

La sociedad de la democracia, 1983–2023¹

LUIS ALBERTO ROMERO

Academia Nacional de Ciencias

Morales y Políticas.

ESTUDIOS SOCIALES

[Número especial • 2023]

Voces plurales para pensar la
democracia argentina (1983–2023)

Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSNe: 2250-6950

estudiossociales@unl.edu.ar

DOI: 10.14409/es.2023.64.e0053

Esta obra está bajo una Licencia Creative
Commons Atribución- NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.



En 1983 la sociedad argentina inició, con brío y esperanza, la empresa de construir una nueva democracia que, a diferencia de las anteriores, sería republicana, liberal y ética. El presidente Alfonsín encarnó ese proyecto y transmitió a la sociedad fe y convicción. Con la construcción institucional vendría, además, la solución de los males sociales, que por entonces ya comenzaban a hacerse visibles. El Estado democrático sería capaz de alimentar, educar y curar. Casi la panacea, quizá creíble porque todavía no había clara conciencia de que el país había emprendido el camino del declive.

Desde entonces, y durante cuarenta años, la sociedad vivió ciclos de desilusión, interrumpidos por breves períodos de optimismo. Pero hoy, a punto de conmemorar cuatro décadas de democracia, el balance que se impone es completamente descorazonador. La democracia republicana, liberal y ética se ha convertido en un régimen autoritario, en guerra con las instituciones republicanas y responsable de las políticas que, de manera algo imprecisa pero con sentido muy claro, llamamos populistas.

1\ Una versión reducida fue presentada en el Seminario «La Argentina y España. Cuatro décadas viviendo en democracia», organizado por la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas en Buenos Aires entre el 12 y el 14 de abril de 2023.

Combinando algunas fases prósperas, convertidas en fiestas, y otras de depresión, muy penosas, esas políticas han llevado a la decadencia económica, la multiplicación del desempleo y la conformación en los conurbanos de vastos universos de pobreza, que transcurren su existencia escindidos de la sociedad normal —otra palabra imprecisa pero de sentido claro—, que subsiste combinando subsidios estatales con actividades al margen de la ley. En verdad, la democracia no resolvió los problemas de la alimentación, la salud y la educación, y agregó otros nuevos como el de la seguridad.

Por otra parte —en esta visión parcial de un problema infinitamente más complejo—, durante los años democráticos se generalizó el problema de las corporaciones privilegiadas, que establecen relaciones colusivas con un Estado con sus instrumentos de control mochados y envuelto en una red de intereses que le extraen su savia vital. Me recuerda el cuento de Horacio Quiroga «El almohadón de plumas».

Las preguntas surgen, inevitables. ¿Hay una relación causal directa entre esta democracia y la generación de miseria y corporativismo? Sin duda no, pero alguna relación existe. ¿Puede atribuirse esta fatalidad a la decadencia de aquella ciudadanía que en 1983 sustentó el sueño democrático? En principio diría sí, siempre que recordemos que las cosas son más complejas.

El proceso de declinación argentino y el desarrollo de esa relación fatal entre las corporaciones y el Estado comenzaron antes de 1983, quizá a mediados de los '70, cuando se tomaron importantes decisiones. Quizá no tenían vuelta atrás; eso no lo sabemos. Pero lo cierto es que entre las corporaciones y el Estado están los gobiernos, actores principales de esta historia, y que durante cuatro décadas esos gobernantes fueron electos democráticamente. Quizá algunos de ellos no supieron cómo desandar el camino; otros decididamente no quisieron.

Sin duda, la respuesta no se agota en un mero señalamiento de responsabilidades. En este texto trataré de explicar el lugar de la democracia existente en lo ocurrido en estas cuatro décadas, en relación con dos de los varios problemas del nudo argentino: la relación entre el Estado y los grupos de interés y el desarrollo de la práctica corporativa en el nuevo mundo de la pobreza.

LA SOCIEDAD DE 1976 VISTA DESDE 2023

Voy a partir de una visión en extremo estilizada de la sociedad argentina en los comienzos de la democracia, para hacer luego un balance de los cambios ocurridos durante el régimen democrático, aunque no necesariamente debidos a este régimen.

Comienzo con una visión panorámica y muy estilizada de la sociedad, que empieza a formarse en las últimas décadas del siglo XIX, hasta llegar a lo que me parece que es la coyuntura de cambio decisiva para entender el período democrático, que ubico a mediados de la década de 1970.

Vista en su conjunto —y con ojos ciertamente muy distintos de los de los contemporáneos—, diría que aquella, tan distinta de la actual, fue una sociedad vital y conflictiva. Se basaba en una economía próspera, que sorteó adecuadamente bien la crisis de 1930, reorientándose de modo parcial hacia la industria. El rasgo más característico de su sociedad —que la distinguió de las restantes hispanoamericanas— fue su carácter abierto, móvil e integrativo, que absorbió con éxito la gran migración europea, las migraciones internas posteriores a 1930 y también las primeras migraciones de países limítrofes. Vista en su estructura, fue lo que se ha llamado una «sociedad salarial», con una ocupación alta —una desocupación inferior al 10 %—, empleada con regularidad y

con derechos sociales protegidos. Vista en su dinámica, fue una sociedad democrática y «de clases medias», adecuadamente educada y con fundadas aspiraciones de muchos de sus miembros —confirmadas— de ascenso social, personal e intergeneracional.

Los conflictos de clase directos fueron poco frecuentes. Hubo en cambio conflictos originados por una aceleración en la incorporación —característicos del primer peronismo—, y conflictos distributivos, sobre todo luego de 1955, que se procesaron como demandas a un Estado que comenzó arbitrando y terminó concediendo a quien pedía con más fuerza y convirtiéndose en el botín de las corporaciones que demandaban sus favores.

Los conflictos políticos, en cambio, fueron muy intensos y giraron en torno del peronismo, primero en el gobierno, luego proscripto y que retornó en 1973. Lo hizo a caballo de un gran conflicto —iniciado a finales de los años 60— cuando, en el contexto de una economía que comenzaba a encontrar límites para la distribución, una explosión de demandas sociales empalmó con la versión local de la «revolución» predominante en esos años.

Podría agregarse a esta somera caracterización que aquellas elites que condujeron al país en su etapa más exitosa declinaron con rapidez desde 1930, a medida que la democratización cuestionaba los viejos privilegios, y que su lugar fue ocupado por elites corporativas, sumidas en sus conflictos e incapaces de una visión general.

EL GRAN CAMBIO

La sociedad argentina que conocemos poco tiene que ver con aquella. Desde esta perspectiva estilizada, creo que se puede ubicar el giro entre 1975 y 1976, entre el rodrigazo (la

gran devaluación de 1975) y el comienzo del proceso, con la represión clandestina y la apertura económica. En ese momento se instaló la idea de que algo había terminado y de que se imponía un cambio radical, con ideas imprecisas y contradictorias acerca de adónde se quería ir. Cuarenta años después descubrimos que ninguna de ellas se impuso plenamente y que lo característico son las fuertes oscilaciones en las políticas estatales, que van de la acumulación a la distribución y de la apertura al mundo al cierre. A eso se agrega, como elemento permanente, el flujo financiero internacional, con la alternancia de la fluidez y la contracción y el problema insoluble del creciente endeudamiento externo.

Encuentro una constante, una política de Estado sostenida por sus gobernantes: la destrucción del Estado. No tanto del Estado elefantiásico, gordo e inútil, que goza de buena salud, sino del meollo de cualquier Estado; capacidad para sostener el Estado de derecho, para administrar y —ya como un ideal, que remite a Durkheim— para facilitar el proceso de reflexión social que sostiene las políticas de largo plazo.

Fue y sigue siendo la obra de todos los gobiernos, por acción u omisión; en este segundo caso incluyo el de Alfonsín, quien postergó la reforma del Estado hasta el momento en que ya no tenía capacidad para hacerla. La burocracia estatal no se achicó, pero se descalificó y perdió su alma: el espíritu de cuerpo y la idea de servicio. Los mecanismos de control, en particular el control de los gobernantes, fueron jibarizados. El Estado de derecho fue relativizado por la arbitrariedad —posibilitada por el deterioro de la burocracia y de los órganos de control— y por una corrupción que superó con amplitud lo normal o corriente y devino en cleptocracia.

Pari passu con el retroceso del Estado fue creciendo el poder de los gobiernos políticos, que utilizaron un Estado deteriorado pero con capacidad de injerencia para acumular

poder y recursos, y también para «producir el sufragio» usando los fondos estatales.

Es común que se argumente que en el país hay exceso de Estado. Yo diría que ocurre todo lo contrario: el Estado —lo que debe ser el Estado— es escuálido y, en cambio, lo que sobra es gobierno.

EL ESTADO Y LAS CORPORACIONES

Hay un aspecto importante de la vida social en democracia que incluye, como una variable entre otras, los efectos que el régimen político democrático tuvo en un proceso social con una dinámica propia. Me refiero a la relación entre el Estado y sus gobiernos, por un lado, y los intereses sociales organizados en corporaciones, por otro.

El problema es tan antiguo como inevitable, toda vez que el Estado acumula recursos financieros y administrativos para promover selectivamente una actividad o un sector. Justificado con eventualidad el interés general suele haber un punto en que la acción estatal se desliza, quizá mínimamente, hacia una franquicia, que luego deviene en privilegio o en prebenda, que nuclea a un grupo beneficiario, organizado para defenderla.

Para señalar que esto es casi un dato de la realidad, recuerdo la primera gran franquicia del flamante Estado argentino: la promoción tarifaria de la producción azucarera tucumana en 1876. Y para darle alguna continuidad a esta historia, recuerdo el estatus especial concedido por Perón a los sindicatos, con la legislación que creaba el sindicato único por rama de industria.

En la etapa anterior a la que nos ocupa, entre 1955 y 1976, el manejo del Estado estuvo a cargo de gobiernos de baja legitimidad —militares o civiles— y la economía, que se

modernizó notoriamente, se caracterizó por la inflación y la sucesión de crisis regulares —el ciclo *stop and go*— que mantuvieron movilizados a los grupos corporativos, pendientes de un fondo distribuible que en ciclos colapsó y se recuperó, pero que fue disminuyendo.

Los grandes intereses económicos estaban divididos: rurales e industriales, grandes y medianos, nacionales e internacionales; los sindicatos tuvieron divisiones crónicas pero no significativas. Los otros dos actores de la gran mesa corporativa fueron las Fuerzas Armadas y la Iglesia. Pero menos visiblemente, el modelo de organizarse para reclamar franquicias y privilegios al Estado se extendió al mundo profesional, y a distintos ámbitos de la sociedad, nutriendo lo que ya en 1988 Jorge Bustamante presentó, en una síntesis abrumadora, como *La Argentina corporativa*.

No se trataba de conflictos intersectoriales abiertos sino de pujas, menos espectaculares, para conseguir del Estado la ley, el decreto, el artículo o inciso que instalara su privilegio, y luego para instalarse ellos mismos —los representantes o agentes de las corporaciones— en los lugares del Estado donde esos privilegios se administraban. El Estado, debilitado, fue a la vez el lugar del conflicto y el botín. La agudización de esa conflictividad fue parte de la crisis que culminó en 1975/76.

Desde 1976, la combinación del avance de la globalización económica en el mundo y la debilidad creciente del Estado, que varió varias veces de estrategia, dieron perfiles más específicos y ocasionales a los grupos empresarios, o al menos a su percepción social: así, se habló de la patria contratista, la financiera, los capitanes de industria, que tuvieron a maltraer a Alfonsín, la patria privatizadora, que prosperó con Menem. Más allá de estos intentos conceptualizantes, lo que primó fue la búsqueda de negocios muy específicos, como el que en 1972 dio origen a ALUAR, por un

acuerdo entre un grupo empresario y un grupo militar con mucho poder en el gobierno, o el que, luego, montaron en Tierra del Fuego un par de empresarios de una industria electrónica supuestamente nacional.

La democracia aportó algunas novedades a este funcionamiento corporativo. Restablecidos el federalismo, la autonomía provincial y el Senado, los gobiernos provinciales, con recursos políticos importantes, presionaron al Estado por recursos fiscales adicionales, específicos y discrecionales, con los que ampliaron el empleo público y, con él, su propia base política. Los políticos, en general, pasaron gradualmente de ser la estrella esperanzadora de la nueva democracia a convertirse en un grupo privilegiado más, que utilizó el presupuesto estatal para financiar «la política» y, de paso, hacerse una situación.

Más allá de su importancia institucional, eran más bocas para alimentar y más puertas de acceso para otros aspirantes a los recursos estatales. Dejo para el próximo punto la otra gran novedad: las organizaciones de trabajadores desocupados. Señalo en cambio una novedad importante a lo largo de los cuarenta años de democracia en la relación entre el Estado y los intereses organizados.

La apertura de la economía y las grandes privatizaciones de empresas estatales de la presidencia de Carlos Menem abrieron un nuevo y muy atractivo escenario para expertos en gestionar el indispensable apoyo político para cada iniciativa. Los contemporáneos se escandalizaron con la visibilidad y la magnitud de este trueque de influencias por beneficios personales, que según la expresión de la época se canalizaban en la «carpa chica», manejada por gente muy próxima al presidente (el origen sirio libanés de su familia invitaba a esa metáfora). «Robar para la Corona» fue el gran eslogan del momento. Estos negocios, de beneficio rápido,

concluyeron con el cambio de gobierno en 1999, la crisis de 2001 y la lenta recuperación posterior.

Desde 2004, con Néstor Kirchner en la presidencia y una nueva era económica favorable, apareció otra forma de participación de los políticos en los beneficios generados por las decisiones estatales. Esta vez, el organizador y principal beneficiario fue el propio presidente, que participó en persona, o a través de un reducido grupo de allegados, de los beneficios de las decisiones estatales. Lo más conocido y ampliamente documentado es la obra pública, pero es difícil imaginar que no funcionara así, por ejemplo, con la reestatización de empresas públicas privatizadas u otros muchos negocios que dependían de aportes estatales. La clásica palabra «corrupción» quedó superada por la escala de esta intermediación, cuya gran novedad es que sus actores principales provenían no del mundo de los negocios sino del de la política, y va siendo remplazada por la «cleptocracia».

A esta altura, queda claro que el universo corporativo que registró Bustamante en 1988 se ha expandido, superando el ámbito empresarial, sindical o profesional, para desarrollarse en terrenos ubicados en las zonas grises de la ley o fuera de ella. En ese sentido, junto con muchos negocios pequeños o medianos, que se desarrollan con la complicidad de agentes de un Estado pulverizado, ha surgido otro gran actor corporativo: los grupos narcotraficantes o, simplemente, el narco. Una frase reciente de un ministro referida a esto —«han ganado la batalla, hemos perdido la batalla»— podría aplicarse a todo lo que tiene que ver con la relación entre el Estado, por un lado, y los intereses y los políticos gobernantes, por otro.

EL MUNDO DE LA POBREZA

Me ocuparé del conurbano bonaerense, por su peso relativo, pero también porque ha sido más estudiado. Al comienzo mismo de la democracia se descubrió que allí el hambre era un problema importante, y el gobierno de Alfonsín organizó el Programa Alimentario Nacional (PAN), para controlar una situación que parecía manejable por la democracia. Pronto se descubrió que la democracia no atenuaba las desigualdades sino que, con democracia, aumentaban. La experiencia de 1989, con la hiperinflación, y la de 2001, con la gran crisis, pusieron en evidencia un problema cuyas causas generales mencioné al principio, y que en el conurbano se traducía en desocupación elevada y crónica, empobrecimiento de capas importantes de los sectores medios, y nuevas migraciones de provincias o países limítrofes, porque la pobreza metropolitana era preferible a la de sus lugares de origen.

Dos cosas vinieron o se acentuaron con la democracia. La primera: la ausencia del Estado y de sus terminales en el mundo de la pobreza, principalmente la escuela, el hospital y la seguridad. Ocurrió por escasez general de recursos, elección de otras prioridades, falta de imaginación en la busca de paliativos, u otras muchas razones que puedan imaginarse. Pero el resultado es claro: la democracia no era la panacea sino, a menudo, la sustancia tóxica. La otra influencia —de la que ocuparé luego— tiene que ver con la política democrática, la participación ciudadana en los comicios, en el contexto de la pobreza y del decisionismo político.

La combinación de desocupación y ausencia estatal tuvo efectos acumulativos en dos sentidos: carencias y desorganización, por un lado, y ensayo de nuevas formas de organización, por otro. Si bien se trata de un mundo ajeno a la lógica de la sociedad formalizada, *mutatis mutandis* se trata de una

historia semejante a las organizaciones surgidas en la época de la inmigración masiva, a principios del siglo xx.

Las conocemos a través de una lente seguramente sesgada: los antropólogos y otros estudiosos que hacen trabajo de campo. Ellos nos hablan, por un lado, del carácter estructurador de las redes parentales y de las familias extensas, unidas a alguna forma de autoridad, probablemente patriarcal, y coincidentes con lazos de origen, que son muy fuertes en el caso de paraguayos o bolivianos. También, de una figura más moderna, ligada al territorio. Se trata del referente que, en un ámbito espacial estrictamente definido, se ocupa de solucionar problemas, ya sea de convivencia o de relación con el mundo externo, en espacial el estatal. Por otro lado, hay grupos organizados que «militan» y organizan: los católicos entre Cáritas y los «curas villeros», los «evangélicos», diversas ONG y finalmente grupos políticos, de izquierda o de algún sector del peronismo.

Sus problemas son en primer lugar la comida y otras necesidades básicas —merenderos, comedores, cuidado de hijos— y en un segundo escalón la organización de cooperativas de trabajo. Los militantes políticos aportan una novedad: organizarse para presionar a las autoridades y obtener subsidios, aplicados a las necesidades básicas y también al crecimiento de las organizaciones. Fuertemente contestatarias en sus orígenes, fueron adecuando sus prácticas a una presión menos violenta pero más sostenida. A esta lista se pueden agregar los grupos organizados para la delincuencia y, en una etapa superior, para el tráfico de drogas. Estos son los componentes, las opciones disponibles para personas o grupos, que las usan en distintas proporciones y combinaciones.

El «Estado ausente» interviene en este mundo de manera decisiva, al igual que la política. Los efectos sociales de la apertura económica, y particularmente la desocupación,

así como las primeras manifestaciones combativas de lo que empezaron a llamarse «piqueteros», colocaron el tema en la agenda de los años 90, cuando se esbozaron soluciones muy focalizadas, quizá experimentales. La crisis de 2001 llevó al presidente Duhalde a lanzar el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el primero de una serie de planes de alcances diversos, que combinaban el subsidio directo con otros objetivos —salud, educación, trabajo— que estaban muy lejos de la capacidad organizativa del Estado.

Los planes estimularon a las organizaciones de desocupados, que lograron instalarse como mediadores entre el Estado y los beneficiarios, y disponer de fondos para consolidar la organización y hacerla así más efectiva para presionar al Estado y lograr el aumento de los subsidios. La relación entre las organizaciones y sus adherentes es todo un tema, que puede mirarse desde diferentes perspectivas, entre la condena y la alabanza. En cambio, la relación entre el Estado y las organizaciones piqueteras —muchas y en competencia— se asemeja mucho más a lo conocido en el mundo corporativo. En suma, esta política ha generado una nueva corporación que ya ocupa lugares en la administración del Estado.

LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

La política democrática, y su derivación hacia un autoritarismo plebiscitario, puso en primer plano el modo como los gobernantes construyen el sufragio que lo legitima y asegura su supervivencia. El Estado siempre proveyó a sus gobernantes de un plus en la competencia electoral, y el llamado genéricamente «clientelismo» es históricamente constituyente de la política democrática en todo el mundo occidental. De modo que no se trata solo de una crítica moral o un lamento por la corrupción, sino de observar de qué manera las

prácticas se adaptan al nuevo mundo de la pobreza, donde la ciudadanía consciente, constitutiva de la construcción democrática de 1983, está ausente.

Las organizaciones sociales son probadamente eficaces para movilizar a sus miembros en sus reclamos por planes, combinando el recurso a la solidaridad con la amenaza de excluirlos de la lista de beneficiarios. Pero eso no alcanza para trasmutarlos en votantes en las ocasiones singulares de las elecciones, cuando tienen que afrontar la competencia de muchos otros demandantes del voto. Se trata de una relación ocasional, de la que se esperan otros beneficios, específicos, o que movilizan otras lealtades.

Pero además, es el momento cuando desde el Estado, quienes son incapaces de acciones de más largo plazo, tienen a su disposición infinidad de recursos para lograr esa suerte de transmutación, de eucaristía, que se da en el cuarto oscuro. Es otro gran tema de los investigadores de campo, que tiene que ver —entre otras muchas cosas, como la dimensión religiosa de lo político— con el contacto del extremo más fino del aparato político —el puntero— con la punta destacada del mundo social: el referente. Es una relación compleja —la palabra clientelismo no da cuenta de todos sus matices— que implica distribución de recursos pero también activación de solidaridades compartidas e instrumentación de discursos políticos más generales.

Es una verdad obvia que quienes militan o han militado en el peronismo conocen mucho más de esto que quienes se formaron en otros universos políticos; y que si aquellos optan por mudarse a alguno de estos nuevos territorios cuentan dentro de ellos con un capital político cultural imbatible. Lo cierto es que desde 1989 —y con muy escasas excepciones— la administración del Estado —el central, el provincial y el local— hace funcionar eficientemente esta máquina.

Hay un tercer terreno donde la presencia del Estado se hace sentir. «Estado ausente» sería casi un ideal en la situación actual, en la que los agentes locales de ese Estado, desembarazados de toda atadura institucional y libres de controles, utilizan activamente los recursos estatales para intervenir en la enorme zona ilegal, la «zona marrón» de la que hablaba Guillermo O'Donnell. Hay autoridades locales, policías, jueces y funcionarios participando en la ocupación de tierras, en el ejercicio de grandes mercados ilegales, como La Salada o Claypole, en el robo de automotores, en el contrabando y, finalmente en el narcotráfico, un problema que se ha ganado un lugar propio, y que tiene una de sus bases en el mundo de los conurbanos.

CONCLUSIÓN

En suma, en la nueva Argentina, que ya tiene más de cuarenta años, los cambios en la sociedad remiten a acciones importantes del Estado en dos grandes territorios: la consolidación de las corporaciones y la conformación de un mundo de la pobreza que vive a la intemperie, donde también florecen las corporaciones y en el que se cosechan sufrágios. Hay muchas causas, pero hay una específica: un Estado destrozado, que está ausente allí donde debería estar pero está muy presente y activo allí donde los gobernantes lo han empujado. El Estado es un instrumento, manejado por sus gobernantes. Desde 1983 estos son elegidos de manera democrática. En sus comienzos fue una democracia republicana, que gradualmente derivó en un decisionismo democrático, y luego en un régimen autocrático, hoy en disgregación. La democracia no es la panacea, sino parte de un problema

que, según tratamos de mostrar, anida en las relaciones entre el Estado y esa agigantada dimensión corporativa de la sociedad.

Señalarlo —como hicimos— ayuda a entender las limitaciones de nuestra democracia y, a la vez, señala el principal obstáculo de cualquier proyecto para mejorarla.