
Qué pensábamos de las instituciones democráticas en 1983 y cuánto nos equivocamos

Andres Malamud*

Resumen

El trabajo analiza cómo cambiaron las percepciones y realidades de la política, la economía y la sociedad en Argentina desde la transición. El autor menciona siete puntos clave: (1) percepción del presidencialismo como problema para la estabilidad democrática, (2) asimetría de la "doble transición" política y económica, (3) persistencia de los partidos políticos, (4) disminución del poder de los gobernadores provinciales y centralización de las decisiones en Buenos Aires, (5) modificaciones de las carreras políticas, (6) transformación de la base social del peronismo, y (7) reducción de la violencia política y emergencia de la incompetencia como problema para la gestión gubernamental.

Palabras clave: transición democrática, presidencialismo, centralización de decisiones, gestión gubernamental.

What we thought of democratic institutions in 1983 and how much we were wrong

Abstract

The paper analyzes how perceptions and realities of politics, the economy and society in Argentina have changed since the transition. The author mentions seven key points: (1) perception of presidentialism as a problem for democratic stability, (2) asymmetry of the political and economic "double transition", (3) persistence of political parties, (4) decrease in the power of provincial governors and centralization of decisions in Buenos Aires, (5) changes in political careers, (6) transformation of the social base of Peronism, and (7) reduction of political violence and emergence of incompetence as a problem for government management.

Key words: Democratic Transition, Presidentialism, Centralized Decision Making, Governmental Management.

*Universidad de Lisboa. amalamud@ics.ulisboa.pt

En esta breve disertación voy a tratar siete aspectos respecto de la transición democrática. Primero, el presidencialismo. Inicialmente se consideraba problemático, razón que llevó a Raúl Alfonsín a convocar expertos nacionales e internacionales para abordar el tema. Se pensaba que la rigidez del presidencialismo conllevaba a la inestabilidad: los juristas lo llamaron "hiperpresidencialismo". Pero durante la transición se evidenció que el presidencialismo en Argentina no quebró la democracia, y tampoco la quebró en la mayor parte de América Latina. En contraste, hay parlamentarismos en Europa que hoy no son tan democráticos, como Hungría. En todo caso, importa entender que lo que pensábamos que era obvio, que "con presidencialismo no se puede mantener la democracia", era falso. El presidencialismo se torna compatible con la democracia a través de mecanismos institucionales complementarios, a través de la acción de los agentes y a través del aprendizaje.

La segunda cuestión que quiero plantear es la doble transición, que al decir de Juan Carlos Portantiero, sugería que Alfonsín estaba liderando dos procesos de cambio en lugar de uno: el proceso político de la dictadura a la democracia, y el proceso económico de un modelo de acumulación agotado a otro desconocido. El destino de la economía era incierto. Desde 1930 hasta 1983 hubo inestabilidad política, incluyendo seis golpes de Estado con dos modelos económicos que se sucedieron: el agroexportador, que se agotó en los años treinta, y el industrial sustitutivo, que caducó en la década de 1970. Si bien la democracia se consolidó entre 1989, con la alternancia, y 1990, cuando las fuerzas armadas reprimieron a los amotinados por orden del presidente Menem, la transición económica aún sigue en curso. Había efectivamente dos transiciones, pero la segunda está inconclusa y no sabemos hacia dónde se dirige.

La tercera cuestión tiene que ver con una aprensión de los militantes del radicalismo, que en esa época veían que los partidos que lideraban la transición, cuando tenían éxito, se extinguían. Y eso lo observaban primariamente en España, en la UCD, el partido de Adolfo Suárez, pero también estaban atentos a lo que estaba pasando con el APRA peruano, que por un momento saltó a la estratósfera de popularidad y todos querían tener un presidente como Alan García – aunque Perú terminó teniendo militares como el sargento García.

El APRA desapareció durante un tiempo. Solo volvió a la vida con el mismo Alan García en un segundo mandato, diferente del primero, para después desaparecer otra vez. En todo caso, el radicalismo no se extinguió: se lo sigue encontrando en municipios, gobernaciones, legislaturas y alianzas presidenciales. ¿Es mérito propio? No solamente: la Argentina tiene un conjunto de instituciones electorales muy restrictivas, que le hacen la vida difícil a los *outsiders* y se la facilitan a los que ya entraron.

Torcuato Di Tella sostenía la idea de que la Argentina tenía que ordenarse en función de un partido de izquierda y un partido de derecha, y no de radicales y peronistas, que son todo y nada al mismo tiempo. Hoy alguien podría decir: finalmente, está la coalición de derecha y está la coalición de Sergio Massa, que sería de izquierda. Pero, si se observa bien, lo que siempre definió el voto en la Argentina es la sociología, no la ideología. Los municipios del Gran Buenos Aires donde ganó Macri en 2015 son aquellos donde

ganó Alfonsín en 1983. Los intendentes radicales de 1983 son intendentes cambiemitas de 2015 en los mismos distritos. Ganó un socialdemócrata en 1983 y alguien de otra orientación en 2015, y fue en más o menos los mismos distritos. Esto lleva a pensar que Torcuato Di Tella tuvo razón en un aspecto, aunque era el menos relevante para él: sigue habiendo dos partidos – hoy los llamamos espacios – mayoritarios, pero no se ordenan necesariamente por la ideología.

La cuarta cuestión es la confederación de gobernadores. Se ha estudiado, a fines del siglo XIX, la formación del Estado nacional y las situaciones provinciales (especialmente autores como Natalio Botana y Oscar Oszlak). El Estado nacional penetra en el territorio, y en ese contexto, los gobernadores coordinan, negocian con el presidente e imponen condiciones.

En 2001, la confederación de gobernadores nombró dos presidentes en diez días. Inicialmente, las provincias peronistas más pequeñas impusieron a Adolfo Rodríguez Saá, quien no se destacó por el éxito; luego, las provincias grandes nombraron a Duhalde. Las provincias más pequeñas eran once, mientras que las grandes eran tres (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Los gobernadores tenían la capacidad de designar al presidente, y todos los candidatos con posibilidades eran gobernadores. Observemos desde 1989 en adelante: Eduardo Angeloz y Carlos Menem en 1989; José Octavio Bordón y Horacio Massaccesi en 1995; Eduardo Duhalde y Fernando de la Rúa en 1989. En realidad, De la Rúa era jefe de gobierno, pero por equivalencia funcional y para simplificar los llamamos gobernadores. Salvo cuando somos opositores, en cuyo caso los llamamos intendentes.

¿Dónde se encontraban los gobernadores candidatos en el contexto de las elecciones de 2023? Horacio Larreta es uno, y también Juan Schiaretti, aunque nos referimos a candidatos con posibilidades. Además, hay un ministro, que va acompañado en la fórmula por otro ministro, y enfrente hay alguien que fue dos veces ministra de dos presidentes diferentes. La tercera fórmula está compuesta por dos diputados nacionales. Se rompió ese poder territorial que tenían los gobernadores. Sólo el 45% de los argentinos vive en las dos Buenos Aires, capital y provincia, pero cerca del 90% del gabinete proviene de esas dos regiones. El interior parece haber perdido relevancia; vivimos en un país AMBA céntrico. Fueron tres líderes porteños quienes nos encerraron durante la pandemia: el presidente, el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires y el gobernador de la provincia de Buenos Aires. Todo se maneja desde el Obelisco.

La confederación de gobernadores ya no tiene más poder. No estábamos equivocados entonces, pero la situación cambió. Es muy interesante esa expresión que dice que al irte de la Argentina veinte días, cuando regresas todo cambió, pero, si te ausentas veinte años, cuando regresas está todo igual. Sin embargo, sí hemos experimentado cambios. Los gobernadores no tienen el poder que tenían de ser los únicos presidenciables o los grandes electores – aunque quizás los electores de las provincias sigan teniendo ese poder.

Esto se vincula con el quinto punto: las carreras políticas. Antes pensábamos que había un *cursus honorum*: uno empezaba siendo intendente de su pueblo, después gobernador de su provincia y finalmente, presidente de la Nación. Néstor Kirchner es un ejemplo paradigmático. Se asumía que así se aprendía, se creaban redes y se acumulaba experiencia. Pero eso

cambió. Por lo menos, los intendentes bonaerenses nunca son gobernadores, salvo cuando vienen de la vicepresidencia, y los gobernadores bonaerenses nunca llegan a la presidencia por medio del voto. Las carreras políticas son distintas, no se hacen como antes. Casi todas tienen su base en la ciudad de Buenos Aires. Todos son porteños o intentan aparentarlo. Y notablemente, se exportan porteños para gobernar la Provincia de Buenos Aires y, a veces, bonaerenses para gobernar la Capital. El electorado parece aceptar que la General Paz funcione como una puerta giratoria.

El sexto punto refiere al pase de la sociedad del salario a la sociedad del subsidio. Aunque parece exagerado, lo que me interesa enfatizar es lo que argumentaron, con distintos conceptos, Juan Carlos Torre, Eduardo Fianza y Rodrigo Zarazaga: la división de la base social del peronismo entre el sindicalismo y las organizaciones sociales, que incluso cuentan con un precandidato a presidente. Los sindicalistas carecen de un aspirante presidencial, mientras que las organizaciones sociales lo tienen.

Es iluminadora la disputa entre Alfonsín y Saúl Ubaldini. Cuando Ubaldini solicitaba aumento salarial, Alfonsín le explicaba que, al subir los salarios, las empresas aumentarían los precios, generando inflación y dejándolos en la misma situación. A ello Ubaldini respondía: "Puede ser, pero el aumento salarial me lo agradecen a mí y de la inflación lo culpan a usted". En la actualidad, las organizaciones sociales representan a los excluidos, entrando muchas veces en conflicto con los sindicatos, que representan a los privilegiados que están incluidos en el mercado formal.

Y la última cuestión que quiero destacar es la violencia política y social. La Argentina era un país donde abundaban aquellos que hoy rinden homenaje a los hijos de la generación diezmada. Era una sociedad violenta, de un lado y del otro, sin que esto abone la teoría de los dos demonios – la violencia ilegal siempre es peor cuando proviene del Estado. En contraste, hoy en día es una de las sociedades más pacíficas del continente, con la menor tasa de homicidios de América Latina después de Chile y menos homicidios per cápita que los Estados Unidos. Esta tendencia a la baja se mantiene desde hace trece años, independientemente del gobierno de turno. Tanto con Sabina Frederick como con Patricia Bullrich, los homicidios disminuyeron. Y el nivel de violencia política es prácticamente nulo: En Argentina, nadie arriesga la vida por ser candidato en una elección. Algo estamos haciendo bien.

Y lo que viene ahora es importante, porque no lo sabíamos. Siempre creímos que el problema de la Argentina era la violencia, y estábamos en lo correcto, pero ahora el problema es la incompetencia. Tenemos un problema mucho menor que resolver en comparación con el pasado. Nunca nos imaginamos que el problema ya no sería nuestra incapacidad para convivir, sino para gobernar.