

## **Introducción. Treinta años de democracia: transiciones y transformaciones**

**ERNESTO CALVO**

Universidad de Maryland, Estados Unidos  
ecalvo@umd.edu

**RICARDO A. GUTIÉRREZ**

Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
newgutix@gmail.com

El 10 de diciembre de 1983 Raúl R. Alfonsín asumía como presidente de la República luego de ocho años de brutal dictadura. Argentina se convertía en el miembro más joven de un colectivo que, en aquel momento, incluía tan sólo a un pequeño grupo de 40 democracias. En los siguientes 30 años, el número de democracias se triplicaría, pasando a ser la categoría de regímenes políticos más numerosa del mundo. La tercera ola democratizadora, que empezó a mediados de los años '70 en el sur de Europa, se extendería por América Latina en los años '80, Europa del Este y el noroeste asiático en los tempranos '90 y el sudeste Asiático, África y Medio Oriente en los últimos quince años. Con esta ola democratizadora, la agenda de investigación de la política comparada cambiaría radicalmente, concentrando esfuerzos en los recientemente creados estudios sobre las transiciones democráticas (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986) y relegando el análisis de las rupturas democráticas y los regímenes autoritarios a un segundo plano (Linz, 1978; Stepan, 1976). En treinta años, la Argentina vería el contexto mundial transformarse con la caída del muro y el colapso de los socialismos reales, el fin de la Guerra Fría, la unificación europea, el surgimiento de China e India como potencias económicas mundiales y el fin de la *Pax Americana*.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas en la Argentina serían igualmente dramáticas. La transición política y la consolidación de la democracia estarían signadas por la casi desaparición de los militares como actor político, el debilitamiento de la representación corporativa, así como la fragmentación y territorialización del sistema de partidos. El peronismo perdería por primera vez en elecciones limpias y competitivas en 1983 y nuevamente en 1999. Tres movimientos internos jubilarían a la vieja guardia del partido en 1984-1987 (la renovación), en los años '90 (el menemato) y en la última década (el kirchnerismo). La desaparición del pleno empleo y

la pérdida de peso específico de la clase obrera, junto con el debilitamiento político del sindicalismo y de las organizaciones empresarias, se verían acompañados por la expansión de un nuevo activismo social, concentrado en organizaciones informales y con un variado número de agendas de intervención social. Las protestas callejeras pasarían a competir con las huelgas como canal de expresión de demandas sociales y las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias reemplazarían a la batalla de Ezeiza como mecanismo para dirimir las disputas partidarias. La confitería Richmond cerraría sus puertas y la Sociedad Rural se movilizaría contra el gobierno en las rutas argentinas en lugar de golpear las puertas de los cuarteles. La crisis de la deuda, la hiperinflación, el ajuste estructural y la crisis de 2001-2002 darían lugar al surgimiento de distintos “nuevos poderes económicos” en cada década, a la par que se sucederían distintos oficialismos peronistas y crecientes derrumbes radicales.

La ciencia política argentina también cambió radicalmente en estos treinta años de democracia. El número de politólogos ejerciendo en el país creció exponencialmente con la apertura de carreras de grado y de posgrado en todo el territorio nacional. Graduados de ciencia política fueron elegidos como representantes nacionales y provinciales en el Congreso Nacional y en las legislaturas provinciales, designados como ministros del ejecutivo nacional y de los ejecutivos provinciales y reclutados como asesores, funcionarios y personal técnico en áreas públicas, en organizaciones sociales, en ONG y en el sector privado.

El incremento en el número de politólogos y los cambios sustantivos ocurridos en la política argentina tuvieron también consecuencias importantes para la investigación teórica y empírica, consolidando a la ciencia política en el sistema científico nacional. Las agendas de investigación de los politólogos se diversificaron para dar respuestas a problemas en estas distintas áreas de inserción profesional. El énfasis en la democratización, el corporativismo y los nuevos movimientos sociales por parte de una pequeña comunidad académica en los años ‘80 daría lugar a una multiplicidad de investigaciones sobre instituciones formales e informales, derechos humanos, derechos de género, sexuales y reproductivos, comunicación política, redistribución, política multinivel, agregación de intereses, política exterior; políticas públicas, por nombrar sólo algunas de las áreas más citadas.

En este volumen tratamos de capturar la multiplicidad de cambios políticos ocurridos desde la democratización en 1983 así como la diversidad de perspectivas teóricas y de agendas de investigación que resultan de la significativa expansión de nuestra disciplina. Para este volumen celebrando los primeros treinta años de democracia, antes que seleccionar unos pocos artículos académicos, buscamos la colaboración de un gran número de co-

legas trabajando en muy distintos temas de investigación, con el objetivo de dar cuenta de los cambios políticos más importantes que han ocurrido en sus distintas áreas de especialización en estos treinta años de democracia. El llamado de los artículos fue abierto, ofreciendo a los colegas la posibilidad de darle a sus trabajos un giro más académico o más informal, centrado en los avances/retrocesos democráticos o en cambios de interpretación y sus efectos en la investigación política.

### **La organización de este volumen**

Este volumen está integrado por 23 notas académicas agrupadas en cinco ejes temáticos. Un primer eje captura problemas de una agenda típicamente transicional, incluyendo temas tales como la subordinación política de los militares a las instituciones democráticas, la reparación por las violaciones a los derechos humanos bajo la dictadura militar y la definición de una política de seguridad nacional e internacional puesta al servicio de la defensa del orden democrático. El balance sobre estos temas, según se deriva de los artículos de Catalina Smulovitz, Jorge Battaglini, Andrés Malamud, Isabella Alcañiz, Roberto Gargarella, Julia Pomares y Alberto Föhrig, es generalmente positivo: Argentina parece haber ingresado definitivamente, aunque con bemoles, al club de los países democráticos (Alcañiz, Battaglini, Malamud) y se ha convertido en un referente internacional en la defensa de los derechos humanos y el enjuiciamiento de quienes los han violado (Gargarella, Smulovitz). Al tiempo que los militares han perdido todo peso en la política doméstica (Battaglini), la política exterior de la Argentina, desde la seguridad regional (Alcañiz) hasta la integración comercial (Malamud), sirvieron como instrumento para desterrar las hipótesis de guerra entre los países del Cono Sur, favoreciendo por ese medio la consolidación democrática. Esto también implica un cambio en la concepción de las políticas de seguridad interna, las cuales llevaron a un abandono de las *hipótesis de conflicto* ligadas a las estrategias de intervención militar en favor de políticas de combate al crimen con efectos sustantivos en la representación político-electoral (Pomares y Föhrig).

Un segundo grupo de artículos analiza la relación entre consolidación democrática, legalidad, reforma constitucional y expansión de derechos (Gargarella, Negretto, Delamata, Smulovitz, Gutiérrez e Isuani, Caminotti). Como discuten los autores en los distintos textos, el primer presidente democrático, Raúl R. Alfonsín, se propuso reformar la Constitución de 1853 con el objetivo de incorporar nuevos derechos fundamentales, cláusulas que impidieran justificar “constitucionalmente” la interrupción del régi-

men democrático, mecanismos que fortalecieran la dimensión republicana de la democracia e instrumentos que garantizaran canales institucionales para la rendición de cuentas de parte de los representantes y demás agentes estatales. Por razones de agenda y de conformación de las mayorías parlamentarias, esa reforma tuvo lugar durante la administración siguiente, como resultado de un pacto entre el entonces presidente Carlos S. Menem y el propio Alfonsín, en tanto líder del principal partido de oposición. Tal y como es presentado por Roberto Gargarella y Gabriel Negretto, existen importantes desacuerdos respecto del contenido y los efectos de la reforma constitucional de 1994. Las posturas más críticas resaltan la debilidad, aun después de la reforma, de los mecanismos republicanos y de rendición de cuentas, así como el uso instrumental que presidentes, legisladores y gobernadores tienden a hacer de la Constitución. Sin embargo, tal como se desprende de los artículos de Gabriela Delamata, Ricardo Gutiérrez, Fernando Isuani, Mariana Caminotti y Catalina Smulovitz, existe consenso sobre la importancia de un conjunto de nuevos derechos consagrados en la reforma de 1994, como son los derechos de género, indígenas, ambientales, de los consumidores, etcétera. Si bien la persistencia de instituciones y prácticas poco republicanas tienden a dificultar su goce efectivo, los nuevos (y los viejos) derechos fundamentales pueden convertirse en herramientas poderosas en manos de actores políticos y sociales (y también de ciertos agentes estatales como la Defensoría del Pueblo de la Nación y el Poder Judicial) que buscan instalar nuevos temas en la agenda pública y en la agenda gubernamental.

A partir de 1983, la política no ha estado dominada por la lógica coalicional de actores corporativos sino por la competencia electoral entre partidos políticos y por los agentes institucionales de la representación política democrática: presidentes, gobernadores, intendentes, legisladores y sus alianzas partidarias. Un tercer eje temático gira en torno a las transformaciones de los actores políticos y de sus posiciones relativas en el sistema político en su conjunto. Entre los cambios principales, conviene destacar la mayor centralidad de los actores político-partidarios en desmedro de tres actores corporativos que dominaron la política previa a 1983: militares, sindicatos y empresarios (Battaglino, Murillo, Freytes). El debilitamiento de estos actores también marca el fin del “juego imposible” (O’Donnell, 1972), donde los patrones del sistema político eran explicados por la alternancia entre una coalición autoritaria orientada al mercado externo (que incluía a la gran industria, el agro y los militares durante gobiernos militares) y una coalición orientada al mercado interno durante los interregnos democráticos (entre mediana industria, gran industria y sindicatos). Como define María Victoria Murillo en su nota, en este período los “votos remplazan a las cor-

poraciones”, las cuales siguen siendo actores de peso pero dejan de ser el centro de gravedad del sistema político. A partir de ello, un conjunto de notas analizan cambios a nivel de votantes, partidos e instituciones de gobierno.

A nivel de votantes, los artículos de esta sección describen cambios en la estructura de clase del voto peronista, evidencia de una mayor importancia del rendimiento de la economía en el voto de los oficialismos nacionales y locales, y un fortalecimiento de actores territoriales así como cambios en la representación descriptiva y sustantiva de nuevos actores sociales. Como muestra Ratto, las crisis económicas han tenido el efecto paradójico de ser costosas para el oficialismo de turno pero, al mismo tiempo, consolidar a las reglas del juego democrático como el único mecanismo de selección y sanción de las elites políticas. Estos cambios han sido reforzados por un cambio en el comportamiento electoral, con evidencia de un debilitamiento del contenido de clase del voto (lo que Lodola define como factores estructurales) así como en la importancia de la ideología como mecanismo de selección de candidatos (factores de comportamiento).

El nuevo perfil del votante argentino ha sido acompañado por cambios institucionales en la representación política, en áreas tan variadas como el incremento en la representación de mujeres en el Congreso, pasando por los mecanismos de “conexión electoral” en el Congreso, cambios en estilos de liderazgos presidenciales y en la organización de los partidos políticos. Los artículos de Mariana Caminotti, Aníbal Pérez-Liñán, Juan Pablo Micozzi, Ernesto Calvo, Javier Zelaznik y Marcelo Escolar muestran cambios y continuidades importantes en la representación política en los últimos treinta años de democracia.

Sin duda uno de los cambios más importantes ha sido la introducción de la ley del cupo, la cual ha transformado a la Argentina en uno de los países con mayor número de legisladoras. Como muestra Mariana Caminotti, este incremento en el número de mujeres en posiciones de autoridad política no sólo altera la representación descriptiva sino, a su vez, la representación sustantiva y el tipo de oportunidades para avanzar carreras políticas en cargos ejecutivos y en los partidos políticos. Estos avances han sido muy extensos a nivel legislativo, moderados a nivel partidario y limitados a nivel de posiciones en el poder ejecutivo.

Aníbal Pérez-Liñán se pregunta por qué algunos presidentes logran controlar la interpretación de su liderazgo presidencial mientras que otros fracasan. Al hacerlo, Pérez-Liñán distingue entre las presidencias de Raúl Alfonsín y Néstor Kirchner, quienes lograron instalar un legado de “reconstrucción”, en contraste con Carlos Menem o Cristina Fernández. Para explicar estas diferencias, el autor vincula la lógica de la construcción de un

liderazgo presidencial con los ciclos económicos de *stop-and-go* en Argentina, donde la concentración de autoridad presidencial para lidiar con las crisis económicas explica a su vez la implementación de políticas expansivas que son disparadores del siguiente ciclo de contracción.

Por su parte, Juan Pablo Micozzi y Ernesto Calvo analizan en sus respectivas notas los cambios ocurridos en el Congreso de la Nación, tanto desde el punto de vista de la representación sustantiva (Micozzi) como desde el punto de vista de su organización institucional (Calvo). En contraste con la alta estabilidad institucional del Congreso y de la representación legislativa, tanto Javier Zelaznik como Marcelo Escolar muestran grandes cambios en los partidos políticos y su representación territorial. Estos cambios han tenido lugar tanto en la relación histórica entre electores y partidos como en la estructura de formación de coaliciones a nivel territorial. En sus artículos, estos autores dan cuenta de procesos de fragmentación política y desnacionalización del sistema de partidos, al tiempo que nos presentan un cuadro de la emergente literatura sobre federalismo, política subnacional y relaciones intergubernamentales. En el marco de esta literatura, los textos de Marcelo Escolar y Horacio Cao discuten la relevancia de las provincias desde el punto de vista político, administrativo y fiscal.

Finalmente, el cuarto eje temático analiza nuevos actores sociales que han adquirido creciente centralidad política, así como sus estrategias de organización, intervención y conflicto. Gabriela Delamata, Germán Pérez, Sebastián Pereyra, Ricardo Gutiérrez, Fernando Isuani y Manuel Balán analizan cambios en las dinámicas de conflicto social, desde la incorporación de demandas por la expansión de derechos (Delamata, Gutiérrez y Isuani) hasta las tecnologías de la protesta (Pérez y Pereyra, y Balán). Al hacerlo, los autores muestran una mayor centralidad de las organizaciones piqueteras y, en menor medida, de las asambleas ciudadanas así como de otras formas de activismo de base, del poder judicial y de los medios de comunicación.

### **Las promesas incumplidas de este volumen**

Existe un número de áreas importantes que demandan discusión y no fueron incorporadas en este volumen debido a que las notas solicitadas no llegaron a tiempo. Este volumen no logro cubrir cambios importantes en las políticas de familia, políticas sexuales y reproductivas. Ello incluye nueva legislación como fueron la ley de divorcio y del matrimonio igualitario, así como cambios significativos en los grupos sociales que insertaron estos temas en la agenda pública y cambios en las percepciones ciudadanas. En este volumen, por tanto, no están representadas algunas de las transformacio-

nes culturales que han ocurrido en democracia, desde las más triviales y comerciales (el destape de los años '80), pasando por acomodamientos institucionales (ley de divorcio), hasta aquellas que definen nuevos derechos sociales y reproductivos (matrimonio igualitario, expansión de la normativa de derechos para lesbianas, gays, bisexuales y transexuales) y que dan cuenta de cambios importantes en la política pública y entre los votantes.

El volumen tampoco incorpora una nota sobre el federalismo, los gobernadores y sobre cambios en la política subnacional, parte de aquellos textos que por distintas razones no llegaron a tiempo. En estas tres áreas hemos visto considerables cambios políticos, los cuales han redundado en avances significativos respecto de las agendas de investigación de la disciplina. Ello incluye análisis de las políticas de descentralización (Falleti, 2005), cambios en la configuración de los partidos y alianzas provinciales (Leiras, 2006; Calvo y Escolar, 2005), así como análisis recientes sobre democracia subnacional (Gibson, 2005; Giraudi, 2010; Gervasoni, 2010; Behrend, 2011).

En treinta años los cambios económicos, sociales y políticos han sido profundos. A pesar de las múltiples crisis económicas y políticas, caben pocas dudas de que la democracia argentina y sus instituciones se encuentran hoy firmemente consolidadas como el único conjunto de reglas aceptable para decidir quién gobierna. El primer objetivo de la democracia argentina, permanecer democrática, ha sido cumplido. Sin embargo, al tiempo que los derechos políticos y sociales de la democracia se han expandido significativamente, pasando a incluir a un conjunto de nuevas categorías sociales y movimientos sociales, la Argentina se ha vuelto a su vez más desigual y sus políticas sociales menos universales. En términos generales, podríamos decir que dos fueron las grandes promesas democráticas de 1983: la protección de los derechos humanos y el goce de un Estado de bienestar. La primera promesa fue en buena medida cumplida gracias al tratamiento que, desde Alfonsín hasta Fernández de Kirchner, se hizo de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar. Sin embargo, si consideramos a los derechos desde una perspectiva más amplia y más allá de la justicia transicional, es claro que, como señalan distintos artículos en este volumen, todavía queda mucho por hacer. Con todo, si hacemos un balance general de las tres décadas de democracia, entendemos que la gran promesa incumplida de la democracia es el Estado de bienestar. Más allá de retrocesos y avances de los sucesivos gobiernos, la promesa según la cual “con la democracia se come, se cura, se educa” aún parece una realidad distante para muchos pobladores del país o, mejor dicho, una promesa que se cumple diferencialmente de un grupo social a otro y de una región a otra. Para hacer el panorama aún más sombrío, la falta de indicadores sociales confiables impide cualquier balance fundamentado en datos. Establecer el

vínculo entre democracia, desarrollo y bienestar es, todavía, una deuda pendiente de la disciplina y de la política.

## Bibliografía

- Behrend, Jacqueline (2011). "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina", en *Latin American Research Review*, Vol. 46, N° 1.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.
- Falleti, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3.
- Gervasoni, Carlos (2010). "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2.
- Gibson, Edward (2005). "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", en *World Politics*, Vol. 58, N° 1.
- Giraudy Agustina (2010). "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico", en *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 2, N° 3.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Buenos Aires, Prometeo.
- Linz, Juan (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Stepan, Alfred C. (ed.) (1976). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, New Haven, Yale University Press.