere al grado en que se hallará involucrada en una política reformista y a su capacidad de gobierno en condiciones de fragmentación de poder⁴. En concordancia con el sentido principal de la campaña, la expectativa presente se centra en el saneamiento de la vida pública cuyo resultado debería ser la transparencia en el uso de los recursos y la austeridad en los gastos estatales. La sobriedad en la función pública aparece estrechamente ligada a la imparcialidad del Estado y a su carácter de Estado de derecho. Una dimensión decisiva de la credibilidad de las «democracias de la tercera ola» –según la expresión de Samuel Huntington– como la argentina, es la confiabilidad

2. Un diagnóstico más preciso de la situación institucional debería tomar en cuenta la imprecisión e indefinición de muchas de las cláusulas de la reforma constitucional de 1994 y sus consecuencias para la vida política.

3. La Alianza, que llevó a la presidencia a Fernando de la Rúa, es una coalición creada en agosto de 1997 por acuerdo entre las dos principales fuerzas de la oposición de entonces: la UCR (Unión Cívica Radical) y el Frepaso (Frente por el País Solidario). Su triunfo inmediato en las elecciones legislativas de esa época anunció sus posibilidades de acceso al poder.

4. Aunque el triunfo de De la Rúa sobre su opositor peronista fue por una significativa diferencia de 10 puntos, la fragmentación de poder es notoria, por lo que la hipótesis de una parálisis gubernativa no es descabellada.

en el poder: que pueda ser considerado como el poder de todos, respetado como tal y que para ello carezca de intereses propios.

Una promesa formulada esporádicamente fue la de impulsar el enjuiciamiento de los funcionarios corruptos, lo que involucra a altos dignatarios y ministros del gobierno saliente y que podría alcanzar hasta al propio ex-presidente. Pero ello parece destinado a tener un cumplimiento muy limitado, aunque la independencia inusual que inviste a algunos jueces federales impide pronosticar simplemente que los expedientes vayan a ser archivados por obra del equilibrio de fuerzas a nivel institucional. La expectativa de mejora institucional es en verdad más amplia e incluye una legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos que alivie la propensión al desvío de los fondos públicos, y que regule los aportes privados a modo de evitar el excesivo condicionamiento de los representantes por parte de los proveedores de fondos. Se han lanzado también iniciativas orientadas a la reforma del sistema electoral, estimulando una mayor injerencia de la ciudadanía en la selección de la oferta política. Las «listas-sábanas» se han transformado en símbolos del poder partidario y de separación entre una sospechada clase política y la ciudadanía. En conjunto, la reforma política se propone mejorar las instituciones y afirmar en su sustento político la idea de una sociedad justa. En Argentina coexisten altos índices de adhesión al sistema democrático con un rechazo igualmente intenso a las instituciones representativas y a los dirigentes políticos. De modo que la prometida reforma tiene efectivamente su origen en un reclamo profundo de la sociedad y no tan solo en el diagnóstico de los expertos.

El otro gran tema es el de la política económica y social, donde tienden a coexistir el consenso y el malestar, y en cuyo ámbito no se esperan grandes cambios. El gobierno de la Alianza, como el precedente, confía en absorber el desempleo y mejorar la situación de los sectores de menores ingresos como resultado del efecto expansivo del crecimiento económico. La diferencia es que el nuevo gobierno se propone una administración más transparente y rigurosa que mejore la confiabilidad de la economía nacional y favorezca las inversiones. Secundariamente ha emprendido la mejora de las políticas sociales pero sin que se avizore una verdadera reconstrucción del Estado⁵.

Aunque no se encara una innovación en el plano de la economía, ésta constituye la gran preocupación del gobierno de De la Rúa, puesto que el solo mantenimiento del equilibrio fiscal y la paridad monetaria requiere un esfuerzo excepcional. Para asegurar el cumplimiento del pacto fiscal en el que se sustenta la credibilidad internacional ha sido necesario comenzar con un recor-

5. Las políticas sociales encaradas son puntuales. No se han formulado proyectos de ciudadanía social que sustituyan la protección que daban parcialmente las obras sociales sindicales y las instituciones públicas. Argentina carece de un seguro de desempleo sobre bases mutualistas y su sistema de salud pública es extremadamente deficitario. Incluso la escuela pública que fuera tradicionalmente apreciada por su calidad ha decaído y es desertada por los sectores medios que buscan asegurar el futuro de sus hijos.

te drástico del gasto público e incrementar los impuestos. El futuro de eventuales reformas redistributivas parece estar trabado por las restricciones impuestas por la globalización, toda medida innovadora es vista a la luz de las reacciones de los organismos internacionales de crédito y del capital financiero. Sin embargo, el país ha entrado en un ciclo en el que se liberaron las demandas sociales hasta ahora contenidas. El gobierno puede encontrarse tensionado entre la «representación» de las restricciones mundiales y la «representación» de las demandas internas.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que aun los objetivos limitados que podrían estar al alcance del nuevo gobierno se encuentran frente a límites institucionales. El principal es la mencionada fragmentación del poder. Para la aprobación de leyes el gobierno debería contar con la colaboración o con la división de la oposición. Como se ha indicado, en la cámara de Diputados la Alianza no tiene mayoría propia y en la de Senadores la oposición está cerca de los dos tercios, lo que constituye una mayoría de bloqueo. En estas circunstancias el peronismo dividido podría recuperar su unidad, sobre todo en torno de una reactivación de planteos populistas en continuidad con los formulados en el tramo final de la campaña electoral. La fuerza de la oposición está incrementada por el hecho de que la mayoría de los gobernadores –aproximadamente los dos tercios, en los que están incluidas las provincias más importantes– le responden. Para completar el panorama institucional debe tenerse en cuenta que la concentración del poder menemista incluía la notoria subordinación de la Corte Suprema y de algunos jueces federales, y que la independización de la justicia no parece ser un proceso inminente.

La legitimidad obtenida por el presidente De la Rúa puede incitar a cierta prudencia opositora y hasta a la cooperación parlamentaria, pero sin duda reaparecerá en la medida en que se procure innovar en la conflictividad política. Una amenaza posible es que el gobierno sea llevado a la parálisis en el caso de que no sea capaz de desbloquear el equilibrio de poder. En verdad, la iniciativa política podría prosperar por medio de decretos de necesidad y urgencia o de consultas populares, ¿pero se arriesgará el presidente al uso de recursos institucionales decisionistas o plebiscitarios, tan criticados en el pasado reciente? Sin embargo, parece decisivo que la democracia y los proyectos reformistas no aparezcan asociados a la impotencia y la ineficiencia. Un oportuno decisionismo presidencial puede por el contrario ser un aliciente para la deliberación política. Otro interrogante sobre la capacidad del gobierno se refiere a la solidez de la Alianza. Aunque la coalición generó expectativas moderadas, sin duda se encontrará sometida a presiones que pondrán a prueba su unidad e incluso la cohesión de los partidos que la forman. El riesgo de fracturas es tanto mayor cuanto que la coalición no constituyó, contra lo que algunos esperaban, un movimiento de movilización social.

Las reformas pendientes serán inevitablemente fuente de conflictos en el campo reformista: no podrán ser concebidas como la mera traducción de demandas emanadas de la sociedad. Cada una de ellas supondrá reacomoda-

mientos y sacrificios, aun de los beneficiarios, y la postergación de otras demandas⁶. La mayor dificultad para prever los emprendimientos reformistas es precisamente el escaso grado de deliberación de la sociedad sobre los temas sociales y las pocas raíces de la Alianza en este ámbito. Las reformas «desde arriba» elaboradas por expertos que no generen eco en la sociedad corren el riesgo de verse frustradas al coligarse los partidarios del *status quo* de diversa proveniencia. Sin embargo, la política argentina sigue signada por la «lección menemista», la de una reforma de la economía y el Estado de gran envergadura adoptada por sorpresa y que logró un apoyo social «après coup». Ya se explicaron las razones de su éxito. Al contrario, en la situación presente las reformas progresistas, aunque probablemente requieran de una iniciativa gubernamental fuerte, no pueden pretender beneficiarse de circunstancias análogas.

Es en este sentido que la nueva mayoría se halla ante el desafío de avanzar en su proyecto. Hasta ahora su unidad estuvo cifrada en la negatividad: el rechazo del estilo menemista. Procurar nuevas bases supone expandir las mínimas promesas esbozadas en el reciente proceso electoral. Pero este camino no podrá recorrerse si no se alienta una cierta deliberación en la sociedad y en sus propias filas. Por cierto, ello comporta riesgos para la coalición gobernante, pero en definitiva poder desplegar la diversidad de enfoques y sensibilidades manteniendo la disciplina requerida para gobernar con eficacia se trata de una prueba de madurez democrática.

Democracias modestas: más administración que gobierno

Pese al rol que en algunos países –Chile, Perú, Ecuador, Venezuela– aún juega el poder institucional de las Fuerzas Armadas, los problemas contextuales de las nuevas democracias no parecen ser los de un retorno al pasado sino las potencialidades autoritarias derivadas de la integración vulnerable en el mundo globalizado. La estabilidad económica sigue siendo una preocupación prioritaria que condiciona la factibilidad y credibilidad de las decisiones políticas. Pero la integración al mercado mundial apareja un proceso continuo de reformas adaptativas. Los gobiernos de estas sociedades están pendientes de los reclamos de organismos internacionales y grandes inversionistas. Compiten entre sí por atraer los capitales y hasta ahora los esfuerzos por constituir un bloque regional que les otorgue un mayor peso internacional han sido fallidos.

6. Una ilustración característica de un campo reformista problemático es el de la educación. La recuperación de la escuela pública requiere a la vez mejorar sustancialmente los ingresos de los maestros, pero también su reclasificación y capacitación. Esto último podría incluir la derogación de un estatuto que les otorga privilegios en relación con otros funcionarios públicos y que debilitan el ejercicio de sus responsabilidades. A ello se suma la problemática del ejercicio de los derechos de otros afectados por el proceso educativo. Por otra parte, existe una presión en el sentido de la introducción de lógicas de mercado como los *vouchers* y la escuela *charter*, cuyas consecuencias serían probablemente la anulación de las virtudes igualitarias de la escuela pública.

Aunque las experiencias de los países de la región indican que el crecimiento económico no ha tenido efectos distributivos espontáneos, los gobiernos cifran sus promesas de justicia social, cuando las formulan, en lograr altas tasas de crecimiento, lo que con frecuencia les lleva a incrementar el ámbito del mercado a través de la desreglamentación y la baja de impuestos disminuyendo así la capacidad distributiva y protectora ejercida tradicionalmente por el Estado. La paradoja es precisamente que se emprenden políticas de generación de riqueza que inhiben la posibilidad de incidir en la distribución de la misma⁷. En este sentido, los gobiernos se abocan cada vez más a una tarea de administración y adaptación de las economías nacionales, vía por la cual se estrechan sus capacidades políticas. Las estrategias de crecimiento reconocen variantes, pero la tendencia predominante ha sido la de predicar el retiro del Estado, de sus funciones reguladoras y de iniciativa, aunque la experiencia chilena indica hasta cierto punto que hay «ajustes alternativos».

La pérdida de capacidad del Estado en estas nuevas democracias es el resultado de transformaciones tecnológicas y jurídicas que han creado una realidad inasible en el nivel de las fronteras nacionales, pero también de la menor capacidad de acción de los líderes políticos y de la debilidad de los actores sociales. En muchos casos no se ha sabido encontrar un rumbo que no sea un mercado omnipresente o un retorno al arcaísmo estatalista.

Conclusiones

El principal foco de inestabilidad de las nuevas democracias latinoamericanas reside precisamente en la tensión entre dos fuentes de representación que condicionan a los gobiernos. Por una parte, las restricciones externas que inducen estrategias adaptativas que recaen sobre los sectores sociales como un factor externo o imposición. Por otra parte, los reclamos internos cuya naturaleza es por cierto distinta a la del pasado: las desigualdades sociales se han incrementado y el descontento es creciente, pero la sociedad está fragmentada puesto que la referencia a un actor popular unificado se encuentra debilitada o es inexistente. En definitiva los reclamos sectoriales no pueden simplemente apoyarse en su capacidad de hacer sentir una protesta sobre el resto de la sociedad sino que deben procurar expresarse en términos de justicia e interés general.

Aunque hay en las nuevas democracias latinoamericanas evoluciones dispares, todas están expuestas a crisis de los paradigmas clásicos de la representación. Tras los casos paradigmáticos de Perú y Venezuela, en los que el sistema de partidos se ha derrumbado y los presidentes-jefes se valen de plataformas

7. Ultimamente se ha emprendido o se ha planteado la posibilidad de una segunda generación de reformas estructurales que tendría por misión a la vez profundizar la mercantilización de las de la primera generación, pero que pretende también introducir mecanismos de control de los beneficios monopólicos y estimular efectos distributivos del trabajo y de los ingresos.

organizacionales variables, se percibe un panorama más extendido de personalización política que descarta el tradicional rol contenedor y constitutivo de identidades de los partidos políticos. La arena pública dominada por los medios de comunicación involucra a individuos informados y de preferencias políticas variables pero que no corresponden en general al ideal del ciudadano participante activo de la vida pública. Esta nueva arena pública también delimita un ámbito constituido por aquellos cuyas quejas no son oídas ni sus problemas representados, puesto que la cultura reinante neutraliza como intratables demandas que tuvieron eco en el pasado. Aunque esta dualización responde a causas múltiples, en su gestación interviene el efecto contradictorio de la globalización que abarca comunicacionalmente, al tiempo que excluye a numerosos sectores populares. De modos distintos los excluidos han mostrado propensión a adherir a emprendimientos políticos en ruptura con la democracia republicana. Se esboza en consecuencia una tensión entre un polo democrático republicano constituido con frecuencia por los sectores medios y más solventes, y un polo democrático plebiscitario con predicamento en los sectores más populares y marginales. Sin embargo, esta tensión en la representación no puede ser planteada simplemente como oposición entre condicionamientos externos y reclamos internos, en primer lugar porque la globalización y los bienes y posibilidades que vehiculiza son crecientemente deseados aun por quienes sufren la ausencia de políticas reguladoras.

La inhibición política o la propensión a adherirse a una «lógica de la administración» es ampliamente compartida por la clase política, que ha visto así diluirse los clivajes tradicionales de diferenciación tras el extendido consenso peyorativamente denominado «pensamiento único». Los actores sociales tradicionales —particularmente los sindicatos— y la contestación política no tienen eco pese a que simultáneamente el descontento es manifiesto. Incluso el consenso de inhibición política se mantiene vigente en momentos en que fuerzas de signo progresista acceden al poder o tienen una fuerte y renovada presencia⁸. Pero la aparición de liderazgos providenciales en países de la región que capitalizan el descontento que no se canaliza por los conductos clásicos, debería servir de advertencia sobre los peligros que entraña la extensión excesiva del consenso, que puede llevar al desapego de la ciudadanía respecto de las instituciones.

La democracia modesta se presenta como la superación de la sobreoferta populista y del decisionismo asociado a las políticas neoliberales de los 90. Su modestia consiste en la continuidad en la prioridad de los equilibrios macroeconómicos y desdeña la posibilidad de ampliar el lugar de la voluntad política. Pero esa modestia puede conducir al desencanto y al desapego si se limita a la pura administración. Gobernar es producir y reproducir los lazos de representación, para ello debe ampliarse la capacidad de decisiones basadas

8. En Chile, la Concertación gobernante llevó a la presidencia a un socialista, en Argentina como se ha visto la Alianza tiene una composición variada, pero que incluye un componente importante de tradición progresista. En Uruguay el Frente amplio de conformación de iz-

en la voluntad expresada en la deliberación de la sociedad. Por cierto que una condición de esta oxigenación política es la de disminuir la vulnerabilidad externa de las economías. Pero las sociedades nacionales están ellas mismas poco estructuradas y poco propensas a participar de la deliberación política. La complejidad de los temas públicos, la fragmentación de formas de existencia social y de intereses han descartado la tradicional forma de movilización social: el pueblo organizado o el pueblo liderado. La creación de opciones políticas puede, sin embargo, alimentarse ante todo de la capacidad crítica de la propia clase política. Pese al exceso de consenso la competencia es inherente a la relación entre los que aspiran a gobernar; sobre esta base puede nutrirse la aparición de alternativas más consistentes. La sociedad, por su parte, tiene una existencia potencial muy imbuida por las condiciones de individualismo creciente que crea la expansión de los medios en la arena pública, pero es posible que existan, como ya es el caso, y se consoliden grupos de acción cívica que amplíen el campo de la representación y de la iniciativa política⁹.

quiera más tradicional perdió la puja presidencial en la segunda vuelta ante la confluencia de los partidos tradicionales, pero es la principal fuerza parlamentaria.

9. Estos grupos articulados en torno de reclamos de justicia, ecológicos o de derechos sectoriales pueden llegar a tener un gran peso en la escena pública.

PUNTO DE VISTA

Abril 2000

Buenos Aires

Nº 66

María Teresa Gramuglio/Martín Prieto/Matilde Sánchez/Beatriz Sarlo, Literatura, mercado y crítica. Un debate. **Sergio Delgado**, La verdad y la nada. **Otilia Beatriz Fiori Arantes**, Pasen y vean... Imagen y *city-marketing* en las nuevas estrategias urbanas. **David Lehmann**, Fundamentalismo: una forma de ser moderno. **Daniel Cohen**, ¿Trabajo polivalente, trabajo tóxico? **Alejandro Blanco**, La escritura de la sociedad. **Carlos Altamirano/Emilio de Ipola/Juan Carlos Portantiero**, La palabra de un socialista.

Punto de Vista Revista de Cultura, Casilla de Correo 39, Sucursal 49, Buenos Aires, Argentina. Telf.: (54-1) 4381-7229.