

José Emilio Graglia

# La democracia ganada

Las crisis que nos quedan  
son los consensos que nos faltan





# **La democracia ganada**

*Las crisis que nos quedan  
son los consensos que nos faltan*

**JOSÉ EMILIO GRAGLIA**

Graglia, José Emilio

La democracia ganada : las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan / José Emilio Graglia. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

280 p. ; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-1285-98-3

1. Política Argentina. I. Título.

CDD 320.0982

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

[www.kas.de/argentina](http://www.kas.de/argentina)

[info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)

ISBN: 978-987-1285-98-3

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.

Diciembre 2020

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Agradecimientos.....  | 11 |
| Prólogo .....   | 15 |
| Consensos básicos: ¿fe o voluntad? <i>Carlos Fara</i> ..... | 17 |
| Presentación .....  | 23 |
| Color esperanza .....                                       | 23 |
| Lo primero que se gana.....                                 | 26 |
| <br>  |    |
| PRIMERA PARTE. PODEMOS SER MEJORES.....                     | 31 |
| Capítulo 1. Claroscuros .....                               | 33 |
| 1. Progresos y retrocesos.....                              | 35 |
| 2. El vaso medio lleno .....                                | 38 |
| 3. A diestra y siniestra .....                              | 41 |
| 4. El tesoro perdido.....                                   | 45 |
| 5. Nueve intentos.....                                      | 49 |
| Capítulo 2. De dónde venimos .....                          | 53 |
| 1. De la Revolución a la Independencia .....                | 55 |
| 2. De la Independencia a la Constitución.....               | 58 |
| 3. De la Constitución al gobierno popular .....             | 61 |
| 4. De Yrigoyen a Perón .....                                | 65 |
| 5. Perón y los peronismos.....                              | 68 |
| <br>  |    |
| SEGUNDA PARTE. SER Y PARECER.....                           | 73 |
| Capítulo 1. La democracia ética.....                        | 75 |
| 1. Ahora Alfonsín.....                                      | 77 |
| 2. La recuperación.....                                     | 80 |
| 3. La condena a los dictadores.....                         | 82 |
| 4. La continuidad de las instituciones.....                 | 85 |
| 5. La hiperinflación.....                                   | 88 |

|   |     |
|---|-----|
| Capítulo 2. La democracia cosmética.....            | 91  |
| 1. Menem llega y sigue.....                         | 93  |
| 2. No nos iba a defraudar.....                      | 97  |
| 3. Bandera de remate .....                          | 99  |
| 4. Del “uno a uno” al Pacto de Olivos .....         | 102 |
| 5. Reforma, reelección y ocaso .....                | 105 |
| <br>  |     |
| TERCERA PARTE. DONDE HUBO FUEGO, CENIZAS QUEDAN ... | 109 |
| Capítulo 1. La democracia en llamas.....            | 111 |
| 1. La primera alianza.....                          | 113 |
| 2. Eran más, pero no mejores .....                  | 116 |
| 3. Menos de lo mismo.....                           | 118 |
| 4. Otra vez Cavallo .....                           | 121 |
| 5. De la Banelco al helicóptero .....               | 124 |
| Capítulo 2. La democracia en ruinas.....            | 127 |
| 1. La semana de Rodríguez Saá .....                 | 129 |
| 2. Calle angosta.....                               | 131 |
| 3. Duhalde y el cambio de modelo.....               | 134 |
| 4. El sepelio de la convertibilidad.....            | 136 |
| 5. Diálogo y emergencia.....                        | 139 |
| <br>  |     |
| CUARTA PARTE. LA DEMOKRACIA .....                   | 143 |
| Capítulo 1. La democracia épica.....                | 145 |
| 1. Kirchner inicia .....                            | 147 |
| 2. En busca de la legitimidad .....                 | 150 |
| 3. ¡Es la economía, muchachos!.....                 | 153 |
| 4. El legado.....                                   | 156 |
| 5. Asignaturas pendientes.....                      | 159 |
| Capítulo 2. La democracia crispada .....            | 163 |
| 1. Ella .....                                       | 165 |
| 2. La sucesora.....                                 | 169 |
| 3. Malos inicios.....                               | 172 |
| 4. No estaba muerta... ..                           | 175 |
| 5. ¡54%!.....                                       | 178 |

|  |         |
|--|---------|
| QUINTA PARTE. EL PÉNDULO .....                       | 181     |
| Capítulo 1. La democracia prometida .....            | 183     |
| 1. Siempre hay una primera vez.....                  | 185     |
| 2. Los 70 años tan temidos.....                      | 188     |
| 3. Nace una estrella.....                            | 191     |
| 4. Mejor que prometer es cumplir .....               | 194     |
| 5. Debut y despedida .....                           | 197     |
| Capítulo 2. La democracia en ciernes.....            | 201     |
| 1. Volver a empezar .....                            | 203     |
| 2. Sorpresa y media .....                            | 206     |
| 3. Una deuda impagable .....                         | 209     |
| 4. Una pandemia inesperada .....                     | 211     |
| 5. En busca del equilibrio.....                      | 215     |
| <br>SEXTA PARTE. DE LAS CRISIS A LOS CONSENSOS ..... | <br>219 |
| Capítulo 1. Las crisis que nos quedan .....          | 221     |
| 1. Atrapada con salida .....                         | 223     |
| 2. La crisis ética .....                             | 227     |
| 3. La crisis política .....                          | 230     |
| 4. La crisis de las prioridades .....                | 234     |
| 5. La crisis de las instituciones .....              | 238     |
| Capítulo 2. Los consensos que nos faltan .....       | 243     |
| 1. El futuro es hoy.....                             | 245     |
| 2. Consensos para una ética de mínimos .....         | 249     |
| 3. Consensos para una alianza estratégica .....      | 253     |
| 4. Consensos para un desarrollo integral .....       | 256     |
| 5. Consensos para una democracia real .....          | 261     |
| <br>Epílogo.....                                     | <br>265 |
| Liberales y populares.....                           | 265     |
| Puntos de encuentro .....                            | 268     |
| <br>Bibliografía.....                                | <br>273 |





*A mis hijos y a mi hija,  
Leandro, Ignacio y María Agustina,  
nacidos y criados en democracia.*



## AGRADECIMIENTOS

A las amigas y los amigos de la Fundación Konrad Adenauer, especialmente a Olaf Jacob, por su inspiración y aliento, y a Mónica Bing, por el respeto y el apoyo de siempre.



Felices los pobres de corazón,  
porque el reino de los cielos les pertenece.  
Felices los afligidos,  
porque serán consolados.  
Felices los desposeídos,  
porque heredarán la tierra.  
Felices los que tienen hambre y sed de justicia,  
porque serán saciados.  
Felices los misericordiosos,  
porque serán tratados con misericordia.  
Felices los limpios de corazón,  
porque verán a Dios.  
Felices los que trabajan por la paz,  
porque se llamarán hijos de Dios.  
Felices los perseguidos por causa del bien,  
porque el reino de los cielos les pertenece.

Mt 5, 3-10



## PRÓLOGO

La esperanza de superar las crisis recurrentes que sacuden a nuestro país recorre las casi trescientas páginas de este exhaustivo pero al mismo tiempo ameno análisis.

Consenso y puntos de encuentro son los términos clave en el recorrido que presenta el autor, que, sin ofender pero sin hacer concesiones, recorre la historia argentina con la intención de explicar nuestra dinámica sociopolítica actual.

En un balance entre narración y documentación, desarticula sentidos comunes instalados en la sociedad argentina. Uno de esos sentidos comunes es el de que las convicciones pasan por la polarización y las “grietas” que se han instalado en la Argentina. Frente a esto, se propone moderación y equilibrio para poder construir consensos.

Asimismo, la licuación de las diferencias entre enemigo y adversario han transformado la convivencia entre fuerzas políticas y actores sociales. Hacer hincapié en esta distinción es clave para sentar las bases de un diálogo que no repose en falacias y mezquindades cuyo objeto es la eliminación del otro de la escena política.

Es de destacar la profunda inspiración humanista cristiana del trabajo de José Emilio Graglia, porque no hay democracia real sin el horizonte del bien común y la dignidad humana.

Olaf Jacob

REPRESENTANTE DE LA  
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER  
EN LA ARGENTINA





## CONSENSOS BÁSICOS: ¿FE O VOLUNTAD?

Argentina no es un paciente terminal, pero de a ratos parece serlo. Tiene la manía de cometer excesos: toma y come demás, no toma los remedios que le indicó el médico y cada dos por tres lo tienen que internar. Después sale estabilizado (nunca “como nuevo”), se siente bien, se confía y vuelve a caer en los excesos. El galeno le dice que si no cambia, en algún momento puede tener una recaída peor que las anteriores y exigir cirugía urgente, hasta incluso algún trasplante.

Cuando parecía que estuvo al borde la muerte, el paciente se “pegó un julepe de padre y señor nuestro” y parecía que había recapacitado. Se portó mejor, tomó los remedios, hizo algunos cambios de hábitos y parecía que era otro. Pero tarde o temprano cayó en los excesos que lo caracterizan históricamente. Hasta ahí va la analogía, porque los seres humanos tarde o temprano fallecen, pero los países y las sociedades no.

¿Estamos “condenados al éxito” o al fracaso? Otra muestra de los excesos: todo o nada, blanco o negro, Dios o el diablo, la gloria o Devoto, la agonía o el éxtasis. Los que pasamos los cincuenta y pico sabemos que la vida no es ni una cosa ni la otra, sino que todo tiene matices y “la verdad” posee diversas aristas, complejas para simplificar. Como reza el famoso poema de Kipling “Carta a un hijo”: “Si puedes encontrarte con el triunfo y la derrota, y tratar de la misma manera a esos dos impostores”.

El mundo globalizado es una fase de la historia muy distinta a cualquier otra que hayamos experimentado, por eso nadie tiene “la solución” a los desafíos que genera. Lo que es seguro es que es un gran

generador de oportunidades y riesgos de manera continua, donde las reglas se escriben todo el tiempo. Por eso no hay ganadores y perdedores definitivos. Países que parecían destinados a la subestimación permanente, hoy son interesantes modelos (España, Portugal, Irlanda). Ni hablar de la recuperación de la Alemania de posguerra de la mano de Adenauer.

A mediados de la década del 80, a Islandia en Europa la llamaban “África con hielo”, dado su carácter pobre y marginal dentro del mundo. No fue hace mucho, sino cuando nosotros estábamos en plena primavera democrática. Empezó a cambiar hacia los 90. En 2008 sufrió mucho la crisis financiera internacional porque se sobregiraron, pero se recompusieron rápidamente. Hoy es uno de esos modelos a seguir. Como Finlandia, que cuando Argentina era “el granero del mundo”, era un país rural y pobre. En los 90 tuvo una crisis fenomenal. Hoy su sistema educativo es ejemplo a nivel mundial.

A partir de estas reflexiones en mi cabeza leí esta obra de José Emilio Graglia. Diría que son dos libros en uno: por un lado, el del análisis y las recetas para que el paciente no repita su karma; por el otro, el de las reflexiones más filosóficas sobre de dónde venimos y dónde estamos. Ambos coexisten en todos los capítulos y son consideraciones indivisibles, como un organismo integrado por cuerpo y alma, por razón y sentimiento, por órganos y psiquis.

José Emilio no se la hace fácil a los lectores, porque desde el vamos no acepta las antinomias fáciles de la zona de confort de cada uno. No se engancha con “es el... (peronismo, radicalismo, liberalismo, populismo), estúpido”, sino que rescata la esencia convocante de dos grandes corrientes: la popular y la liberal. No se acomoda tontamente en el planteo maniqueo, sino que ataca los excesos de ambas, sus malformaciones, y las pone en el centro de la cuestión.

Así, lista un esquema base de cuatro grandes consensos y los desarrolla con detalle, como si fuese un documento de unidad nacional más que un programa de gobierno. Si se me permite el exceso, José Emilio sienta unas nuevas “Bases”, cual Alberdi, para el siglo XIX. Sin que se ofendan los alberdianos, lo cierto es que Argentina necesita sí o sí re-discutir cómo se organiza para aprovechar todo su potencial y encarar un camino de desarrollo con inclusión desechando antinomias contra-productivas. El modelo de 1853 se extinguió hace mucho, igual que el de 1946. Desde los 70 navegamos de crisis en crisis.

Lo primero que me viene a la cabeza cuando tomo distancia de los detalles de la obra es una gran mirada aristotélica, buscando “el justo medio” entre dos extremos: capital y trabajo, libertad e igualdad, etc. O, como tradujo Perón al lenguaje político vernáculo: “todo en su medida y armoniosamente”. Sabiamente señala que el bien común no es el bien para todos, ni siquiera para la mayoría, sino el mínimo común denominador para que cada uno pueda desarrollarse en un marco de libertad y solidaridad. Desde ahí desemboca en cuatro consensos básicos y todos los factores que les deben dar vida. El libro nos expone una larga lista de cuestiones, diría, imprescindibles para cualquiera que pretenda gobernar la Argentina.

Sin querer *spoilear*, el autor se pregunta cómo se pone en marcha todo esto (la pregunta del millón). Da algunas pistas que, desde mi posición de consultor, valoro especialmente. Un factor es el *timing*, porque José Emilio cree en el “paso a paso”, no en la utópica esperanza de lograrlo de un día para el otro, de un saque. Estas grandes aspiraciones siempre son un largo proceso, con marchas y contra-marchas, nunca es lineal. Es una gran advertencia para ansiosos, porque da cuenta de la complejidad y de la tarea de orfebre que se debe realizar para concretarlo. La no concreción inmediata, lisa y llana, exenta de conflictos, no debe desilusionar a los actores. Es, precisamente, su temple el carácter clave.

El segundo factor es el carácter sincrónico de los consensos. No se trata de que ocurran todos juntos. El autor señala que eso sería “imposible e insostenible”. Es muy interesante, porque las ciencias sociales nos advierten de las dificultades que han tenido las grandes revoluciones a lo largo de la historia para que se acepten y asienten grandes cambios. Precisamente, algo que garantiza la democracia son cambios incrementales consensuados. Las sociedades no se adaptan a transformaciones de gran magnitud de un día para el otro: siempre se generan rechazos por parte de aquellos que se encuentran cómodos con el *statu quo* o el estado de crisis permanente.

Esto último me lleva a hacer un apunte sobre la responsabilidad de los argentinos y las argentinas. La dirigencia política es fruto de los valores y los estilos de una comunidad. La argentina es bastante conflictiva, no es sencillo conducirla, seducirla con cambios necesarios y articularla. La cultura del conflicto y la limitación para generar acuerdos ocurre en toda organización donde se asignan recursos escasos. La actitud intransigente, el excesivo apego a las propias convicciones, la mala imagen que tienen las palabras negociar, acordar, pactar, tampoco le hacen un favor a la búsqueda de consensos: nunca faltarán las acusaciones de traición, entrega, bajar las banderas, etc. Por lo tanto, el factor cultural no debe dejarse de lado.

Otra advertencia es el contexto de cultura política regional. Ya sé que “mal de muchos, consuelo de tontos”, pero lo cierto es que vivimos en la región más desigual y más violenta del planeta, con históricos déficits estructurales en materia de solidez institucional, transparencia, eficiencia estatal y caudillismos. Tengamos en cuenta que no es fácil “salvarse solo” si la región no reacciona en su conjunto. Lamentablemente, desde los procesos de independencia hasta acá los proyectos de integración regional siempre tuvieron dificultad de concretarse. Eso no juega a favor, sin pretender echarle la culpa a ningún factor extra nacional.

Más allá de lo que sucede en la Argentina y la región, el mundo ha entrado en un proceso de progresiva fragmentación en los últimos treinta años, por una combinación de factores donde juegan un rol preponderante la globalización y las transformaciones en los procesos productivos, acentuadas estas últimas por la revolución industrial 4.0. Esta fase histórica ha ido dinamitando los denominadores comunes de las sociedades, profundizando los valores individualistas. Eso hace que se hayan ido perdiendo consensos básicos en todos lados, mucho más aún en aquellas latitudes donde la consolidación democrática es más débil (como América Latina). Frente a esto han aparecido dos tipos de fenómenos políticos: los que abusan de la fragmentación para polarizar apelando a miradas nostálgicas sobre un orden perdido e idealizado (Trump, Bolsonaro) y quienes han predicado síntesis ideológicas más o menos felices (la tercera vía de Blair, el proyecto liberal social de Macron). Lo señalo para ser bien realistas sobre los desafíos que implica la construcción de consensos en el mundo de la inteligencia artificial, la biología sintética y el *blockchain*.

Por último, José Emilio Graglia apunta a la gran oportunidad que representa la pandemia, ya que todos estamos obligados a salir de nuestras respectivas zonas de confort, no solo en el corto, sino también en el largo plazo. Cuando el conjunto del contexto está en cuestionamiento, es un buen momento para revisar todo lo que nos definió como comunidad hasta el momento. Dicho en términos vulgares, ya que tenemos que hacer reformas, hagamos también las que tenemos pendientes. Por eso es tan importante y oportuno este libro.

Me queda rondando en la cabeza una frase síntesis clave de la obra: las crisis que nos rodean son los consensos que nos faltan. Todas las sociedades llevamos algún demonio interno que debemos exorcizar. Más de una visitó el infierno y se curó de espanto. Me gustaría pensar que las sucesivas crisis terminales que experimentó la Argentina

sean su propio infierno, y que estemos camino a un purgatorio para después ser dignos de entrar al Reino de los Cielos, si me permiten la analogía religiosa. Pero lo más importante es que me gustaría que no sea una cuestión de fe, sino de voluntad.

Carlos Fara  
DIRECTOR DE FARA VEGGETI

# PRESENTACIÓN

## **Color esperanza**

En 1985, siendo estudiante de cuarto año de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, gracias al apoyo de mis padres y de mi esposa (por aquellos años, mi novia), pude publicar mi primer libro. Se llamaba *El movimiento nacional* y mostraba al radicalismo y al justicialismo como las dos grandes fuerzas políticas populares de la historia argentina, y planteaba la necesidad y urgencia de un entendimiento entre ambas. Ninguna editorial quiso publicar el libro de un estudiante, obviamente. Entonces, nosotros fotocopiábamos cada una de las páginas de cada uno de los ejemplares y, luego, en la mesa del living, procedimos a la confección de cada ejemplar.

A la hora de emprender la publicación de este nuevo libro que hoy les presento, más de treinta y cinco años después, mis sensaciones son muchas y diversas. Contradictorias. Veo a aquel joven estudiante universitario, sinceramente ilusionado con el radicalismo alfonsinista, con la nueva democracia recuperada y con el futuro del país, a pesar de las dificultades de entonces. Después de cursar toda mi escuela secundaria durante la dictadura, estaba estudiando ciencia política, militando en el centro de estudiantes y disfrutando de los derechos y las libertades recuperados. De pronto, vuelvo al presente y veo a este profesor universitario, perplejo, tratando de entender y de explicar por qué las cosas no han sido como las soñamos.

Desde aquellos años, he vivido apasionadamente cada uno de los momentos de nuestra democracia, desde la investigación y la docencia y, también, desde la gestión pública, ejecutiva y legislativa. Gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, he podido escribir, compilar y publicar varios libros; dieciséis, si mal no recuerdo. Todos son diferentes, pero este es diferente a todos. Ha sido escrito no una, sino cientos de veces. Cada párrafo es el resultado de muchos otros que he borrado, reescrito y vuelto a borrar. No me ha sido fácil elegir cuáles son los hechos a destacar de un gobierno y, mucho menos, evaluar sus consecuencias. He tratado de escribirlo con sinceridad, sin ofender a nadie, pero, a la vez, sin ocultar mis sentimientos y pensamientos.

Si alguien se siente ofendido por lo que describo o interpreto, desde ya, le pido perdón. Muchas veces, tratar de ir por el medio, lejos de recolectar elogios, provoca malhumores de quienes van por los extremos, queriendo o sin querer. Particularmente en Argentina, donde, lamentablemente, los enfoques moderados son vistos como una indefinición de intelectuales timoratos y donde la búsqueda del equilibrio entre los extremos es considerada como una vacilación de dirigentes pusilánimes. En rigor, para mí, la moderación y el equilibrio son las muestras más cabales de honestidad intelectual y de valentía política, pilares de la reconstrucción que este país clama y reclama.

Muchas veces, en mis clases de política y políticas públicas, cuando critico los defectos de las políticas neoliberales, algunos esbozan una sonrisa y otros fruncen el ceño. A continuación, cuando critico los excesos de las políticas populistas, sucede lo mismo, pero al revés, los sonrientes se enfadan y los ceñudos se alegran. Finalmente, cuando trato de establecer puntos de encuentro, las sonrisas esbozadas son las menos y los ceños fruncidos son los más. No deja de llamarme poderosamente la atención cuánto disfrutamos de la crítica al pensamiento ajeno y cuánto repelemos la crítica al pensamiento



propio, consciente o inconscientemente. Tal vez, ese es nuestro talón de Aquiles.

Al iniciar la escritura de este libro, Alberto Fernández asumía como presidente de la Nación y Cristina Fernández, como vicepresidenta. Por entonces, diciembre de 2019, me planteaba muchas dudas sobre el futuro del país. Para empezar, las derivadas del inicio de un nuevo mandato presidencial, el undécimo en treinta y seis años. Pero, además, me asaltaban muchas preocupaciones por las circunstancias del recambio institucional. El país estaba devastado por una deuda impagable, por la recesión, la inflación y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el aumento del desempleo y del trabajo en negro, el incremento de la desigualdad, la pobreza y la indigencia. Un panorama realmente preocupante.

Mauricio Macri había perdido su reelección, en primera vuelta. Por el mismo voto que lo había puesto en ese lugar cuatro años antes, en medio de grandes expectativas de cambio que nunca se realizaron, desafortunadamente para él, sus seguidores y todos los argentinos de buena voluntad. En su lugar asumía un mandatario que nueve meses antes no figuraba ni siquiera entre los posibles candidatos a la presidencia, secundado por una mandataria que había ocupado ese lugar durante ocho años. Los interrogantes estaban a flor de piel. ¿Había ganado Cristina Fernández o había perdido Mauricio Macri? ¿Volvía ella o se iniciaba una nueva etapa?

Mientras escribía los primeros renglones y lucubraba respecto al futuro gobierno de “los Fernández” y al rol del macrismo como oposición, desde China, empezaban a hablar de un nuevo virus que, pronto, se declararía como una pandemia: el nuevo coronavirus, que, ahora, conocemos como Covid-19. Este libro ha sido escrito durante esa pandemia, en medio de la incertidumbre, entre heroicidades y miserabilidades. En Argentina y el mundo, unos despreciaron el im-

pacto sanitario de la pandemia y otros menospreciaron los efectos económicos y sociales de la cuarentena (o el confinamiento). Un año y medio después, no hemos salido de ese dilema inconducente, mientras esperamos que las campañas de vacunación y los cuidados individuales eviten males mayores.

## **Lo primero que se gana**

En medio de esa situación excepcionalísima, he escrito cada palabra con una inmensa esperanza. Muchas veces me han dicho “la esperanza es lo último que se pierde”. Muchas veces lo he repetido, irreflexivamente. Es una frase hecha, como tantas otras, que suena más o menos bien y parece darnos ánimo en medio de una situación angustiada. Sin embargo, hoy les digo que esa es una mentira, piadosa o impiadosa, pero mentira al fin. La esperanza no es lo último que se pierde, sino “lo primero que se gana”. No es un don que podamos abdicar al final del camino, cuando todo nos parece perdido. Es una tarea que debemos asumir al transitarlo, cuando nada está ganado.

Casi dieciséis años atrás, Jorge Mario Bergoglio (2005), por entonces arzobispo de la ciudad de Buenos Aires, supo escribir: “Es necesario proyectar utopías, y al mismo tiempo es necesario hacerse cargo de lo que hay. No existe el borrón y cuenta nueva. Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que ésta se presente”. Estas palabras me han inspirado, siempre. Mucho más al encarar la tarea de escribir este libro. Proyectar utopías es imaginar un mundo mejor, un país más justo y solidario, una patria de ciudadanos y ciudadanas que se ayudan a progresar. No proyectarlas es ensimismarnos en la resignación. Pero debemos hacerlo con los pies sobre la tierra.

Cuánta razón tenía monseñor Bergoglio o “el padre Jorge”, como nos gustaba llamarlo, al decir, una década y media atrás: “No hay futuro sin presente y sin pasado: la creatividad implica también memoria y discernimiento, ecuanimidad y justicia, prudencia y fortaleza. Si vamos a tratar de aportar algo a nuestra patria no podemos perder de vista ambos polos: el utópico y el realista, porque ambos son parte integrante de la creatividad histórica”. Sin falsa modestia, mediante este libro, tratamos de aportar algo a nuestra patria. La hora nos impone ser creativos. A pesar de nuestras limitaciones intelectuales y emocionales o, mejor dicho, a partir de ellas, debemos hacer el esfuerzo de ser creativos.

La pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 ha exacerbado todo lo bueno y lo malo que teníamos, nuestras generosidades y miserias. En medio de tantas rispideces entre los argentinos y las argentinas, en medio de tanta bronca de unos contra otros y del desánimo que parece generalizarse, quiero hacer propias las palabras del actual papa Francisco: “Debemos animarnos a lo nuevo, pero sin tirar a la basura lo que otros (e incluso nosotros mismos) han construido con esfuerzo”. Pensemos un futuro nuevo, pero no tiremos a la basura lo que hemos hecho, con errores y aciertos, propios y ajenos. Busquemos coincidencias entre las diferencias. Avancemos poco a poco, recuperando la confianza en los otros y, también, en nosotros mismos.

No nos miremos como enemigos a los que debemos vencer, sino como adversarios a los que podemos convencer. No se trata de un acto de ingenuidad, sino de un pacto de convivencia. La democracia argentina es esta, es la que supimos conseguir, la que nos ganamos, con grandes sacrificios personales y comunitarios. No estamos condenados al éxito, como nuestro triunfalismo suele hacernos pensar. Tampoco estamos condenados al fracaso, como nuestro derrotismo suele hacernos sentir. No se trata del optimismo presumido de quienes cantan victoria antes de terminar la pelea ni del pesimismo

claudicante de los que tiran la toalla antes de empezarla. Utopía y realidad, juntas...

El libro que tienen frente a ustedes se divide en seis partes. Entre la segunda y la quinta, trato de revisar las gestiones presidenciales de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández, con sus luces y sus sombras. Lejos de ser exhaustivo, es un repaso de algunas de las muchas cosas que han acaecido. La verdad sea dicha, este era el proyecto original. Sin embargo, pronto pude advertir que nuestra democracia, recuperada hace más de 37 años, solamente puede entenderse a la luz de nuestra historia pasada y, además, que de poco o nada vale entenderla si no discernimos lo que podemos y debemos hacer a continuación.

Por eso, en la primera parte, he agregado algunas breves consideraciones sobre esa historia previa a la recuperación de la democracia, desde la Revolución de Mayo de 1810 hasta la última dictadura de 1976 a 1983. Asimismo, en la última parte, trato de exponer cuáles son las cuatro grandes crisis de nuestra democracia: la crisis de los valores éticos, la crisis de las ideas políticas, la crisis de las prioridades nacionales y la crisis de las instituciones representativas y republicanas, esbozando los grandes consensos que debemos conseguir: una ética de mínimos, una alianza estratégica entre un Estado subsidiario y una sociedad partícipe, un modelo de desarrollo integral y un perfil de democracia real.

Para finalizar, creo, sinceramente, que los principios y valores del humanismo en general, y particularmente los del humanismo cristiano, pueden ayudarnos, si queremos una patria para todos y todas, inclusiva e incluyente. Lejos de cualquier pretensión confesional, recojo una enseñanza del Evangelio y se la transmito con respeto y cariño: tratemos a los otros como queremos que nos traten (Mateo 7, 12). Nada

más y nada menos, esa puede y debe ser la base y el punto de partida para la reconstrucción argentina. Si queremos ser escuchados, escuchemos; si queremos que se respeten nuestros derechos, respetemos los derechos ajenos. Con esperanza, sin odios ni rencores. Gracias. ¡Viva la democracia!



PRIMERA PARTE  
**Podemos ser mejores**

1





## CAPÍTULO 1

# **Claroscuros**

“Todos, desde nuestras responsabilidades, debemos ponernos la patria al hombro, porque los tiempos se acortan. La posible disolución la advertimos en otras oportunidades. Sin embargo, muchos optan por un camino de ambición y superficialidad, sin mirar a los que caen al costado: esto sigue amenazándonos.”

Jorge M. Bergoglio, sj (2005)



## 1. Progresos y retrocesos

Desde la recuperación de las instituciones representativas y republicanas de la democracia, aquel 10 de diciembre de 1983, han pasado más de 37 años. Nada más y nada menos. Cuando concluya el mandato del actual presidente de la Nación, Alberto Fernández (2019-2023), los argentinos llevaremos cuatro décadas sin interrupciones de la institucionalidad democrática, un récord en la historia nacional que debe justipreciarse sin mezquindades partidarias ni sectoriales. Esa es la democracia ganada entre todos.

Sin embargo, el balance es incierto y son tantas las dudas como las certezas. La necesaria continuidad de las instituciones de la democracia representativa y republicana no ha sido suficiente para mejorar la calidad de vida de los argentinos. Duele reconocerlo, pero, lamentablemente, los indicadores económicos y sociales han empeorado, todos. La desigualdad, la pobreza y la indigencia han aumentado; también, la deuda y el endeudamiento. La recesión y la inflación siguen siendo problemas irresueltos.

A lo largo de este libro, les propongo revisar un manojito de hechos trascendentes que han sucedido durante estas décadas, decisiones y acciones que, para bien o para mal, han sido impactantes y que, por lo tanto, configuran nuestro presente y condicionan nuestro futuro a corto, mediano y largo plazo. Desde ya, la selección de esos hechos y su trascendencia no es imparcial ni pretende serlo. Apenas trata de

ser una plataforma para describir, interpretar y criticar la perpleja realidad de la democracia argentina.

La propuesta no es un libro de historia, sino una tentativa de respuesta a un conjunto inquietante de preguntas. Conocemos que los progresos y retrocesos no han sido absolutos ni permanentes, independientemente de los gobiernos de turno. Entendemos que todos, sin excepciones, hemos tenido errores y, también, aciertos. Esa es la realidad de cualquier régimen democrático del mundo. No es esa la diferencia entre las democracias que se desarrollan y las que no lo hacen. La diferencia entre unas y otras es qué hacen con esos errores y aciertos.

Durante estas décadas, ¿hemos aprendido de nuestros fracasos y éxitos? ¿Hemos enmendado los errores, particularmente los propios, o solamente hemos denunciado los ajenos? ¿Hemos continuado los aciertos, en particular los ajenos, o solamente hemos anunciado los propios? Las respuestas a esas dos preguntas preliminares son el requisito para responder la tercera y definitiva: ¿cuáles son las asignaturas pendientes? Mi hipótesis es esta: las crisis que nos quedan son los consensos que nos faltan.

A lo largo de casi cuatro décadas, desgraciadamente, abundan las promesas incumplidas de las campañas y sobreabundan las políticas falladas en los gobiernos. Por acción o por omisión, en general, hemos sufrido un decadente vaivén entre promesas electorales que casi nunca se cumplieron y políticas públicas que casi siempre fallaron. Sin distinciones de partidos políticos o alianzas electorales, todos prometieron y no cumplieron, porque no quisieron, porque no pudieron o porque, queriendo y pudiendo, no supieron cómo hacerlo.

Una de las causas del estancamiento de nuestra democracia es ese círculo vicioso de mentiras. Si un candidato promete lo que no puede hacer como gobernante, miente. Si un gobernante no hace lo que

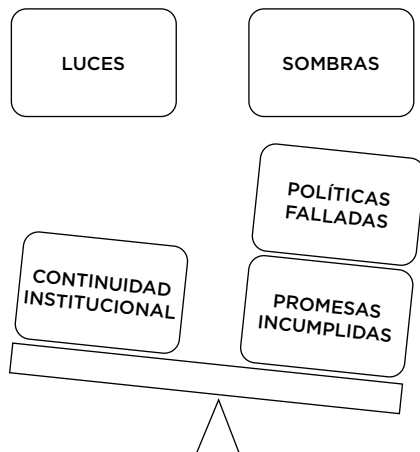
promete como candidato, miente. La consecuencia de esta perversa y pervertida sucesión de falsedades provoca el vaciamiento ético de cualquier sistema democrático. Cuando se miente por ignorancia, el mentiroso puede corregirse. Pero cuando se miente a sabiendas, por hipocresía o cinismo, el mentiroso es incorregible.

Grandes campañas electorales generaron enormes expectativas ciudadanas. Pero, luego, en la gestión, a la hora de gobernar y administrar, los ganadores de esas elecciones no hicieron lo que prometieron o, mucho peor, hicieron lo contrario. ¿Por qué? Porque, como enseña Carlos Fara (2018): “Gobernar es gobernar y comunicar es comunicar”. El marketing electoral ha sido más poderoso que las políticas públicas. Es un balance con sombras, sin dudas, pero, insistimos, proyectadas a partir de la luz de la continuidad de las instituciones democráticas.

Konrad Adenauer (1876-1967), primer canciller de la República Federal de Alemania, del 15 de setiembre de 1949 al 16 de octubre de 1963, supo decir: “Vivimos bajo un mismo techo, pero no todos tenemos el mismo horizonte”. La frase de aquel gran político humanista y cristiano de aquella Alemania de la segunda postguerra mundial ilustra magistralmente la realidad argentina, aquí y ahora. Dicha en otro tiempo y en otro espacio, lo dicho por Adenauer sintetiza nuestros progresos y retrocesos, nuestros claroscuros.

Es cierto, “vivimos bajo el mismo techo”, el de las instituciones representativas y republicanas de la democracia recuperada el 10 de diciembre de 1983. Esa es la luz. Al mismo tiempo, “no todos tenemos el mismo horizonte”, no todos tenemos las mismas oportunidades de desarrollarnos como personas. Esas son las sombras. La desigualdad de oportunidades hace que a unos les sobre lo que otros les falta y que, por lo tanto, la vara del “mérito” se transforme en un premio para los que pudieron llegar y en un castigo para los que ni siquiera pudieron salir.

GRÁFICO 1. PROGRESOS Y RETROCESOS



## 2. El vaso medio lleno

Desde la “revolución productiva” de Carlos Menem a la “pobreza cero” de Mauricio Macri, pasando por la incapacidad de prevenir o resolver las crisis de 1989 y de 2001 de los gobiernos radicales de Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa, los interinatos inconclusos de Adolfo Rodríguez Saá y de Eduardo Duhalde y la crispación política engendrada durante los gobiernos de Cristina Fernández y alimentada por el macrismo y sus aliados, todos han cometido errores, sin distinciones de partidos o alianzas.

La acumulación de errores, que tanto nos hicieron retroceder, puede ser apabullante. Tan apabullante que puede perdernos en el pesimismo y creer que estamos condenados al fracaso. Sería una necedad desconocerlos, pero también sería un desatino quedarnos en ellos. También ha habido aciertos. Frente a los progresos y retrocesos de la democracia argentina, hay que adoptar una postura de inicio que permita describir los hechos e interpretar sus trascendencias con cierto sentido. La nuestra es la de ver el vaso medio lleno.

Hay errores que nos avergüenzan, es cierto. Pero también hay aciertos que deben enorgullecernos. El juicio a las juntas militares, durante el gobierno de Alfonsín; la reforma constitucional de 1994, durante la gestión de Menem; la Mesa del Diálogo Argentino, durante la gestión de Duhalde; los superávits gemelos (fiscal y comercial), durante el gobierno de Kirchner; la asignación universal por hijo (AUH), durante el gobierno de Cristina Fernández; la recuperación del INDEC, durante la gestión de Macri, entre tantos otros.

Si los dirigentes y, en general, los ciudadanos nos encerramos en la burbuja de los errores ajenos o en la burbuja de los aciertos propios, todos estaremos condenados a caer en un “agujero negro” de conflictos partidarios o sectoriales sin fin, del sálvese quien pueda y del vale todo. Necesitamos salir de esas burbujas y aceptar que “los-otros” no son totalmente malos ni están completamente equivocados y, a la vez, admitir que “nos-otros” no somos enteramente buenos ni estamos indiscutiblemente acertados. No es fácil, pero es necesario.

El porvenir de la democracia argentina depende, fundamentalmente, de la capacidad de superar esos conflictos mediante la construcción de consensos políticos e intersectoriales, de menor a mayor, de los más específicos a los más genéricos, del corto al mediano y largo plazo. La anteposición del “yo” sobre el “nosotros” ha sido y sigue siendo el primer y principal enemigo de nuestro desarrollo democrático. Para vencerlo, es imprescindible erradicar los “ismos” y sus “antis”, de una vez y para siempre.

Primero, fueron el yrigoyenismo y el anti-yrigoyenismo, desde antes de la ley Sáenz Peña (1912) y hasta después de la muerte de Hipólito Yrigoyen (1932). Luego, fueron el peronismo y el anti-peronismo, desde antes del 17 de octubre (1945) y hasta después de la muerte de Juan Domingo Perón (1974). Más tarde, el menemismo y el kirchnerismo, las dos últimas expresiones del peronismo, y sus an-

tis, las alianzas encabezadas por Fernando de la Rúa (1999) y por Mauricio Macri (2015), respectivamente.

Los personalismos exacerbados y sus encolerizadas oposiciones han hecho imposibles los consensos políticos e intersectoriales, para mal de todos. Aprender de los errores y, sobre todo, de los aciertos, significa abandonar la dialéctica perversa del fracaso ajeno como condición necesaria del éxito propio. Los consensos suponen un diálogo sincero, liso y llano, en la búsqueda de algunas verdades compartidas. Pues bien, nunca llegaremos a compartir esas verdades si los interlocutores son ególatras o militantes del odio y el rencor.

Frente a esta realidad, tenemos dos posiciones de las cuales podemos partir. Una, enumerar cuántas veces nos caímos y echar culpas. Otra, valorar cuántas veces nos levantamos y admitir responsabilidades. El vaso medio vacío o el vaso medio lleno. La primera posición nos detiene en el pasado y nos entierra en los conflictos. La segunda, por el contrario, nos pone de pie en el presente y nos permite construir los consensos que nos hacen falta. Vamos por el vaso medio lleno y no por el vaso medio vacío, vamos por más y mejor democracia.

Winston Churchill (1874-1965), primer ministro del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte desde el 10 de mayo de 1940 hasta 27 de julio de 1945 y desde el 26 de octubre de 1951 hasta el 7 de abril de 1955, líder del Partido Conservador durante esos quince años, supo dar una definición de la democracia que hoy se conoce como “minimalista”. Según dijo Churchill: “La democracia es la peor forma de gobierno, excepto todas las otras formas que se han probado de tiempo en tiempo”.

La frase data del 11 de noviembre de 1947, es decir, cuando era opositor y no oficialista. Después de 73 años, sigue estado vigente. Debemos entender, de una vez y para siempre, que cualquier autoritarismo o totalitarismo es peor que cualquier democracia. Sobre



esa base, debemos mejorar la democracia que tenemos. No es perfecta, porque nosotros tampoco somos perfectos. Pero es perfectible, porque nosotros también somos perfectibles. La democracia no nos impide equivocarnos. Pero sí nos posibilita enmendar nuestras equivocaciones.

GRÁFICO 2. LOS CONSENSOS QUE NOS FALTAN



### 3. A diestra y siniestra

En el libro *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida* planteo que “en América Latina, la desconfianza ciudadana constituye una de las resultantes del péndulo entre el neoliberalismo y el populismo. Los países latinoamericanos han oscilado de un extremo a otro, sin solución de continuidad”. Nuestra democracia no es una excepción. También en Argentina, los defectos de los gobiernos liberales dan lugar a los populistas y, a su vez, los excesos de los gobiernos populistas dan lugar a los liberales.

Dicho vaivén ha sido muy dañino para la iniciativa privada y el bienestar general de nuestro país. Antes de seguir, una aclaración. No usamos las palabras “neoliberal” o “populista” en términos peyorativos ni para ofender o insultar. Hacemos referencia a esos enfoques ideológicos para identificar las características predominantes de los gobiernos y gobernantes de turno. No nos referimos a ellos como ideologías “en estado puro”, porque no lo son, sino como enfoques en permanente proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción.

En “estado puro”, hablaríamos de gobiernos “liberales” versus “autoritarios” y de gobiernos “populares” versus “elitistas”. Los “liberales” defienden las libertades políticas y económicas e incentivan la iniciativa privada, los “autoritarios” las atacan o las disocian. A su vez, los “populares” gobiernan para las grandes mayorías y el bienestar general, los “elitistas” gestionan para las pequeñas minorías y los privilegios sectoriales. Luego, los “liberales” suelen degenerar en gobiernos “neoliberales” y los “populares” suelen degenerar en gobiernos “populistas”, por defectos o por excesos (Graglia, 2019).

¿Cuáles son esas degeneraciones?

Los defectos del neoliberalismo son siete: 1) Promueve un Estado ausente, que se desentiende de las necesidades sociales. 2) Propicia una sociedad individualista, que elimina a la comunidad. 3) Es pragmático, despreciando o menospreciando los valores. 4) Cree en el derrame de los ricos como fórmula de desarrollo. 5) Confía en la eficiencia privada como la solución a todos los problemas. 6) Es formalista, limitando la representación a las formas de las instituciones. 7) Parte de la meritocracia y termina aceptando las inequidades sociales como algo natural, al no garantizar igualdad de oportunidades. Obviamente, no todos los gobiernos neoliberales tienen todos esos defectos y, además, los hay con extravíos populistas.

A su vez, los excesos del populismo también son siete: 1) Propicia un Estado omnipresente, que se adueña de las necesidades sociales. 2) Promueve una sociedad corporativista, que suprime a la persona. 3) Es dogmático, imponiendo sus valores. 4) Confía en el asistencialismo a los pobres como fórmula de desarrollo. 5) Cree en el designio mesiánico como la solución a todos los problemas. 6) Es personalista, restringiendo la representación a la voluntad del mandamás de turno. 7) Parte de la autocracia y termina admitiendo la obsecuencia política como algo lógico, al no garantizar la libertad de divergencias. Obviamente, no todos los gobiernos populistas tienen todos esos excesos y, además, los hay con extravíos neoliberales.

La contrariedad de la democracia argentina no han sido los gobiernos “liberales” ni los “populares”, sino los defectos “neoliberales” de aquellos y los excesos “populistas” de estos. Desde ya, para caracterizarlos, no indagamos planteos intelectuales, sino los comportamientos de gobiernos que se llaman o son llamados de esa manera. No deducimos ni etiquetamos sus comportamientos políticos a partir de planteos académicos previos. Al revés, inducimos o ensayamos nuestros planteos académicos a partir de sus comportamientos políticos.

Obviamente, ningún gobierno ha sido completamente neoliberal ni totalmente populista. Ninguno ha negado al Estado ni ha negado del mercado. Dicho eso, ni los unos ni los otros son buenos o malos por antonomasia. La democracia argentina no ha sido ni es el campo de batalla entre ángeles y demonios. Caer en esa discusión ha sido y sigue siendo uno de los obstáculos para entendernos más y mejor. Nuestra experiencia ratifica que lo malo no son los gobiernos populares ni los liberales, sino sus degeneraciones, por defectos o por excesos.

Ahora bien, a pesar de esos defectos o excesos, en cualquier democracia del mundo, hay buenos y malos gobiernos, tanto neoliberales

como populistas. De un buen gobierno neoliberal se puede esperar que ordene los recursos y el gasto público y potencie la iniciativa privada. De un buen gobierno populista, se debe esperar que distribuya los ingresos y la riqueza y consolide el bienestar general. Obviamente, de los unos no se pueden ni se deben esperar las bondades que caracterizan a los otros y viceversa.

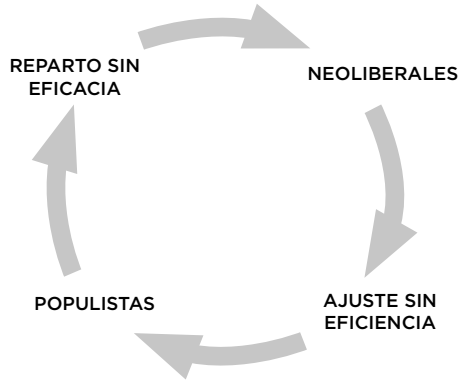
Un gobierno neoliberal no es malo porque ordene los recursos y el gasto público ni se le puede exigir eficacia en términos de bienestar general. Un gobierno populista no es malo porque distribuya los ingresos y la riqueza ni se le puede exigir la eficiencia en términos de iniciativa privada. Esas son sus respectivas esencias y restricciones. El drama es si aquellos ajustan sin eficiencia o si estos reparten sin eficacia. Ahora bien, la ineficiencia de los unos o la ineficacia de los otros son inherentes a quienes las aplican a la hora de gobernar o administrar.

La contradicción de la democracia argentina y, en general, de las democracias latinoamericanas, es que los liberales han sido ajustadores ineficientes y los populistas han sido repartidores ineficaces. Si los gobiernos liberales fueran eficientes al ordenar los recursos y el gasto público y los gobiernos populistas fuesen eficaces al distribuir los ingresos y la riqueza, la alternancia de unos y otros sería muy beneficiosa para cualquier democracia, dependiendo de las circunstancias<sup>1</sup>.

---

1 Sé que los ejemplos son, siempre, controversiales. No obstante, me arriesgo y pongo por ejemplo a la República Oriental del Uruguay. No es casualidad, sino causalidad, que la uruguaya sea la mejor democracia latinoamericana. Después de los nefastos gobiernos autoritarios derivados del golpe de Estado de 1973, se han sucedido gobiernos liberales, con algunos defectos liberales, y gobiernos populares con algunos excesos populistas. Sin embargo, los unos han sido ordenadores eficientes y los otros han sido distribuidores eficaces. En fin, lo que se puede esperar de un buen gobierno neoliberal y de un buen gobierno populista,

GRÁFICO 3. EL CÍRCULO VICIOSO DE LA DEMOCRACIA ARGENTINA



#### 4. El tesoro perdido

Desde mi punto de vista, no es correcto asemejar el neoliberalismo a la “derecha conservadora” y el populismo a la “izquierda progresista”. Tampoco lo es reservar el “centro” a los gobiernos que no son ni una cosa ni la otra. Semejante simplificación puede servir para la

---

más allá de sus respectivos defectos y excesos. No son un ejemplo de la perfección política ni mucho menos. Pero sí son un ejemplo de cómo aprovechar lo mejor de cada impronta ideológica.

Para empezar, el primer gobierno de Julio María Sanguinetti (1985-1990), el de Luis Lacalle Pou (1990-1995), el segundo de Sanguinetti (1995-2000) y el de Jorge Batlle (2000-2005). Durante esta etapa, el Partido Colorado (Sanguinetti y Batlle) y el Partido Nacional (Lacalle Pou) gobernaron desde una impronta liberal, con defectos neoliberales, pero ordenando eficientemente los recursos y el gasto público. Luego, el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), el de José “Pepe” Mujica (2010-2015) y el segundo de Vázquez (2015-2020). Durante esta etapa, el Frente Amplio gobernó desde una impronta popular, con excesos populistas, pero distribuyendo eficazmente los ingresos y la riqueza. Ahora, el gobierno de Luis Alberto Lacalle Pou (Partido Nacional), con una impronta liberal y el desafío de no caer en los defectos neoliberales para combatir los excesos populistas.

discusión, pero no para el análisis político. La realidad argentina y, en general, latinoamericana, demuestran que algunos neoliberales no han sido tan “conservadores” y que algunos populistas no han sido tan “progresistas”.

El conservadurismo y el progresismo tienen que ver con una actitud frente al cambio. El neoliberalismo y el populismo, en cambio, se refieren a los medios y a los fines del poder tanto económico como político. Desde ese punto de vista, hay neoliberales que promueven cambios y populistas que los resisten. Finalmente, sepamos que los cambios no son buenos ni malos por sí mismos. La experiencia demuestra que pueden significar progresos o retrocesos, y eso, a su vez, depende de los tiempos y espacios de cada sociedad.

La crítica que hacemos al neoliberalismo no va en contra de la economía de mercado. En rigor, esta admite dos enfoques diferentes: la “economía liberal” de mercado y la “economía social” de mercado. En lo personal, critico a la primera y adhiero a la segunda. Una cosa es defender las libertades políticas y económicas y otra cosa, muy distinta, es desprestigiar el bienestar general y el rol del Estado social de derecho. Si ese menosprecio lleva al elitismo, el neoliberalismo deja de ser una desviación y se vuelve antiliberal.

Marcelo F. Resico (2010, p. 126) sostiene que la economía social de mercado “se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa. En casos específicos, requiere compensar o corregir posibles excesos o desbalances que puede presentar el sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una compe-

tencia funcional. Descarta como sistema de organización la economía planificada centralmente”.

La crítica al populismo no va en contra de la noción de pueblo. En rigor, esta admite dos enfoques diferentes: el pueblo como “masa uniforme” y el pueblo como “comunidad organizada”. Personalmente, rechazo la primera y adhiero a la segunda. Una cosa es gobernar para las grandes mayorías y otra cosa, muy distinta, es menospreciar la iniciativa privada y el rol del mercado capitalista de bienes y servicios. Cuando ese menosprecio lleva al autoritarismo, el populismo deja de ser una desviación y se vuelve antipopular.

De acuerdo con el entonces cardenal Mario J. Bergoglio, sj (2010, p. 38): “Para ser ciudadano pleno no basta la pertenencia a la sociedad, (...). Estar en una sociedad y tener pertenencia de ciudadano, en el sentido de orden, es un gran paso de funcionalidad. Pero la persona social adquiere su más cabal identidad como ciudadano en la pertenencia a un pueblo. Eso es clave, porque identidad es pertenencia. (...) cuando hablamos de ciudadano lo contraponemos a masa de gente. El ciudadano no es el montón, no es el rejunte. Existe una diferencia sustancial y cualitativa entre masa y pueblo. Pueblo es la ciudadanía comprometida, reflexiva, consciente y unida tras un objetivo o proyecto común”.

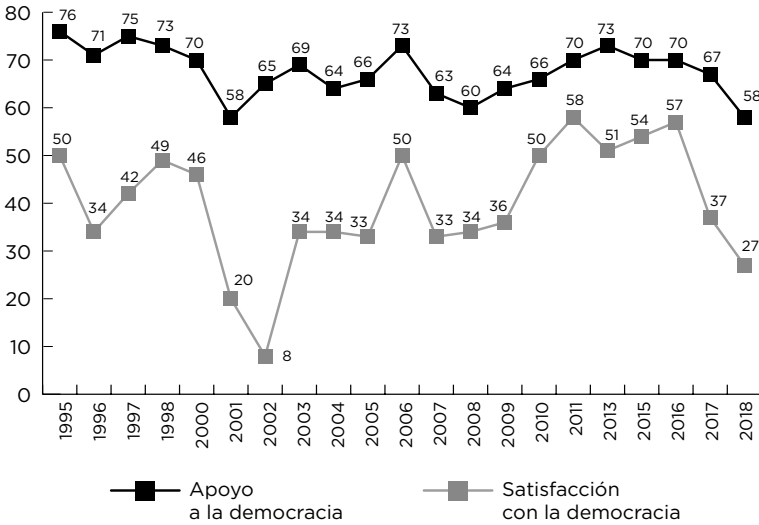
La confianza ciudadana sigue siendo el tesoro de las democracias. Sin esa confianza ciudadana, las democracias representativas y republicanas son un continente sin contenido o, en otros términos, una forma sin fondo. En América Latina y, particularmente, en Argentina, la mala política (ni vieja ni nueva, mala) ha perdido las llaves de ese tesoro. La buena política (ni nueva ni vieja, buena) debe buscarlas. Eso supone superar los defectos del neoliberalismo y los excesos del populismo, justipreciando la iniciativa privada y el bienestar general.

A lo largo y a lo ancho de Latinoamérica, hay situaciones nacionales muy diferentes. Pero, en general, el apoyo a la democracia atraviesa

una crisis que podría ser terminal. Argentina no es una excepción. Como puede verse en el gráfico siguiente, apenas el 58% de los argentinos opina que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Es la peor medición, junto con la del año 2002. Vale la pena observar que el apoyo ha bajado del 73 al 58% en cinco años, entre 2013 y 2018.

Mucho más alarmante es la satisfacción con la democracia o, mejor dicho, la insatisfacción. Según mediciones de Latinobarómetro (2018), solamente el 27% de los argentinos dice que está satisfecho o muy satisfecho con el desempeño y los resultados de la democracia. Es la peor medición, después de los años 2001 y 2002 (20 y 8% ciento, respectivamente). Vale la pena observar que la satisfacción ha bajado del 57 al 27% en dos años, entre 2016 y 2018. Muy preocupante.

GRÁFICO 4. APOYO A LA DEMOCRACIA EN ARGENTINA



Fuente: Latinobarómetro (2018).



Claramente, no es un fenómeno argentino, exclusiva ni excluyentemente, sino de América Latina. En las mediciones, Argentina se ubica por encima de la media latinoamericana, si consideramos que el promedio de los 18 países que mide Latinobarómetro (2018) es del 48% de apoyo y del 24% de satisfacción. Sin embargo, que otros estén peor no significa que nosotros estemos bien. La clave es reconocer la situación y poner manos a la obra para superarla, sin echar culpas y asumiendo responsabilidades.

## 5. Nueve intentos

Durante estas décadas, los argentinos elegimos siete presidentes. De los dos radicales, ninguno pudo concluir, ni Raúl Alfonsín (1989) ni Fernando de la Rúa (2001). De los cuatro peronistas, uno pudo, pero no quiso ser reelegido, Néstor Kirchner (2003), dos quisieron y pudieron, Carlos Menem (1995) y Cristina Fernández (2011), y otro transita la primera mitad de su gestión, Alberto Fernández. El único presidente no radical ni peronista, Mauricio Macri, quiso, pero no pudo ser reelegido (2015).

Vale aclarar que los justicialistas Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde también fueron presidentes de la Nación. Sin embargo, a diferencia de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Néstor Kirchner, Cristina Fernández, Mauricio Macri y Alberto Fernández, ambos fueron elegidos por sendas Asambleas Legislativas y no por el voto popular. Ninguno pudo cumplir el mandato de la Asamblea Legislativa. En la crisis de 2001, tanto Ramón Puerta como Eduardo Camaño estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo Nacional.

El 30 de octubre de 1983, Raúl Ricardo Alfonsín gana las elecciones presidenciales con un 51,75% de los votos, liderando la Unión Cívica Radical (UCR). Es el primer presidente radical que

gana elecciones competitivas, con sufragio universal, sin fraudes ni proscripciones. Lamentablemente, ni siquiera pudo cumplir su mandato. Con Alfonsín, los argentinos probamos con un gobierno de una fuerza política popular, el radicalismo, que se puso en las antípodas del “neoliberalismo” encarnado por la dictadura entre 1976 y 1983.

El 14 de mayo de 1989, Carlos Menem gana las elecciones presidenciales con un 47,49% de los votos, liderando al Partido Justicialista (PJ). Seis años después, vuelve a ganar con un 49,94%. Es el primer caso de un presidente que gobierna dos períodos consecutivos y completos. Con Menem, probamos con un gobierno de una fuerza política popular, el justicialismo, que se puso en las antípodas del “populismo” encarnado por el alfonsinismo y a la vanguardia del neoliberalismo impuesto por el Consenso de Washington.

El 24 de octubre de 1999, gana la primera alianza electoral desde la recuperación de la democracia, encabezada por un radical alejado del alfonsinismo, Fernando de la Rúa, y un peronista alejado del menemismo, Carlos “Chacho” Álvarez, con el 48,37% de los votos. Tampoco pudo concluir su mandato. Con la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, probamos con una alianza encabezada por una fuerza política popular, el radicalismo, que se puso a la retaguardia del “neoliberalismo” encarnado por el menemismo.

El 27 de abril de 2003, gana Carlos Menem, con un 24,45% de los votos, seguido por Néstor Kirchner con el 22,25%. Como Menem abandona la contienda y no se presenta al balotaje previsto para el 18 de mayo, Kirchner es consagrado presidente de la Nación. El 28 de octubre de 2007, Cristina Fernández de Kirchner gana las elecciones presidenciales, con un 45,29% de los votos, y cuatro años después, vuelve a ganar, con un 54,11%, todo un récord.

A semejanza de Menem y a diferencia de los presidentes radicales (Alfonsín y De la Rúa) y justicialistas (Rodríguez Saá y Duhalde),

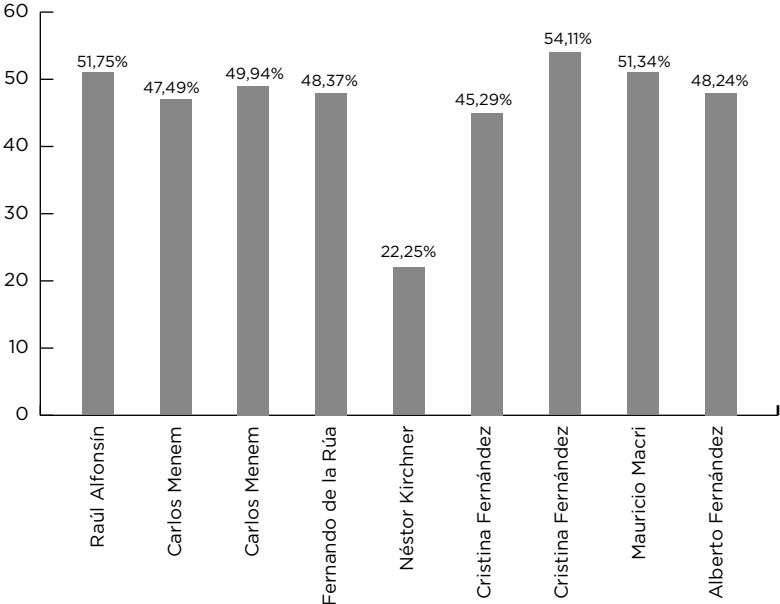
que los antecedieron, Néstor Kirchner pudo concluir su mandato y Cristina Fernández es el primer caso de una presidenta que gobierna dos períodos consecutivos y completos. Con ambos, los argentinos probamos con un gobierno de una fuerza política popular, el justicialismo, que se puso en las antípodas del “neoliberalismo” encarnado por el menemismo y continuado por la Alianza.

El 22 de noviembre de 2015, gana las elecciones presidenciales la segunda alianza electoral desde la recuperación de la democracia, encabezada por un candidato que no es radical ni peronista, Mauricio Macri, con el 51,34% en el balotaje. Afortunadamente, pudo concluir su mandato. Con la elección de Cambiemos, probamos con una alianza encabezada por una fuerza política liberal, el partido Propuesta Republicana, que se puso en las antípodas del “populismo” encarnado por el kirchnerismo y el cristinismo.

Finalmente, el 27 de octubre de 2019, Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner ganan las elecciones presidenciales, en primera vuelta, con un 48,24% de los votos. Por primera vez, este frente gobierna como una coalición y es de justicialistas. Con la elección del Frente de Todos, los argentinos probamos con una coalición encabezada por una fuerza política popular, el justicialismo, que se ha puesto en las antípodas del “neoliberalismo” encarnado por el macrismo y sus aliados.

A riesgo de forzar una clasificación, yo diría que tuvimos tres grupos de gobernantes elegidos, más allá de sus partidos políticos de origen: 1) tres “populares”, que tuvieron excesos populistas: Raúl Alfonsín, Néstor Kirchner y Cristina Fernández; 2) dos “populares”, que tuvieron excesos populistas y, para colmo, extravíos neoliberales: Carlos Menem y Fernando de la Rúa; y 3) un “liberal”, que tuvo defectos neoliberales y, para colmo, extravíos populistas: Mauricio Macri. En cuanto a Alberto Fernández, por ahora, estaría en el primer grupo.

GRÁFICO 5. ELECCIONES PRESIDENCIALES.  
VOTOS OBTENIDOS (EN %)



Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO 2

### **De dónde venimos**

“La creatividad, que se nutre de la utopía, arraiga en la solidaridad y procura los medios más eficaces, puede sufrir todavía de una patología que la pervierte hasta convertirla en el peor de los males: el creer que todo empieza con nosotros, defecto que degenera rápidamente en autoritarismo.”

Jorge M. Bergoglio, sj (2005)



## 1. De la Revolución a la Independencia

Desde la recuperación de las instituciones representativas y republicanas de la democracia, han pasado más de tres décadas y media. Si queremos ser precisos, entre la asunción de Raúl Alfonsín (1983) y la asunción de Alberto Fernández (2019) han pasado 13.149 días corridos. ¿Es poco o mucho tiempo? Para un país como Argentina, es muchísimo tiempo. Para fundamentar esa afirmación, es necesario hacer un repaso de la compleja y complicada vida política e institucional de nuestro país.

Como referencia inicial, pensemos que desde la Revolución de Mayo (1810) pasaron seis años hasta la Independencia (1816) y 50 años hasta la Constitución (1853-1860), medio siglo, y desde la Constitución pasaron 56 años hasta el primer presidente elegido mediante elecciones libres, más de medio siglo. Desde la llegada de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la Nación, en 1916, hasta la asunción de Raúl Alfonsín, en 1983, en 67 años, tuvimos solamente seis elecciones libres (sin fraudes ni proscripciones): Yrigoyen en 1916, Marcelo T. de Alvear en 1922 y otra vez Yrigoyen en 1928, Juan Domingo Perón en 1946, en 1952 y otra vez en 1974. Apenas seis elecciones libres en 67 años.

Tanto Yrigoyen como Perón fueron derrocados por sendos golpes de Estado, en 1930 y 1955. Arturo Frondizi, en 1958, Arturo Umberto Illia, en 1963, y Héctor J. Cámpora, en 1973, fueron elegidos con y por la proscripción del peronismo, aunque, vale la pena aclararlo, las

circunstancias de los dos primeros casos fueron muy diferentes a la del tercero: los radicales Frondizi e Illia prolongaron el exilio de Perón, mientras que la victoria y la renuncia de C ampora hicieron posible el retorno de Perón a la presidencia de la Nación. En ese marco, 37 años de estabilidad institucional no son pocos. De hecho, es la primera vez en toda la historia que se suceden gobiernos elegidos libremente de distintos partidos.

Desde la mismísima Revolución de Mayo de 1810, las luchas internas fueron la constante. Por un lado, los que esperan la vuelta al trono del rey de España, Fernando VII, que había sido derrocado por Napoleón Bonaparte o, en su defecto, la protección de otra potencia extranjera para seguir siendo una colonia, preferentemente del Imperio británico. Por el otro, los que quieren la Independencia, lisa y llanamente. Al medio, los acomodaticios y especuladores de siempre. Desde entonces, hay grietas que nos separan.

Para empezar, recordemos que aquel 25 de mayo de 1810, tras derrocar al virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros, la Primera Junta y, más tarde, la Junta Grande, ambas al mando de Cornelio Saavedra, gobiernan la ciudad de Buenos Aires en nombre del monarca español. Sobre esa base, tratan de extender su dominio a todo el Virreinato del Río de la Plata. Unos por convicción y otros por conveniencia, pero todos (o casi todos) a favor del rey de España. Muy pocos quieren ser real y efectivamente independientes. Entre ellos, Mariano Moreno.

Desde entonces, la inestabilidad es pavorosa. El 22 de septiembre de 1811, el Cabildo de Buenos Aires derroca a la Junta Grande e impone el Primer Triunvirato, con el predominio de Bernardino Rivadavia, ideólogo y cabeza visible de los intereses coloniales y unitarios. En los hechos, es el primer “golpe de Estado”. Este es el gobierno que niega la bandera creada por Manuel Belgrano, ordena el



retroceso del Ejército del Norte a Córdoba y da por perdido el actual norte argentino.

La desobediencia de Manuel Belgrano al Primer Triunvirato y su triunfo en la batalla de Tucumán salvan la gesta independentista. El 8 de octubre de 1812, José de San Martín y otros camaradas de armas llegados de España derrocan a aquel gobierno e imponen el Segundo Triunvirato. En los hechos, es el segundo “golpe de Estado”. Este es el gobierno que llama a la Asamblea del año 13, con el doble propósito de declarar la Independencia y dictar una Constitución, nada menos.

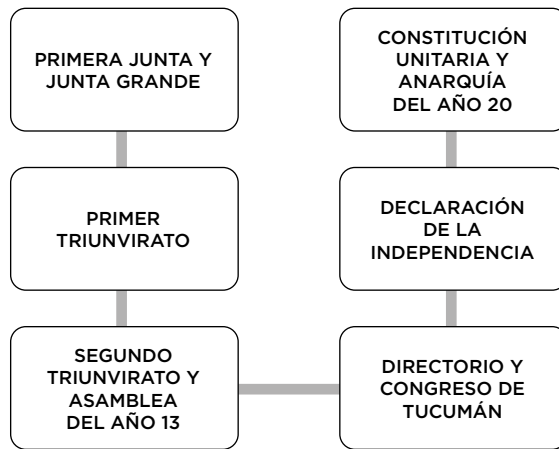
Dicha Asamblea reivindica la soberanía del pueblo, aunque jura fidelidad a Fernando VII, sin la participación de los representantes de la Banda Oriental. Hay avances importantes. Sin embargo, con la vuelta al trono del rey español y la restauración de la monarquía absolutista, a inicios de 1814, la Asamblea cede su poder a manos de un Director Supremo. En los hechos, es el tercer “golpe de Estado”. Gervasio Antonio de Posadas primero y Carlos María de Alvear después, la ignoran y la condenan a la irrelevancia política, hasta que desaparece en 1815.

El 15 de abril de 1815, otro “golpe de Estado”, el cuarto, derroca a Alvear. Su sucesor convoca al Congreso de Tucumán, con los mismos propósitos: independencia y Constitución. En su primera etapa, entre el 24 de marzo y el 16 de enero de 2017, sesiona en San Miguel de Tucumán y declara la Independencia el 9 de julio. Para entonces, las Provincias “Unidas” del Río de la Plata ya son una ficción; los diputados de la Banda Oriental y los representantes de las provincias de Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos han seguido otro rumbo.

A partir del 12 de mayo de 1817, el Congreso “de Tucumán” sesiona en Buenos Aires y dicta la Constitución (unitaria) de las Provincias Unidas de Sudamérica. Esa Constitución es repudiada y el 11 de

febrero de 1820, en la batalla de Cepeda; los caudillos de Santa Fe y Entre Ríos, Estanislao López y Francisco Ramírez, derrotan al gobernador de Buenos Aires, José Rondeau. En los hechos, es el quinto “golpe de Estado”, en menos de 10 años, y el inicio de un período de anarquía y caudillismos provinciales.

GRÁFICO 6. DE LA REVOLUCIÓN A LA INDEPENDENCIA



## 2. De la Independencia a la Constitución

La independencia se declara en 1816, pero se logra, real y efectivamente, casi una década después. La gesta independentista es posible por la desobediencia de Manuel Belgrano al Primer Triunvirato, por las campañas libertadoras de José de San Martín a Chile y Perú y, también, por la “guerra gaucha”, liderada por Martín Miguel de Güemes hasta su muerte. Todo eso gracias al “trienio liberal” en España (1820-1823), mientras Fernando VII es obligado a respetar la Constitución española de 1812. Cuando vuelve el absolutismo, ya es tarde.

Si bien la última incursión de los realistas al actual territorio argentino se da a fines de 1822, cuando se retiran derrotados en la

batalla de Volcán (Jujuy), la independencia argentina se logra tras la Independencia de Perú y de Bolivia, con las batallas de Ayacucho (el 9 de diciembre de 1824) y de Tumusla (el 1 de abril de 1825), al mando de Antonio José de Sucre. Vale recordar que, después de la entrevista de Guayaquil del 26 de julio de 1822, es Simón Bolívar el encargado de terminar la guerra de la Independencia, mientras San Martín se retira para siempre.

Tras la batalla de Cepeda, se suceden guerras civiles, armisticios, traiciones, exilios y asesinatos. López y Ramírez, los caudillos federales de Santa Fe y Entre Ríos, respectivamente, firman el “Tratado del Pilar” con Miguel de Sarratea, por entonces gobernador de Buenos Aires (el 23 de febrero de 1820) y traicionan a José Gervasio Artigas, que termina exiliado. Luego, López firma el “Tratado de Benegas” con Martín Rodríguez, nuevo gobernador de Buenos Aires (el 24 de noviembre de 1820) y traiciona a Ramírez, que termina asesinado.

Mediante el “Tratado del Cuadrilátero” (el 25 de enero de 1822) las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos (luego se suma Corrientes) firman un nuevo armisticio. En ese marco, el gobernador de Buenos Aires, Martín Rodríguez, convoca a un Congreso en 1824, para que dicte la Constitución tan postergada. Frente a la guerra con Brasil, el Congreso elige un presidente, Bernardino Rivadavia, antes de sancionarla. La Constitución (unitaria) de 1826 es repudiada por once provincias, que constituyen la Liga Provincial.

El rechazo federal a la Constitución de 1826 y el tratado con Brasil provocan la renuncia de Bernardino Rivadavia. El gobernador de la Provincia de Buenos Aires que había recuperado su autonomía, Manuel Dorrego, continúa la guerra con Brasil, pero esta termina con la independencia de la actual República Oriental del Uruguay. Juan Lavalle derroca a Dorrego y lo asesina. José María Paz invade

Córdoba, derroca a Juan Bautista Bustos y la guerra se expande a todo el país.

En 1829, Juan Manuel de Rosas derroca a Lavalle y se hace gobernador de Buenos Aires, reivindicando a Dorrego. Como tal, firma el “Pacto Federal” (el 4 de enero de 1831) con Santa Fe, Entre Ríos y, luego, con Corrientes. Tras la derrota de José María Paz y Gregorio Aráoz de Lamadrid, ganan los federales. En los meses siguientes, todas las provincias restantes fueron adhiriendo al Pacto Federal. En 1835, las catorce provincias lideradas por Rosas constituyen la “Confederación Argentina”, el primer y principal antecedente de la actual República Argentina.

Durante la época del “rosismo”, idolatrada por unos y denostada por otros, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires ejerce la suma del poder público. Para él y sus aliados, no hay adversarios, sino enemigos: “los salvajes unitarios”, que, por supuesto, deben ser aniquilados. La “generación del 37” lo paga con el exilio. Otros tratan recuperar el poder con el apoyo de potencias extranjeras, como Francia y Gran Bretaña: la batalla de la Vuelta de Obligado del 20 de noviembre de 1845 es, quizás, el ejemplo más paradigmático.

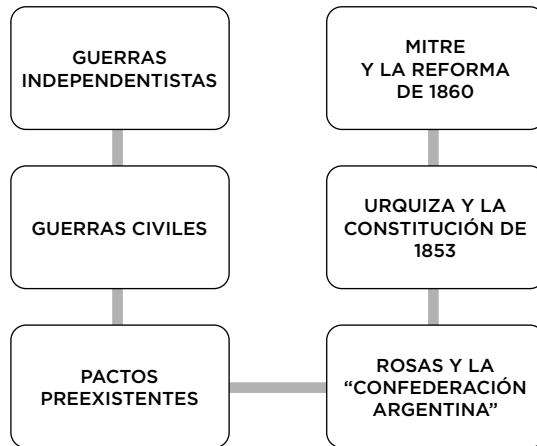
Si se me permite una digresión, desde 1974, ese día, el 20 de noviembre, es el “Día de la Soberanía Nacional”. En 2010, la presidenta Cristina Fernández lo promueve a feriado nacional. La apología de Juan Manuel de Rosas como el defensor de la soberanía nacional o como el eslabón entre José de San Martín y Juan Domingo Perón, al que son tan afectos muchos revisionistas de la historia nacional, es, por lo menos, sesgada. Ser sanmartiniano o ser peronista no implica ser rosista ni viceversa.

En la batalla de Caseros, Justo José de Urquiza le da un “golpe de Estado” a Rosas y le arrebató el poder en nombre de la “organización nacional”. Esa es la base de la Constitución de 1853, que no incluye a

la provincia de Buenos Aires. Luego, en la batalla de Pavón, Bartolomé Mitre le da un “golpe de Estado” a Urquiza y le arrebató el poder. Esa es la base de la reforma constitucional de 1860, la que termina de configurar la República Argentina con sus catorce provincias “preexistentes”, medio siglo después de la Revolución de Mayo.

La Constitución de 1853-1860 establece la forma de gobierno “representativa republicana federal”. Ese es el resultado de la anarquía nacional y los caudillismos provinciales, de un sinfín de guerras civiles y pactos “preexistentes”, de un gobierno con la suma del poder público, el de Rosas, y de dos batallas decisivas, la de Cepeda y la de Pavón. Es decir, de décadas de violencia armada para la sanción de una Constitución cuya cláusula principal sigue siendo una asignatura pendiente: el federalismo.

GRÁFICO 7. DE LA INDEPENDENCIA A LA CONSTITUCIÓN



### 3. De la Constitución al gobierno popular

El primer presidente de la actual República Argentina no es el porteño Bernardino Rivadavia, porque la Constitución (uni-

taria) de 1819 es rechazada por las provincias y no entra en vigencia. Tampoco el entrerriano Justo José de Urquiza, porque la Constitución (federal) de 1853 es rechazada por Buenos Aires. El primer presidente de la actual República Argentina es Bartolomé Mitre y, vale la pena destacarlo, primero lo fue de hecho, o sea, por un golpe de Estado, y luego, de derecho, por la reforma constitucional de 1860.

La irreflexión histórica hace que muchos sigan hablando de “el sillón de Rivadavia” en referencia al lugar que ocupa quien llega a ser presidente de la Nación. Más allá de la existencia física de ese sillón, Bernardino Rivadavia (1780-1945) no fue, insisto, el primer presidente de la República Argentina. Cuando fue designado, no había Constitución ni República. Esta es, desde mi punto de vista, una errónea e inmerecida referencia, sin sustento real, pero con una carga simbólica que debe ser revisada. La figura de Rivadavia sintetiza el pensamiento colonialista y unitario en pugna con el ideario independentista y federal, la verdadera grieta en nuestra historia. Dicho esto, vuelvo a Mitre y sus sucesores.

De Bartolomé Mitre (1862) a Roque Sáenz Peña y su vicepresidente Victorino de la Plaza (1916), el país está en manos de gobiernos “elitistas”. En términos de Aristóteles, es gobernado por “oligarquías”. Se puede hablar mejor o peor de ese primer medio siglo posterior a la Constitución Nacional de 1853 y la reforma de 1860, pero no se puede negar que no gobiernan a favor de las grandes mayorías, sino de las pequeñas minorías. Más allá de ese denominador común, el elitismo, no son todos iguales.

Bartolomé Mitre (1862-1868), Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) y Nicolás Avellaneda (1874-1880) configuran las llamadas “presidencias históricas”. A partir de sus respectivos estilos persona-

les, sus decisiones y acciones son muchas y diversas. Entre los tres, es decir, durante 18 años de gestiones sucesivas, organizan y ponen en marcha el Estado nacional. Obviamente, lo hacen según su visión de país, sancionando normas jurídicas y aniquilando enemigos políticos, con la pluma y con la espada.

Luego es el turno de la llamada “Generación del 80”, con el protagonismo de Julio Argentino Roca, el mandamás del Partido Autonomista Nacional (PAN), amo y señor de la política argentina durante más de cuatro décadas. Roca fue dos veces presidente (1880-1886 y 1898-1904). Entre ambas gestiones, ni Miguel Juárez Celman ni Luis Sáenz Peña pueden concluir sus mandatos y son reemplazados por sus respectivos vicepresidentes, Carlos Pellegrini y José Evaristo Uriburu. Es un modelo de exclusión política, económica y social.

Los balances que se han hecho y se siguen haciendo sobre aquella “Generación del 80” en general y, particularmente, sobre Roca y el roquismo, son disímiles y, muchas veces, contradictorios. Unos la alaban y otros la defenestran, sin términos medios. Como casi siempre, hay de todo un poco. A aquellos tiempos les debemos la ley de educación común, gratuita y obligatoria, más conocida como la ley 1.420, una legislación de avanzada para el país y para la época. Pero, también, la denominada “conquista del desierto”, tras el aniquilamiento de los pueblos originarios y la consiguiente conformación de grandes latifundios. Todo es parte de una misma historia que debemos asumir sin beneficio de inventario.

Después de la segunda presidencia de Roca, se suceden Manuel Quintana y su vicepresidente, José Figueroa Alcorta (1904-1910), Roque Sáenz Peña y su vicepresidente, Victorino de la Plaza (1910-1916). Son los mandatarios del primer centenario, con “progreso”

para muy pocos y miseria para muchísimos. Todos ellos elegidos gracias a un sistema electoral que niega la libertad a los votantes, ya que el voto es cantado o “de viva voz”. Frente a esa injusticia política, empiezan a explotar revoluciones populares que reclaman el derecho al voto.

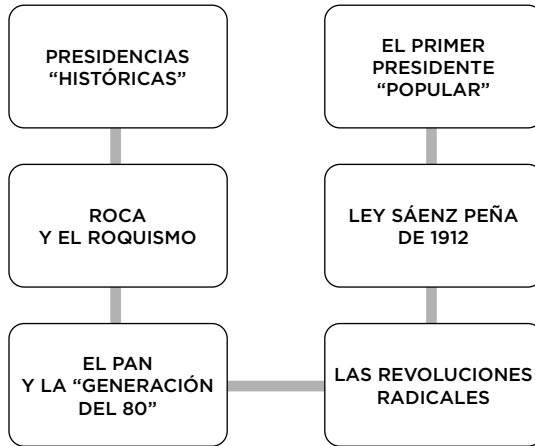
La primera es la “Revolución del Parque”, en 1890, que termina con la renuncia de Juárez Celman y la asunción de su vicepresidente, Pellegrini. Más tarde, se suceden otras dos revoluciones, en 1893, una encabezada por Hipólito Yrigoyen y Aristóbulo del Valle (del 28 de julio al 25 de agosto) y otra encabezada por Leandro N. Alem (entre el 7 de septiembre y el 1 de octubre). Finalmente, la cuarta revolución, en 1905, otra vez encabezada por Yrigoyen y con la participación de radicales, socialistas y anarquistas, los marginales de entonces.

¿Cuál es la diferencia entre aquellas revoluciones radicales y los golpes de Estado que vinieron a partir de 1930? Las revoluciones radicales no se proponían derrocar al gobierno y sustituirlo por un régimen militar, sino el cambio del sistema electoral, para terminar con los fraudes y las proscripciones y que el voto fuese secreto. Dicho eso, convengamos que la violencia no es buena ni mala en función de las mejores o peores intenciones que la provocan. Asimismo, el cambio vino por la negociación política y no por la violencia armada.

Después de 54 años de gobiernos elitistas, revoluciones radicales y negociaciones políticas, se sanciona la denominada “Ley Sáenz Peña”. La ley N° 8.871 es publicada en el Boletín Oficial el 26 de marzo de 1912. Sin dudas, marca un antes y un después en el devenir de la democracia argentina, al establecer el sufragio secreto y, además, obligatorio. Es la puerta que se abre para la llegada a la presidencia de la Nación del primer presidente de origen “popular”, Hipólito Yrigoyen.



GRÁFICO 8. DE LA CONSTITUCIÓN AL GOBIERNO POPULAR



#### 4. De Yrigoyen a Perón

Entre la declaración de la Independencia, el 9 de julio de 1816, y el primer presidente elegido por el voto popular, el 12 de octubre de 1916, pasan 100 años. La verdad sea dicha, la democracia no es tal hasta la llegada a la presidencia de la Nación de Hipólito Yrigoyen. Es decir, hasta el voto secreto y obligatorio, libre, sin fraudes ni proscripciones, aunque debe destacarse que la democracia plena se da con la ley de sufragio femenino y la consiguiente universalización del voto, 35 años después y gracias a la “ley Evita”, en 1947.

Yrigoyen llega a la Presidencia de la Nación después muchas luchas, desde las insurrecciones armadas hasta las negociaciones políticas. Con 64 años, toma decisiones e implementa acciones verdaderamente “populares”, es decir, a favor de las grandes mayorías, en contraposición con las políticas “elitistas” preexistentes. Uno de los excesos “populistas” de su gobierno es, desdichadamente, el “personalismo”, el mismo que da origen al antiyrigoyenismo. Un fenómeno semejante al de Perón, el peronismo y el antiperonismo.

Su primera gestión coincide con la finalización de la Primera Guerra Mundial (28 de julio de 1914 al 11 de noviembre de 1918). Durante su primer gobierno, se producen lamentables hechos que ensangrentaron al país, como la “Semana Trágica”, entre el 7 y el 14 de enero de 1919, y la “Patagonia Rebelde”, entre fines de 1920 e inicios de 1922. También hechos que lo enaltecieron, como la Reforma Universitaria de 1918, nacida en la Universidad de Córdoba. La creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) es, sin dudas, un hito.

A pesar de las adversidades y de una oposición política que quería volver al pasado, supo sostenerse en el poder los seis años de su mandato. El 12 de octubre de 1922, entrega la banda presidencial a su correligionario, Marcelo T. de Alvear, quien también concluye su mandato de seis años. Ese momento institucional, el de un presidente elegido por el pueblo que empieza y termina su mandato y entrega la banda presidencial a otro presidente elegido por el pueblo que empieza y termina su mandato, se repite, por primera vez, 85 años después.

En efecto, después de cumplir su mandato de cuatro años, el 10 de diciembre de 2007, Néstor Kirchner le entrega la banda presidencial a su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, que concluye su primer mandato cuatro años después. El hecho no se ha repetido desde entonces. Cristina Fernández concluye su segundo mandato en 2015. La sucede Mauricio Macri, que concluye su mandato en 2019, es cierto. Pero recordemos que Cristina Fernández no le había entregado la banda presidencial, por una bochornosa desinteligencia entre ambos.

Cuando Alberto Fernández concluya su mandato el 10 de diciembre de 2023, mirando atrás, podremos decir que, en 2019, por tercera vez en toda la historia desde la ley Sáenz Peña, un presidente elegido

empezó y concluyó su mandato, Mauricio Macri, y entregó la banda presidencial a otro presidente elegido que también empezó y concluyó su mandato, Fernández. En esa ocasión, además, por primera vez entre dos mandatarios de distintos partidos, en más de cien años de sufragio secreto y obligatorio. Increíble. Pero volvamos a 1928.

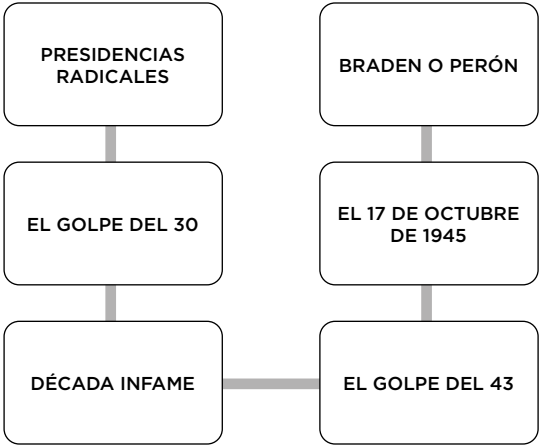
Al término de sus seis años, Alvear le devuelve la banda presidencial a Yrigoyen, pero este no puede concluir su segundo mandato. La “crisis del 30”, que había explotado el 29 de octubre de 1929 en Wall Street, el “martes negro”, pone en evidencia la debilidad estructural del capitalismo de aquellos “años locos” e impacta negativamente en países extremadamente dependientes como Argentina. La avanzada edad y la división de su partido le juegan en contra. El 6 de septiembre de 1930, se produce el primero de seis golpes de Estado del siglo XX.

El gobierno militar de José Félix Uriburu abre las puertas a la década infame. Mediante elecciones fraudulentas, asume la presidencia del país Agustín P. Justo (1932-1938). Roberto Marcelino Ortiz y su vicepresidente Ramón Santiago Castillo, que lo sustituye (1938-1943), son los mandatarios que la completan, elegidos por el fraude y la proscripción del radicalismo yrigoyenista. Ninguno tiene legitimidad de origen. Básicamente, tratan de volver a los tiempos previos a los gobiernos radicales, al elitismo.

La década infame termina con el segundo golpe de Estado del siglo XX, el de Pedro Pablo Ramírez y Edelmiro Julián Farrell. Juan Domingo Perón nace a la vida política argentina desde ese gobierno, como secretario de Trabajo, ministro de Guerra y vicepresidente. Desde el poder, Perón interpreta los nuevos tiempos y el protagonismo del movimiento obrero. Su poder político crece y, el 12 de octubre, tras un golpe dentro del golpe, el coronel Perón es detenido y enviado a la isla Martín García. La historia va a cambiar para siempre.

Un paro general y, sobre todo, una movilización multitudinaria que colma la Plaza de Mayo, hace del 17 de octubre un día histórico. Nada es igual desde aquel día. Perón había cumplido cincuenta años el 8 de octubre y el 22 de octubre se había casado con Eva Duarte, el alma del peronismo naciente. El gobierno militar de Farrell llama a elecciones generales. Perón se presenta y, a pesar de la unificación de la oposición encabezada por Braden, el embajador de los Estados Unidos, las gana con más del 52% de los votos.

GRÁFICO 9. DE YRIGOYEN A PERÓN



### 5. Perón y los peronismos

En ese más de medio siglo que va de la destitución de Yrigoyen a la asunción de Alfonsín, se genera un fenómeno político que marcaría un antes y un después en la historia nacional: el peronismo y, paradójicamente, el antiperonismo. El primer gobierno de Juan Domingo Perón inicia el 4 de junio de 1946, luego de ganar las elecciones del 24 de febrero, gracias a una alianza liderada por el Partido Laborista e integrada por los sectores más progresistas de la Unión Cívica Radical Junta Renovadora, triunfa con casi un 53%.

Ahí nace un fenómeno que trasciende la dimensión política e ideológica y que solamente puede ser visto y considerado desde la emoción y los sentimientos que despierta, a favor y en contra. En rigor, hablar de “el peronismo” es una racionalización imperfecta, porque no hay uno, sino muchos y diversos. A riesgo de caer en una simplificación exagerada, existe el primer peronismo, el original, que va desde aquel 17 de octubre hasta la muerte de Evita, existe el peronismo del exilio y, finalmente, existe el peronismo del retorno. Todos diferentes.

Antes de seguir, permítanme decir que, para mí, el mejor peronismo fue el del retorno, por el equilibrio y la sensatez, lamentablemente trunco por la muerte de un líder sin sucesores, en 1974, y con seguidores que apelaron a la violencia armada para dirimir sus diferencias políticas e ideológicas. Tras la recuperación de la democracia en 1983, sus encarnaciones posteriores, el menemismo y kirchnerismo, son tan contradictorias que no parecen ramas de un mismo árbol doctrinal. Ya llegaremos a ese momento. Ahora, volvamos al primer peronismo.

Las políticas económicas y sociales de su primer gobierno son francamente creativas e innovadoras. Es la edad de oro de las conquistas sociales. Se hace cargo de la presidencia de la Nación en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e interpreta, como nadie antes y, probablemente, como nadie después, el fenómeno de las clases obreras. Durante esta gestión, se consagra el voto femenino y se impulsa la sanción de una nueva Constitución que aboga por la “soberanía política, la independencia económica y la justicia social”.

En virtud de la Constitución de 1949 (jurada el 16 de marzo de ese año), Perón es reelegido con más del 63% de los votos y asume su segundo mandato el 4 de junio de 1952. Entonces, se produce un hecho histórico que es la bisagra entre el peronismo “original” y todos los peronismos subsiguientes: la muerte temprana de Eva Duarte, el

26 de julio de 1952. Hasta entonces, ella había sido el cable a tierra de Perón, el puente entre un liderazgo de sesgo militar, por un lado, y las necesidades y demandas de los más desprotegidos, por el otro.

A fines del primer mandato, hay una tentativa de golpe, el 28 de septiembre de 1951. Durante su segundo gobierno, se enfrenta con la jerarquía eclesial de la Iglesia católica y otros grupos de poder. El 16 de junio de 1955, el antiperonismo provoca uno de los hechos más funestos de la historia argentina del siglo XX: el bombardeo de la Plaza de Mayo, una verdadera masacre, con más de un millar de argentinos muertos y heridos por las armas de las fuerzas que debían defender la Constitución. La reacción de los partidarios más radicalizados es violenta.

Finalmente, el 16 de septiembre de 1955 se produce el golpe de Estado que derroca a Perón, la autodenominada “Revolución Libertadora”. Su renuncia evita una guerra civil. El exilio de Perón dura más de 17 años. En ese tiempo, gobernaron cinco presidentes militares, que integraron dos gobiernos de facto: la “Revolución Libertadora”, con Eduardo Lonardi y Pedro Eugenio Aramburu (1955-1962), y la “Revolución Argentina”, con Juan Carlos Onganía, Roberto Marcelo Levingston y Alejandro Agustín Lanusse (1966-1973).

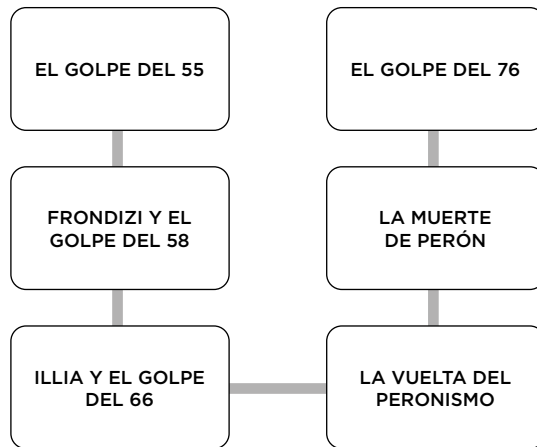
Entre ambas “revoluciones”, hay dos presidentes radicales elegidos con y por la proscripción del peronismo: Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Umberto Illia (1963-1966). Entre ambos, otro golpe de Estado, el 29 de marzo de 1962, que derroca a Frondizi y pone en su lugar al presidente provisorio del Senado, José María Guido, para que anule las elecciones provinciales y legislativas que habían ganado candidatos peronistas en 1962. Un golpe con la complicidad de la Corte Suprema de Justicia que concluye con el cierre del Congreso Nacional.

Perón vuelve el 17 de noviembre de 1972, pero sigue proscrito. Se radica en la casa de Gaspar Campos, elabora el pacto social y se abra-

za con Ricardo Balbín, define la candidatura de Héctor J. Cámpora, trata de alinear a la izquierda de su movimiento y se va del país antes de fin de año. Cámpora gana las elecciones (el 11 de marzo), poco después renuncia (el 13 de julio) y se llama a elecciones. Perón vuelve definitivamente el 20 de junio de 1973, con trágicos enfrentamientos entre facciones de la izquierda y la derecha peronistas.

El 23 de septiembre de 1973, gana las elecciones con casi un 62%. La expectativa es enorme. Sin embargo, a pesar de su liderazgo y del apoyo popular, no logra encauzar a los sectores radicalizados de la izquierda, que lo apoyaban desde imaginarios equivocados. El 1° de julio muere. Lo sucede su esposa, María Estela Martínez de Perón, y, con ella, José López Rega, la aciaga “triple A” y el inicio del terrorismo de Estado para combatir a la subversión guerrillera. Lo que sigue es el golpe del 24 de marzo de 1976 y la más cruel dictadura.

GRÁFICO 10. PERÓN Y LOS PERONISMOS







SEGUNDA PARTE  
**Ser y parecer**

2



## CAPÍTULO 1

# **La democracia ética**

“Los argentinos hemos aprendido, a la luz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor aún más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura.”

Raúl Ricardo Alfonsín (1983)



## 1. Ahora Alfonsín

Con la elección de Raúl Ricardo Alfonsín, los argentinos probamos con un gobierno de una fuerza política popular, el radicalismo. Ideológica y políticamente, el gobierno de Alfonsín se puso en las antípodas del “neoliberalismo” encarnado por la dictadura entre marzo de 1976 y diciembre de 1983. Desafortunadamente para el alfonsinismo y, sobre todo, para el país, el gobierno radical fue protagonista de algunos excesos populistas, aunque no se le pueden reprochar extravíos neoliberales.

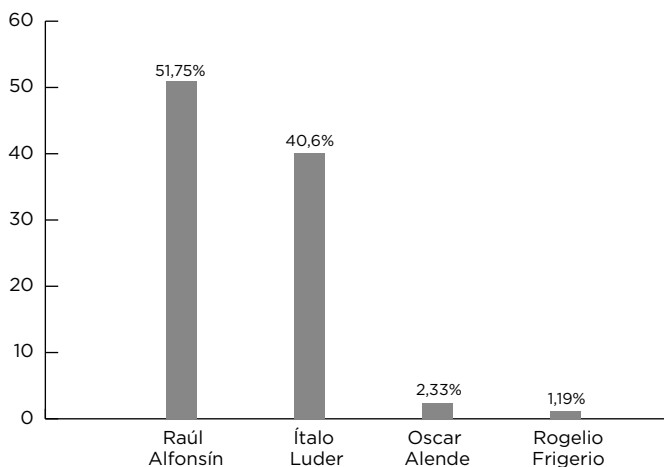
El 30 de octubre de 1983, Raúl Ricardo Alfonsín gana las elecciones presidenciales en nombre de la Unión Cívica Radical (UCR), con un 51,75% de los votos. El segundo lugar es para Ítalo Luder, el candidato del Partido Justicialista (PJ), que obtiene un 40,60%. En 1983 no había segunda vuelta o balotaje, pero no hubiera sido necesaria. El candidato de la UCR gana por más del 50%, con una diferencia de más de once puntos porcentuales sobre el segundo.

Entre la UCR y el PJ concentran más del 92% del electorado. Claramente, la democracia recuperada inicia con un sistema bipartidista. Solamente dos candidatos más superan el 1% de los votos: Oscar Alende, del Partido Intransigente (PI), con un 2,33%, y Rogelio Frigerio, del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), con un 1,19%. Alende es un radical intransigente, de la línea “yrigoyenista”, mientras que Frigerio es un superviviente del desarrollismo “frondizista”.

Alfonsín representa lo nuevo del radicalismo. En 1972, había fundado el Movimiento de Renovación y Cambio (MRC) y había perdido las elecciones internas con Ricardo Balbín, en 1973, para enfrentar a Héctor J. Cámpora. Su militancia a favor de los derechos humanos y su oposición a la Guerra de Malvinas lo habían convertido en una referencia ética y política. En 1983, había superado la oposición de Fernando de la Rúa, que había declinado su precandidatura tras ir perdiendo las elecciones internas de convencionales nacionales de la UCR.

Luder, en cambio, representa lo viejo del justicialismo. En 1973, había sido elegido senador nacional por la provincia de Buenos Aires y en 1975, presidente del Senado. Como tal, había estado a cargo de la presidencia entre el 13 de septiembre y el 17 de octubre de ese año, en sustitución de María Estela Martínez de Perón, ausente por razones de salud. Durante ese corto plazo, había suscripto tres de los cuatro “decretos de aniquilamiento”, llamados así porque ordenaban “neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos”.

GRÁFICO 11. ELECCIONES PRESIDENCIALES 1983



En estas elecciones, Alfonsín consigue duplicar el caudal electoral de su partido. Veamos. En las elecciones del 23 de febrero de 1958, con el peronismo proscripto, Arturo Frondizi, el candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), había ganado con un inverosímil 52,77% de los votos y superado a Ricardo Balbín, el candidato de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), con el 34,06%, que tenía el apoyo de Pedro Eugenio Aramburu, el presidente de facto de la “Revolución Libertadora”.

Sin embargo, semejante resultado a favor de un candidato radical no se entendería si no fuera por el apoyo que le dio el mismísimo Juan Domingo Perón desde el exilio. Ese apoyo electoral suponía, como contrapartida, el compromiso político de Frondizi de permitir el retorno al país de Perón y, obviamente, de levantar la proscripción del peronismo. El incumplimiento de ese pacto escrito y firmado demoraría más de una década el regreso de Perón, con lamentables consecuencias para el país.

Después del derrocamiento de Frondizi y el indigno interinato de José María Guido, con el peronismo proscripto, en las elecciones presidenciales del 7 de julio de 1963, el candidato de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), Arturo Umberto Illia, gana con 31,9% de los votos y supera al candidato de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), Oscar Alende, con un 20,82%. Considerando los votos en blanco (19,41%), en rigor, Illia había obtenido apenas un 25,15% de los votos afirmativos.

En las elecciones anteriores al golpe de Estado de 1976, el desempeño electoral de la UCR había sido malo. El 11 de septiembre, Ricardo Balbín había obtenido el 21,29% de los votos, contra el 49,56% de Héctor J. Cámpora. Poco después, el mismo Balbín y Fernando de la Rúa como candidato a vicepresidente, habían logrado el 24,42% contra el 61,85% de la fórmula integrada por Juan Domingo Perón y

su esposa, María Estela Martínez de Perón, alias Isabelita. A la luz de esos antecedentes, el triunfo de Alfonsín es histórico.

## 2. La recuperación

El 10 de diciembre de 1983, Raúl Ricardo Alfonsín se hace cargo de la presidencia de la República Argentina. Después de Hipólito Yrigoyen (1928), es el primer presidente radical que llega al Poder Ejecutivo tras ganar elecciones competitivas. Tanto Arturo Frondizi (1958) como Arturo Umberto Illia (1963) habían llegado gracias a la proscripción del peronismo. Su liderazgo encarna, por entonces, la ilusión de una democracia recuperada después de más de 53 años de inestabilidad política e institucional, con seis golpes de Estado.

Los seis golpes a los que nos referimos son los que siguen: 1) el golpe de Estado a Hipólito Yrigoyen (el 6 de septiembre de 1930); 2) el golpe a Ramón Santiago Castillo (el 4 de junio de 1943); 3) el golpe de Estado a Juan Domingo Perón (el 16 de septiembre de 1955); 4) el golpe a Arturo Frondizi (el 28 de marzo de 1963); 5) el golpe a Arturo Umberto Illia (el 28 de junio de 1966); y 6) el golpe a María Estela Martínez de Perón (24 de marzo de 1976). Todos, sin excepción, repudiables por el uso de las armas para acceder al poder, aunque algunos más nefastos que otros, por la violencia empleada o por las consecuencias de sus políticas económicas y sociales. Ninguno justificable, ni por sus motivaciones ni por sus resultados.

Aquella Argentina emerge de un infierno. La dictadura iniciada por los militares Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera y Orlando Ramón Agosti el 24 de marzo de 1976, tras derrocar a María Estela Martínez de Perón con el apoyo directo o indirecto de actores políticos, empresariales y civiles, había puesto en marcha las peores



prácticas del terrorismo de Estado, violando los derechos humanos de miles de argentinos y argentinas, torturando y asesinando, a escondidas e impiadosamente.

La Argentina del 83 sale de aquel infierno y, además, de una guerra perdida, la de Malvinas, un conflicto bélico decidido por otro dictador de la misma dictadura: Leopoldo Fortunato Galtieri, presidente de facto entre el 22 de diciembre de 1981 y el 18 de junio de 1982. Vale destacar que el mismo Alfonsín se había opuesto a aquella locura castrense, a diferencia de muchos otros políticos y de muchos empresarios y sindicalistas argentinos, que la habían apoyado entusiastamente.

Cientos de jóvenes habían muerto en nombre de una causa noble, la recuperación de aquellas islas del Atlántico Sur usurpadas por el imperialismo británico en 1833, pero por culpa de una frenética y furiosa decisión de un militar de pacotilla. Duele, pero es justo y necesario recordar que esa decisión delirante y rabiosa había sido vitorreada en la Plaza de Mayo por miles y miles de argentinos, en uno de los días más bochornosos de nuestra historia, el 10 de abril de 1982, apenas ocho días después del desembarco de las tropas argentinas.

Aquel día, Galtieri había dicho a los gritos: “Si quieren venir que vengan, les presentaremos batalla”, dando a Margaret Thatcher la ocasión de preservar su alicaído gobierno neoliberal. El 14 de junio, las desvalidas tropas argentinas ya se habían rendido incondicionalmente. Esa derrota militar había sido el inicio del fin de la dictadura. La misma guerra emprendida para sostenerse en el poder les había imposibilitado una transición “a la chilena”, es decir, con impunidad garantizada.

Aquella Argentina del 83 que hereda Alfonsín sangra por las heridas del terrorismo de Estado y de la guerra perdida de Malvinas. Todo en medio de una catástrofe social derivada de las políticas económi-

cas de ajuste impuestas a sangre y fuego. Ese dolor abre las puertas a una ilusión que, a la luz de la historia, sería desmedida, muy típica de ese voluntarismo argentino sin explicación ni justificación, que recurrentemente nos ha empujado a sueños que se hacen pesadillas más temprano que tarde.

Durante la campaña electoral y, también, en su gestión presidencial, Alfonsín personifica una noción cuasi mágica de la democracia. Una noción a la que adhiere la mayoría de los argentinos, incluyendo a casi todos los radicales y, también, a muchos peronistas. Para él y los alfonsinistas de aquellos años que lo seguían, la democracia era, primero, una forma de gobierno, pero, principalmente, la solución a todos y cada uno de los problemas. Un voluntarismo muy alejado de la realidad.

Sus palabras al hacerse cargo de la presidencia lo demuestran claramente: “Los argentinos hemos aprendido, a la luz de las trágicas experiencias de los años recientes, que la democracia es un valor aún más alto que el de una mera forma de legitimidad del poder, porque con la democracia no sólo se vota, sino que también se come, se educa y se cura”. Esa noción enamora a millones de argentinos adoloridos por más de siete años de una dictadura cruel y sanguinaria. Pero nada es tan fácil.

### **3. La condena a los dictadores**

Volvamos al inicio. Al 10 de diciembre de 1983, aquel país arruinado por la crisis económica y social derivada de las políticas impuestas por la dictadura durante más de siete años, también está devastado por una amplia y profunda crisis de los valores, de las ideas, de las prioridades y las instituciones. Al respecto, Alfonsín nos lega la reivindicación de los derechos humanos, la reprobación

ción tanto del “golpismo” como del “guerrillerismo” y la consiguiente condena del “método violento de las elites, derechistas o izquierdistas”.

Su postura respecto al terrorismo de Estado es clara desde el principio. Al asumir sus funciones, el 1° de mayo de 1984, ante la Asamblea Legislativa, lo ratifica claramente: “La Justicia tendrá las herramientas necesarias para evitar que sean considerados del mismo modo quienes decidieron la forma adoptada en la lucha contra la subversión, quienes obedecieron órdenes y quienes se excedieron en su cumplimiento”. Esa había sido su propuesta en la campaña electoral y esa es su postura en la gestión presidencial.

También es claro desde el principio respecto al terrorismo subversivo: “Históricamente nos opusimos a que una pequeña minoría de la población, considerada a sí misma como población combatiente, eligiera al gobierno en reemplazo del pueblo. Por eso luchamos para defender el derecho a elegir gobierno, pero sólo para defender el derecho del pueblo a elegirlo. Esa distinción rechaza desde siempre a la filosofía de la subversión”. Si queremos apreciar el legado de Alfonsín, esta es la otra cara de la misma moneda.

Mediante la ley 23.040 (sancionada el 22 de diciembre de 1983, la primera de la democracia recuperada), a iniciativa del presidente Alfonsín, el Congreso deroga la ley de autoamnistía dictada por el gobierno militar antes de irse y pone en manos de la justicia “la importante tarea de evitar la impunidad de los culpables”. Hay que dimensionar semejante decisión política en las circunstancias institucionales de aquel momento. Por entonces, las posibilidades de otro golpe de Estado son hipótesis reales.

El 15 de diciembre de 1983, mediante sendos decretos, el Presidente ordena el juzgamiento de los dirigentes de las organizaciones guerrilleras del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y

de Montoneros (Decreto N° 157) y de los integrantes de las juntas militares (Decreto N° 158), que habían gobernado desde el golpe de Estado hasta la guerra de Malvinas. El mismo día, Alfonsín crea la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, más conocida como la Conadep, para recibir denuncias y pruebas sobre desapariciones.

Jorge Rafael Videla (presidente de facto del 29 de marzo de 1976 al 29 de marzo de 1981), Orlando Ramón Agosti y Emilio Eduardo Massera integraron la primera junta militar. Roberto Eduardo Viola (presidente de facto del 29 de marzo al 21 de noviembre de 1981), Omar Graffigna y Armando Lambruschini integraron la segunda junta. Leopoldo Fortunato Galtieri (presidente de facto del 22 de diciembre de 1981 al 18 de junio de 1982), Basilio Lami Dozo y Jorge Anaya integraron la tercera. Vale la pena recordar los nombres de los dictadores que fueron juzgados y sentenciados, en el marco de los derechos y las garantías de un Estado de derecho que ellos negaron a sus víctimas.

Gracias a las pruebas recolectadas por la Conadep y a la reforma del Código de Justicia Militar, entre el 22 de abril y el 9 de diciembre de 1985, la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos Aires pudo juzgar y condenar a cinco de los nueve militares enjuiciados. El presidente de aquel tribunal es León Arslanián y el fiscal es Julio César Strassera, autor de un célebre alegato final que concluye con dos palabras que, desde entonces, son parte de la historia argentina: “Nunca más”.

De la primera junta militar, Videla y Massera son condenados a reclusión perpetua y Agosti, a 4 años y 6 meses de prisión. De la segunda junta militar, Viola es condenado a 17 años de prisión y Lambruschini, a 8 años de prisión. Todos con destitución. Graffigna,

de la segunda junta, y los integrantes de la tercera junta son absueltos. En 1986, Galtieri es condenado a 12 años de prisión, también con destitución, pero no por el terrorismo de Estado, sino por su responsabilidad en la Guerra de Malvinas.

Pocos hechos como este, el juicio y castigo a los responsables del terrorismo de Estado, son tan importantes en la historia de la democracia argentina. Un ejemplo que ha sido reconocido mundialmente y que debe enorgullecernos como país. Después vendrían las leyes de “punto final” y de “obediencia debida”, es cierto. Pero aquel hecho, sucedido en 1985, con una economía en bancarota y una democracia en peligro, debe ser valorado sin anteojeras ideológicas ni partidarias.

#### **4. La continuidad de las instituciones**

A partir del trabajo de la Conadep, las denuncias por violaciones a los derechos humanos se multiplican. Al mismo tiempo, las presiones de los militares y sus aliados también se intensifican, amenazando seriamente la continuidad de las instituciones representativas y republicanas. De cara a esa realidad, Alfonsín propicia la denominada “Ley de Punto Final”, que el Congreso Nacional sanciona el 24 de diciembre de 1986. Concretamente, se establece una fecha tope para la presentación de denuncias por violaciones a los derechos humanos.

De esa manera, Alfonsín trata de cerrar un frente, el de los militares, asumiendo un costo político tremendo. Sin embargo, pocos meses después de la sanción de la “ley de punto final”, se produce el primero de los tres levantamientos militares en contra de su gobierno. Durante la Semana Santa de 1987, el coronel Aldo Rico se amotina en Campo de Mayo y reclama una “solución política” a los juicios

pendientes. En otros términos, impunidad para los subordinados que habían cumplido órdenes de los superiores.

El amotinamiento es, sin dudas, preocupante, pero mucho más alarmante es la complacencia del resto de las Fuerzas Armadas, salvo honrosas excepciones. La gente común y corriente entiende que la democracia está en riesgo, sale a las calles y ocupa las plazas en defensa de las instituciones. La concentración principal se da en la Plaza de Mayo. El Presidente se muestra en los balcones de la Casa Rosada con los principales líderes políticos y sociales que suscriben el “Acta de Compromiso Democrático”.

En medio de semejante tensión, Alfonsín habla dos veces a la multitud. La primera vez, anuncia que va en persona a Campo de Mayo, a exigir que los amotinados depongan las armas. “La democracia no se negocia”, dice. Pasan horas de mucha inquietud. Los insubordinados deponen las armas, Alfonsín retorna y se dirige a la multitud por segunda vez. Entonces, pronuncia una de las frases más recordadas de su presidencia: “Felices Pascuas, la casa está en orden y no hay sangre en la Argentina”.

Poco después se vería el resultado de aquella negociación entre el mismísimo presidente Raúl Alfonsín y el amotinado coronel Aldo Rico: la sanción de la denominada “Ley de Obediencia Debida”. En concreto, dicha ley eximía de castigo a los oficiales subalternos que hubieran recibido órdenes superiores. Esta ley se sanciona poco después del levantamiento carapintada, es cierto. Pero también es cierto que refleja el pensamiento original de Alfonsín con respecto a las responsabilidades de los militares.

Para muchos, estas leyes son un sacrilegio de un gobierno blasfemo y profanador de sus propios ideales. Para otros, son un sacrificio, casi una inmolación del alfonsinismo para preservar las instituciones representativas y republicanas de la democracia. El devenir de la his-

toría haría que, varios años después, estas leyes fuesen anuladas por el mismo Congreso de la Nación que las había sancionado, pero en circunstancias completamente diferentes. En 2003, los grupos golpistas de las fuerzas armadas no eran un peligro como sí lo eran en 1986 y 1987.

No quiero evadir un posicionamiento sobre las sanciones de aquellas leyes de “punto final” y de “obediencia debida”. Personalmente, opino que, al propiciarlas, Alfonsín puso los intereses del país por encima de sus intereses personales y, también, de su partido. Considero que ambas leyes fueron un sacrificio de la democracia para preservar la continuidad de las instituciones representativas y republicanas, un daño que la misma democracia supo, quiso y pudo reparar 16 años después.

A pesar de la Ley de Punto Final, primero, y de la Ley de Obediencia Debida, después, la estabilidad democrática se pone en peligro, otra vez, cuando los “carapintadas”, un nuevo actor político surgido de las demandas castrenses, vuelven a reclamar impunidad a principios y a fines de 1988: entre el 15 y el 19 de enero, en Monte Caseros, y entre el 1 y el 5 de diciembre, en Villa Martelli, los dos últimos levantamientos militares, liderados por los coroneles Aldo Rico y Mohamed Alí Seineldín, respectivamente.

Ninguno de esos levantamientos militares puede derrocar al gobierno alfonsinista. Sin embargo, la crisis económica y social sí lo hace. Alfonsín renuncia al cargo el 12 de junio de 1989, un mes después de las elecciones adelantadas (14 de mayo) y seis meses antes del recambio constitucionalmente previsto para el 10 de diciembre. Días después de su renuncia, se produjo una ola de saqueos en el Gran Buenos Aires y en Rosario, con declaración del estado de sitio y represión policial, dos máculas de su gestión.

## 5. La hiperinflación

La historia del gobierno alfonsinista y de los que vinieron después demuestra que la alimentación, la educación y la salud dependen de políticas públicas que los gobernantes elegidos y sus funcionarios deben diseñar y gestionar con idoneidad y honestidad. La democracia es una condición necesaria, pero insuficiente, a la hora de “comer, educar y sanar”. Sin la democracia, no se come, no se educa ni se sana, de acuerdo. Pero con la democracia a solas, tampoco. Una pe-rogrullada que aprendimos dolorosamente.

Junto con la inestabilidad política e institucional que había caracterizado a los más de 53 años previos a la asunción de Alfonsín, se debe reconocer que el punto de partida es calamitoso. José Alfredo Martínez de Hoz, ministro de Economía de la dictadura entre el 29 de marzo de 1976 y el 31 de marzo de 1981, había puesto en marcha políticas económicas que destrozaron la producción y el trabajo, endeudaron brutalmente al país y lo pusieron de rodillas frente al Fondo Monetario Internacional (FMI) y los acreedores extranjeros.

El 1° de mayo de 1984, Alfonsín abre las sesiones ordinarias del Congreso. Habían pasado 10 años desde que el último presidente elegido por el pueblo, Perón, había hecho lo propio, el 1° de mayo de 1974. En esa oportunidad, el nuevo presidente destaca que la deuda externa argentina había crecido de 7.875 a 42.600 millones de dólares, entre diciembre de 1975 y diciembre de 1983. Ese año (1984), los vencimientos suman aproximadamente 20.000 millones de dólares. Una deuda impagable, aunque hoy parezca pequeña.

Pensemos que, en los inicios de la democracia, el total de la deuda que denuncia Raúl Alfonsín como impagable es inferior al crédito que le dio el Fondo Monetario Internacional (FMI) al gobierno



de Mauricio Macri en el segundo semestre de 2018. Más adelante, nos referiremos a esta cuestión, pero vale recordar que el crédito del Fondo al gobierno macrista era de 57.000 millones, aunque el desembolso fue de 44.000 millones. Duele decirlo, pero, en democracia, la deuda externa se ha multiplicado por más de siete veces. Volvamos al 83.

De cara a esa economía destrozada, Alfonsín propone una redefinición del rol del Estado, en las antípodas de las políticas económicas de la dictadura precedente. El líder radical es partidario de un Estado social de derecho, es decir, que intervenga en la economía. Por eso, frente a la emergencia, pone en marcha el Plan Alimentario Nacional (PAN), más conocido como “la caja PAN”. Un plan dirigido a las familias pobres que va creciendo de 700.000 a 1.200.000 familias a lo largo de cinco años de implementación.

Alfonsín se ve como un dirigente “popular” y lo es, atento a sus convicciones. Sin embargo, el signo ideológico de aquellos años es contrario a sus ideales. Los días del demócrata James Carter (1977-1981) en Estados Unidos y del laborista James Callaghan (1976-1979) en el Reino Unido habían concluido. La presidencia de Alfonsín coincide con Ronald Reagan (1981-1989) y Margaret Thatcher (1979-1990), los dos grandes paladines de las mismas políticas neoliberales que habían destruido la economía argentina durante la dictadura.

Su gobierno hereda una inflación de más del 400%, correspondiente al último año de la dictadura (1982). Alfonsín anuncia una “economía de guerra” (1985) en referencia a los ajustes que debía hacer para atender las demandas sociales y promover el crecimiento económico. Pero el discurso no se realiza. La inflación es del 78,4% en mayo (el mes de las elecciones presidenciales) y del 196,6% en julio (el mes de la renuncia). Durante el año 1989, supera el 3.000%. Así, ninguna democracia alimenta, cura ni educa.

Evidentemente, las políticas de sus ministros de economía fracasaron. Primero, las de Bernardo Grinspun, diseñadas a partir de un diagnóstico voluntarista de la realidad. Luego, el Plan Austral (1985) y el Plan Primavera (1988), de Juan Vital Sourrouille. Finalmente, el brevísimo paso de Juan Carlos Pugliese al frente del Ministerio de Economía y aquella frase que sintetiza la incapacidad del gobierno radical de gestionar la economía y las finanzas públicas: “Les hablé con el corazón y me contestaron con el bolsillo”.

Alfonsín no puede concluir su mandato de seis años, lamentablemente para él, su partido político y el país en general. Se va del gobierno el 8 de julio de 1989, casi seis meses antes de lo debido, en medio de una de las más grandes crisis económicas y sociales sufridas por el país. Su inconclusa presidencia es, sin dudas, la primera gran frustración de la democracia recuperada tras la dictadura. En economía y finanzas, querer no es poder. Sin embargo, deja un legado real: la condena a los dictadores y la continuidad de las instituciones.

## CAPÍTULO 2

# **La democracia cosmética**

“Ante la mirada de Dios y ante el testimonio de la historia, yo quiero proclamar: Argentina, levántate y anda; argentinos, con el corazón abierto para unir voluntades; hermanas y hermanos, con una sola voz para decirle al mundo: ‘Se levanta a la faz de la tierra una nueva y gloriosa Nación’.”

Carlos Saúl Menem (1999)



## 1. Menem llega y sigue

Con la elección de Carlos Saúl Menem, los argentinos probamos con un gobierno de una fuerza política popular, el justicialismo. Ideológica y políticamente, el gobierno de Menem se puso en las antípodas del “populismo” encarnado por el alfonsinismo y a la vanguardia del neoliberalismo impuesto por el “Consenso de Washington”. Desgraciadamente, para el menemismo y, sobre todo, para el país, el gobierno justicialista fue protagonista de algunos excesos populistas y, para colmo de males, de muchos extravíos neoliberales.

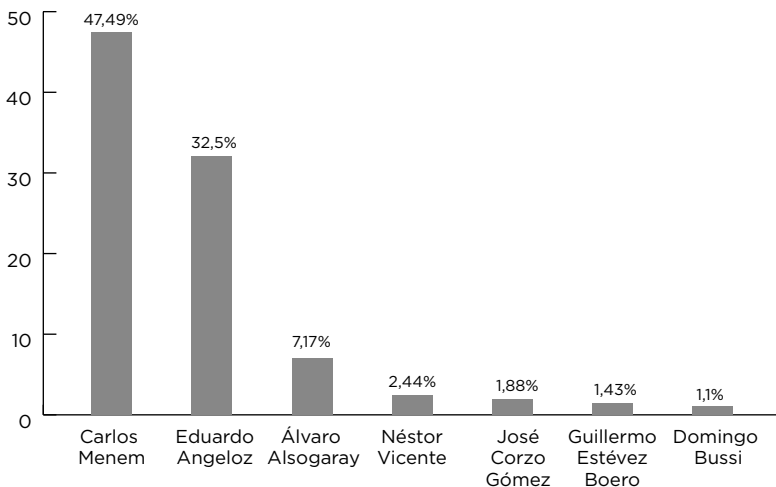
El 14 de mayo de 1989, Carlos Menem gana las elecciones presidenciales en nombre del Partido Justicialista (PJ), con un 47,49% de los votos. El segundo lugar es para Eduardo César Angeloz, el candidato de la Unión Cívica Radical (UCR) en alianza con la Confederación Federalista Independiente (CFI), que obtiene el 32,5%. En 1989 no había balotaje, pero tampoco hubiera sido necesario. El candidato del PJ gana por más del 45%, con una diferencia de casi quince puntos porcentuales sobre el segundo.

Entre el PJ y la UCR concentran casi el 80% del electorado. La democracia sigue siendo con un sistema bipartidista, aunque, esta vez, cinco candidatos superan el 1% de los votos. Entre ellos, se destaca Álvaro Alsogaray, de la Unión de Centro Democrático (UCeDé), con un 7,17%. A continuación, Néstor Vicente (Izquierda Democrática Popular), José Corzo Gómez (Partido Blanco de los Jubilados),

Guillermo Estévez Boero (Partido Socialista Popular) y Antonio Domingo Bussi (Fuerza Republicana).

Carlos Menem llega siendo el gobernador de La Rioja desde la recuperación de la democracia (ya lo había sido antes del golpe del 76) y tras derrotar a la Renovación Peronista encabezada por el gobernador de Buenos Aires, Antonio Cafero. Su compañero de fórmula es Eduardo Duhalde, por entonces diputado nacional por la provincia de Buenos Aires, luego de haber sido intendente de Lomas de Zamora antes y después de la dictadura. Su discurso no es “neoliberal”. Es el más populista de los peronistas de aquellos años.

GRÁFICO 12. ELECCIONES PRESIDENCIALES 1989



Eduardo Angeloz llega siendo el gobernador de Córdoba. Políticamente, es más opositor que oficialista. Lejos de defender la gestión de Alfonsín, la ataca o, por lo menos, la cuestiona, sobre todo, la política económica. En plena campaña, Angeloz le había pedido públicamente la renuncia de Juan Vital Sourrouille, el ministro de Economía del gobierno de Alfonsín, y la había con-

seguido, lo que significó el tiro de gracia a la gestión alfonsinista. Su discurso no es “populista”. Es el más neoliberal de los radicales de aquellos años.

Seis años después, Menem vuelve a ganar, con un 49,94% de los votos. El segundo lugar es para José Octavio Bordón, el candidato del Frente País Solidario (Frepasso), con un 29,30%. En 1995, ya hay balotaje, por la reforma constitucional de 1994, pero no hace falta. El candidato del PJ gana por más del 45% y, además, hay una diferencia de más de veinte puntos porcentuales sobre el segundo. A la hora de su reelección, Menem aumenta el porcentaje de votos a favor y, también, la diferencia con el segundo.

Vale resaltar que la reforma constitucional de 1994 había dispuesto que, para consagrarse en primera vuelta, el ganador debía obtener como mínimo el 45% de los votos afirmativos o, en su defecto, más del 40% y una diferencia de 10 puntos porcentuales sobre el segundo, junto con la elección directa del presidente y el vicepresidente de la Nación. En lo personal, coincido con esta modalidad, aunque reconozco que el balotaje genera una mayoría forzada y, no pocas veces, se termina votando a uno para que no gane otro.

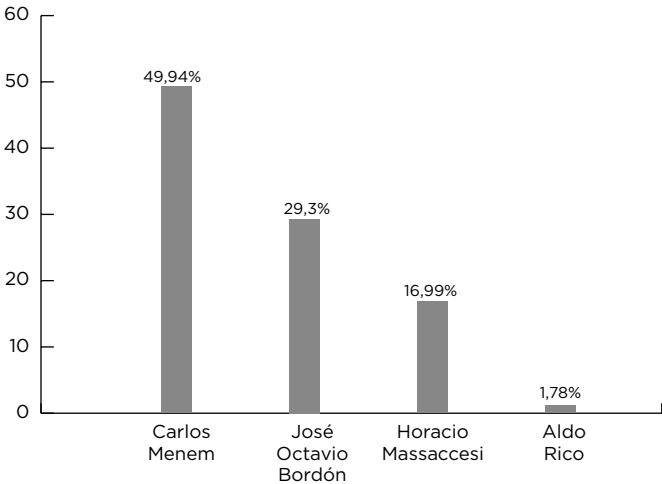
A semejanza de las elecciones de 1989, entre el PJ y el segundo concentran casi el 80% del electorado. La democracia sigue siendo con un sistema bipartidista, aunque, esta vez, el Frepasso relega a la UCR al tercer lugar, con un 16,99% a favor de su candidato, el gobernador de Río Negro, Horacio Massaccesi. Claramente, los votos de la UCeDé se van con Menem, la oposición se divide y aparece, en el cuarto lugar, Aldo Rico, con el partido Movimiento por la Dignidad y la Independencia (Modim), con un 1,78%.

Menem llega después de seis años de gestión, aupado por los beneficios de la convertibilidad, a la que llega tras la hiperinflación del gobierno de Alfonsín (1989) y de su mismo gobierno (1990).

La estabilidad monetaria pesa mucho más que cualquier otro tema a la hora de la votación. Después de Juan Domingo Perón, es el primer presidente de la Nación que logra un segundo mandato consecutivo, 43 años después. A semejanza de su líder, lo logra gracias a una reforma constitucional.

La gran novedad de las elecciones de 1995 es la aparición del Frepaso y la gran cantidad de votos que obtiene su candidato, José Octavio Bordón, por entonces senador nacional y exgobernador de Mendoza (1987-1991), y su candidato a vicepresidente, Carlos “Chacho” Álvarez, uno de los más destacados diputados nacionales del “grupo de los ocho”. Este frente había surgido el año anterior, a partir de la alianza entre varios partidos de corte popular, en oposición a las políticas menemistas y a la reforma constitucional.

GRÁFICO 13. ELECCIONES PRESIDENCIALES 1995





## 2. No nos iba a defraudar

El 12 de junio de 1989, Raúl Ricardo Alfonsín renuncia. A continuación, Carlos Saúl Menem se hace cargo de la presidencia de la Nación, el 9 de julio. La transición entre ambas gestiones es ordenada. Desde la ley Sáenz Peña (1912), nunca antes un gobernante de un partido había entregado el mando a otro gobernante de otro partido. La situación económica y social es difícilísima. Hiperinflación y, por consiguiente, amenaza de caos social. En su discurso de asunción, el mandatario riojano hace una síntesis dramática.

“La inflación llega a límites escalofriantes, la cultura de la especulación devora nuestro trabajo. La producción es hoy más baja que en 1970; la tasa de inversión es negativa. La educación es un lujo al cual pocos acceden. La vivienda, apenas una utopía de tiempos pasados. El hambre, moneda corriente para millones de compatriotas. El desempleo, una enfermedad que se cierne sobre cada vez más amplios sectores de nuestra comunidad. Y por culpa de todos nosotros” (Carlos Menem, 9 de julio de 1989). Un diagnóstico tan cruel como innegable.

A la luz de esa situación inicial, se puede entender el éxito político que tuvo la estabilidad monetaria lograda gracias a una decisión casi mágica: la convertibilidad cambiaria (un peso igual a un dólar). Sobre la base de ese espejismo se dio la década menemista. No tener inflación, después de la hiperinflación de los años 1989 y 1990, era el paraíso para la gran mayoría de los argentinos y las argentinas. Las consecuencias fueron desastrosas. Pero, por aquellos años, casi nadie quería verlo.

Al asumir Menem, el sistema de partidos políticos está en crisis. La UCR había ganado las elecciones presidenciales de 1983 de la mano del Movimiento Nacional de Renovación y Cambio (MNRC), una

línea progresista creada por Alfonsín antes del golpe de Estado de 1976, para enfrentar a las líneas más conservadoras, lideradas por Ricardo Balbín y Fernando de la Rúa. El fracaso del alfonsinismo en la gestión había sumergido a la UCR en una crisis de identidad tan grande que su candidato fue Eduardo César Angeloz.

El Partido Justicialista, a su vez, se había renovado, después de perder las elecciones presidenciales de 1983, gracias a la aparición de nuevos liderazgos, como los de Antonio Cafiero y José Manuel de la Sota, con ideas, principios y valores más progresistas que los de Ítalo Luder y Deolindo Bittel, entre otros. No obstante, en contra de todos los pronósticos, Menem, un caudillo riojano sin estructura partidaria, les había ganado las elecciones internas, un año antes, con lo que abortó la renovación peronista, que prontamente se haría menemista.

En menos de un año, Menem, el gobernador de La Rioja cuyas patillas imitaban a Facundo Quiroga, gana las elecciones, primero las internas y luego las generales, y llega a la presidencia de la Nación al grito de: “¡Síganme! No los voy a defraudar”. Sin oposición interna ni externa, nadie queda al frente para oponerse a lo que vendría. Sin dudas, la degradación de las instituciones representativas y republicanas se hace posible gracias al lapidario fracaso del alfonsinismo radical y a la temprana derrota de la Renovación Peronista.

Frente a una sociedad apática y descreída, Menem se presenta como un mesías. “Argentina, levántate y anda”, dice al hacerse cargo de la presidencia. A esa creencia en un “designio mesiánico”, uno de los excesos característicos de los populistas, agrega la creencia en la “eficiencia privada” como solución a todos los problemas, uno de los defectos inconfundibles de los neoliberales. Es un dirigente de origen popular con excesos populistas y extravíos neoliberales. Una de las tantas rarezas ideológicas de este país.

Como populista que es, confía más en las corporaciones que en los individuos y, como neoliberal que también es, es más pragmático que dogmático. Por convicción o por conveniencia, se antepone a la ideología de su antecesor y dice creer “en el idealismo práctico y en el realismo del interés, antes que en los dogmas irrealizables y en la fantasía de un principismo caprichoso”, y lo dice con esas palabras en su primer discurso ante la Asamblea Legislativa, el 1° de mayo de 1990. Una ruptura total con lo preexistente.

“Como Presidente de la Nación, yo no pienso si una determinada política es de derecha, de izquierda, o de centro. Yo pienso si una política es buena o mala para mi patria”, dice en aquel discurso. Luego, reivindica la idea política que había sido la base de su campaña y será el punto de partida de su gestión: la “revolución productiva”. Esa es, para Menem, la nueva cara de la justicia social. Sobre esa base, propone lo que *él mismo llama* la “economía popular de mercado”, otra invención retórica, tan original en su formulación como vacía en sus contenidos.

Más allá de sus formulaciones discursivas, Menem entiende o, por lo menos, percibe, las transformaciones que estaban ocurriendo en el orden mundial posterior a la caída del Muro de Berlín (el 9 de noviembre de 1989) y la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), entre el 11 de marzo de 1990 y el 25 de diciembre de 1991. La Guerra Fría había concluido y, aparentemente, el capitalismo había ganado y el comunismo había perdido. El menemismo es un hijo putativo de ese nuevo mundo del “pensamiento único”.

### **3. Bandera de remate**

Después de la caída del Muro de Berlín y la implosión de la URSS, los Estados Unidos, como potencia hegemónica supérstite, estable-

cen nuevas reglas de juego para los países del “tercer mundo”, como la República Argentina y el resto de América Latina. Menem quiere, puede y sabe adecuarse a los mandatos del republicano George H. W. Bush, primero (1989-1993), y del demócrata Bill Clinton, después (1993-2001), poco diferentes a la hora de imponer sus diseños a países dependientes como el nuestro.

En rigor, las diferencias entre republicanos, como George H. W. Bush o George W. Bush (2001-2009), y demócratas, como Bill Clinton o Barack Obama (2009-2017) no han sido tan significantes para la democracia argentina. Más allá de las simpatías o antipatías por unos u otros, la política exterior de los EEUU no ha variado tantísimo respecto a países como el nuestro. Dicho eso, de cara a los recientes resultados de las elecciones estadounidenses, ni nos fue tan mal con Donald Trump ni nos irá tan bien con Joe Biden a partir del 20 de enero de 2021. Pero volvamos a aquellos años de las “relaciones carnales”, siguiendo la famosa frase que se atribuye erróneamente al canciller menemista Guido Di Tella.

Menem se alinea con las reglas de la economía que define el denominado Consenso de Washington. Estas reglas son el centro de la reconversión del “liberalismo económico” en el “neoliberalismo” y pueden resumirse en una concepción primigenia: minimizar el Estado como el causante de todos los males y, así, liberar las fuerzas creadoras del mercado, mediante la disminución de los gastos y la consiguiente eliminación del déficit fiscal, las privatizaciones y desregulaciones y la apertura al mundo.

El punto de partida del cambio de modelo que propicia la administración del presidente Menem se da mediante la sanción de dos leyes que son estratégicas: la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696) y la Ley de Emergencia Económica (N° 23.697), promulgadas el 18 de agosto y el 15 de septiembre de 1989, es decir, en los primeros 100

días de gestión. El triángulo se completa con la “reforma tributaria”, que aumenta y concentra impuestos en manos del gobierno nacional. Desde el primer día de su gestión, Menem sabe lo que quiere y lo hace.

En nombre de la reforma del Estado, se privatizan las grandes empresas públicas: la compañía estatal de teléfonos (ENTel), la aerolínea de bandera (Aerolíneas Argentinas), las líneas férreas (Ferrocarriles Argentinos), los canales de televisión, las empresas prestadoras de servicios de electricidad y agua y, también, la explotación, distribución y venta de los recursos energéticos petrolíferos. En general, esas empresas habían sido ineficientes e ineficaces, además de deficitarias, razón por la cual las privatizaciones tienen aceptación ciudadana.

A las privatizaciones de las empresas públicas se suman las transferencias del Estado nacional a las provincias de los servicios de educación y salud. Menem lo hace en nombre del federalismo y, desde ese punto de vista, tiene razón. Pero, lamentablemente, las transferencias de las funciones no van junto a los recursos correspondientes. Esto provoca serios desfinanciamientos y, si bien achica los gastos nacionales, agranda los provinciales. De esa manera, queda claro que el propósito es fiscal y no educativo ni sanitario.

La transferencia de los servicios de educación y de salud se implementa mediante las leyes 24.049 y 24.061 (que es la ley de presupuesto), ambas sancionadas y promulgadas en diciembre de 1991 e implementadas a partir del año siguiente. Las privatizaciones de las empresas públicas serán revertidas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, pero las transferencias se convertirán en políticas de Estado, con los problemas irresueltos de entonces y de siempre.

El paquete se completa con la denominada Ley de Empleo (N° 24.013), promulgada el 5 de diciembre de 1991, la llamada “fle-

xibilización laboral”. Menem la defiende en nombre de la creación de más y mejores puestos de trabajo. Sin embargo, el propósito es el mejoramiento de la competitividad de las empresas mediante la disminución de los costos laborales. En la práctica, no crea más trabajos, sino peores empleos. Estas reformas son posibles gracias a la división del sindicalismo y la complicidad de muchos dirigentes.

“En resumen, el sistema laboral vigente está afectando seriamente nuestras posibilidades competitivas, limitando la capacidad de nuestra economía de crear empleo, (...). Son precisamente estas consideraciones las que explican la firme decisión de mi gobierno de promover una sustancial transformación de las reglas y los comportamientos laborales, que apunta a favorecer la creación de empleo, a promover la competitividad de nuestras empresas y a mejorar globalmente las condiciones de trabajo” (Carlos Menem, 1° de mayo de 1994). No la suscribo, pero reconozco que esta es una de las más claras argumentaciones a favor de la flexibilización laboral, de la de entonces y de todas las que vendrían después.

A las privatizaciones de las empresas públicas, se suman otras políticas dirigidas a minimizar el rol del Estado. Entre ellas, la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, las AFJP. Mediante esta reforma del sistema previsional, se elimina el sistema de reparto solidario y se lo sustituye por un sistema de capitalización individual. Sin dudas, un cambio estructural que se hace mediante la ley 24.241, sancionada y promulgada entre septiembre y octubre de 1993. También esto es revertido por los gobiernos kirchneristas.

#### **4. Del “uno a uno” al Pacto de Olivos**

Los éxitos políticos del menemismo no vienen de las privatizaciones ni de las desregulaciones, sino de la “Ley de Convertibilidad”

(N° 23.928), promulgada el 27 de marzo de 1991 y vigente desde el 1° de abril. Según esa ley, un dólar estadounidense valía 10.000 australes (la moneda que había puesto en circulación el gobierno de Alfonsín el 15 de junio de 1985). A partir del 1° de enero de 1992, el peso (convertible) reemplaza al austral, la moneda nacional pierde cuatro ceros y, desde entonces, rige el “uno a uno”, un peso es igual a un dólar, hasta el 6 de enero de 2002.

La estabilidad monetaria es el gran éxito del menemismo, aunque no es así desde el inicio. En 1990, Menem tiene su propia hiperinflación, al fracasar la devaluación del austral incluida en el llamado “Plan BB”, en referencia a Bunge & Born, de donde provienen sus dos primeros ministros de economía: Miguel Roig y Néstor Rapanelli. Frente a ese fracaso, Erman González llega al mismo ministerio y dispone el Plan BonEx 89, un canje compulsivo de depósitos a plazo fijo por bonos externos (de ahí su denominación) a cobrar diez años después.

Ni el plan de los ministros provenientes de Bunge & Born ni el Plan BonEx de Erman González pueden controlar una inflación alocada y descontrolada. Entonces, aparece en escena el verdadero autor intelectual de la convertibilidad. Domingo Cavallo deja la Cancillería y se hace cargo del Ministerio de Economía. En la práctica, él salva al gobierno de Menem. Es el mismo funcionario que había estatizado las deudas privadas en 1992, siendo presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA), durante la dictadura.

El plan de convertibilidad que pone en marcha Cavallo en 1992 consiste en prohibir la emisión monetaria sin respaldo de divisas extranjeras. La reducción de la emisión monetaria produce la desaparición de la inflación. A corto plazo, la solución al problema de la hiperinflación es exitoso. Pero, para sostenerse en el mediano y largo plazo, hacía falta disminuir el déficit fiscal, es decir, bajar el

gasto, y aumentar el superávit comercial, o sea, generar más dólares. Ninguna de esas condiciones se respeta. Todo lo contrario.

Así las cosas, con déficit fiscal y comercial, desde el inicio, la convertibilidad es una bomba de tiempo. ¿Cómo se explica que su supervivencia durante tantos años? Por dos razones: la primera, por la privatización de las empresas públicas y, la principal, por el monumental endeudamiento externo, que fue posible gracias a la incorporación de la República Argentina al denominado “Plan Brady”, en referencia al entonces secretario del Tesoro de los Estados Unidos y autor de la iniciativa, en 1992.

La convertibilidad también trajo una reactivación de la economía, gracias al contexto internacional. Sin embargo, las cosas cambian a fines de 1994. El aumento de las tasas de interés norteamericanas y la devaluación mexicana, que se conoce como el “efecto tequila”, generan secuelas negativas en las economías latinoamericanas, desconfianza de los mercados financieros, pérdida del valor de los títulos públicos y salida de capitales. En Argentina, impacta en una sostenida caída del consumo interno y de la inversión, con aumento de la desocupación.

A pesar de la situación económica, Menem impulsa la reforma de la Constitución, sosteniendo que la crisis requiere su permanencia. Más allá de sus argumentaciones, la reforma constitucional se hace posible gracias a una negociación política entre el mismísimo Carlos Menem y su antecesor, Raúl Alfonsín. Es el llamado “pacto de Olivos”, un documento de coincidencias básicas que abre las puertas a la única reforma de la Constitución Nacional realizada desde la recuperación de la democracia.

Además de la reelección del Presidente, la reforma introdujo la elección directa del primer mandatario y el balotaje, la incorporación de institutos de formas parlamentaristas de gobierno, como la figura



del Jefe de Gabinete, el Consejo de la Magistratura, el estatus autónomo de la ciudad de Buenos Aires, el reconocimiento de las autonomías municipales y la incorporación como norma interna de las disposiciones rubricadas en los tratados internacionales de derechos humanos, entre otras modificaciones de gran importancia.

Muchos critican el “pacto de Olivos” entre Menem y Alfonsín. Sin embargo, considero que debe ser reivindicado como uno de los pocos ejemplos de acuerdos entre gobernantes y opositores sobre temas trascendentes para el país. No desconozco que se dio en el marco de la estabilidad monetaria del “uno a uno” y que, además, fue un acuerdo entre dos dirigentes políticos en situaciones muy disímiles: uno que quería seguir, el justicialista Menem, y otro que no podía volver, el radical Alfonsín.

En cuanto a la reforma, sus deficiencias no tienen que ver con los cambios incorporados, sino con su falta de implementación o su mala implementación. En ese sentido, una de las grandes deudas es la sanción de una nueva ley de coparticipación que redistribuya competencias y recursos entre el Estado nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y las veintitrés provincias. No es un problema de la norma constitucional, sino de la incapacidad política de llegar a un acuerdo intergubernamental que permita refundar el federalismo argentino.

## **5. Reforma, reelección y ocaso**

Muchos dicen que Menem es reelegido gracias al “pacto de Olivos” y a la consiguiente reforma constitucional de 1994. Es una verdad a medias. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. Menem es reelegido porque la mayoría de la sociedad argentina aprueba su primer mandato. Es cierto, entre 1989 y 1995 hace lo que no había

dicho: privatiza y desregula todo lo que puede, sin medias tintas, y endeuda al país. Pero, también, logra la estabilidad monetaria, y eso puede más que los retrocesos institucionales, las sospechas y denuncias de corrupción.

A la hora de reelegir a Menem, a la mayoría de la sociedad argentina poco le importaba la ampliación de la Corte Suprema de Justicia que se había hecho mediante la ley N° 23.774, promulgada el 11 de abril de 1990, que aumentaba la cantidad de sus ministros de siete a nueve. Mediante esa reforma, habían ingresado dos miembros afines al Poder Ejecutivo y, de esa manera, Menem se había asegurado la tan renombrada “mayoría automática” y la consiguiente cobertura legal a todas y cada una de las decisiones y acciones de su gobierno.

Tampoco le importaban demasiado los indultos que el presidente Menem había decretado el 7 de octubre de 1989 y el 30 de diciembre de 1990, antes y después del levantamiento de Campo de Mayo (el 3 de diciembre de 1990). Sin más y en nombre de la “pacificación nacional”, Menem había tirado por la borda una de las mayores y mejores conquistas de la democracia recuperada: el juicio y castigo a los dictadores responsables del terrorismo de Estado y a los cabecillas de la subversión armada.

Vale recordar que el 7 de octubre de 1989, Menem había indultado a los militares procesados que no habían sido beneficiados por las leyes de “punto final” y “obediencia debida”, a líderes y miembros de los grupos guerrilleros y otras personas acusadas de subversión, a todos los participantes de las rebeliones militares de Semana Santa, Monte Caseros y Villa Martelli (1987-1988) y a los comandantes de la tercera junta militar (Galtieri, Anaya y Lami Dozo) condenados por la Guerra de Malvinas.

Más tarde, el 30 de diciembre de 1990, Menem había indultado a los comandantes de la primera y la segunda juntas militares con-

denados por terrorismo de Estado (Videla, Massera, Agosti, Viola y Lambruschini), a asesinos, secuestradores y torturadores condenados, como los destituidos militares Ramón Camps y Guillermo Suárez Mason, al cabecilla de la organización guerrillera Montoneros, Mario Firmenich, y, de paso, a José Alfredo Martínez de Hoz que estaba procesado por su participación en delitos de lesa humanidad. Vergonzoso.

Ni siquiera le importaba demasiado la venta ilegal de armas a Ecuador y a Croacia, que había sido denunciada formalmente en marzo de 1995, es decir, antes de las elecciones presidenciales, y que, más tarde, fuera encubierta por la voladura de la fábrica militar de Río Tercero, el 3 de noviembre de ese año. Ni la irresolución y las sospechas de encubrimiento del atentado terrorista a la Embajada de Israel, el 17 de marzo de 1992, o del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina, la AMIA, el 18 de julio de 1994.

Menem gana y sigue gobernando porque, para la mayoría de la sociedad argentina, la estabilidad monetaria y la reactivación económica valen más que los retrocesos institucionales, las sospechas y denuncias de corrupción. Pero sobre su segunda presidencia presenta problemas que sí importan a esa sociedad. A mediados de 1997, se desata una nueva crisis financiera, esta vez en los países del sudeste asiático, que impacta negativamente en las economías latinoamericanas y particularmente en la argentina, tremendamente endeudada.

Cavallo abandona el Ministerio de Economía y su sucesor, Roque Fernández, debe hacer el ajuste que no se había hecho. La recesión económica provoca el estallido de reclamos sociales en varias provincias y, de pronto, el sindicalismo recupera el rol que había perdido. Además, surgen otras formas de protesta, desde los apagones y cacerolazos hasta la instalación de la “carpa blanca” de los docentes en Plaza de Mayo, más las movilizaciones en zonas petroleras

de Neuquén, Salta y Jujuy, encabezadas por desocupados que hacen “piquetes” en las rutas.

En realidad, la crisis asiática evidencia las debilidades del modelo económico y social puesto en marcha a inicios del primer mandato de Menem, con privatizaciones y desregulaciones sin control, con una apertura al mundo en contra de la producción nacional y con un endeudamiento exorbitante para financiar el déficit fiscal. Ahora sí, a la sociedad le importan los casos de corrupción, nuevos y viejos, como la “mafia del oro”, la “aduana paralela” y las “coimas de IBM al Banco Nación”, entre tantos.

El modelo se había consumado y consumido durante una década. Todo estaba listo y preparado para un cambio de modelo. Pero nada es tan fácil, ni tan directo e inmediato, en la historia de la democracia argentina. Como dice el tango *Naranja en flor*, que maestramente cantaba Roberto Goyeneche, “primero hay que saber sufrir”. Antes de cambiar el modelo, pasaría la Alianza y la crisis de 2001, la consecuencia final del menemismo y de la incapacidad de cambiar a tiempo de los sucesores de turno.

TERCERA PARTE  
**Donde hubo fuego,  
cenizas quedan**

3



## CAPÍTULO 1

# **La democracia en Illamas**

“Concluye una etapa, comienza un ciclo, iniciamos un nuevo camino. En la incesante marcha de la historia ese nuevo camino no es una encrucijada sino una ruta firme hacia una sociedad ética, solidaria y progresista. No vengo a emprolijar modelos, sino a que entre todos luchemos por un país distinto.”

Fernando de la Rúa (1999)





## 1. La primera alianza

Con la elección de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, los argentinos probamos con una alianza encabezada por una fuerza política popular, el radicalismo. Ideológica y políticamente, el gobierno de la Alianza se puso a la retaguardia del “neoliberalismo” encarnado por el menemismo entre 1989 y 1999. A semejanza de Menem, pero con resultados infinitamente peores, el gobierno aliancista fue protagonista de algunos excesos populistas y, para colmo de males, de muchos extravíos neoliberales.

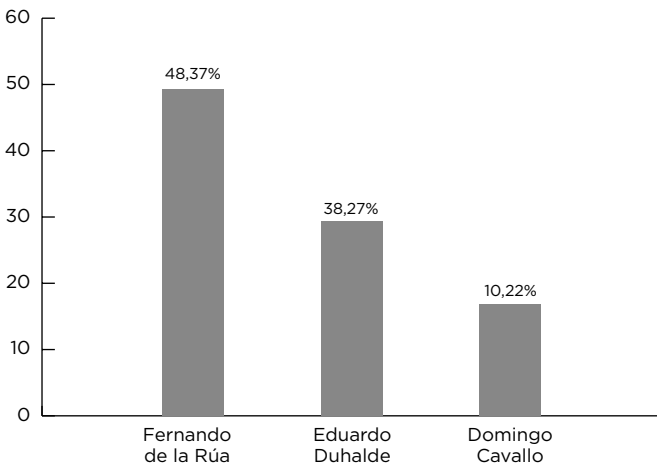
El 24 de octubre de 1999, gana las elecciones presidenciales la primera alianza electoral desde la recuperación de la democracia, encabezada por un radical, Fernando de la Rúa, y un peronista, Carlos “Chacho” Álvarez, con el 48,37% de los votos. El segundo lugar es para Eduardo Duhalde, el candidato del Partido Justicialista (PJ), con un 38,27%. El balotaje no hace falta, ya que los candidatos de la Alianza ganan por más del 45% y, además, hay una diferencia de más de diez puntos porcentuales sobre el segundo.

Entre el primero y el segundo concentran más del 86% de los votos. Si bien la polarización es inferior a las elecciones de 1983 (más del 92%), supera a las de 1989 y 1995 (casi el 80%). La democracia sigue siendo con un sistema bipartidista, aunque, esta vez, el primer lugar es para la alianza entre la UCR y el Frepaso, que relegan al PJ al segundo lugar. El tercer lugar es para Domingo Cavallo, de Acción por la República (AR), con un 10,22%.

Fernando de la Rúa llega a las elecciones siendo el primer jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, después de la reforma constitucional de 1994, tras derrotar al alfonsinista Facundo Suárez Lastra en las internas radicales y, luego, al candidato del Frepaso, el socialista Norberto La Porta, y al menemista Jorge Domínguez, el último intendente no elegido de la Capital Federal, en 1996. Se había ganado la candidatura presidencial en la interna de la Alianza en 1998 al derrotar a Graciela Fernández Meijide.

Eduardo Duhalde llega siendo el gobernador de la provincia de Buenos Aires, desde el 11 de diciembre de 1991. Luego de ser intendente de Lomas de Zamora, se había desempeñado como vicepresidente durante los dos primeros años del gobierno de Carlos Menem, cargo al que había renunciado para ser candidato a la gobernación de su provincia. En rigor, no es el candidato de Menem ni mucho menos. En los dichos y en los hechos, es más opositor que oficialista. Muchos de los votantes de Menem se van con Domingo Cavallo.

GRÁFICO 14. ELECCIONES PRESIDENCIALES 1999



Pocos años antes, el retorno de un presidente de la UCR a la Casa Rosada parecía imposible. Eduardo Angeloz, el candidato radical en las elecciones de 1989, había obtenido un 32,5% de los votos, 15 puntos porcentuales por debajo de Carlos Menem. Luego de esa contundente derrota electoral, Alfonsín no había podido llegar al término de su mandato. Cuatro años después, el candidato radical en las elecciones de 1995, Horacio Massaccesi, había obtenido el 16,99% de los votos, 33 puntos porcentuales por abajo del mismo Menem.

Fernando de la Rúa salta al estrellato político en 1973, gracias a una sumatoria casi fortuita de factores. Tengamos en cuenta que el gobierno de facto presidido por Agustín Lanusse había modificado la Constitución Nacional imponiendo el sistema de segunda vuelta para los cargos ejecutivos y, también, para los legislativos, especulando que el peronismo perdiera en un eventual balotaje. Además, había incorporado tres senadores nacionales por distrito, dos para la mayoría y uno para la minoría.

En las elecciones del 11 de marzo, De la Rúa se postula como candidato a senador nacional por la ciudad de Buenos Aires, en segundo lugar. Los candidatos del Frejuli ganan, pero no alcanzan el 50%. Entonces, se consagran los primeros candidatos de las dos listas más votadas y se hace una segunda vuelta entre los segundos candidatos para elegir al tercer senador. Así, el 15 de abril, Fernando de la Rúa le gana a Manuel Sánchez Sorondo, un recalcitrante conservador que no pertenece al peronismo, con un 54,13% de los votos.

Apudado por ese triunfo inesperado, De la Rúa es el acompañante de Balbín para enfrentar a Perón, ese mismo año, tras negarle a Alfonsín la posibilidad de elecciones internas. En la ciudad de Buenos Aires, la fórmula radical obtiene apenas un 31,46%. Una década después, en 1983, se opone a la candidatura de Alfonsín, aunque rápidamente

depone su precandidatura. Apenas en sus orígenes, De la Rúa había sido menos conservador que Sánchez Sorondo, demasiado poco para encabezar una Alianza que quería ser progresista.

## 2. Eran más, pero no mejores

Fernando de la Rúa y Carlos “Chacho” Álvarez ganan las elecciones presidenciales, encabezando la fórmula de la “Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educación”, constituida entre sus respectivas fuerzas políticas, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (Frepaso), respectivamente. Por primera vez, una alianza electoral gana las elecciones presidenciales desde la recuperación de la democracia. Tras una campaña electoral con un marketing demoledor, las expectativas son gigantescas.

Probablemente, la campaña de 1999, primero, y la campaña de 2015, más tarde, han sido las mejores desde el punto de vista del marketing electoral. Entre los principales mensajes de la campaña de la primera alianza, se destacaba un eslogan tan simplista como impactante: “Somos más” se decía al cierre de cada spot y se mostraban dos manos unidas, formando la “A” de la Alianza. Los resultados fueron contundentes. En efecto, la sumatoria de la UCR, encabezada por Fernando de la Rúa, y del FREPASO, con “Chacho” Álvarez y Fernández Meijide a la cabeza, fue más al momento de contar los votos, aunque, lamentablemente, no fue mejor a la hora de gobernar. Para el país, esa fue una oportunidad perdida.

Desde la recuperación de las instituciones democráticas en 1983, Raúl Alfonsín había ganado por la Unión Cívica Radical (UCR) y Carlos Saúl Menem por el Partido Justicialista (PJ), las dos fuerzas políticas mayoritarias del bipartidismo argentino. Esta vez llega al gobierno una fórmula presidencial que está integrada por un radical

y un peronista. Aunque, bueno es recordarlo, ni el uno ni el otro lideran sus respectivos partidos de origen, y esa es, desde el principio, una limitante para la toma de decisiones y la implementación de acciones.

Diez años después, el líder de la UCR sigue siendo Raúl Alfonsín. El mismo dirigente que en 1989 había renunciado a la presidencia casi seis meses antes del vencimiento de su mandato, en medio de la hiperinflación y los saqueos, y el mismo dirigente que en 1994 había posibilitado el segundo mandato de Menem al suscribir el “pacto de Olivos”. Por su parte, Fernando de la Rúa había sido el candidato más presentable de la UCR a la hora de definir la fórmula presidencial, pero de ninguna manera es el líder de ese partido.

Asimismo, la líder o, por lo menos, la figura más visible del Frepaso, es Graciela Fernández Meijide, madre de un hijo desaparecido durante la dictadura, reconocida militante de la causa de los derechos humanos, que había integrado la Conadep. Por su parte, Carlos “Chacho” Álvarez había sido uno de los diputados nacionales del peronismo que se había rebelado contra el menemismo a fines de 1989 e inicios de 1990 y había constituido el llamado “grupo de los ocho”, pero de ninguna manera es el líder del Frepaso.

Desde el inicio, se advierte que la alianza electoral no es una coalición de gobierno. En rigor, es un gobierno radical con algunos funcionarios provenientes del Frepaso. El ministro de Economía es el radical José Luis Machinea, para empezar. Al Frepaso le tocan ministerios importantes, pero sin poder de decisión, debido a las restricciones presupuestarias. El ejemplo más claro es el de la mismísima Graciela Fernández Meijide, ministra de Desarrollo Social hasta el 12 de marzo de 2001, alejada del cargo en medio de denuncias por corrupción.

La llegada de la Alianza es posible por el desgaste político del menemismo. Tras 10 años de gestión, Menem había malvendido las

empresas del Estado y había endeudado al país. Frente a la imposibilidad de emitir moneda por la vigencia de la convertibilidad, esos dos mecanismos habían financiado un monumental déficit fiscal. A fines de su segundo mandato, no había inflación, pero sí recesión y desocupación. Menem había fracasado en su tentativa judicial de ser re-reelegido y el candidato “oficialista”, Eduardo Duhalde, parecía opositor.

En las elecciones presidenciales de 1995, el Frepaso, recientemente constituido, había tenido una performance muy buena. Lejos había estado de ganar las elecciones, pero, de la nada, había conseguido el segundo lugar y relegado a la UCR al tercero. Aquel frente electoral reunía al peronismo no menemista y, también, a los sectores más progresistas de la política argentina. Cuatro años después de su debut electoral, está bien posicionado, pero no le alcanza. Entonces, el Frepaso hace una alianza con la Unión Cívica Radical. No al revés.

En 1999, nadie (o casi nadie) piensa que es la hora del arribo de un nuevo presidente radical a la Casa Rosada. Sin embargo, en las elecciones primarias de la Alianza, gana el candidato de ese partido y por mucho: 64%. Así, de pronto, la novedad política del Frepaso queda subsumida debajo del más conservador de los radicales. El día en que De la Rúa gana esas internas, 29 de noviembre de 1998, el proyecto del Frepaso muere y, con él, muere una posible alternativa progresista a la década menemista.

### **3. Menos de lo mismo**

La situación del país es muy difícil. La crisis mexicana (1995) y, a continuación, la crisis asiática (1998) han impactado muy negativamente en la economía y las finanzas. A fines de 1989 e inicios de 1990, la inflación sigue siendo muy baja, pero la recesión y la

desocupación aumentan. Todo eso se empeora a partir de la crisis brasileña en 1999. Otra vez, una devaluación de la moneda de otro país (esta vez la del principal socio del Mercosur) provoca la desconfianza de los mercados y la fuga de capitales a países más estables.

Al abrir las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el 1° de marzo de 2000, De la Rúa critica al Estado que hereda del menemismo, diciendo, lisa y llanamente, que no servía para nada: “Es chico; no tiene nada más que vender. Sin embargo, tiene una deuda que amenaza a todo el sistema y asfixia al sector privado”. Sus críticas a las privatizaciones y al endeudamiento son correctas. No obstante, sus políticas tienden a achicarlo y no a recuperar su rol de liderazgo en la producción y el trabajo.

Lamentablemente, el nuevo gobierno repite un diagnóstico viejo y concluye que “el” problema a resolver es el déficit fiscal, que el Presidente estima en unos 10.000 millones de pesos (o dólares). La Alianza o, mejor dicho, De la Rúa y los funcionarios radicales (no los del Frepaso), entienden que se debe reducir drásticamente, para generar confianza en los mercados y, de esa manera, incentivar las inversiones, la reactivación y el empleo. La solución es tan simplista como equivocada: subir los impuestos y recortar el gasto público.

La primera decisión del primer ministro de Economía de la alianza, José Luis Machinea, es un impuestazo, mediante la ley de reforma tributaria aprobada por la Cámara de Diputados, que desestima todas las modificaciones hechas por el Senado a propuesta de los senadores justicialistas y con los diputados frepasistas en contra. El impuestazo apunta a la clase media, el sostén electoral de la alianza: aumento en el impuesto a las ganancias, generalización del IVA, nuevos impuestos internos y quitas a las jubilaciones de más de 3.100 pesos (o dólares).

El impuestazo se complementa con el decreto de necesidad y urgencia N° 430, suscripto por el presidente de la Nación a fines de mayo

de 2000, que dispone una quita del 12 al 15 por ciento a los salarios de los empleados públicos superiores a los mil pesos (o dólares). El paquete abarca retiros voluntarios y despidos encubiertos, todo con el fin de disminuir rápidamente los gastos de personal, junto con la supresión de organismos de la administración pública mediante la fusión o, lisa y llanamente, su eliminación.

Con el mismo fin, el gobierno de la Alianza recorta transferencias de recursos a las provincias, lo que provoca peleas políticas con los gobernadores justicialistas, que, además, se quejan por la discriminación en los planes sociales, a cargo de la ministra de Desarrollo Social, Graciela Fernández Meijide. A pesar de estas tiranteces, en su discurso ante la Asamblea Legislativa del 1° de marzo de 2000, el Presidente celebra el “Acta de Compromiso Federal”, una promesa de disciplina fiscal en sus territorios que los gobernadores no quieren o no pueden cumplir.

Antes de fin de año, el gobierno negocia un préstamo de 37 mil millones de dólares con el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), para asegurar el pago de la deuda externa. Es el blindaje. A cambio, políticas de ajuste como la reforma previsional, que el Presidente decide mediante un decreto de necesidad y urgencia el 31 de diciembre, con la oposición del justicialismo y del Frepaso. Mediante un spot televisivo, él mismo anuncia: “El 2001 será un gran año para todos. Qué lindo es dar buenas noticias”.

“El acuerdo alcanzado con los organismos internacionales de crédito, gobiernos extranjeros y bancos locales para que pongan a disposición de nuestro país una importante masa de recursos fue fundamental. Porque de esta manera se despejó la incertidumbre, y las medidas tomadas por el gobierno durante el año pasado están comenzando a rendir sus frutos. Que quede, sin embargo, claro: el blindaje no es el programa, pero es una condición necesaria para llevarlo a cabo” (Fernando de la Rúa, 1°



de marzo de 2001). Evidentemente, el blindaje no era el programa del gobierno de la Alianza. El programa era mucho peor y las consecuencias económicas y sociales se verían muy pronto.

Machinea abandona el ministerio de Economía el 5 de marzo, frente al fracaso del ajuste y del blindaje. En su lugar, llega Ricardo López Murphy, hasta entonces a cargo del Ministerio de Defensa. El nuevo ministro dispone un ajuste draconiano, que causa un impacto muy negativo, dentro y fuera de la Alianza. El rechazo ciudadano es notorio y los funcionarios frepasistas abandonan el gobierno. El ajuste es tan salvaje que provoca una súbita pérdida de legitimidad del Presidente y la salida de López Murphy, “el ministro de los 15 días”.

#### **4. Otra vez Cavallo**

Frente a los ajustes fracasados de los dos primeros ministros de Economía, el salvador es Domingo Cavallo. ¿Por qué no? Ya había salvado a Menem al poner en marcha la convertibilidad en 1991. Desde entonces, hay una nueva alianza. Ya no es con el Frepaso, sino con Cavallo y su partido político: Acción por la República (AR), que había competido en las elecciones presidenciales con una muy buena performance, al superar el 10% de los votos. El 20 de marzo de 2001, empieza otra alianza: De la Rúa-Cavallo.

La incorporación de Domingo Cavallo al gobierno de Fernando de la Rúa significa la ruptura definitiva con el FREPASO y, al mismo tiempo, la pérdida de apoyo de la Unión Cívica Radical, que sigue liderada por Raúl Alfonsín. De pronto, todo lo nuevo se vuelve viejo y el futuro se hace pasado. A la luz de sus consecuencias en dos gobiernos de distintos partidos, las gestiones de Cavallo al frente de las políticas económicas y financieras han sido tremendamente negativas para el desarrollo del país.

“No vengo a emprolijar modelos, sino a que, entre todos, luchemos por un país distinto”, había dicho Fernando de la Rúa al iniciar su gestión, el 1° de marzo de 1999. Sin embargo, con la designación de Domingo Cavallo al frente de las políticas económicas y financieras del país, eso es lo que trata de hacer: “emprolijar” el modelo menemista que había inventado y puesto en marcha el mismo Cavallo en 1991. Para colmo de males, ni eso consigue. Todo lo contrario, lo que sigue es la explosión de ese modelo.

Cavallo sigue la línea de ajustes de los dos primeros ministros de la Alianza: José Luis Machinea y Ricardo López Murphy. El exministro de Menem tiene la oportunidad de desactivar la bomba que había puesto en 1991, al atacar el peso al dólar. Sin embargo, no quiere o no sabe hacerlo. El gran problema de la herencia menemista es la convertibilidad y, al respecto, ningún cambio propicia la gestión del presidente De la Rúa, ni antes de Cavallo ni con Cavallo. Todo lo contrario, la continúa sin evaluar los resultados..

La receta es, básicamente, la misma: el ajuste de las cuentas públicas. Cavallo proclama el “déficit cero”, de una vez y para siempre. Se gasta lo que se recauda, nada más. Así de sencillo. Así de impracticable. Es la ley 25.413, sancionada el 30 de julio. En ese marco, el gobierno recorta un 13% los salarios de los empleados públicos y de las jubilaciones superiores a 574 pesos (o dólares), mediante el decreto presidencial N° 926, del 23 de julio de 2001, que afecta a más de medio millón de jubilados.

Aferrado a la convertibilidad y a sus consecuencias, el endeudamiento sinfín, la quiebra de la producción nacional y la caída de las exportaciones, en junio de ese año, Cavallo pone en marcha el “megacanje” de títulos públicos por unos 29.500 millones. En concreto, canjea 46 bonos por cinco, posponiendo los pagos a cambio de una enorme suba de los intereses. Al igual que con el

blindaje de Machinea, el megacanje de Cavallo aumenta la deuda. Nada nuevo, ya lo había hecho con la incorporación de Argentina al “Plan Brady”.

La incorporación de Cavallo y sus políticas de siempre sellan la suerte política de la presidencia de Fernando de la Rúa. El Frepaso no lo apoya y tampoco la UCR. En medio de esa debacle política, se realizan las elecciones de medio término, en octubre de 2001. La derrota del oficialismo o, mejor dicho, de los candidatos que tratan de representarlo, es estrepitosa. Sin embargo, lo más significativo fue el porcentaje del llamado “voto bronca”: votos en blanco o nulos, a los que apelan casi seis millones de electores indignados.

A principios de noviembre de ese año, la caída de los depósitos como consecuencia de varias corridas bancarias desestabiliza el sistema financiero y el gobierno restringe los retiros en efectivo de cajas de ahorro y bloquea los depósitos de plazo fijo, intentando proteger los activos de los bancos. Es el “corralito”, que, vale destacarlo, se establece luego del retiro de unos 15.000 millones de dólares por parte de los grandes capitales financieros, nacionales e internacionales, lo que afecta, básicamente, los ahorros de las clases medias.

El desenlace es la peor crisis de la democracia recuperada 18 años atrás. No es la primera ni la última, por cierto. Pero, sin dudas, es la peor, por sus consecuencias económicas y sociales y, sobre todo, por sus efectos sobre las instituciones democráticas. Los “cacerolazos” y el grito “que se vayan todos” son una herencia de aquella crisis que concluye de la peor manera, con decenas de heridos y muertos por una brutal represión policial. La renuncia del Presidente y, minutos antes, de su ministro Cavallo, son apenas coletazos de semejante tragedia.

## 5. De la Banelco al helicóptero

Muchos explican que Fernando de la Rúa se va del gobierno por el “corralito” y la consiguiente reacción en contra de la clase media. Es correcto, pero ese no es el comienzo, sino el desenlace. En rigor, el gobierno agoniza, primero, por los sucesivos ajustes de Machinea, López Murphy y Cavallo y, principalmente, por el “escándalo de las coimas en el Senado de la Nación”. Para una alianza que había hecho de la transparencia una bandera, las sospechas y denuncias de semejante caso de corrupción política son una herida mortal.

Según la “Carta a los argentinos”, una de las tres grandes promesas de la Alianza había sido la generación de empleo. Con ese fin, había propuesto la “flexibilización laboral” (otra). El concepto es el mismo de siempre. Para que las empresas generen puestos de trabajo, es decir, para que contraten empleados en blanco, es necesario disminuir los costos laborales, y eso supone la flexibilización de derechos adquiridos mediante la ley de contrato de trabajo o las convenciones colectivas. Nada diferente a las flexibilizaciones anteriores ni a las posteriores.

El encargado de esta tarea es el ministro de Trabajo, Mario Alberto Flamarique. Para empezar, consigue el apoyo del Secretario General de la CGT, Rodolfo Daer, lo que provoca la división de esa central. La Alianza tiene mayoría en la Cámara de Diputados, a pesar de la posición en contra de los legisladores del Frepaso. El obstáculo es, pues, el Senado, con mayoría justicialista. No obstante, el 26 de abril de 2001, el Senado lo aprueba, con modificaciones, y el 11 de mayo hace lo propio la Cámara de Diputados.

Pocos días después, el sindicalista Hugo Moyano denuncia que el ministro Flamarique le había dicho: “Para convencer a los Senadores, tenemos la Banelco”, en referencia a la tarjeta de crédito y al pago de sobornos para que votaran a favor. El escándalo explota y, entre

otras causas, provoca la renuncia del Vicepresidente, el 6 de octubre de 2000, cuyas diferencias con el Presidente eran públicas y notorias, por este y otros temas. La Alianza había terminado mucho antes; en realidad, nunca había empezado.

A pesar de todo el escándalo, la reforma laboral y previsional se pone en marcha y la encargada es Patricia Bullrich, primero, como ministra de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, desde el 6 de octubre de 2000 hasta el 29 de octubre de 2001, y, después, como ministra de Seguridad Social, entre el 31 de octubre y el 15 de noviembre de 2001. Antes, Bullrich se había desempeñado como secretaria de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, desde el 15 de diciembre de 1999 hasta el 5 de octubre de 2000. Pero su paso por el gobierno de la Alianza se recuerda por el abrupto recorte del 13% de los salarios de los empleados estatales y de los haberes de más de medio millón de jubilados.

En ese marco se desarrollan las trágicas jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001, cuando miles de ciudadanos salen a las calles para manifestar su descontento frente a una situación económica y social insostenible, y exigen la renuncia del Presidente de la Nación, nada menos. El “corralito” provoca la indignación de una población abrumada, por supuesto. Pero la reacción es en contra de un gobierno que había perdido toda su credibilidad, sospechado y denunciado por coimear a senadores propios y ajenos. Un escándalo.

La sublevación incluye saqueos y movilizaciones, que son reprimidas violentamente, con heridos y muertos en las calles. El Presidente decreta el estado de sitio, lo que echa nafta al fuego. A la medianoche del 20 de diciembre, renuncia Domingo Cavallo. Nueve meses después de haber llegado al gobierno como “el salvador”, se va a escondidas y deja al Presidente solo. Los disturbios en la Plaza de Mayo siguen y la renuncia del Presidente se hace esperar. No por la decisión de quedarse, sino por la indecisión de cómo irse.

Por la tarde, el todavía presidente pronuncia un discurso televisado, en el que convoca a la unidad nacional y ofrece cogobernar con la oposición, que había ganado las elecciones de medio término y tenía mayoría en ambas cámaras. Sin una respuesta positiva y habiendo perdido, además, el apoyo de su partido por no reemplazar a Cavallo a tiempo, poco antes de las ocho de la noche, renuncia al cargo. Antes de abandonar la Casa Rosada, se dirige al Congreso, mediante una carta de puño y letra. Al día siguiente, vuelve y deroga el estado de sitio.

“Mi mensaje de hoy para asegurar la gobernabilidad y constituir un gobierno de unidad fue rechazado por líderes parlamentarios. Confío que mi decisión contribuirá a la paz social y a la continuidad institucional de la República”, dice uno de los párrafos de su carta de renuncia. Así, Fernando de la Rúa es otro presidente radical que deja el poder antes de tiempo. Como Yrigoyen, Frondizi e Illia. Pero, a diferencia de aquellos, esta vez no es derrocado por un golpe de Estado, sino por una pueblada sin antecedentes. Tampoco Alfonsín había cumplido su mandato, aunque con una salida más digna. La imagen del helicóptero es una postal patética de alguien que había ganado en primera vuelta y, dos años después, huye de la Casa Rosada.

## CAPÍTULO 2

### **La democracia en ruinas**

“No es momento de echar culpas; es momento de decir la verdad: ¡la Argentina está quebrada!, ¡la Argentina está fundida!, ¡este modelo en su agonía arrasó con todo! Venimos con toda la fe, con toda la confianza, con todo el amor de que somos capaces, a poner de pie y en paz a la Argentina.”

Eduardo Duhalde (2002)





## 1. La semana de Rodríguez Saá

El gobierno de la Alianza concluye de la peor manera, con protestas, represiones, heridos y muertos. Fernando de la Rúa renuncia el 21 de diciembre de 2001, en medio de una crisis económica y social que pone en vilo las instituciones democráticas. No hay vicepresidente, ya que Carlos “Chacho” Álvarez había renunciado el 6 de octubre de 2000, tras diferencias públicas y notorias con el presidente radical y, particularmente, por las denuncias de coimas en el Senado para aprobar la reforma (o flexibilización) laboral.

Frente a esa situación, se aplica la ley de acefalía y Ramón Puerta, senador nacional por la provincia de Misiones y presidente provisorio del Senado, se hace cargo de la presidencia de la Nación. Vale destacar que Puerta no es presidente; asume las funciones por la ausencia del presidente y del vicepresidente. De acuerdo con la referida ley de acefalía, el misionero convoca a la Asamblea Legislativa para que esta elija al nuevo titular del Poder Ejecutivo Nacional. Un hecho político e institucional inédito desde la recuperación de la democracia.

El funcionamiento formal de las instituciones representativas y republicanas de la democracia se pone a prueba. Esta vez, a diferencia de 1989, no hay un presidente electo que reemplace al presidente renunciante. Aquella vez, el justicialista Carlos Menem se había hecho cargo de la presidencia anticipadamente por la renuncia del radical Raúl Alfonsín, a menos de seis meses de la finalización del mandato.

Ahora faltan casi dos años para completar el frustrado mandato del también radical Fernando de la Rúa.

La Asamblea Legislativa elige al gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, en vísperas de la Navidad del año 2001, luego de doce horas de debate, entre las 21:41 del sábado 22 y las 8:26 del domingo 23 de diciembre. Rodríguez Saá, o “el Adolfo”, como lo llaman sus compañeros, llega siendo el gobernador de su provincia y el mandamás de su partido en San Luis desde el 10 de diciembre de 1983, con cuatro reelecciones consecutivas (1987, 1991, 1995 y 1999).

A pesar de sus reconocidas gestiones provinciales, a escala nacional, Adolfo Rodríguez Saá no es un dirigente sobresaliente ni un gobernador destacado entre sus pares. El poder político pasa por la provincia de Buenos Aires, por Carlos Ruckauf, que había sido elegido gobernador en 1999 tras derrotar a la candidata de la Alianza, Graciela Fernández Meijide y, en particular, por Eduardo Duhalde, que había sido elegido senador nacional en las elecciones de 2001 y se mostraba como el “hombre fuerte” de la política argentina.

El senador bonaerense especula y no juega su nombre, aunque su influencia es decisiva para que los diputados y senadores nacionales del justicialismo, con mayoría en la Asamblea Legislativa, elijan al puntano. Según lo decidido, el nuevo presidente debe convocar a elecciones generales para el 3 de marzo de 2002. También se decide la aplicación del sistema electoral de lemas, como un medio de dirimir la indisimulable interna del justicialismo. De no haber un ganador en la primera vuelta, se prevé un balotaje para el 30 del mismo mes.

Después del estrepitoso fracaso de la Alianza encabezada por la Unión Cívica Radical (UCR), en medio de una crisis monumental, llamativamente, los dirigentes justicialistas se dieron tiempo para sus internas partidarias. Todos (o casi todos) especularon en función de

sus proyectos personales. En uno de los momentos más críticos desde la recuperación de las instituciones democráticas, obraron como si fueran parte de un partido único. Mientras, el país esperaba que alguien se hiciera cargo de algo.

Adolfo Rodríguez Saá es designado como presidente de un gobierno de transición o, mejor dicho, transitorio. Su mandato vencía el 5 de abril. Así lo entienden quienes lo eligen y la sociedad en general. No obstante, él no lo ve de esa manera. Para nada. Elegido por la Asamblea Legislativa para gobernar durante 90 días, anuncia la suspensión del pago de la deuda externa: “Vamos a tomar el toro por las astas. Vamos a hablar de la deuda externa. En primer lugar, anuncio que el Estado argentino suspenderá el pago de la deuda externa”. Así, de una.

A continuación, argumenta: “Esto no significa el repudio de la deuda externa. Esto no significa una actitud fundamentalista. Muy por el contrario, se trata del primer acto de gobierno que tiene carácter racional para darle al tema de la deuda externa el tratamiento correcto”. Sobre esa base, remata: “Todos los dineros que estén previstos en el presupuesto para pagar la deuda externa, mientras los pagos se encuentren suspendidos, serán utilizados, sin dudar y sin excepción, en los planes de creación de fuentes de trabajo y el progreso social”. Demasiado.

## **2. Calle angosta**

El anuncio de suspender el pago de la deuda externa que hace Rodríguez Saá aquel 23 de diciembre de 2001 es precedido de una denuncia muy seria, que expresa en el mismo discurso de asunción: “No siento que sea justo definir a la llamada deuda externa argentina como el endeudamiento contraído por el Estado argentino frente a

los acreedores extranjeros que merezca definir nuestra posición con la frase ‘debemos honrar los compromisos asumidos’. Siento que las cosas no son así”. Así, empieza a transitar un callejón sin salida.

Para no dejar dudas, sostiene que “la llamada deuda externa, al menos parcialmente, es el más grande negociado económico que haya vivido la historia argentina”. Como si fuera poco, el presidente interino denuncia que “se ha priorizado el pago de la llamada deuda externa frente a la deuda que este país tiene con sus propios compatriotas” y “se ha venido pagando sin cumplirse con el requisito constitucional que dice que es atributo del Congreso arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación”. Demasiado para alguien sin poder propio.

Ahora bien, semejante anuncio y semejante denuncia no pueden ser el resultado de una decisión alocada de un presidente interino. Una cosa es improvisar en la implementación de algún programa o proyecto y otra cosa es declarar el default de la deuda y poner en duda su legalidad. No se puede entender sin el apoyo político del justicialismo o, por lo menos, de los diputados y senadores justicialistas que integran y controlan la Asamblea Legislativa. La prueba es la reacción que tienen: aprueban por aclamación la decisión y la aplauden de pie.

Por las dudas, esos mismos legisladores nacionales, diputados y senadores, certifican que se trata de una decisión política del justicialismo e, insólitamente, lo hacen cantando la marcha peronista. Sin dudas, uno de los episodios más afrentosos desde la recuperación de la democracia. Declarar el default de su deuda externa es muy malo para cualquier país del mundo, pero mucho peor es festejarlo como si fuera algo bueno. Responsabilizar solamente a quien lo dijo sería inapropiado.

Llamativamente, Rodríguez Saá defiende la convertibilidad del uno a uno (un peso es igual a un dólar) que Domingo Cavallo había

impuesto en 1991 como ministro de Carlos Menem, y que había ratificado en 2001 como ministro de Fernando de la Rúa. De esa manera, con el apoyo de los legisladores nacionales justicialistas, descarta explícitamente las alternativas, tanto de la dolarización como de la devaluación, propiciadas por economistas cercanos a Menem y a Duhalde, respectivamente.

Sus argumentos son de una recurrente actualidad: “En la actual crisis económico-social que vive el país son falsas las opciones de dolarización o devaluación que presentan a la convertibilidad como el mal de la sociedad argentina. (...) Una devaluación significaría disminuir el salario de los trabajadores en la misma proporción, sumado a la posibilidad cierta de un descontrolado incremento de precios, afectando el consumo de sectores asalariados o con ingresos fijos”. El dilema de siempre.

En ese marco, el Presidente anuncia la entrada en circulación de una nueva moneda no convertible, llamada “Argentino”, con la que planea construir viviendas, otorgar subsidios, aumentar las remuneraciones de los empleados públicos, las jubilaciones y pensiones. También anuncia la creación de un millón de puestos de trabajo. Para ajustar los gastos del Estado, decide rebajas de los sueldos de los funcionarios políticos, eliminación de ministerios y venta del parque automotor y de aviones, nada en comparación con el problema del déficit existente.

A los pocos días (u horas), se evidencia que la grandilocuencia de los anuncios y las denuncias del presidente designado por la Asamblea Legislativa no se corresponden con la capacidad de gestionar semejante crisis. El presidente Rodríguez Saá ni siquiera puede constituir un gabinete de ministros con el sostén político y ciudadano que la hora requiere. Las idas y vueltas le producen un tremendo desgaste político, sumado al cuestionamiento de ciertas designaciones. Un conjunto de improvisaciones demasiado grande.

Con el visto bueno de Eduardo Duhalde, los gobernadores del Partido Justicialista le quitan el apoyo político, unos implícita y otros explícitamente. Entre ellos, hay varios mandatarios provinciales con indisimulables pretensiones de candidatearse a la presidencia de la Nación: José Manuel de la Sota, el gobernador de Córdoba, y Néstor Kirchner, el gobernador de Santa Cruz, encabezan la lista. Sin ese apoyo político, Rodríguez Saá no puede seguir y renuncia por televisión desde su provincia, el 30 de diciembre, a siete días de haber asumido.

### **3. Duhalde y el cambio de modelo**

El 2 de enero de 2002, Eduardo Duhalde asume la presidencia de la Nación. Apenas doce días después de la renuncia de Fernando de la Rúa y tras una Asamblea Legislativa convocada por el presidente provisorio del Senado, Ramón Puerta, un presidente elegido por 90 días que apenas había durado siete y otra Asamblea Legislativa convocada por el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, sin contar las fiestas de Navidad y Año Nuevo. Todo eso en menos de dos semanas y con un país en llamas.

Paradójicamente, una Asamblea Legislativa le da lo que el voto popular le había negado, un par de años atrás. Eduardo Duhalde es el mismo político que había sido vicepresidente los dos primeros años de la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1991) y gobernador de Buenos Aires entre 1991 y 1999. Enfrentado al menemismo, es el mismo político que había perdido las elecciones presidenciales con De la Rúa en 1999, y había sido elegido senador nacional por su provincia en 2001. Ahora, debe cumplir el mandato de quien lo había vencido.

A diferencia de Rodríguez Saá, Duhalde no es elegido por 90 días, sino hasta el 10 de diciembre de 2003. No obstante, se asume como

un presidente de transición y se niega, desde el inicio, la posibilidad de ser candidato a la presidencia al concluir su mandato. A su favor, debe decirse que cumple con esa promesa, aunque no puede cumplir con su mandato y entrega el mando el 25 de marzo, quince meses después de asumir y casi nueve meses antes de lo previsto.

Desde el inicio, Eduardo Duhalde plantea un cambio de modelo, en contraposición al modelo del menemismo que, paradójicamente, él mismo había ayudado a construir *años atrás*: “Mi compromiso a partir de hoy es terminar con un modelo agotado que ha sumido en la desesperación a la enorme mayoría de nuestro pueblo, para sentar las bases de un nuevo modelo capaz de recuperar la producción, el trabajo de los argentinos, su mercado interno y promover una más justa distribución de la riqueza”, dice al asumir sus funciones.

Es justo reconocer que el autor del cambio de modelo fue Eduardo Duhalde. Más allá de sus errores y de sus aciertos, antes y después de ejercer la presidencia de la Nación, Duhalde fue quien planteó la necesidad y la urgencia de un modelo económico y social basado en la producción y el trabajo. Su gestión presidencial marcó un hito entre los 10 años del menemismo (1989-1999) y los 12 años del kirchnerismo (2003-2015), una bisagra. Paradójicamente, fue parte de los inicios de ambos y, luego, de las confrontaciones también con ambos.

Duhalde entiende la dimensión de la crisis: “quebrada” y “fundida” son los adjetivos que utiliza para definir a la Argentina de aquellos días. Su discurso no es triunfalista ni mucho menos. “No son horas de festejos las que corren. (...) no hay nada de qué congratularse; no hay nada que celebrar o aplaudir. No es momento de cánticos ni de marchas partidarias: es la hora del Himno Nacional. (...) ¡la Argentina está quebrada!, ¡la Argentina está fundida!, ¡este modelo en su agonía arrasó con todo!”.

Eduardo Duhalde es el encargado de enterrar una etapa de decadencia económica y social que había iniciado Carlos Menem y había continuado Fernando de la Rúa, al compás de las recetas del Consenso de Washington. Ambos habían tenido al mismo ministro a cargo de la economía y las finanzas del país, Domingo Cavallo, el creador de la convertibilidad y el responsable de sostenerla mediante el endeudamiento del país, al inicio con el “Plan Brady” y, después de una década, con el “megacanje”.

La situación económica y financiera es terminal. El Estado nacional no puede pagar los sueldos de los empleados públicos ni los haberes de los jubilados y pensionados. Tampoco puede pagar las deudas a los proveedores. La sociedad se muestra indignada con la dirigencia política de todos los partidos, sin excepciones. “Que se vayan todos” es el grito que sigue resonando. La clase media viene de perder sus depósitos bancarios en pesos y en dólares, el desempleo sube al 21,5% y la pobreza llega al 40%.

Durante el ejercicio 2001, las reservas del Banco Central habían caído unos 18 mil millones de pesos o dólares, debido a la fuga del 24% de los depósitos bancarios. En 2002, el PBI cae un 10,9%, aunque se debe observar que la serie respecto al trimestre anterior muestra una caída del 6,2% el primer trimestre y subas del 0,8, del 0,6 y del 0,8% en los restantes. La recuperación de la economía se consolidará al año siguiente, con una suba del 8,8%, que será capitalizada por Néstor Kirchner, el elegido de Duhalde.

#### **4. El sepelio de la convertibilidad**

El cambio fundamental de la política económica se da el 6 de enero de 2002, cuando el Congreso Nacional aprueba la Ley de Emergencia Pública y, de esa manera, la República Argentina abandona el tipo



de cambio fijo y sale del sistema de convertibilidad, después de once años. Según el diagnóstico del presidente Duhalde, la herramienta usada por el expresidente Menem para salir de la hiperinflación, “terminó en depresión y profundizó la exclusión masiva”. Claramente, para el nuevo mandatario, el problema era la convertibilidad.

Al asumir el cargo, Eduardo Duhalde hace una promesa a los argentinos, frente a la Asamblea Legislativa: “A los afectados por el ‘corralito’ les digo que el Estado no permitirá que sean víctimas del sistema financiero. Quiero decirles que van a ser respetadas las monedas en que hicieron sus depósitos. Es decir, el que depositó dólares recibirá dólares; el que depositó pesos recibirá pesos”. Pocos días después, la incumple. Porque no puede o porque no sabe. Esa es una de las mentiras más flagrantes dichas por un presidente en ejercicio de sus funciones.

Duhalde descarta la dolarización y, en alianza con los sectores de la producción, tanto del campo como de la industria, se decide por la llamada “pesificación asimétrica”. El funcionario responsable es Jorge Remes Lenicov, ministro de Economía entre el 3 de enero y el 27 de abril de 2002. En síntesis, tanto los depósitos como las deudas bancarias en dólares se convierten en pesos. Pero con una pequeña gran diferencia: los depósitos a razón de 1,40 pesos por dólar y las deudas a razón de un peso por dólar.

Considerando que, durante el 2002, la devaluación es de casi el 300%, las grandes empresas que tienen deudas en dólares se benefician, mientras que los pequeños y medianos ahorristas que tienen depósitos en dólares se perjudican. La “pesificación asimétrica” tiene ganadores y perdedores. Los endeudados en dólares logran licuar sus pasivos. Los ahorristas entienden, por las malas, que la convertibilidad había sido una falacia y que, en realidad, habían depositado pesos que nunca se convirtieron en dólares.

Además de enterrar la convertibilidad, el gobierno de Duhalde encara la renegociación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Ahora, el funcionario político responsable es Roberto Lavagna, el sucesor de Remes Lenicov. Uno de los grandes problemas argentinos, el endeudamiento, había explotado por los aires. La incorporación al “Plan Brady” con Menem, el “blindaje” y el “megacanje” con De la Rúa, habían concluido con el default anunciado por Rodríguez Saá y el festejo de los legisladores nacionales del Partido Justicialista.

La renegociación de la deuda externa que inicia Roberto Lavagna durante la presidencia de Eduardo Duhalde y continúa con su sucesor, Néstor Kirchner, es uno de los mejores ejemplos de la democracia recuperada en 1983, sin dudas. Por dos razones: la primera, porque no aumenta la deuda y, la principal, porque no acata a pie juntillas las políticas económicas recetadas por los funcionarios del FMI. En la inauguración del año legislativo, el presidente Duhalde lo informa al Congreso, el 1° de marzo de 2003.

“Las negociaciones fueron tan largas como firme la actitud de Argentina de no aceptar condiciones que entorpecieran el camino de la recuperación y que empeoraran aún más las condiciones de vida del pueblo. Argentina se convirtió en un caso atípico al rechazar las políticas de ajustes que el organismo acostumbra imponer a los países en crisis. Argentina negoció dejando atrás la indigna tradición de aceptar ajustes que recaían sobre los sectores populares y seguir endeudándose, sin resolver los problemas. Argentina negoció con dignidad” (Eduardo Duhalde, 1° de marzo de 2003). Un tema que, lamentablemente, sigue siendo actual, la negociación de la deuda y la generación de condiciones para no volver a endeudarse.

La devaluación del peso y la renegociación de la deuda, por una parte, y una privilegiada coyuntura internacional que demanda ex-

portaciones de materias primas argentinas, por la otra, hacen posible una rápida recuperación de los indicadores económicos y financieros. Acertadamente, el gobierno de Duhalde propicia políticas fiscales y monetarias que evitan la suba descontrolada de los precios y la inestabilidad cambiaria. Sobre esas bases, se produce un cambio inimaginable al inicio de su gestión.

Al 1° de marzo de 2003, el presidente Duhalde informa a la Asamblea Legislativa el fin de la recesión, tras cuatro trimestres consecutivos de crecimiento, por primera vez desde 1997. También destaca que las divisas del Banco Central habían superado los 10.000 millones de dólares y que, desde septiembre del 2002, las entidades financieras no habían necesitado *más asistencia* y habían logrado recuperar liquidez. A mediados de ese año, también se había detenido la salida de depósitos del sistema financiero. La crisis empezaba a superarse.

## 5. Diálogo y emergencia

Frente a la posibilidad de una ruptura social, el 14 de enero de 2002, mediante un mensaje al país por cadena nacional, el presidente Duhalde hace un llamado público al “diálogo nacional”. Dicho llamado cuenta con el apoyo de la Conferencia Episcopal Argentina (CEA) y la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representados por Estanislao Karlic, titular de la CEA, y por Carmelo Angulo Barturen, representante residente de Naciones Unidas, respectivamente.

La “Mesa del Diálogo Argentino” empieza a trabajar el 16 de enero y el 30 de ese mismo mes emite un documento llamado “Bases del Diálogo”. Luego, se constituyen mesas sectoriales para ampliar y profundizar el diálogo político e intersectorial. Tras la escucha atenta de los puntos de vista de un millar de referentes políticos y sociales

provenientes de un centenar de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, la Mesa da a conocer un documento llamado “Construir la transición”, que entregan al Presidente el 28 de febrero.

En su discurso del 1° de marzo ante la Asamblea Legislativa, el presidente Duhalde destaca la importancia de estas conclusiones. Con motivo de la escritura de este libro, he vuelto a leerlas y, sinceramente, creo que siguen siendo una base y un punto partida para el diálogo político e intersectorial que nos debemos como país. La actualidad de aquellas conclusiones es impresionante y nos habla de la oportunidad perdida al haberlas archivado tan prontamente. Sin dudas, aquella experiencia de diálogo debe servirnos como inspiración y, también, como ejemplo de lo que podemos y debemos hacer. La crisis derivada de la pandemia es, quizás, una nueva oportunidad para que los actores políticos y sociales lo hagan de una buena vez.

Durante el 2002, el trabajo de la Mesa del Diálogo fue extenso en lo territorial e intenso en lo temático, con diversos acuerdos y, además, una necesaria institucionalización. El 26 de noviembre se realiza la primera reunión de la Mesa Nacional Ampliada del Diálogo Argentino, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, un paso adelante de gran importancia. Se constituye una Mesa Ejecutiva, varias Mesas Temáticas y, también, Mesas de Diálogo a escala local y provincial.

Por primera vez, desde la recuperación de las instituciones representativas y republicanas de la democracia, en medio de la peor crisis económica y social, un gobierno pone en marcha una de las mejores iniciativas políticas de la historia argentina. La respuesta de los actores sociales y políticos es magnífica, sin distinciones partidarias ni sectoriales. Paradójicamente, lo hace un gobierno de transición. Ningún gobierno elegido por el voto popular, ni antes ni después, quiso o supo hacerlo.

Una de las muchas conclusiones de la Mesa de Diálogo es la necesidad y urgencia de una amplia y profunda reforma política. En esa línea, el gobierno de Duhalde consigue la suscripción del “Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino”, entre los representantes del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales (menos el de San Luis), el 6 de febrero de 2002. El Acuerdo incluye propuestas de reformas políticas y electorales, pero, sobre todo, propicia un ajuste fiscal en los “gastos de la política” que nunca se cumplirían.

De la Mesa del Diálogo Argentino también deriva la necesidad de una respuesta inmediata y efectiva a la emergencia social. La herramienta es creativa e innovadora. Duhalde propone reconvertir el programa de creación de un millón de puestos de trabajo anunciado por Rodríguez Saá “en otro programa que sea un seguro de empleo y formación profesional destinado a “jefas y jefes de hogares desocupados”. Sin dudas, un acierto que, en medio de la crisis, es clave para evitar un estallido social.

La política social incluye, también, el “Programa de Emergencia Alimentaria” para 1.600.000 familias. A su vez, el “Programa Remediar”, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permite acceder a medicamentos por su nombre genérico, que elimina los costos de marcas y patentes de los laboratorios. Finalmente, el seguro materno-infantil posibilita amparar a 700.000 madres y cuatro millones de niñas y niños hasta cinco años, con atención sanitaria completa.

La Mesa del Diálogo Argentino y la atención de la emergencia social logran apaciguar los ánimos, aunque las mejoras económicas no se ven, todavía. Duhalde se encamina a cumplir su mandato. Sin embargo, en junio de 2002, una manifestación “piquetera” en uno de los puentes de acceso a la Capital Federal es reprimida y dos jóvenes

activistas, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, son asesinados por la policía bonaerense. Duhalde decide anticipar el llamado a elecciones generales y ratifica que él no es candidato.

CUARTA PARTE  
**La demoKracia**

4





## CAPÍTULO 1

# **La democracia épica**

“Formo parte de una generación diezmada. Castigada por dolorosas ausencias. Me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a los que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada. No creo en el axioma de que cuando se gobierna se cambia convicción por pragmatismo. Eso constituye en verdad un ejercicio de hipocresía y cinismo.”

Néstor Carlos Kirchner (2003)



## 1. Kirchner inicia

Con la elección de Néstor Carlos Kirchner, los argentinos probamos con un gobierno de una fuerza política popular, el justicialismo. Ideológica y políticamente, el gobierno de Kirchner se puso en las antípodas del “neoliberalismo” encarnado por el menemismo y continuado por la Alianza. A semejanza de Alfonsín, pero con resultados infinitamente mejores, el gobierno justicialista fue protagonista de algunos excesos populistas, aunque no se le pueden reprochar extravíos neoliberales.

El 27 de abril de 2003, Carlos Menem gana las elecciones presidenciales con un 24,45% de los votos, seguido por Néstor Kirchner, con un 22,25%. Como en 1995 y 1999, ya hay balotaje, pero, a diferencia de aquellas elecciones, esta vez sí hace falta implementarlo, porque el ganador obtiene menos del 45% de los votos. En rigor, le faltan más de 20 puntos porcentuales para alcanzar el mínimo que requiere la consagración en primera vuelta. Nunca antes había sucedido algo así. Hasta ahora, siempre, el ganador había ganado claramente.

En 1983, Raúl Alfonsín había ganado con el 51,75% de los votos y en 1989, Carlos Menem lo había hecho con el 47,49%. Después de la reforma de 1994, el mismo Menem y Fernando de la Rúa habían ganado con el 49,94 y el 48,83%, respectivamente. Por lo tanto, el balotaje no había sido necesario. Después de la crisis política e institucional de 2001, las instituciones representativas y republicanas de

la democracia se enfrentan ahora, real y efectivamente, a la prueba de un sistema electoral de doble vuelta.

Entre el primero y el segundo concentran poco más del 45%. Tengamos en cuenta que en las elecciones de 1983, Raúl Alfonsín e Ítalo Luder habían reunido más del 90% de los votos. Carlos Menem y Eduardo Angeloz (en 1989), el mismo Menem y José Octavio Bordón (en 1995), Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde (en 1999) habían sumado más 80%. Después de la crisis política e institucional de 2001, ahora, entre los dos primeros juntan menos que cualquiera de los que habían ganado antes.

Claramente, en las elecciones presidenciales de 2003 desaparece el bipartidismo y aparece un sistema multipartidario fragmentado. Detrás de Menem y Kirchner, siguen Ricardo López Murphy (del Movimiento Federal Recrear), con un 16,37%, Adolfo Rodríguez Saá (del Frente Movimiento Popular), con un 14,11%, y Elisa Carrió (de Argentina por una República de Iguales – ARI), con un 14,05%. Entre el primer lugar (Menem) y el quinto (Carrió) hay poco más de 10 puntos porcentuales.

Un párrafo aparte merece la performance de la Unión Cívica Radical (UCR). Su candidato, el alfonsinista Leopoldo Moreau, consigue un paupérrimo 2,34%. Vale recordar que, aun perdiendo, los candidatos radicales habían obtenido una cantidad considerable de votos. En 1989, frente al fracaso económico del gobierno de Alfonsín, Eduardo Angeloz había sacado un 32,5% y, más tarde, en 1995, frente a la aparición política del Frepaso, Horacio Massaccesi un 16,99%. La caída es espectacular.

Carlos Menem llega después de haber sido dos veces presidente de la Nación, elegido en 1989 y reelegido en 1995, con más del 47 y casi el 50% de los votos. Después de Juan Domingo Perón, había sido el primer presidente reelegido para un período consecutivo, previa

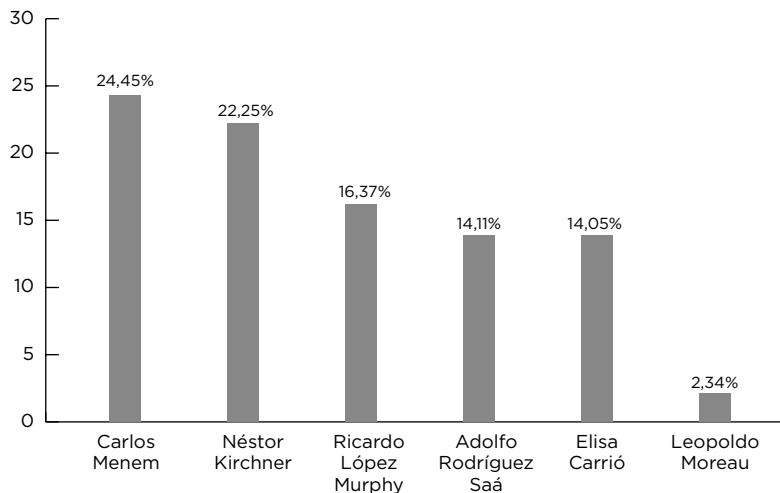
reforma constitucional. Había sido el primero, en toda la historia de la democracia argentina, en completar dos períodos consecutivos y el único en gobernar una década. A poco más de dos años de dejar el poder, obtiene la mitad de los votos que lo habían hecho dos veces presidente.

Néstor Carlos Kirchner llega inesperadamente, siendo gobernador de la provincia de Santa Cruz desde el 10 de diciembre de 1991 y, antes, intendente de Río Gallegos desde el 10 de diciembre de 1987. No es un dirigente nacional de peso. Se había destacado por oponerse al Acuerdo Federal suscripto entre Fernando de la Rúa y el resto de los gobernadores, y se lo había criticado por los depósitos en dólares de su provincia fuera del país durante la crisis de 2001. También se había destacado como convencional constituyente en 1994.

Menem gana las elecciones, pero no se presenta al balotaje previsto para el 18 de mayo de ese año. No hay antecedentes de un ganador de la primera vuelta que no se presente al balotaje. Así, Kirchner, habiendo perdido, gana. Es el presidente con menos votos de la historia. Hasta el candidato de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), Arturo Umberto Illia, en 1963, había obtenido más votos, por la proscripción de su correligionario de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), Arturo Frondizi, y, sobre todo, de Juan Domingo Perón.

Vale recordar que, en 1973, estando vigente la reforma constitucional del gobierno militar de Agustín Lanusse, que exigía un triunfo en primera vuelta del 50% o más para evitar el balotaje, frente al aplastante triunfo en primera vuelta de Héctor J. Cámpora, Ricardo Balbín desiste de la segunda vuelta. Sin embargo, el antecedente tiene notorias diferencias. Primero, el que desiste es el perdedor, no el ganador. Segundo, la diferencia es abrumadora. El desistimiento de Carlos Menem no tiene, pues, antecedentes.

GRÁFICO 15. ELECCIONES PRESIDENCIALES 2003



## 2. En busca de la legitimidad

A inicios de 2003, el escenario económico y social es mejor que el de los años pasados. Pero el escenario institucional, político y electoral se muestra incierto, como nunca antes, desde la recuperación de la democracia. En 1989, frente a la renuncia de Alfonsín, Menem ya había sido elegido y, por eso, pudo hacerse cargo anticipadamente. Esta vez, frente a las renuncias de Fernando de la Rúa y los inconclusos interinatos de Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde, se debe realizar una nueva elección presidencial, la quinta, y se hace el 27 de abril de ese año.

En esas elecciones, paradójicamente, el Partido Justicialista (PJ) no tiene candidatos, aunque hay tres candidatos oriundos del justicialismo: Néstor Kirchner y dos expresidentes: uno que había gobernado una década, Menem, y otro que había gobernado una semana, Rodríguez Saá. Del otro lado, tres radicales, pero solamente uno es

el candidato oficial de la Unión Cívica Radical (UCR). Elisa Carrió se presenta por Afirmación para una República Igualitaria (ARI), Ricardo López Murphy por Recrear y Leopoldo Moreau por la UCR.

Los resultados muestran que las ideas políticas encarnadas por el justicialismo y el radicalismo siguen siendo las predominantes, a pesar de la crisis y de sus respectivas dispersiones. Más allá de las grandes diferencias entre ellos, entre los tres candidatos de origen justicialista (Menem, Kirchner y Rodríguez Saá) reúnen más del 60% de los votos y, más allá de sus contradicciones, entre los tres candidatos de origen radical (López Murphy, Carrió y Moreau) suman casi un 33%. Más que explotar, el sistema había hecho implosión.

Menem gana las elecciones, pero queda muy lejos del 45% de los votos que necesita para consagrarse en primera vuelta. Por lo tanto, debe ir a un balotaje con Kirchner, previsto para el 18 de mayo de ese año. Sin embargo, cuatro días antes de los comicios, cuando todas las encuestas le auguraban una derrota contundente, anuncia que se baja, es decir, que no va a competir. El anuncio de Menem es una burla a las instituciones representativas y republicanas, una de las peores inconductas políticas en la historia de la democracia argentina.

Así las cosas, Kirchner se consagra presidente sin ganar ninguna elección: la primera vuelta la gana Menem y el balotaje no se realiza. Es un claro ejemplo de la diferencia entre legitimidad “de origen” y “de desempeño”. Fernando de la Rúa había ganado en primera vuelta con un 48,37% y se había ido promediando la mitad de su mandato. Kirchner asume con un 22,25% y pone en marcha un movimiento político que dura hasta hoy, después de dos mandatos de Cristina Fernández, de perder en 2015 y de volver al poder en 2019.

Al inicio de su gestión, Néstor Kirchner es un presidente débil. La dependencia política de Eduardo Duhalde es pública y notoria: le debe la candidatura y los votos. Sin embargo, desde el primer día,

pone en marcha una estrategia de acumulación de poder político que empieza por el discurso. Él se plantea como una bisagra. Lejos de ser el continuador de Duhalde, es la ruptura con un pasado en el que amontona a todos sus antecesores, con Menem a la cabeza. Paradójicamente, Kirchner asume en nombre del cambio, como Mauricio Macri en 2015.

“Por mandato popular, por comprensión histórica y por decisión política ésta es la oportunidad de la transformación, del cambio cultural y moral que demanda la hora. Cambio es el nombre del futuro. Concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de gestionar el Estado” (Néstor Kirchner, 25 de marzo de 2003). La reiterada y desacertada actitud de los presidentes argentinos, sin distinciones partidarias, de empezar de cero, de ser fundadores de la historia nacional. Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde, todos ellos, pronunciaron frases semejantes. Néstor Kirchner no fue la excepción. Tampoco quienes lo sucedieron.

Néstor Kirchner y el kirchnerismo se plantean como la antítesis ideológica y política de Carlos Menem y el menemismo. En el nuevo relato, la “década menemista” se asemeja a la “década infame” que se había iniciado con el derrocamiento de Hipólito Yrigoyen, en 1930. Después de esta, llegaron Perón y el peronismo. Después de aquella, vienen Kirchner y el kirchnerismo. El discurso es sumamente crítico del neoliberalismo encarnado por Menem en los años noventa, pero no en contra del capitalismo ni de la economía de mercado.

“En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. (...) Sabemos que el mercado organiza económicamente pero no articula socialmente, (...). Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualda-



des sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno” (Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003). Desde mi punto de vista, esta es una de las más claras conceptualizaciones sobre los roles del mercado y del Estado.

Los objetivos económicos de Kirchner son muy claros: duplicar la riqueza cada quince años, fortalecer la clase media y erradicar la pobreza extrema (“indigencia cero”, podría decirse), a partir de políticas económicas de crecimiento y de empleo. Para ello, se propone equilibrio fiscal, la ausencia de rigidez cambiaria, el mantenimiento de un sistema de flotación con política macroeconómica de largo plazo determinada en función del ciclo de crecimiento, el mantenimiento del superávit primario y la continuidad del superávit comercial externo.

### **3. ¡Es la economía, muchachos!**

Más allá de la ruptura política respecto a su mentor, Néstor Kirchner continúa las políticas económicas de Eduardo Duhalde. El ejemplo más notorio es la ratificación de Roberto Lavagna como ministro de economía, entre otros funcionarios, aunque con un nuevo Jefe de Gabinete: Alberto Fernández. En los hechos, los costos políticos de dichas políticas económicas ya habían sido pagados por Duhalde. La salida de la convertibilidad, la devaluación de casi 300% de la moneda nacional y el impacto social son previos.

El dólar alto y un escenario internacional que demanda productos argentinos a precios récord da lugar a un superávit comercial importante. Las retenciones, que también habían sido impuestas por Duhalde, permiten un superávit fiscal inédito en la historia econó-

mica argentina. Las exportaciones posibilitan un considerable aumento de las reservas del Banco Central: para diciembre de 2007, estas sobrepasan los 46.000 millones de dólares, cuando habían llegado a un piso de apenas 8.000 millones a mediados de 2002.

Con Roberto Lavagna como ministro de economía y Alberto Fernández como jefe de Gabinete, Kirchner pone en marcha el proceso de renegociación de la deuda, en default desde aquella decisión de Rodríguez Saá en 2001. Ese proceso concluye en 2005, con una aceptación del 76% y una quita histórica. De esa manera, el canje pudo reducir la deuda total de 191.254 millones a 125.283 millones de dólares, mediante el reemplazo de más de 150 bonos por 11 nuevos instrumentos, nominados en cuatro monedas (dólar, peso, euro y yen).

Vale destacar que el 24% que no acepta el canje es una deuda que sigue en default y que hereda el gobierno siguiente, unos 18.300 millones de dólares. Obviamente, la deuda en default se achica, pero lo mismo dificulta el acceso al financiamiento internacional. La mayor parte de ese porcentaje ingresará luego a otro canje, durante la presidencia de Cristina Fernández, y, finalmente, el remanente será pagado por el gobierno de Mauricio Macri a los “fondos buitres”, sin negociaciones de por medio.

A continuación, el gobierno de Kirchner cancela el total de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que había sido contraída en 2001 y que debía pagarse hasta el 2009. Se trata de unos 9.600 millones dólares. La decisión del gobierno argentino es semejante a la que había tomado el gobierno de Brasil pocos días antes (Rusia y, en parte, Turquía, lo habían hecho después), en concordancia con el mismo FMI. El pago se hace con reservas del Banco Central, que, por ende, disminuyen de 28.045 a 18.575 millones de dólares.

El gobierno lo presenta como una gesta independentista. Es cierto que disminuye o, mejor dicho, elimina las presiones del FMI para la adopción de políticas de ajuste. También es cierto que la baja de las reservas es suplida, parcialmente, mediante la venta de bonos a la República Bolivariana de Venezuela. Concretamente, entre 2005 y 2006, el gobierno de Hugo Chávez compra bonos argentinos (Boden 12) por unos 4.428 millones de dólares. La tasa de interés duplica a la que se hubiera pagado al FMI.

Durante la presidencia de Cristina Fernández (2008) se repite esta operación, pero a una tasa del 16%, elevadísima. La “independencia económica” del FMI tuvo beneficios políticos para los gobiernos kirchneristas y eso debe reconocerse. Pero, a la par, también debe entenderse que tuvo costos económicos para el erario público. Para mirar la historia con ambos ojos, hay que aceptar ambos efectos. En la práctica, la relación con el chavismo no fue inocua, ni en lo político ni en lo económico.

En paralelo, las asociaciones sindicales vuelven a ser protagonistas de los reclamos laborales, a través de la negociación de convenios colectivos de trabajo por rama de actividad, y logran aumentos del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), sometido durante años a los cálculos privados. Asimismo, el gobierno de Kirchner tiene avances en salud y en educación que son públicos y notorios. Tanto los convenios colectivos de trabajo como las políticas de salud y educación deben ser justipreciadas, sin partidismos ni sectarismos.

En materia de salud, el Presidente dispuso la intervención del PAMI. Asimismo, el ministro de Salud, Ginés González García, que venía de la gestión de Eduardo Duhalde, mantiene el Programa Remediar, que garantiza el acceso gratuito a medicamentos ambulatorios a la población por debajo de la línea de pobreza y sin seguridad social, y perfecciona el sistema de prescripción de medicamentos por su nombre

genérico. Estas políticas serán discontinuadas por Mauricio Macri y retomadas por Alberto Fernández con el mismo ministro de salud.

En 2005 se sanciona la Ley de Financiamiento Educativo, que prevé un aumento de la inversión en educación, ciencia y tecnología del 4 al 6% del PBI al 2010. Se crea el Fondo de Compensación Salarial Docente, que equilibra las diferencias salariales entre las provincias, y se establece un mínimo de 180 días de clases. También se sanciona la Ley de Educación Nacional, que dispone el retorno al modelo de primaria y secundaria, se extiende la obligatoriedad a la educación media y se crea el Instituto Nacional de Formación Docente.

#### 4. El legado

El primer legado de Néstor Kirchner es la política exterior, claramente latinoamericanista, al retomar la perspectiva del gobierno de Alfonsín. El concepto de “Patria Grande” es el predominante. Dicha política se da en el marco de la coincidencia de liderazgos muy potentes en varios países. Para empezar, el de Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil, que había asumido el 1° de enero de 2007, y el de Hugo Rafael Chávez Frías, en Venezuela, que gobernaba desde el 2 de febrero de 1999.

Su mandato coincide con la llegada al poder de gobiernos “populares” autodefinidos como de “centro izquierda” o “progresistas”<sup>2</sup>.

---

2 En contraposición a los gobiernos “liberales”, considerados “de derecha” o “conservadores”. Esta semejanza asociativa entre populares/progresistas, por una parte, y liberales/conservadores, por la otra, es una versión latinoamericana del populismo y del progresismo que admite excepciones. Como he dicho antes, hay gobiernos “liberales” que, en nombre de la iniciativa privada, promueven cambios sociales, políticos o económicos y, a su vez, gobiernos “populares” que, en nombre del bienestar general, defienden privilegios sectoriales. Fernando Henrique

Evo Morales en Bolivia, desde el 22 de enero de 2006, y Rafael Correa en Ecuador, desde el 15 de enero de 2007, son los más afines. Tabaré Vázquez en Uruguay, desde el 1° de marzo de 2005, y Michel Bachelet, el 11 de marzo de 2006, comparten muchas perspectivas, pero difieren en los modos y en los modales. Más tarde llega Fernando Lugo a la presidencia de Paraguay, el 15 de agosto de 2008.

La confrontación con los Estados Unidos es más discursiva que real. La oposición más notoria se da en el marco de la Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005, donde, en alianza con Chávez y Lula, objeta la iniciativa del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) propuesta por George W. Bush. Sin embargo, más allá de esta postura, en el posicionamiento sobre los grandes temas de la agenda mundial (con la excepción de la invasión a Irak), el presidente Kirchner estuvo alineado a la política exterior estadounidense.

El gobierno de Kirchner impulsa el Mercosur, creado por los presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, el 30 de noviembre de 1985. Las buenas relaciones con el gobierno de Lula da Silva lo facilitan. Ambos insisten en la incorporación de Venezuela. De hecho, el 4 de julio de 2006 se suscribe el protocolo de adhesión, aunque no se concreta porque el Congreso paraguayo no lo ratifica. La incorporación de Venezuela se efectiviza recién el 12 de agosto de 2012, estando Paraguay suspendido tras el juicio político a Fernando Lugo. Posteriormente, Paraguay ratifica la incorporación. Durante la presidencia de Mauricio Macri, se suspende a Venezuela, el 5 de agosto de 2017.

---

Cardozo, el antecesor de Lula da Silva, y Nicolás Maduro, el sucesor de Chávez, son sendos ejemplos.

Kirchner fue también uno de los fundadores de la Unasur (2008), que originalmente incluía a 12 países de América del Sur: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana y Surinam. El Tratado Constitutivo fue suscripto el 23 de mayo de 2008 y estuvo vigente a partir del 11 de marzo de 2011. En otro de los tantos virajes de nuestra política exterior, Argentina suspende su participación el 20 de abril de 2018 y un año después se sale definitivamente. A inicios de 2019, se suma al Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), con Brasil, Paraguay, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Guyana (Uruguay Bolivia y Surinam son miembros observadores) y Venezuela, obviamente, no forma parte.

Uno de los legados más notorios del gobierno de Kirchner es, sin dudas, la recuperación de la política de derechos humanos. Durante su gobierno fueron reconocidas públicamente las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo como un actor social de envergadura. Vale recordar que habían sido ignoradas por los gobiernos de Menem, De la Rúa y Duhalde; no así por el de Adolfo Rodríguez Saá que, en sus pocos días de gestión, se había dado tiempo para recibir a las Madres de Plaza de Mayo en la Casa Rosada, después de 17 años.

“Un país con memoria, verdad y justicia tiene que comprometerse profundamente con la defensa de los derechos del hombre. Este concepto debe integrarse al ideario de todos los partidos políticos. No puede reducirse a un concepto de derechas o izquierdas. Desde un punto al otro del espectro ideológico, la defensa de los derechos humanos debe constituir un compromiso nacional y racional” (Néstor Kirchner, 25 de marzo de 2003). Como discurso político, no puedo menos que adherir. Los derechos humanos deben ser una política de Estado, sin dudas. Ahora bien, para eso, ningún gobierno debe apropiarse de su defensa ni limitarlos a una reivindicación parcializada del pasado.

El gobierno de Néstor Kirchner, primero, y los de Cristina Fernández, más tarde, las reconocieron y recibieron el apoyo de las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo. Al respecto, vale decir que, más allá de sus caras visibles (Hebe de Bonafini y Estela de Carloto no son ni representan lo mismo, desde ya), las luchas de esas organizaciones en busca de los hijos y nietos desaparecidos es uno de los orgullos de la democracia argentina. Dicho eso, se critica el uso y hasta el abuso de ese apoyo que recibieron como contrapartida.

El punto central de la política de derechos humanos es, evidentemente, la anulación de las leyes de “punto final” (N° 23.492 de diciembre de 1986) y de “obediencia debida” (N° 23.521 de junio de 1987). En línea con la ratificación del Convenio de Naciones Unidas sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y lesa humanidad, dichas leyes son anuladas el 21 de agosto de 2003 por el Congreso de la Nación. Más tarde, la Corte Suprema de Justicia las declara inconstitucionales, el 14 de junio de 2005. Hechos históricos que deben reconocerse.

A partir de esa anulación, los tribunales inferiores empiezan a dictar la inconstitucionalidad de los indultos decretados por Menem entre 1989 y 1990 y, por consiguiente, ordenan la continuidad de los procesos y el cumplimiento de las sentencias. El 15 de junio de 2006, la Cámara de Casación Penal sentencia que los indultos concedidos en delitos de lesa humanidad son inconstitucionales y el 31 de agosto de 2010 lo confirma la Corte Suprema de Justicia. Así, la democracia argentina salda una deuda consigo misma.

## **5. Asignaturas pendientes**

Los éxitos económicos y sociales de la gestión de Néstor Kirchner no pueden negarse, aunque sí pueden discutirse las circunstancias. Para

unos, son el resultado de un contexto internacional favorable. Para otros, se trata de un cambio de modelo. Ambas cosas son ciertas, aunque parcialmente. También es cierto que su gestión deja asignaturas pendientes. Entre ellas, la calidad institucional y la transparencia, dos componentes que son necesarios en el marco de una gestión de un modelo de desarrollo integral.

Durante el gobierno de Kirchner, la calidad institucional tiene claros. Entre los claros, se destaca el decreto N° 222 de junio de 2003, por el cual el presidente se autolimita la facultad de proponer al Senado de la Nación los jueces de la Corte Suprema de Justicia, estableciendo un mecanismo previo para que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales puedan exponer objeciones a los candidatos a presentar por el Poder Ejecutivo. Una decisión que debe ser destacada.

Asimismo, la ley 26.183 reduce la cantidad de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Vale recordar que la ley N° 27, sancionada durante el gobierno de Mitre en octubre de 1862, lo había establecido en cinco. Luego, la ley N° 15.271, sancionada durante el gobierno de Frondizi, de febrero de 1960, lo había aumentado a siete y el gobierno de Héctor J. Cámpora lo había vuelto a cinco. La ley N° 23.744, sancionada durante el gobierno de Menem, en abril de 1990, lo había aumentado a nueve y consagrado, de ese modo, la “mayoría automática”.

Cuando asume Néstor Kirchner, en marzo de 2003, la Corte tenía siete de sus nueve miembros. El presidente podría haber optado por cubrir las dos vacantes. No lo hace e inicia el juicio político a los integrantes de la “mayoría automática de Menem”. Ante la renuncia de cuatro miembros, cubre esas vacantes. Hecho eso, la referida ley 26.183, de noviembre de 2006, vuelve a establecer en cinco el número de miembros de la Corte. Como en ese momento ha-



bía siete, a ese número se llegaría cuando se produjeran las vacantes correspondientes.

La reforma de la organización y el funcionamiento del Poder Judicial, particularmente de la justicia federal, queda pendiente. También la revisión del sistema de inteligencia queda en veremos, a pesar de las iniciativas existentes. La repentina salida del gobierno del ministro de Justicia y Seguridad, Gustavo Beliz, lo evidencia, en tanto provoca muchas dudas sobre los motivos de una renuncia pedida por el jefe de Gabinete, Alberto Fernández, en nombre del Presidente. En rigor, ambas reformas siguen siendo asignaturas pendientes.

A comienzos de 2007, el gobierno de Kirchner, siendo Guillermo Moreno el secretario de Comercio, cambia las autoridades del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), disconforme por las mediciones el Índice de Precios al Consumidor (IPC). En la práctica, se trata de una intervención. Desde entonces y durante las dos gestiones de Cristina Fernández, los datos, particularmente los de la inflación y, por lo tanto, los de pobreza e indigencia, son, por lo menos, sospechosos, si no falsos. Un desacierto extremadamente perjudicial.

Esta intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), dispuesta durante el gobierno de Néstor Kirchner y continuada durante los gobiernos de Cristina Fernández, fue muy perjudicial para el país. Los argumentos que se dieron para disimularla fueron peores. Por ejemplo, siendo ministro de Economía, en 2015, Axel Kicillof sostuvo que no se medía la pobreza para no estigmatizar a los pobres. Un dicho disparatado que nunca fue debidamente rectificado.

Este “apagón estadístico” es inexplicable e injustificable. Las estadísticas oficiales son imprescindibles para diseñar políticas públicas, para controlar sus procesos y evaluar sus resultados. No puede ni

debe haber discusión al respecto. Es justo reconocer a la gestión de Mauricio Macri la recomposición del sistema de estadísticas públicas. Asimismo, se debe destacar que el gobierno de Alberto Fernández lo ha mantenido, como debe ser, sin repetir errores del pasado y afrontando las realidades del presente.

Una de las críticas más repetidas es la denominada “ley de superpoderes”, sancionada y promulgada en agosto de 2006, que consagra la delegación de facultades del Congreso al jefe de Gabinete para que modifique el presupuesto. Esta mala práctica no es un invento del kirchnerismo. Cavallo los había logrado con Menem en 1997 y con De la Rúa en 2001. A pesar de haber superado la crisis del 2001, el gobierno de Kirchner la renueva todos los años y, en el 2006, consagra la delegación como permanente.

A comienzos del año electoral se presenta un escándalo que involucra a funcionarios del gobierno con el pago de millonarias “coimas” por la adjudicación de obras para la construcción de dos gasoductos a la empresa sueca Skanska. Meses después, aparece en el baño privado de la oficina de la ministra de economía, Felisa Miceli, una bolsa con 60.000 dólares con fajas del Banco Central, cuyo sospechoso origen la obliga a dimitir. Sin embargo, otra vez, la corrupción no es centro de la preocupación ciudadana, la economía va bien.

## CAPÍTULO 2

# **La democracia crispada**

“Yo no he venido a ser Presidenta de la República para convertirme en gendarme de la rentabilidad de los empresarios. Tampoco he venido a ser Presidenta para convertirme en parte de alguna interna sindical o política.”

Cristina Fernández (2007)



## 1. Ella

Con la elección y la reelección de Cristina Fernández, los argentinos seguimos probando con un gobierno de una fuerza política popular, el justicialismo, Ideológica y políticamente, el gobierno de Cristina Fernández siguió posicionado en las antípodas del “neoliberalismo” encarnado por el menemismo y continuado por la Alianza. A semejanza de Kirchner, pero con resultados no tan buenos, el gobierno justicialista también fue protagonista de algunos excesos populistas, aunque tampoco se le pueden reprochar extravíos neoliberales.

El 28 de octubre de 2007, Cristina Fernández de Kirchner gana las elecciones presidenciales, con un 45,29% de los votos. El segundo lugar es para Elisa Carrió, la candidata de la Coalición Cívica, con un 23,04%. A diferencia de las elecciones de 2003, esta vez no hace falta balotaje. La ganadora gana por más del 45% y, además, hay una diferencia de más de 22 puntos porcentuales sobre la segunda. La mayor diferencia desde la recuperación de la democracia... hasta entonces.

Entre la primera y la segunda concentran menos del 70% de los votos. El sistema sigue siendo multipartidario, aunque deja de ser fragmentado y se vislumbra un partido dominante. El tercero es Roberto Lavagna (Una Nación Avanzada – UNA), con un 16,91%, seguido por Alberto Rodríguez Saá (Justicia, Unión y Libertad), con un 7,64, Fernando Solanas (Partido Socialista Auténtico – PSA), con un 1,58, Ricardo López Murphy (Recrear), con un 1,43

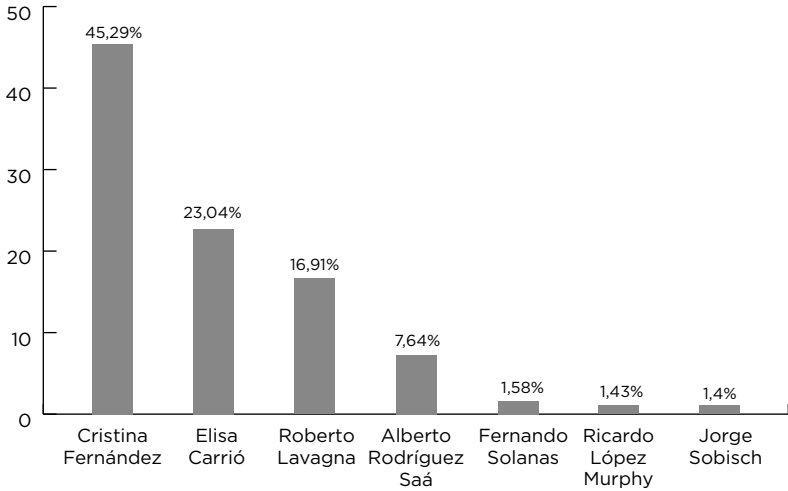
y Jorge Sobisch (Movimiento de las Provincias Unidas), con un 1,40%.

Cristina Fernández llega a las elecciones siendo senadora nacional por la provincia de Buenos Aires, cargo que había obtenido en 2005, tras derrotar a Hilda “Chiche” González de Duhalde. Antes, ya había sido elegida senadora nacional (1995), diputada nacional (1997) y otra vez senadora nacional (2001), pero por la provincia de Santa Cruz. Muchos la reconocen como una de las más destacadas parlamentarias de la historia argentina, por su estilo y por sus contenidos. En general, fue opositora a las iniciativas de Carlos Menem y de Fernando de la Rúa.

Esta vez, Elisa Carrió sale segunda, en una muy buena elección. Vale recordar que cuatro años antes había obtenido un 14,05% de los votos siendo candidata de la alianza Afirmación para una República Igualitaria – ARI, una división de la alianza “Argentinos por una República de Iguales – ARI”, que había sido fundada en 2000 por dirigentes disidentes del gobierno de Fernando de la Rúa y que había competido en las elecciones de 2001, en medio de una tremenda crisis política e institucional.

En aquella ocasión, había llegado como diputada nacional por Chaco (1995-2003). Esta vez, llega a las elecciones después de renunciar a la banca de diputada nacional que había obtenido en 2005 por la ciudad de Buenos Aires y en nombre de la Coalición Cívica, otra alianza electoral, integrada por el partido ARI de Elisa Carrió y el Partido Socialista, que había ganado las elecciones provinciales en Santa Fe, más el partido Política Abierta para la Integración Social (PAÍS), que había fundado José Octavio Bordón en 1995, y los partidos Unión por Todos, de Patricia Bullrich, y Generación para un Encuentro Nacional (GEN), de Margarita Stolbizer.

GRÁFICO 16. ELECCIONES PRESIDENCIALES 2007



Cuatro años después, Cristina Fernández vuelve a ganar, con un 54,11% de los votos. El segundo lugar es para Hermes Binner (del Frente Amplio Progresista), con un 16,81%. A diferencia de las elecciones de 2003 y a semejanza de las de 2007, esta vez no hace falta balotaje. La ganadora gana por más del 45% y, además, hay una diferencia de más de 37 puntos porcentuales sobre el segundo. El resultado electoral es muy superior al alcanzado cuatro años atrás.

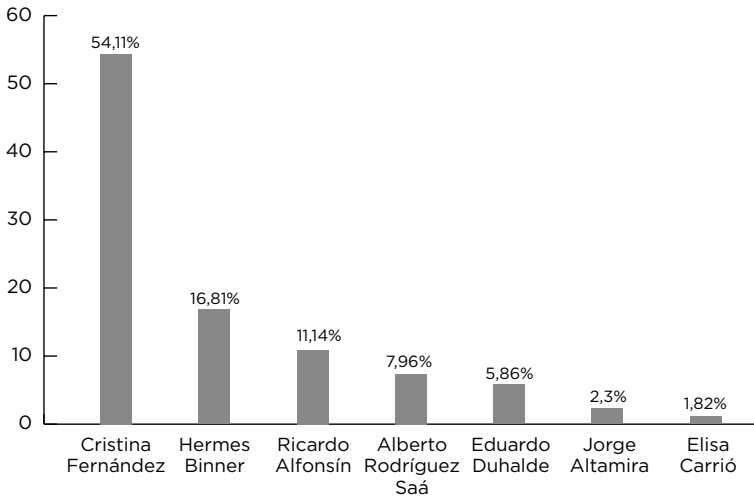
Con un candidato propio, Ricardo Alfonsín (Unión para el Desarrollo Social – UDESOS), la UCR queda en tercer lugar, seguida por Alberto Rodríguez Saá (Compromiso Federal), que sostiene la proporción de las elecciones pasadas. Eduardo Duhalde (Frente Popular), con menos del 6%, y Elisa Carrió (Colación Cívica – ARI), con menos del 2%, son los grandes perdedores. Entre ellos, Jorge Altamira (del Frente de Izquierda) consigue un llamativo 2,30%.

Cristina Fernández llega después de una presidencia con dos años muy difíciles (2008-2009), de haber perdido las elecciones de me-

dio término y de dos años de recuperación política y económica (2010-2001). Consigue la mayor cantidad de votos desde la recuperación de la democracia, superada, en la historia, por Perón en 1973. También la mayor diferencia sobre el segundo. Es un triunfo aplastante. El sistema de partidos se consolida como un sistema de partido dominante.

El segundo, Hermes Binner, llega a las elecciones siendo gobernador de la provincia de Santa Fe desde el 11 de diciembre de 2007. Antes había sido intendente de la ciudad de Rosario, entre 1995 y 1999. Es un destacado dirigente del triunfante partido socialista santafesino. Sus votos alcanzan para relegar a Alfonsín al tercer lugar y a Carrió al último, que disputan el mismo electorado; y, también, para relegar a Duhalde y Rodríguez Saá, que representan los peronismos no kirchneristas. Pero está muy lejos de ser una opción a la reelección.

GRÁFICO 17. ELECCIONES PRESIDENCIALES 2011





## 2. La sucesora

Al concluir su gestión, Néstor Kirchner tiene una aceptación ciudadana muy alta. Los éxitos económicos y sociales son evidentes, y eso es determinante. Todas las encuestas lo muestran, tanto las propias como las ajenas. Todos los análisis concluyen que, si es candidato, gana y en primera vuelta. Sin embargo, en junio de 2007, el presidente Kirchner anuncia que no se postula a la reelección y en su lugar, impulsa la candidatura presidencial de su esposa, la senadora nacional por la provincia de Santa Cruz, Cristina Fernández.

Aquella fue la primera vez que un presidente saliente no fue por su reelección, pudiendo hacerlo. Antes y después, Carlos Menem y Cristina Fernández pudieron, lo hicieron y ganaron. Mauricio Macri, más tarde, pudo y lo hizo, aunque fue derrotado. Quizás, la estrategia política de Kirchner fue regresar después de un mandato de Cristina Fernández. Lo cierto es que, habiendo podido, no lo hizo. Así, se dio una rareza que difícilmente se repita en la historia argentina. Una transmisión del mando presidencial entre esposos, en 2007.

Paradójicamente, durante el gobierno de Néstor Kirchner se dijo que ella era la que mandaba y, a la inversa, durante los primeros años del primer gobierno de Cristina Fernández se dijo que el que mandaba era él. Indudablemente, fue una sociedad política muy exitosa, si se considera la sobrevivencia del “kirchnerismo” y, sobre todo, su regreso al poder de la mano de Cristina y con el exjefe de gabinete de Néstor como presidente de la Nación. Pero volvamos a ese punto de inflexión que fue la candidatura y la posterior elección de ella en lugar de él.

Sin desconocer sus méritos personales y políticos, el 19 de julio de 2007, al iniciar su campaña electoral rumbo a la Casa Rosada,

Cristina Fernández es la candidata de Néstor Kirchner. Se la presenta como la encargada de continuar, ampliar y profundizar el modelo económico y social puesto en marcha por su marido, con éxitos públicos y notorios: aumento del crecimiento y el empleo, disminución de la pobreza y la indigencia sobre la base de los superávits gemelos (fiscal y comercial), con la promesa de superar sus debilidades: calidad institucional y transparencia.

Néstor Kirchner logra lo que cuatro años atrás parecía imposible: alinear al siempre variopinto justicialismo. En los hechos, el Frente para la Victoria (FPV), la fuerza política que había creado en Santa Cruz, no es una línea interna del Partido Justicialista, sino un frente electoral que lo incluye junto con un importante grupo de dirigentes radicales y de otros partidos. Su proyecto de “transversalidad” se visibiliza al elegir al compañero de fórmula de su esposa, un radical, el gobernador mendocino Julio Cleto Cobos.

El 28 de octubre de 2007, en primera vuelta, el electorado argentino elige a Cristina Fernández, con más del 45% de los votos. Un resultado electoral contundente. Considérese que su antecesor y promotor había sido elegido con poco más del 22% de los votos. En apenas cuatro años, Néstor Kirchner había querido, podido y sabido construir un enorme poder político, casi de la nada. Sin dudas, los indiscutibles logros económicos y sociales de su gestión explican ese fenómeno político, más un estilo de conducción férreo y poco ideologizado.

Una peronista y un radical en una misma fórmula presidencial, otro hecho inédito de aquel 2007. El único intento había sido en 1972, cuando Juan Domingo Perón, después de su exilio de 17 años, quiso que Ricardo Balbín, el líder histórico de la Unión Cívica Radical, lo acompañara como candidato a vicepresidente. Aquella vez no fue posible y todo el resto son especulaciones. Esta

vez, salvando las diferencias de los candidatos y las circunstancias, sí se da y el triunfo de la fórmula Cristina Fernández-Julio Cobos es aplastante.

El 10 de diciembre de 2007, por primera vez, una mujer elegida por el voto popular se hace cargo de la presidencia de la Nación. El dato no es menor. En medio de una cultura política dominada por los varones, indisimuladamente machista y discriminadora, desde siempre y hasta entonces, asoma una mujer con poder. A partir del primer día, ella se preocupa y se ocupa de mostrar y demostrar que no es solamente la sucesora de su marido, sino una mujer con el poder necesario y suficiente para tomar decisiones, implementarlas y hacerlas implementar.

Es cierto, Cristina no es la primera mujer presidente en la historia argentina. Antes, María Estela Martínez de Perón (Isabelita) había ejercido ese cargo entre la muerte del presidente Juan Domingo Perón, el 1° de julio de 1974, y el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Pero Isabelita no llega a ese cargo por el voto popular. Igualmente, en el imaginario colectivo, las comparaciones no son con Isabelita, sino con María Eva Duarte de Perón. Ella, Evita, junto con las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo, son la referencia histórica de Cristina.

Al asumir, lo dice: “Sé que tal vez me cueste más porque soy mujer, porque siempre se puede ser obrera, se puede ser profesional o empresaria, pero siempre nos va a costar más. Estoy absolutamente convencida. Pero creo tener la fuerza para poder hacerlo, y además el ejemplo, el ejemplo no solamente de Eva que no pudo, no pudo y tal vez ella lo merecía más que yo, el ejemplo de unas mujeres que con pañuelo blanco se atrevieron donde nadie se atrevía y lo hicieron. Ese era el ejemplo de ellas, de las Madres y de las Abuelas de la Patria”. Todo dicho.

### 3. Malos inicios

Inicialmente, Cristina plantea su gestión como una continuidad del proceso iniciado el 25 de mayo de 2003, las mismas convicciones y el mismo modelo económico y social. “Un modelo que reconoce en el trabajo, en la producción, en la industria, en la exportación, en el campo, la fuerza motriz que ha permitido que millones de argentinos vuelvan a recuperar no solo el trabajo, sino además las esperanzas y las ilusiones de que una vida mejor es posible” (Cristina Fernández, 10 de diciembre de 2007).

Conceptualmente, es el mismo modelo económico y social descrito por Eduardo Duhalde en 2002 e implementado por Néstor Kirchner entre 2003 y 2008. Sin dudas, un modelo exitoso, a la luz de los indicadores económicos y sociales de aquellos años, basado en el crecimiento de la economía, el aumento del empleo y la disminución de la pobreza. La ratificación de Alberto Fernández como jefe de Gabinete es una clara demostración de la continuidad en las políticas públicas que propone. Aunque también continúa Julio De Vido y, con él, todo el viciado sistema de contrataciones de la obra pública vigente durante la gestión pasada. Junto con varios funcionarios, Cristina Fernández hereda las grandes asignaturas pendientes.

La llegada de Cristina representa una gran expectativa y una enorme posibilidad: sostener el crecimiento y la inclusión, con calidad institucional y transparencia. Los dos primeros años de la primera gestión presidencial de Cristina Fernández se enmarcan en la crisis mundial de 2008-2009, que cambia radicalmente el escenario internacional e impacta negativamente en la economía argentina. A ese factor externo se suman dos conflictos: con la dirigencia del sector agropecuario y con el grupo Clarín. Demasiado.

El conflicto con la dirigencia agropecuaria se extiende durante 129 días. Desde la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía y Producción, a cargo del radical porteño Martín Lousteau, el 11 de marzo de 2008, hasta el voto no positivo del vicepresidente, el radical mendocino Julio Cleto Cobos, el 18 de julio. Llama la atención que, tanto al inicio como al final de este episodio tan negativo para el gobierno de Cristina Fernández y para el país, los protagonistas son dirigentes oriundos de la Unión Cívica Radical. Rarezas argentinas.

La Resolución N° 125, desde entonces llamada “la 125”, impone “retenciones móviles” a las exportaciones tanto de soja y girasol como de maíz y trigo, aumenta las primeras y disminuye las últimas, atándolas todas al vaivén de los precios internacionales. Más allá de otras argumentaciones, el propósito es fiscal. En otros términos, no se trata de una política agropecuaria ni de infraestructura ni de inclusión. Se trata de una medida de un ministro que, falto de creatividad, busca recaudar más, rápida y fácilmente.

La resolución es inoportuna y provoca el rechazo inmediato de los dirigentes del sector agropecuario que, impensadamente, se unen creando la llamada “Mesa de Enlace”, un nuevo actor que aglutina a las cuatro organizaciones existentes: Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agrícola (Coninagro), Sociedad Rural y Federación Agraria (FA). El gobierno no entiende que se trata de un lockout o paro patronal que incluye cortes de ruta y lo trata, erróneamente, como un conflicto con “el campo”.

De pronto, por obra y gracia del mismísimo gobierno, aparecieron unidos dirigentes del sector agropecuario que tenían muchas diferencias entre ellos, provenientes de organizaciones con intereses muy diferentes, a saber: Mario Llambías por CRA (Confederaciones Rurales Argentinas), Hugo Biolcati y luego Carlos Garetto por

Coninagro (Confederación Intercooperativa Agrícola), Luciano Miguens por la Sociedad Rural y Eduardo Buzzi, por la Federación Agraria. Ellos fueron las caras visibles de aquella inesperada alianza sectorial que se hizo muy poderosa. En la actualidad, la “Mesa de Enlace” sigue funcionando, pero con un perfil más político partidario que sectorial.

Cuando el conflicto escala, se niega a negociar una salida definitiva. Recién el 25 de marzo, la Presidente habla del tema y, para colmo, exacerba los ánimos. Recién el 31 de marzo, anuncia compensaciones, reintegros y subsidios para pequeños y medianos agricultores. Recién el 11 de abril, se reúne con los dirigentes de la Mesa de Enlace. Recién el 25 de abril echa al ministro Lousteau, autor del desatino. Recién el 17 de junio envía un proyecto al Congreso que, para colmo de males, pasa la Cámara de Diputados, pero es rechazado por el Senado.

El otro conflicto es con el grupo Clarín. Néstor Kirchner había heredado la inmejorable relación entre Eduardo Duhalde y ese grupo empresarial, engendrada desde los tiempos de la pesificación asimétrica y la licuación de la deuda en dólares. La desarrolla a lo largo de cuatro años y la corona con la autorización de la Secretaría de Comercio, a cargo de Guillermo Moreno, para que Cablevisión compre Multicanal y, también, Fibertel, gracias a lo cual monopoliza casi el 50% de la televisión por cable y el acceso a banda ancha de internet.

A inicios de 2008, el grupo Clarín va por la telefonía y, así, la concreción de su estrategia empresarial del “cuádruple play”: TV por cable, internet, telefonía fija y móvil. Cristina se opone y el grupo empresarial se lo cobra. El conflicto con “el campo” es el escenario de la batalla. Los reclamos de la Mesa de Enlace se popularizaron gracias a la manipulación mediática del grupo Clarín, y esto se dio por la negativa de la Presidente a la fusión de Cablevisión y Telecom, que

se produjo, finalmente y no por casualidad, durante la presidencia de Mauricio Macri.

#### **4. No estaba muerta...**

La derrota en el Congreso de la Nación y, antes, en las rutas y las ciudades, provoca la derogación de la Resolución N° 125, mediante un decreto de la Presidente del 18 de julio de 2008. El costo político es monumental. El 23 de ese mismo mes, Alberto Fernández renuncia a la jefatura de Gabinete. El gobierno de Cristina Fernández inicia otra etapa, con Sergio Massa en ese cargo. Días después, Cristina anuncia la estatización de Aerolíneas Argentinas y Austral y, meses después, el fin de las AFJP y la reestatización de las jubilaciones y pensiones.

Con sendas votaciones en el Senado de la Nación, ambos proyectos se convierten en leyes. El 3 de septiembre de 2008, el gobierno vuelve a estatizar las líneas aéreas que habían sido privatizadas por el gobierno de Carlos Menem. A los pocos días, el 20 de noviembre, deroga el sistema de capitalización privada que había impuesto el mismo gobierno de Menem y vuelve al sistema de reparto solidario, ambos proyectos con la vibrante defensa de Miguel Ángel Pichetto, la espada más filosa del oficialismo de ese momento.

Durante la presidencia de Kirchner, la economía argentina había crecido entre el 8 y el 9% anual. Pero en 2008, el primer año del gobierno de Cristina Fernández, el crecimiento se ralentiza y disminuye a la mitad, entre el 4 y el 5% por ciento. Junto con las referidas reestatizaciones, el gobierno pone en marcha un plan anticrisis, que incluye instrumentos tributarios, financieros y de gestión. Frente a la crisis mundial, el plan anticrisis es necesario, pero insuficiente; alivia, aunque no soluciona todos los problemas.

Entre los instrumentos tributarios se destacan: una moratoria impositiva, una reducción de las retenciones al agro, políticas de promoción y sostenimiento del trabajo registrado para las pequeñas y medianas empresas (pymes), el blanqueo y la repatriación de capitales. Entre los financieros, se ponen en marcha créditos públicos de fomento a la producción y al consumo. Finalmente, entre los instrumentos de gestión se destacan: la creación de un Ministerio de Producción y el fomento a los planes de obras públicas. Claramente, una respuesta intervencionista, semejante a la de otros países. Una muestra del rol que puede y debe cumplir el Estado en situaciones de crisis, aunque no alcance.

En el 2009, el crecimiento se detiene. Según los datos oficiales, la economía crece muy poco, menos del 1%. En rigor, según datos revisados por el INDEC en 2016, cae un 6%. La situación económica y social desmejora y el gobierno adelanta las elecciones de medio término, del 25 de octubre al 28 de junio de 2009. Los resultados son malos. El oficialismo obtiene un escaso 28,70% de los votos, con el peronismo dividido. Lejos de aquel 45,29% que había conseguido Cristina Fernández dos años atrás.

Néstor Kirchner pierde las elecciones en la provincia de Buenos Aires a manos de Francisco de Narváez. Las “candidaturas testimoniales” del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, y del jefe de Gabinete, Sergio Massa, secundando al expresidente, fracasan electoralmente. El desgaste político provocado por los conflictos con “el campo” y el grupo Clarín, más la crisis económica y social, parece indicar el principio del fin. Pero no es así. El gobierno no pierde la iniciativa. Todo lo contrario.

El 10 de octubre de 2009 se promulga la ley de servicios de comunicación audiovisual, conocida como “Ley de Medios”, que regula las licencias de radio y televisión. El grupo Clarín, claramente perjudicado,



apela a la justicia y logra posponer su puesta en marcha. El litigio concluye con una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 29 de octubre de 2013, a favor de la constitucionalidad de los artículos impugnados. Antes y después, la pelea política y mediática entre Cristina y Clarín es una guerra sin cuartel. Esa pelea es la pala que cava la grieta.

El 29 de octubre de 2009, Cristina pone en marcha la Asignación Universal por Hijo. La AUH universaliza las asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales (en blanco), incluyendo a las personas sin trabajo, con trabajos informales (en negro) o con retribuciones por abajo del salario mínimo vital y móvil (SMVM). Originalmente, el 20% y la continuidad del beneficio están sujetos al cumplimiento de obligaciones educativas y sanitarias de los padres para con los hijos (entre ellas, vacunación y escolarización).

Sin dudas, la AUH es una de las mejores políticas públicas de la democracia recuperada en 1983 y, quizás, unas de las pocas políticas de Estado. Efectivamente, fue puesta en marcha por el gobierno de Cristina Fernández y, más tarde, fue continuada y ampliada durante la gestión de Mauricio Macri (Cambiamos). Por supuesto, sigue durante el actual gobierno de Alberto Fernández (Frente de Todos). Como toda política pública, ha tenido fallas de diseño y de gestión, que pueden y deben ser enmendadas para que la AUH alcance los resultados esperados no solamente en términos de ingresos, sino también educativos y sanitarios. A una década de su puesta en marcha, su continuidad es destacable.

La economía vuelve a crecer en 2010, un 10%, y en 2011, un 6%. La celebración del bicentenario de la Revolución de Mayo muestra un gobierno repuesto o en vías de reposición. En ese proceso, sucede algo inesperado: el 27 de octubre de 2010 muere Néstor Kirchner. La Presidenta se muestra firme en el dolor y eso recupera su imagen. La puesta en marcha del programa Conectar Igualdad (creado mediante

el decreto N° 459 de ese año) y la ley de matrimonio igualitario (N° 26.618), sancionada el 15 de julio, ratifican esa recuperación.

## **5. ¡54%!**

Cristina se presenta a la reelección y gana con más del 54% de los votos. Considerando los resultados de las elecciones legislativas del 2009, parece increíble. Sin embargo, un conjunto de factores lo explican. El primero y principal es la reacción proactiva frente a aquella derrota electoral. Además, el repunte de la economía en 2010 y 2011. Finalmente, la firme actitud frente a la muerte de su compañero, que le da una imagen diferente a la soberbia demostrada durante el conflicto con “el campo” y el grupo Clarín.

Sin dudas, ese fue un triunfo impactante, por el porcentaje de votos y por la enorme diferencia con respecto a los demás competidores. Sin embargo, a mediano plazo, las consecuencias fueron negativas, para ella y para el país. Sin oposición a la vista, sin Néstor Kirchner como su sostén político y el líder del Frente para la Victoria que quería, podía y sabía contener a los dirigentes del Partido Justicialista, Cristina Fernández se vio frente a un espejo engañoso y quiso creer que ella podía todo y que a nadie necesitaba. Un enorme error.

En 2009, con Néstor Kirchner a la par, Cristina Fernández supo aprender de la derrota de las elecciones de medio término y, sobre esa base, fue capaz de relanzar su gestión con una gran iniciativa política. Sin embargo, en 2011, sin él a su lado, ella no supo aprender de la victoria y, por lo tanto, perdió la oportunidad de liderar un proceso de transformación nacional. Más temprano que tarde, pagó las consecuencias de una altanería política que se había preanunciado al elegir, discrecionalmente, a su candidato a vicepresidente.

Su compañero de fórmula es Amado Boudou, el ministro de Economía y Finanzas Públicas desde el 7 de julio de 2009, un funcionario sin trascendencia política ni demasiados antecedentes, más allá de su participación en la estatización de las AFJP, siendo el director ejecutivo de la ANSES. En rigor, podría haber sido él o cualquier otro. Después del voto no positivo de Julio Cobos, lejos había quedado el proyecto de la transversalidad de Néstor Kirchner. Esta cerrazón al elegir a dedo a Boudou sería un anticipo de los años por venir.

Durante su gobierno, Néstor Kirchner había estatizado el Correo Argentino, en 2003, y la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA), en 2006. En su primer mandato, la misma Cristina Fernández había estatizado las líneas aéreas y las AFJP, en 2008. Pues bien, en el mismo sentido, en 2012 su gobierno expropia el 51% y, de esa manera, vuelve a la gestión estatal la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). El mismo año, expropia la empresa Ciccone Calcográfica.

A inicios de 2013, el ministro de Relaciones exteriores, Héctor Timerman, firma un acuerdo con su par de la República Islámica de Irán, en Etiopía, que luego es aprobado por el Congreso, el 21 de febrero en el Senado y una semana después en la Cámara de Diputados. El acuerdo establece que el juez de la causa AMIA, Rodolfo Canicoba Corral, y el fiscal, Alberto Nisman, interroguen a los acusados por el atentado de la AMIA en Teherán. Para el gobierno es un avance en la causa AMIA. Para sus opositores, es un encubrimiento.

Frente a las elecciones legislativas a realizarse en 2013, se habla insistentemente de una reforma constitucional que permita la re-reelección de Cristina Fernández. Esta tensión provoca la escisión de Sergio Massa. El mismo que había sido Jefe de su Gabinete, en reemplazo de Alberto Fernández, y candidato testimonial en las elec-

ciones de 2009, secundando a Néstor Kirchner y a Daniel Scioli. Ese mismo dirigente que había vuelto a la intendencia de Tigre, forma el Frente Renovar y le gana las elecciones en la provincia de Buenos Aires.

En 2014, se sanciona el nuevo Código Civil y Comercial, mediante la ley N° 26.694, promulgada el 7 de octubre y en vigencia desde el 1° de agosto de 2015. Esta reforma, que sustituye los códigos oriundos de la segunda mitad del siglo XIX, es el resultado de los estudios de una comisión designada en 2011 y de un amplio y profundo debate parlamentario. Probablemente, esta reforma es una de las contribuciones más importantes de la segunda gestión de Cristina Fernández como presidente de la Nación.

Dos años después del memorándum con Irán, el fiscal Alberto Nisman denuncia a la Presidente y a su canciller, Héctor Timerman. El día antes de ir al Congreso a explicar esa denuncia, el 18 de enero de 2015, Nisman aparece muerto. Inmediatamente se instala una discusión pública: ¿asesinato o suicidio? Una pregunta con respuestas extremas a ambos lados de la grieta: desde los que opinan que fue asesinado por orden del gobierno nacional hasta los que dicen que se suicida para evitar un bochorno en la Cámara de Diputados.

A diferencia de lo sucedido en las elecciones legislativas de 2009, esta vez, el gobierno de Cristina se muestra sin iniciativa política y sufre un proceso de ensimismamiento. No quiere, no puede o no sabe cómo contener al justicialismo. Con Sergio Massa afuera, no permite la competencia interna del Partido Justicialista e impone a Daniel Scioli como candidato a sucederla y a Carlos Zannini como candidato a la vicepresidencia. Todo tiene un límite, y Cristina Fernández lo había traspasado.

QUINTA PARTE  
**El péndulo**

5



## CAPÍTULO 1

# **La democracia prometida**

“Por la meta que quiero que se me juzgue es si pude o no reducir la pobreza. Esa es mi absoluta prioridad.”

Mauricio Macri (2016)





## 1. Siempre hay una primera vez

Con la elección de Cambiemos, los argentinos probamos con una alianza encabezada por una fuerza política liberal, el partido Propuesta Republicana (el PRO), e integrada por Coalición Cívica y un Radicalismo definitivamente alejado de la fuerza política popular que supo ser. El gobierno de Mauricio Macri se puso en las antípodas del “populismo” encarnado por el kirchnerismo y el cristinismo. Desdichadamente, el gobierno de Cambiemos fue protagonista de muchos defectos neoliberales y, también, de algunos extravíos populistas.

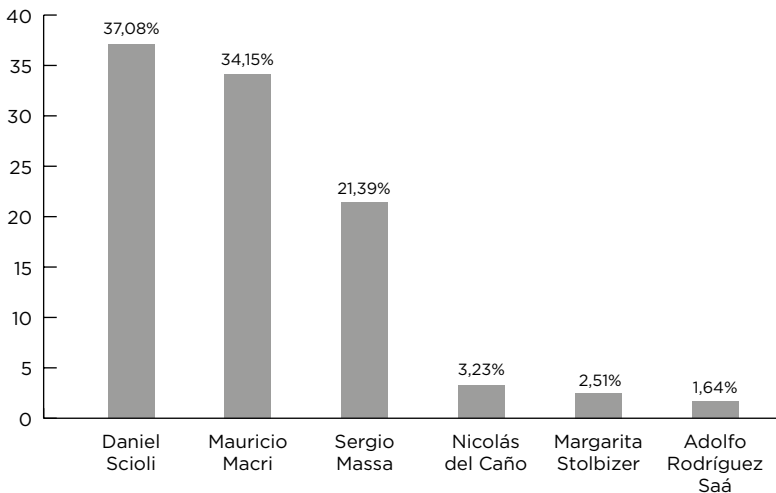
El 25 de octubre de 2015, Daniel Scioli, el candidato del Frente para la Victoria (FPV) y el Partido Justicialista (PJ), gana las elecciones presidenciales con un 37,08% de los votos. El segundo lugar es para Mauricio Macri, el candidato de Cambiemos, con un 34,15%. A diferencia de las elecciones de 1995, 1999, 2007 y 2011, y a semejanza de las elecciones de 2003, esta vez sí hace falta balotaje. El ganador gana con menos del 45% y, además, hay una diferencia de menos de tres puntos porcentuales sobre el segundo.

El tercer lugar es para Sergio Massa (de Unidos por una Nueva Alternativa – UNA), con un 21,39%, seguido por Nicolás del Caño (del Frente de Izquierda), con un 3,23%, Margarita Stolbizer (de Progresistas), con un 2,51%, y Adolfo Rodríguez Saá (por Compromiso Federal), con un 1,64%. Entre el primero y el segundo concentran poco más del 70% de los votos. Se puede hablar de un sistema multipartidario, no fragmentado como en 2003 ni con tendencia a un partido dominante como en 2007.

Daniel Scioli llega siendo gobernador de la provincia de Buenos Aires desde el 10 de diciembre de 2007, es decir, durante los dos mandatos de Cristina Fernández. Antes había sido el vicepresidente de Néstor Kirchner, entre 2003 y 2007. A pesar de estos antecedentes y de sus buenas relaciones personales y políticas con los otros gobernadores del Partido Justicialista, no es el candidato de la unidad ni mucho menos. Para los kirchneristas, es poco cristinista y para los peronistas es demasiado kirchnerista. Mala combinación.

Mauricio Macri llega a las elecciones siendo el jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde el 10 de diciembre de 2007, también durante los dos mandatos de Cristina Fernández. Antes había sido diputado nacional entre 2005 y 2007. Su discurso va del antipopulismo al antikirchnerismo, pasando por un indisimulable antiperonismo. La propuesta es una: cambiar lo que hay, terminar con el “populismo” y archivar para siempre al kirchnerismo y al peronismo.

GRÁFICO 18. ELECCIONES PRESIDENCIALES 2015.  
PRIMERA VUELTA



En el balotaje del 22 de noviembre de 2015, gana las elecciones presidenciales la segunda alianza electoral desde la recuperación de la democracia, encabezada por un candidato que no es radical ni peronista, Mauricio Macri, con el 51,34%. La novedad no es la alianza, esta vez entre el partido Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Colación Cívica ARI. Tampoco, que gane. La novedad es que la encabeza un candidato que no proviene de la UCR ni del PJ. Algo histórico.

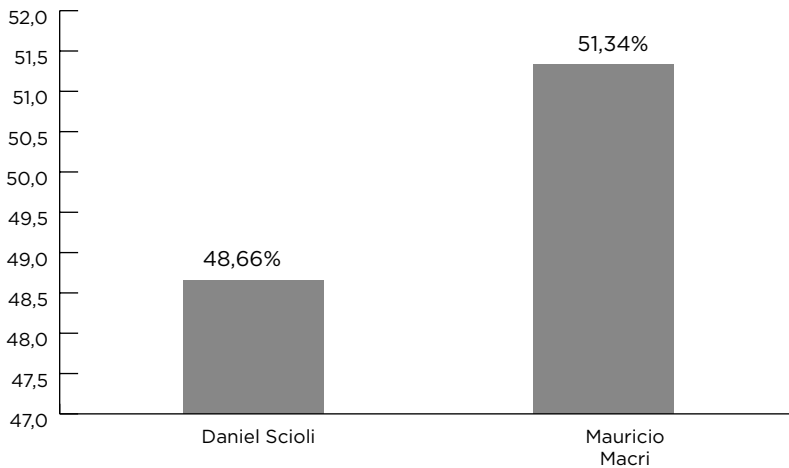
El segundo lugar es para Scioli y Zannini, los candidatos del Frente para la Victoria (FPV) y del Partido Justicialista (PJ), que obtienen un 48,66%. Sin dudas, un porcentaje alto, aproximado al obtenido por Carlos Menem en sus dos elecciones (una con Eduardo Duhalde, en 1989, y otra con Carlos Ruckauf, en 1995) y superior al de Cristina Fernández (con Julio Cobos, en 2007) en su primera elección. Pero, claro, no alcanza para ganar un balotaje. Evidentemente, Scioli nunca pudo superar el impacto desolador de no haber ganado en primera vuelta.

En comparación con la primera vuelta, Macri y su compañera de fórmula, Gabriela Michetti, crecen unos 17 puntos porcentuales. Scioli y Zannini también crecen, unos 12 puntos porcentuales. Así, una fórmula de dos dirigentes porteños y del partido PRO se impone casi con naturalidad. Entre otras explicaciones, por el apoyo mal disimulado de Sergio Massa, de su compañero de fórmula, José Manuel de la Sota, y de Roberto Lavagna, el exministro de Economía de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. Algo que Massa, De la Sota y Lavagna lamentarían más tarde.

Argentina vive su primera experiencia de balotaje y, por lo tanto, el electorado se divide en dos. Eso favorece la polarización, obviamente. Sin embargo, no es la vuelta al bipartidismo. Más allá del balotaje, queda un sistema multipartidario, con tres fuerzas políticas

importantes: Cambiemos, como nuevo oficialismo; el Frente para la Victoria y el Partido Justicialista, como principales opositores; y el peronismo disidente, encabezado por Sergio Massa. Un juego de tres con una regla de oro: si dos se unen, el otro pierde.

GRÁFICO 19. ELECCIONES PRESIDENCIALES 2015. BALOTAJE



## 2. Los 70 años tan temidos

Desde que Juan Domingo Perón gana sus primeras elecciones y asume la presidencia de la República, el 4 de junio de 1946, todos los presidentes elegidos habían sido peronistas o, en su defecto, radicales. De esa manera, Mauricio Macri es el primer (y único) presidente elegido por el pueblo que no es peronista ni radical. Este hecho no es un detalle ni un pormenor. Un breve repaso de la historia argentina nos muestra la importancia de la llegada de un presidente como Macri al gobierno nacional por el voto popular, liderando una fuerza política liberal.

Juan Domingo Perón es derrocado en 1955. Durante su exilio y proscripción de más de 17 años, se alternan dos gobiernos de facto y dos presidentes radicales elegidos gracias a la proscripción del peronismo, y, entre ellos, otro radical al servicio de los militares golpistas de turno. Primero, la “Revolución Libertadora” (1955-1958); luego, el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962) y el interregno de José María Guido (1962-1963); a continuación, el gobierno de Arturo Umberto Illia (1963-1966) y, finalmente, la “Revolución Argentina” (1966-1973).

En 1973, gana Héctor J. Cámpora, renuncia y, tras el interregno de Raúl Lastiri, nuevamente gana Perón y asume por tercera vez la presidencia de la Nación, en 1974. Tras su muerte, asume Isabelita y es derrocada por el golpe del 24 de marzo de 1976. Después de la última dictadura, se alternan un radical, Raúl Alfonsín (1983-1989), un justicialista, Carlos Menem (1989-1999), otro radical, Fernando de la Rúa (1999-2001) y, finalmente, dos justicialistas Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015).

En síntesis, entre las asunciones de Macri y de Perón, el 10 de diciembre de 2015 y el 4 de junio de 1946, respectivamente, pasan casi siete décadas o, más precisamente, 25.391 días (69 años, seis meses y seis días). De esos 70 años habla Mauricio Macri cuando dice que él, su partido político (Propuesta Republicana) y su alianza electoral (Cambiamos), vienen a solucionar todos los problemas causados por el “populismo”; de los 70 años posteriores a la asunción del primer gobierno de Juan Domingo Perón.

La llegada de Mauricio Macri al gobierno, su gestión y su salida del gobierno deben entenderse en el marco de este profundo rechazo ideológico y, sobre todo, emocional, a los 70 años de “populismo”, que identifica, sin más, con el justicialismo y, aunque más disimuladamente, con el radicalismo. Macri y sus aliados sintetizan el pensamiento y el sentimiento antiperonista que nacen y crecen a la par del peronismo,

desde mediados de la década del 40. La novedad es que esta vez, llega al gobierno nacional por los votos y no por las botas. Muy importante.

Vale la pena recordar que, de esos 70 años tan vilipendiados por el macrismo, Perón gobierna desde el 4 de junio de 1946 hasta el 16 de setiembre de 1955 (3.391 días) y desde el 12 de octubre de 1973 hasta el 1 de julio de 1974 (262 días). Si sumamos a Cámpora (49 días) y Lastiri (91 días), María Estela Martínez de Perón (632 días), Menem (3.806 días), Rodríguez Saá (siete), Duhalde (812 días), Néstor Kirchner (1.721) y Cristina Fernández (2.922), entre Perón y todos los presidentes justicialistas, en total, esa fuerza política gobernó el 53% de esos 70 años (13.694 días).

A su vez, en el mismo período, el radicalismo gobierna 15 años: Frondizi (1.428 días), Guido (562 días) e Illia (990 días), Raúl Alfonsín (2.037 días) y Fernando de la Rúa (742 días), es decir, el 23%. Por ende, atribuir todos los males previos al justicialismo y al radicalismo es una simplificación que libera de responsabilidades a los 18 años de gobiernos de facto: la “Revolución Libertadora” (958 días), la “Revolución Argentina” (2462 días) y el “Proceso de Reorganización Nacional” (2.818 días), es decir, el 24%.

En síntesis, de los “70 años del populismo tan temido”, el justicialismo gobierna el 53%, el radicalismo el 23% y los militares el 24%. Esto demuestra que la alusión de Macri y de sus seguidores a esos 70 años posteriores a la llegada de Perón al gobierno nacional es, por lo menos, prejuiciosa. Esta perspectiva tan cerrada ha sido muy dañina para el país y, también, para su fuerza política. Se puede criticar al justicialismo, claro, pero no se lo puede borrar de un plumazo ni achacarle todos los males habidos y por haber.

Como estrategia electoral, reunir a todos (o casi todos) los antiperonistas, fue un mérito de Mauricio Macri que nadie pudo conseguir antes y que, consecuentemente, lo hizo presidente de la Nación,

gracias a la división del justicialismo en tres partes. Los dos factores se conjugaron en las elecciones presidenciales de 2015. Cuatro años después, en las de 2019, el segundo de esos dos factores ya no estuvo y, por eso, no pudo ganar, además de los malos resultados económicos y sociales de su gestión.

No obstante, vale observar que, a pesar del enorme endeudamiento y la incapacidad de afrontarlo en tiempo y forma, a pesar de la recesión y la inflación y del consecuente aumento de la indignancia y la pobreza, el macrismo y sus aliados obtuvieron el apoyo de un 40% del electorado. Una eventual vuelta al gobierno requeriría mantener la unidad de Juntos por el Cambio y, como mínimo, ese piso electoral, más una mala gestión del Frente de Todos y su división. De lo contrario, el “populismo tan temido” podría extenderse.

### **3. Nace una estrella**

El partido Propuesta Republicana (PRO) nace siendo una alianza entre el partido de Mauricio Macri (Compromiso para el Cambio), creado en 2005, y el partido de Ricardo López Murphy (Recrear para el Crecimiento, creado en 2002 para respaldar su candidatura presidencial después del fracaso del gobierno de la Alianza, del que había sido ministro de Defensa y, brevemente, de Economía). Como tal, debuta en las elecciones legislativas de 2005, obtiene nueve diputados nacionales y gana en la ciudad de Buenos Aires con un 34%.

En las elecciones presidenciales de 2007, López Murphy tiene un resultado electoral muy malo, pero Macri se consagra jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma, con Gabriela Michetti como acompañante de su fórmula. En las presidenciales del 2003, López Murphy había conseguido superado el 16% de los votos. Apenas cuatro años después, no alcanza el uno y medio. Al año siguiente, en 2008, pierde

las elecciones internas de su partido, a manos de Esteban Bullrich, miembro del gabinete de Macri en la ciudad de Buenos Aires.

Así las cosas, el partido de Mauricio Macri (Compromiso para el Cambio) absorbe al partido de Ricardo López Murphy (Recrear para el Crecimiento) y empieza a llamarse PRO. Ese es el origen de lo que sería, primero, Cambiemos en 2015 y, más tarde, Juntos por el Cambio en 2019, en alianza con la UCR y la Coalición Cívica. Por entonces, siete años antes de llegar a la Casa Rosa, Macri se deshace de López Murphy y asume el liderazgo del pensamiento liberal en la Argentina. Pero hay varios capítulos hasta llegar a ese punto.

En 2011, Mauricio Macri desiste de la posibilidad de ser candidato a la presidencia de la Nación y opta por su reelección en la ciudad de Buenos Aires, esta vez con María Eugenia Vidal como compañera de fórmula. Por aquellos años, “el PRO” no iba más allá de la Avenida General Paz; podría decirse que era un “partido local”. Por entonces, nadie podía suponer que, apenas cuatro años después, Macri sería presidente de la Nación y la vicejefa de gobierno de la ciudad de Buenos Aires pasaría a ser la gobernadora de la provincia de Buenos Aires.

Sin embargo, en 2015 hace una alianza con la líder de la Coalición Cívica ARI, Elisa Carrió, que había obtenido un 14,05% en 2003, un 23,04 en 2007 y un 1,82% en 2011. Juntos hacen una alianza con la Unión Cívica Radical (UCR), encabezada por Ernesto Sanz, que había obtenido un 2,34% en 2003, un 16,91 en 2007 y un 11,14% en 2011. Así, constituyen una alianza electoral a la que denominan Cambiemos, sintetizando en una palabra toda su propuesta política: terminar con el kirchnerismo, el peronismo y el populismo.

En 2015, el desgaste de la gestión presidencial de Cristina Fernández es evidente. La situación económica y social dista mucha de los cuatro años de Néstor Kirchner y de los dos previos a su reelección con el 54%. La recesión y la inflación no se disimulan, a pesar de las



estadísticas dibujadas (o desdibujadas) tras el desguace del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y, como siempre, frente a la caída de los indicadores económicos, las denuncias y sospechas de corrupción se instalan en la agenda pública.

Para colmo de males, el justicialismo está dividido. Entre 2003 y 2010, había sido contenido por el kirchnerismo y, entre 2010 y 2015, el kirchnerismo había sido controlado por el cristinismo. La muerte de Néstor Kirchner, el 27 de octubre de 2010, representa la bisagra entre esas dos etapas. Sergio Massa había formado el Frente Renovador y varios gobernadores del Partido Justicialista se habían enfrentado con la Presidente. Con el justicialismo dividido irreconciliablemente, solamente restaba que alguien o algo emergiera.

Las fuerzas opositoras dirimen sus candidaturas en las PASO, realizadas el 9 de agosto. Sin sorpresas, en Cambiemos, Macri les gana a sus adversarios internos: Ernesto Sanz, de la UCR, y Elisa Carrió, de la Coalición Cívica ARI. Entre los tres, suman poco más de un 30%. Asimismo, en la alianza UNA (Unidos por una Nueva Argentina), Sergio Massa, del Frente Renovador, le gana a José Manuel de la Sota, de Unión por Córdoba. Entre estos dos justicialistas alejados del cristinismo suman casi el 21%.

El oficialismo desaprovecha las PASO y la Presidente impone sus candidatos: Daniel Scioli, vicepresidente de Néstor Kirchner y dos veces gobernador de Buenos Aires, y Carlos Zannini, un cristinista puesto y dispuesto como el tutor ideológico y comisario político del supuesto futuro presidente de la Nación. Aunque son los más votados (38,67%), la *performance* de Cambiemos y la diferenciación de Sergio Massa y José Manuel de la Sota ponen en duda un triunfo en primera vuelta de “los candidatos de Cristina”.

Según las previsiones, el 25 de octubre, Daniel Scioli gana la primera vuelta de las elecciones presidenciales, con un 37,08%, pero

no le alcanza para consagrarse presidente y debe ir a un balotaje con Mauricio Macri, que obtiene un 34,15%. El tercero es Sergio Massa, con un 21,39%, y sus votos son decisivos. Los candidatos de UNA no se pronuncian a favor de Macri, pero su discurso se diferencia clara y notoriamente de Cristina Fernández y sus candidatos. La suerte está echada.

#### **4. Mejor que prometer es cumplir**

Durante la campaña electoral de la primera vuelta, Mauricio Macri, el candidato de Cambiemos, y Sergio Massa, el candidato de UNA, compiten para posicionarse como la alternativa política frente al seguro triunfo de Daniel Scioli. Ambos confían en ganar el balotaje, con los votos del otro. Como contrapartida, la estrategia del oficialismo es ganar en primera vuelta. Pero no lo logra. Las imágenes de la noche del 25 de octubre son elocuentes y premonitorias: Macri parece el ganador y Scioli parece el perdedor.

Durante la campaña electoral del balotaje, Macri sigue haciendo promesas; las mismas que había hecho y otras que hace ahora. Todos los candidatos, en todas las campañas, sin excepciones a la regla, prometen, es cierto. Pero el candidato de Cambiemos es llamativamente “prometedor”. Hay un punto de inflexión en este proceso: el debate con Daniel Scioli, el 15 de noviembre de 2015, una semana antes del balotaje. Por primera vez, hay un debate presidencial en la Argentina, cara a cara, entre dos candidatos.

Scioli evidencia una contradicción fundamental: no puede criticar al gobierno de Cristina ni quiere defenderlo. No puede ser el cambio ni quiere ser la continuidad. No sabe esquivar los costos de las cosas mal hechas ni sabe aprovechar los beneficios de las cosas bien hechas durante los 12 años pasados. Del otro lado, Macri promete, promete

y promete. Dice que va a “unir a los argentinos”, pero se compromete a algo más: pobreza cero y derrotar al narcotráfico. Sin términos medios, dos promesas incumplibles.

A esas promesas icónicas, se deben agregar otras. Entre ellas: los trabajadores no van a pagar impuesto a las ganancias, construir tres mil jardines de infantes, crear el plan primer empleo, crear trabajo “cuidando los que tenemos”, generar un millón de créditos hipotecarios a 30 años, generar una policía judicial, implementar un sistema electoral más transparente “con boleta electrónica”, etc. Poco y nada dice respecto al cómo las realizará. No obstante, la mayoría de los argentinos le cree y lo vota.

El 22 de noviembre, el candidato de Cambiemos gana el balotaje con un 51,34%. La diferencia es pequeña, pero le alcanza para un debut triunfante. Entre las elecciones primarias y el balotaje, Mauricio Macri trepa de menos del 25 a más del 51% de los votos. Las explicaciones son varias y diversas. La primera es la cerrazón de Cristina Fernández y la hibridez de Daniel Scioli. La principal, en contraste con ellos, un candidato nuevo, de un partido nuevo y una alianza nueva, prometiendo a diestra y siniestra un futuro pleno de alegría.

Muchos pueden pensar que prometer lo que no se puede cumplir es una constante en la política argentina y tienen razones de sobra. Más allá de sus orígenes partidarios y de sus posiciones ideológicas, todos prometieron más de lo que cumplieron. Porque no quisieron, no pudieron o no supieron, esa es la triste realidad. No obstante, el caso Macri es muy particular, porque, entre el balotaje y la asunción, sigue prometiendo un futuro inmediato de felicidad ilimitada. Todo es grandilocuente.

Como presidente electo, las frases de la campaña se repiten como si la campaña siguiera. Forma su gabinete y lo presenta como “el mejor

equipo de los últimos 50 años”. Nadie sabe bien por qué ni para qué semejante derroche de vanagloria al anunciar solamente un gabinete. Algunos memoriosos creen que se refiere al gabinete de Illia (1965), aunque no saben explicar por qué. Otros, en cambio, piensan que es otra frase de Jaime Durán Barba, su todopoderoso consultor de marketing. Nadie muestra un plan de gobierno, a días de serlo.

Equivocadamente, Mauricio Macri y sus funcionarios creen que su llegada al gobierno va a provocar un shock de confianza interna y externa, una lluvia de inversiones y, por consiguiente, más producción y trabajo, menos pobreza e inseguridad. No hacen un buen diagnóstico de los problemas irresueltos que hereda después de los ocho años de las gestiones de Cristina Fernández; los subestima. Algo semejante le había sucedido a la primera alianza. Sobreestimar las capacidades y subestimar los problemas no es la mejor receta. Confirmado.

Las promesas pueden servir para ganar una elección. Hacer propuestas es el oficio de los candidatos en campaña. Pero gobernar es muy diferente. Los gobernantes tienen que solucionar problemas. Ese es el oficio de un gobernante cumplidor. Probablemente, las dos alianzas que llegaron a la Casa Rosada, en 1999 y en 2005, tuvieron el mismo talón de Aquiles: campañas electorales con muchas promesas bien marketineras y, después, grandes fracasos a la hora de tomar decisiones e implementarlas.

Desde mi punto de vista, ambas cometieron el mismo error: creer en la “campaña permanente” y obrar en consecuencia. Es decir, gobernar haciendo promesas. Mauricio Macri prometió un mejor futuro para el segundo semestre de su primer año, luego para la segunda mitad de su primer mandato y, al final, para su segundo mandato, que no se dio, precisamente, porque ya no le creyeron. Esta es o debería ser una de las grandes enseñanzas de estos 37 años de continuidad de las instituciones democráticas: cumplir es mejor que prometer.

## 5. Debut y despedida

La estrella más luminosa del firmamento macrista es el jefe de Gabinete de Ministros, Marcos Peña, los ojos y oídos del presidente, junto con Mario Quintana y Gustavo Lopetegui, sus segundos. A este trío de funcionarios se atribuye que el gobierno de Mauricio Macri haya sido del PRO y no de Cambiemos, en tanto impidieron u obstaculizaron la participación de los aliados electorales en la gestión presidencial. A semejanza de la primera (1999-2001), esta segunda alianza que llega al poder nunca se constituye en una coalición de gobierno.

A la par, trata de brillar con luz propia otra estrella: el ministro de Economía y Finanzas. Promediando enero de 2016, es decir, a un mes del inicio de sus funciones, a pedido de nadie y a cambio de nada, Adolfo Prat-Gay pronostica que la inflación de 2016 sería entre 20 y 25%; la de 2017, entre 12 y 17%; la de 2018, entre ocho y 12%; y la de 2019, de un 5%. Tras apenas un año y pocos días de funciones, la renuncia forzada de Prat-Gay sintetiza el primer gran fracaso de la política económica y financiera de Macri.

En nombre del “gradualismo”, Macri posterga los cambios estructurales que la economía y las finanzas requieren. Se aprovecha de uno de los pocos méritos que le reconoce a su antecesora, el desendeudamiento, paga en efectivo a los *holdouts* (fondos buitres) unos 9.300 millones de dólares y vuelve a tomar créditos. Esta táctica le trae un rédito político a corto plazo. En 2017, los indicadores económicos y financieros mejoran y, con un justicialismo que sigue dividido, el oficialismo gana las elecciones de medio término, el 22 de octubre.

En esas elecciones, reaparece Cristina Fernández como candidata a senadora por la provincia de Buenos Aires y con un nuevo partido político: Unidad Ciudadana. A pesar de superar el 37%, pierde por unos cuatro puntos porcentuales. Una de las claves de esa derrota

es la división del justicialismo. Sergio Massa queda tercero, con un 11%. Pero lo más llamativo es que Florencio Randazzo, con Alberto Fernández como jefe de campaña, consigue un 5% que, muchos especulan, podría haber ido a la exjefa de ambos.

Algunos piensan que, habiendo ganado las elecciones de medio término, el gobierno de Macri va a hacer los postergados ajustes, incorporando a sus socios electorales a la gestión gubernamental y llamando a un gran acuerdo nacional. Todo lo contrario. Aupados por ese triunfo electoral, con Marcos Peña a la cabeza, el macrismo lanza la reelección del mismo Macri, de la gobernadora de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, y del jefe de Gobierno de CABA, Horacio Rodríguez Larreta... dos años antes.

El 28 de diciembre de 2017, el Jefe de Gabinete, con los ministros de Economía y de Finanzas, Nicolás Dujovne y Luis Caputo, y el presidente del Banco Central, Adolfo Sturzenegger, anuncian que el Gobierno recalcula las metas inflacionarias: un 15% para el 2018 y un 10% para 2019. Es decir, un 50 y un 100% más que los pronósticos de Prat-Gay. Para el 2020, un 5%. Otra vez, se ponen la soga al cuello. Muchos analistas consideran esa conferencia de prensa como el inicio del fin.

Frente a la imposibilidad de seguir endeudándose para financiar los postergados ajustes, el 8 de mayo de 2018, el Presidente de la Nación, inesperadamente y mediante un discurso grabado de un minuto y medio, anuncia que el país vuelve al Fondo Monetario Internacional (FMI) para financiarse. Los fracasos se reiteran y, sucesivamente, abandonan el gobierno los protagonistas de aquella conferencia de prensa: primero, Sturzenegger, el 14 de junio de 2018; después, Dujovne, el 17 de agosto de 2019; y, al final, Caputo, el 25 de septiembre.

El retorno al FMI fue un manotazo de ahogado del gobierno de Macri, para terminar lo mejor posible y acceder a un segundo man-

dato. El mismo organismo internacional que se había retirado del país durante el gobierno de Néstor Kirchner con las cuentas saldadas, volvió de un día para otro. En contra de las conclusiones de todos los análisis técnicos y tras una negociación extraordinariamente veloz, el Fondo hizo desembolsos multimillonarios que sirvieron para financiar el déficit fiscal, para pagar deuda y, penosamente, para financiar la fuga de capitales.

La intervención de Donald Trump fue determinante para consumar aquel desatino. Actualmente, el Estado argentino negocia con el FMI esa deuda. Han cambiado los interlocutores, a ambos lados del mostrador: ya no están Mauricio Macri ni Christine Lagarde. En sus lugares, Alberto Fernández y Kristalina Georgieva deben llegar a un acuerdo que desate el monumental nudo que ataron sus antecesores al pedir y al otorgar un financiamiento imposible de pagar y de cobrar. En el ínterin, Trump perdió su reelección. Todo cambia.

La gestión macrista recibe 44.300 millones de dólares del FMI. La deuda llega al 90% del PBI. Ni el más grande de todos los créditos de la historia del FMI pudo salvar su caída. En los dos últimos años, el PBI cae un 4,65%. La inflación del 2019 (53%) es la más alta desde 1991 (84% con Menem, a la salida de la hiperinflación) y diez veces superior al pronóstico de Prat-Gay. La pobreza llega al 35,5% (más de 10 puntos porcentuales en comparación con el segundo semestre de 2017).





## CAPÍTULO 2

# **La democracia en ciernes**

“Es tiempo de comenzar por los últimos para poder llegar después a todos.”

Alberto Fernández (2019)



## 1. Volver a empezar

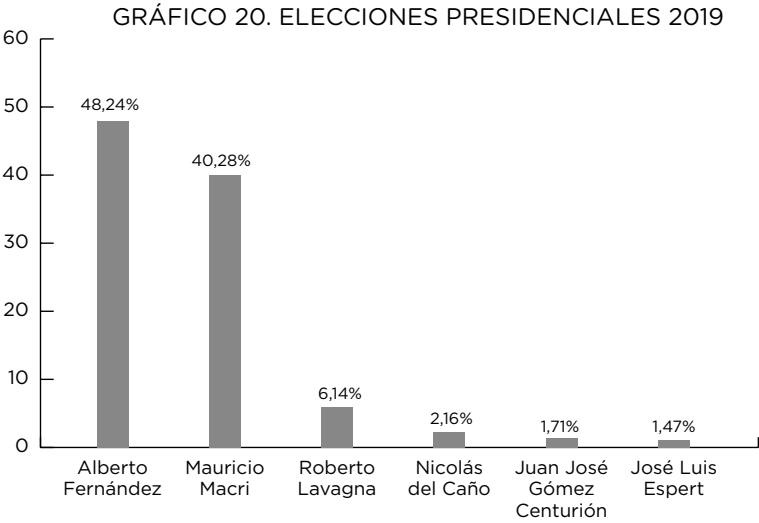
Con la elección del Frente de Todos, los argentinos probamos con una coalición encabezada por una fuerza política popular, el justicialismo. Ideológica y políticamente, el gobierno de Alberto y Cristina Fernández se ha puesto en las antípodas del “neoliberalismo” encarnado por el macrismo y sus aliados del 2015 al 2019. Su desafío es no ser protagonista de los excesos populistas de los pasados gobiernos kirchneristas y, por supuesto, no caer en extravíos neoliberales de la década menemista.

El 27 de octubre de 2019, Alberto Fernández y Cristina Fernández (los candidatos del Frente de Todos) ganan las elecciones presidenciales, con un 48,24%. El segundo lugar es para Mauricio Macri y Miguel Ángel Pichetto (los candidatos de Juntos por el Cambio), con un 40,28%. A semejanza de las elecciones de 1995, 1999, 2007 y 2011 (y a diferencia de las elecciones de 2003 y 2015), esta vez no hace falta balotaje. Los ganadores ganan por más del 45%. La diferencia con los segundos es de casi ocho puntos porcentuales.

En estas elecciones, se vuelve al bipartidismo de 1983, 1989, 1995 y 1999. Recordemos que Raúl Alfonsín e Ítalo Luder habían concentrado el 92,35%; Carlos Menem y Eduardo Angeloz; el 79,99%, el mismo Menem; José Octavio Bordón, el 79,24%; y Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde el 86,64%. Esta vez, Alberto Fernández y Mauricio Macri reúnen el 88,52%, la más polarizada desde el 83. Claramente, se sale del sistema multipartidario de las elecciones del 2015, básicamente por la reunificación del justicialismo.

El tercer lugar es para Roberto Lavagna (Consenso Federal), esta vez con el acompañamiento del gobernador de Salta, Juan Manuel Urtubey, uno de los dos gobernadores justicialistas que no apoyan la fórmula del Frente de Todo. Entre ambos, suman un 6,14%. La *performance* del otrora ministro de economía de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner está por debajo del resultado que había obtenido en las elecciones de 2007 (16,91 *por ciento*). Para colmo, sin balotaje, esos votos pierden la trascendencia política.

Detrás de Lavagna se colocan los candidatos de dos expresiones ideológicas extremas. Por un lado, Nicolás del Caño (Frente de Izquierda – Unidad), con un 2,16%, por debajo del porcentaje de votos que había obtenido en las elecciones de 2015 (3,23%). Por el otro, Juan José Gómez Centurión (Frente NOS) y José Luis Espert (Frente Despertar) con un 1,71 y 1,47%, respectivamente. El primero, con una propuesta casi excluyente en contra de la legalización del aborto; y el segundo, con una posición radicalmente neoliberal.



Alberto Fernández llega a las elecciones con el apoyo de Cristina Fernández, primero y principalmente. Sobre esa base, consigue el apoyo del Partido Justicialista, de todos sus gobernadores en ejercicio y de todos sus candidatos a gobernadores, tanto de los kirchneristas como de los no kirchneristas, menos los mandatarios de las provincias de Córdoba, Juan Schiaretti, y de Salta, Juan Manuel Urtubey. Finalmente, obtiene el apoyo de Sergio Massa, el líder del Frente Renovador, fundamental para el resultado en la provincia de Buenos Aires.

Fernández había sido el jefe de Gabinete de Ministros durante toda la presidencia de Néstor Kirchner y durante el primer año de su sucesora, y se alejó tras el conflicto con “el campo” derivado de las “retenciones móviles”. Luego había sido un crítico de las gestiones de la expresidente y el jefe de campaña de Florencio Randazzo en las elecciones de senadores nacionales por la provincia de Buenos Aires del 2017, en contra de Cristina Fernández. La reconciliación política entre ambos es la clave del triunfo, sin dudas.

Mauricio Macri llega siendo el presidente de un gobierno que, considerando sus promesas electorales y las consiguientes expectativas, había fracasado estrepitosamente. Endeudamiento, recesión e inflación, suba de la pobreza y la indigencia hicieron un combo implosivo y explosivo. A pesar de los malos resultados de su gestión económica y financiera, el porcentaje de votos que obtiene es significativo: más que en la primera vuelta de 2015 (34,15%), aunque mucho menos que en el balotaje (51,34%) de aquel año.

Macri es el primer presidente en toda la historia argentina que quiere y no puede ganar su reelección. Antes, lo había intentado y conseguido Juan Domingo Perón en 1952, tras la reforma de 1949. Desde la recuperación de la democracia y tras la reforma constitucional de 1994, Carlos Saúl Menem, en 1995, y Cristina Fernández, en

2011, quisieron y pudieron. Néstor Kirchner pudo, pero no quiso, y Fernando de la Rúa ni siquiera pudo concluir su mandato. En rigor, para Macri, el macrismo y sus aliados, los resultados electorales son un castigo político.

## 2. Sorpresa y media

A inicios de 2019, todos los análisis políticos especulan sobre la candidatura de Cristina Fernández y todos concluyen que, electoralmente, su piso es alto y su techo es bajo. Es la dirigente política mejor posicionada, entre los opositores, con un importantísimo apoyo electoral en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, difícilmente ganaría en primera vuelta y muy difícilmente en un balotaje. “Con Cristina no alcanza, pero sin Cristina no se puede”, había dicho Alberto Fernández un año atrás, después de diez años sin hablar con ella.

Mientras tanto, frente al desgaste político del Presidente, se habla sobre el “plan V”. Concretamente, de un paso al costado de Macri y, en su lugar, de la candidatura a la presidencia de María Eugenia Vidal, la gobernadora de la provincia de Buenos Aires y la dirigente política con mejor imagen en el país. El núcleo duro del PRO, con Marcos Peña a la cabeza, desbarata esa alternativa y, también, la posibilidad de desdoblar las fechas de las elecciones para la reelección de Vidal en la gobernación y para Macri en la presidencia. Doble error.

Así las cosas, la polarización es creciente. De un lado, Mauricio Macri, que va por la continuidad; y, del otro lado, Cristina Fernández que viene por el retorno. En el medio, una fuerza política que no termina de consolidarse, integrada por justicialistas alejados del kirchnerismo, llamada “Alternativa Federal” e integrada por Sergio Massa, Miguel Ángel Pichetto, por entonces presidente del bloque de sena-

dores nacionales del oficialismo, y los gobernadores de Córdoba y de Salta. En la misma línea, pero por afuera, Roberto Lavagna.

En ese marco, Cristina Fernández produce un hecho político con mayúsculas; de esos que tuercen el rumbo de los acontecimientos. Se excluye de la candidatura presidencial y, en su lugar, propone a Alberto Fernández. A su vez, se incluye como candidata a la vicepresidencia. La estrategia es evidente: consolidar su piso y perforar su techo, apostando a la reunificación del peronismo tras la figura de Alberto Fernández, cuya capacidad de diálogo y negociación es reconocida por propios y ajenos.

Por entonces, Fernández es un dirigente político más, en los márgenes del poder real. Sin juzgar sus capacidades personales, desde un punto de vista electoral, por sí mismo, no tiene chances de ser candidato a la presidencia ni, mucho menos, de ser presidente. Tanto es así que los encuestadores ni siquiera lo incluían como una opción a considerar. Sin embargo, es la prenda de unión de un justicialismo que, por su división, había perdido el poder a manos del macrismo y sus aliados cuatro años atrás. Esa es su tarea, y la cumple.

La estratégica jugada política de Cristina Fernández produce efectos inmediatos. Los gobernadores del Partido Justicialista declaran su adhesión a la candidatura de los Fernández. Luego, acuerdan con Sergio Massa y el Frente Renovador. De pronto, el peronismo se ha reunido después de mucho tiempo. Como un efecto secundario, se produce la implosión de “Alternativa Federal”: Miguel Ángel Pichetto se va con Macri, el gobernador de Salta se va con Lavagna y el gobernador de Córdoba se queda en su provincia.

El 11 de agosto se realizan las PASO. A diferencia de 2015, las principales fuerzas políticas ya tienen sus candidatos definidos y, en rigor, se vota, pero no hay elecciones. Sin embargo, estas elecciones primarias se convierten, en los hechos, en una primera vuelta, y el

resultado es un terremoto político. El Frente de Todos supera el 47% de los votos, mientras que Juntos por el Cambio no llega al 33%. La diferencia, de unos 14 puntos porcentuales, es un referéndum en contra del gobierno. Irremontable.

Al día siguiente, por la tarde y después de una corrida cambiaria autorizada o, por lo menos, permitida por la inacción del Banco Central, el presidente Macri, con la compañía de Miguel Ángel Pichetto, su candidato a vicepresidente, atribuye a los resultados electorales el empeoramiento de la situación cambiaria. Luego, trata de desdecirse, sin éxito. Ese día, el siguiente a las PASO, es, tal vez, la peor imagen de Mauricio Macri, echando culpas a los que no lo habían votado.

“Hoy ante el resultado favorable para el kirchnerismo, el dólar volvió a subir. El problema que tenemos es que la alternativa no tiene credibilidad. El kirchnerismo debería hacer autocrítica”, dijo aquel día Mauricio Macri. “El mundo ve eso como el fin de la Argentina. Los argentinos debemos decidir si vamos al pasado, que nos lleva a lo que pasó hoy”. Las declaraciones recordaron a la frase que se atribuye a Luis XV, uno de los peores reyes de Francia: “Después de mí, el diluvio”.

Las reparaciones públicas del expresidente y la promocionada publicación de su libro, *Primer tiempo*, parecen mostrarlo sin la autocrítica que podría esperarse de alguien que viene de perder su reelección a manos de un candidato puesto por su antecesora. Tampoco lo ayuda el reparto de culpabilidades a quienes fueron opositores a su gobierno ni, mucho menos, a sus funcionarios o aliados. La democracia requiere una oposición fuerte, capaz de criticar, de ofrecer alternativas y ser una opción de recambio. En ese sentido, la recuperación de la imagen pública del expresidente sería muy importante.



### 3. Una deuda impagable

Entre las PASO y la primera vuelta, Juntos por el Cambio logra recuperarse y pasa de menos del 33% a más del 40% de los votos. De esa manera, recorta a la mitad la enorme diferencia en contra de las elecciones primarias. Aunque, obviamente, no le alcanza para forzar un balotaje. En menos de cuatro años, Mauricio Macri pasa de ser el primer presidente no radical ni peronista elegido por el pueblo a ser el primer presidente no reelegido por el mismo pueblo, otro récord. Una cosa es prometer y otra, muy distinta, gobernar.

Obviamente, la deuda no es un invento de Macri. Es más vieja que la República Argentina. El primer antecedente es del año 1824. Por entonces, a instancias de Bernardino Rivadavia, el gobierno de la provincia de Buenos Aires contrajo una deuda con la banca inglesa Baring Brothers. Más tarde, después de la sanción de la Constitución Nacional de 1853-1860, se dio una gran crisis durante el gobierno de Juárez Celman. En el siglo XX, los gobiernos militares fueron los grandes responsables del endeudamiento; en particular, la última dictadura.

El Plan Brady, durante el gobierno de Menem, el “blindaje” y el “megacanje” durante el gobierno de Fernando de la Rúa, habían creado las condiciones para el default del 2001. En 2004, la deuda era de 192.294 millones de dólares, un 118,1% del PBI. En 2005, baja a 154.270 millones de dólares, un 80,5% del PBI. Luego, en 2015, sube a 240.665 millones de dólares, un 52,6% del PBI. Así, puede decirse que durante esos 10 años, la deuda aumenta en términos absolutos, pero disminuye en comparación con el PBI.

Una de las primeras decisiones de Macri es pagar al contado lo que demandaban los *holdouts* o “fondos buitres”, unos 9.300 millones de dólares. La buena noticia es la completa salida del default, después

de una década y media. Sin dudas, una asignatura pendiente de los gobiernos kirchneristas, que supieron renegociar el 93% de la deuda defaulteada, pero no pudieron concluir con este remanente. La mala es que ese punto de llegada sería, también, el punto de partida para otro default, en la misma gestión.

Mauricio Macri deja la presidencia de la Nación con una deuda impagable, tal cual lo reconoce el mismísimo Fondo Monetario Internacional (FMI), encabezado por Kristalina Georgieva, la reemplazante de Christine Lagarde, la gran responsable (o irresponsable) de haber consentido esa deuda impagable, a instancias de Donald Trump y su arbitrario manejo (o desmanejo) del FMI. Sin dudas, hay responsabilidades concurrentes entre quienes pidieron semejante crédito y quienes lo otorgaron.

De ella había dicho Mauricio Macri: “Espero que todo el país termine enamorado de Christine Lagarde”, a inicios de la primavera del 2018. Aquella jocosa expresión escondía la ilusión del macrismo sobre las ventajas instantáneas de un formidable endeudamiento. Nada de eso se dio. Todo lo contrario. En su último discurso ante la Asamblea Legislativa, el 1° de marzo de 2021, el presidente Fernández dijo que denunciaría penalmente a su antecesor y a sus colaboradores por ese endeudamiento, al que calificó como “la mayor administración fraudulenta y la mayor malversación de caudales que nuestra memoria registra”.

Cuando Macri se hace cargo de la presidencia de la Nación (2015), la deuda es de 240.665 millones de dólares. Durante su primer y único mandato, la deuda aumenta a 275.446 millones dólares el primer año (2016), a 320.935 millones de dólares el segundo año (2017) y a 332.192 millones dólares el tercer año (2018), para, finalmente, bajar a 323.065 millones dólares el cuarto año (2019). La diferencia entre 2015 y 2019 es, pues, de casi 83.000 millo-

nes de dólares, lo que significa una suba del 34,37% en términos absolutos.

En comparación con el PBI, durante su mandato, Mauricio Macri aumenta el endeudamiento del 52,6% del PBI al 53,1% en 2016, al 56,1% en 2017, al 86,04% en 2018, y al 90,2% del PBI en 2019. La diferencia entre 2015 y 2019 es, pues, de casi 38 puntos porcentuales, lo que significa una suba del 71,8% en términos relativos. Sin dudas, la caída del PBI durante los años 2018 y 2019 contribuye a este irracional e irrazonable incremento.

Frente a esa realidad, la prioridad de Fernández es renegociar la deuda, y el funcionario elegido es Martín Guzmán, con un destacado perfil académico, pero sin experiencia en la gestión. Tras 10 meses de negociaciones, logra un acuerdo con el 99% de los tenedores de bonos en dólares bajo legislación extranjera, por un total de 66.137 millones de dólares. Un requisito tan necesario como insuficiente al que se suma la necesaria renegociación con el FMI por la deuda contraída por el gobierno de Mauricio Macri, por unos 44.000 millones de dólares.

En medio de la pandemia, la renegociación de la deuda argentina es un logro del gobierno de Alberto Fernández que no debe menospreciarse. Como también debe destacarse la intervención del Congreso Nacional, el apoyo de la oposición política y de la dirigencia empresarial y sindical. No es la solución a todos los problemas, por supuesto. Pero puede ser una plataforma para el diseño y la gestión de políticas de crecimiento económico que genere más trabajo y, consecuentemente, menos pobreza.

#### **4. Una pandemia inesperada**

Alberto Fernández abre las sesiones ordinarias del Congreso Nacional el 1° de marzo de 2020. Aquel día, nadie piensa en la “cuarentena”

que vendría ese mismo mes. En enero, China había informado a la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre el nuevo coronavirus, los primeros contagios y las primeras muertes en la ciudad de Wuhan. En Argentina, el lunes 3 de marzo se conoce el primer contagio y el sábado 7, la primera muerte. El miércoles 11, la OMS declara que el brote de COVID-19 es una pandemia.

Mediante el decreto de necesidad y urgencia (DNU) N° 260 del 12 de marzo, modificado por el DNU N° 287 del 17 de marzo, el Presidente amplía la emergencia sanitaria dispuesta por la ley N° 27.541. A continuación, promulga el DNU N° 297 (del 19 de marzo), que establece el ASPO: aislamiento sanitario preventivo y obligatorio<sup>3</sup>, del 20 al 31 de marzo. En el anuncio lo acompañan los mandatarios de CABA y de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Jujuy. El ASPO se prorroga, mediante los DNU N° 325 y N° 355, hasta el 26 de abril. El DNU N° 408 (del 26 de abril) prorroga el ASPO hasta el 10 de mayo, esta vez para las áreas urbanas de más de 500 mil habitantes. Los DNU N° 459 y N° 493 lo prorrogan hasta el 24 de mayo y el 7 de junio, respectivamente, esta vez para el AMBA.

---

3 El aislamiento social, preventivo y obligatorio dispone que todas las personas que habitan, o se encuentren temporalmente, en las jurisdicciones donde rige esta normativa, deben permanecer en sus domicilios habituales, pudiendo realizar solo desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos. Quedan exceptuadas las personas afectadas a actividades y servicios declarados esenciales en la emergencia y sus desplazamientos deben limitarse al estricto cumplimiento de esas actividades y servicios. Las autoridades provinciales y locales pueden solicitar excepciones al personal afectado a determinadas actividades y servicios, o a las personas que habiten en áreas geográficas específicas y delimitadas a partir del cumplimiento de una serie de requisitos y la estricta aplicación de los protocolos sanitarios correspondientes.

El DNU N° 520 (del 7 de junio) establece el DISPO<sup>4</sup>: distanciamiento preventivo y obligatorio, mientras que el ASPO continúa en el AMBA (CABA y 35 partidos de la provincia de Buenos Aires) y en algunos departamentos o aglomerados de algunas provincias. A continuación, siguen una serie de DNU con el mismo criterio, es decir, el DISPO como regla y el ASPO como excepción.

Específicamente, los DNU N° 576 (29 de junio), 605 (18 de julio), 641 (2 de agosto), 677 (16 de agosto), 714 (30 de agosto), 754 (20 de setiembre), 792 (11 de octubre), 814 (25 de octubre) y 875 (7 de noviembre). De acuerdo con este último, por primera vez, el AMBA sale del ASPO e ingresa al DISPO. En virtud del DNU N° 956 (29 de noviembre), prorrogado por los DNU N° 1033 (20 de diciembre), 67 (29 de enero), 125 (27 de febrero) y 168 (12 de marzo), todo el territorio nacional está bajo las normas del distanciamiento. Cabe destacar que a través del DNU N° 167 del 11 de marzo, el Presidente extiende la emergencia sanitaria hasta el 31 de diciembre de 2021.

Desde el inicio, en el mundo entero se plantea una discusión de naturaleza política, con argumentaciones sanitarias y económicas en pugna. De un lado, con Donald Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil a la cabeza, se decía que los contagios y las muertes se darían lo mismo y que, por lo tanto, la prioridad debía ser la economía. Del otro lado, se afirmaba que la caída de la producción y el trabajo se darían lo

---

4 Frente a la evidencia de que actualmente conviven dos realidades, se dispone establecer un nuevo marco normativo que permita abordar de forma adecuada la pandemia en aquellas zonas en las que no se observa transmisión comunitaria del virus. El objetivo del “distanciamiento social, preventivo y obligatorio” es la recuperación del mayor grado de normalidad posible en cuanto al funcionamiento económico y social, pero con todos los cuidados y resguardos necesarios, y sosteniendo un constante monitoreo de la evolución epidemiológica para garantizar un control efectivo de la situación.

mismo y que, por lo tanto, la prioridad debía ser la salud. Poco a poco, la conclusión ha sido que ninguna prioridad puede ser excluyente.

El gobierno nacional y todos los gobiernos de las provincias y de CABA coordinan sus políticas sanitarias, independientemente de la filiación partidaria de las autoridades y los funcionarios de turno. Este es, tal vez, uno de los aspectos más destacables de la pandemia. En medio de tantísimas dudas y de muchos yerros, tanto de diseño como de ejecución y comunicación, los oficialismos de todos los signos partidarios trabajan juntos. Penosamente, las oposiciones no acompañan ni están a la altura de las circunstancias.

También se destacan decisiones para atenuar las consecuencias económicas y sociales. Entre ellas, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), dispuesto mediante el DNU N° 310, del 24 de marzo, otorgado a casi nueve millones de personas que se encuentran desocupadas, se desempeñan en la economía informal, son monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B”, monotributistas sociales y trabajadores de casas particulares. Durante el año se han hecho tres desembolsos de 10 mil pesos por beneficiario.

Asimismo, se destaca el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), creado por el DNU 332 y modificado por el DNU 376, que incluye la postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales, una asignación salarial del 50% abonada por el Estado Nacional a trabajadores del sector privado (entre uno y dos salarios mínimos vitales y móviles) y crédito a tasa cero para monotributistas y trabajadores autónomos. Durante el año se han hecho ocho desembolsos de las asignaciones salariales.

Los resultados definitivos de estas políticas sanitarias y de la ayuda social no se pueden evaluar todavía. La pandemia no se ha superado ni mucho menos. Por el contrario, a “la escasez, la desigualdad y la demora de las vacunas” que caracterizan la realidad mundial, tal cual

lo dijo el presidente Fernández por cadena nacional a un año de la pandemia, se deben sumar los errores propios de su gobierno, tanto de planificación como de gestión y de comunicación.

No obstante, debe destacarse la inversión en el sistema de salud pública, desde la construcción 12 nuevos hospitales modulares de emergencia (HME) hasta la ampliación de casi un 50% de camas de terapia intensiva y más de tres mil respiradores. Esta inversión hecha durante los primeros meses del ASPO ha sido fundamental para evitar el colapso de los servicios sanitarios. Mientras tanto, hasta que las campañas de vacunación sean concluyentes, tendremos tiempo para planificar la pospandemia.

## 5. En busca del equilibrio

Alberto Fernández preside el primer gobierno de coalición desde la recuperación de la democracia. La Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia, con Fernando de la Rúa y Carlos “Chacho” Álvarez, primero, y Cambiemos, con Mauricio Macri y Gabriela Michetti, después, no fueron verdaderas coaliciones de gobierno, sino simples alianzas electorales. Desde ese punto de vista, la democracia argentina vive una primera experiencia. Pero, además y como si eso fuese poco, se trata de una coalición de las diversas vertientes del justicialismo.

No es la primera vez que gobiernan los justicialistas, es obvio. Ya lo habían hecho con el mismo Juan Domingo Perón, con Carlos Saúl Menem, con Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde, con Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Pero, eso sí, es la primera vez que gobierna una coalición de fuerzas oriundas del justicialismo: el partido Unidad Ciudadana, de Cristina Fernández, vicepresidenta de la Nación, el Frente Renovador, de Sergio Massa, presidente de la

Cámara de Diputados, y el Partido Justicialista (PJ), con todos sus gobernadores provinciales.

A ese poder tripartito hay que agregar dos grupos de actores sociales, que también son parte del Frente de Todos. Por una parte, el sindicalismo y sus diversas vertientes, desde Ernesto Daer a Hugo y Pablo Moyano. Por la otra, las organizaciones sociales de base, desde Emilio Pésico y Fernando “Chino” Navarro a Juan Grabois. Tanto aquel como estas tienen sus propias agendas y, si bien apoyan la gestión, representan demandas sectoriales que son específicas y, muchas veces, están en contraposición con los intereses de los otros actores políticos.

En el marco de esa coalición, el presidente Fernández no tiene poder político propio, a diferencia de los gobernadores, de Sergio Massa y, desde ya, de Cristina Fernández, tampoco lidera al sindicalismo ni a las organizaciones sociales de base. Esa es su debilidad y, tal vez, su fortaleza. Claramente, su misión es sostener un equilibrio inestable entre los actores políticos y sociales que integran el Frente de Todos y, sobre esa base, gobernar, resolver problemas y sostener la aceptación ciudadana con la que había asumido las funciones, por lo menos.

El Presidente necesita sostener la unidad del Frente de Todos para gobernar bien y ganar legitimidad de desempeño. Ahora bien, esa es una avenida de doble mano, ida y vuelta. A su vez, necesita legitimar su gestión para mantener unido al Frente de Todos. Si se rompe la coalición de gobierno, no podrá gobernar bien. A la vez, si no lo logra y se deslegitima, se romperá la coalición de gobierno. Es el arte del equilibrista, que camina sobre una cuerda floja con una barra en las manos que mueve despaciosamente.

Dicho eso, tan importante como el equilibrio interno, puertas adentro de la coalición de gobierno, es la ampliación de su base de



sustentación, tanto política como intersectorial. No solamente del presidente, sino de toda la coalición gobernante. Dividido, el justicialismo no podrá gobernar bien. Pero, aun unido, tampoco podrá hacerlo a solas. Es necesario que establezca acuerdos mínimos con fuerzas políticas afines y, también, con representantes de la producción y el trabajo. En ese sentido, la puesta en marcha del Consejo Económico y Social es fundamental.

Para el gobierno y, sobre todo, para el país, es prioritario un acuerdo con los sectores de la producción y del trabajo. En medio de la pandemia, el gobierno de Fernández pudo renegociar una deuda impagable con los acreedores privados. A eso debe sumarse la negociación con el FMI. Sobre esa base, es imprescindible aumentar las exportaciones y el saldo positivo de la balanza comercial, con un dólar competitivo, pero sin devaluaciones que provoquen un estallido inflacionario. Nada de eso es viable sin un acuerdo intersectorial.

Los efectos económicos y sociales de la pandemia se evidencian en el aumento de la pobreza y de la indigencia, que, de acuerdo con los datos del INDEC para el segundo semestre del 2020, fueron del 42% y del 10,5%, respectivamente, porcentajes solamente comparables con las crisis de 1989 y 2001. Esto significa una suba del 18% y del 31% respecto al segundo semestre de 2019. Es muy preocupante, sobre todo al considerar que los más perjudicados son los niños y las niñas: el 57,7% son pobres y el 15,7% son indigentes. Una tragedia nacional.

Ahora bien, no llegamos a esa cifra por la pandemia, solamente. A igual período, siempre según el INDEC, la pobreza era del 25,7% en 2017, del 32% en 2018 y del 35,5% en 2019. En otros términos, entre el segundo semestre de 2017 y el segundo semestre de 2019 (sin pandemia), el aumento de la pobreza había sido de un 38%. Dicho esto, cualquier aumento de la cantidad de personas pobres es

trágica para esas personas y para el país en general, sin distinciones de partidos o gobiernos.

No es para sentirse orgulloso ni mucho menos, pero es justo y necesario destacar que, de no haber existido los programas de asistencia social directa e inmediata puestos en marcha por el gobierno nacional (como el Ingreso Familiar de Emergencia – IFE y la Tarjeta Alimentaria, entre otros), la pobreza hubiera llegado a más del 50%. Sin la intervención del Estado, todo podría haber sido mucho peor. La reactivación de la economía y la generación de puestos de trabajo son, sin dudas, las vías para que la asistencia no se transforme en asistencialismo.

SEXTA PARTE  
**De las crisis a los consensos**

6



# CAPÍTULO 1

## **Las crisis que nos quedan**

“El sistema democrático es el marco y estilo de vida que hemos elegido tener, y en él tenemos que dirimir nuestras diferencias y encontrar nuestros consensos.”

Jorge M. Bergoglio, sj (2010)



## 1. Atrapada con salida

Al hablar de las crisis sufridas desde la recuperación de las instituciones representativas y republicanas de la democracia argentina, se suele pensar en las crisis de 1989 y de 2001 que terminan con los gobiernos de los presidentes radicales Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa. En rigor, habría que agregar las crisis que concluyeron con los mandatos de Adolfo Rodríguez Saá y de Eduardo Duhalde. Obviamente, también se debe agregar la crisis de 2018/2019, que impide la continuidad de Mauricio Macri por cuatro años más al frente del Poder Ejecutivo nacional. Ahora bien, dichas crisis económicas y sociales, entre otras, son coyunturales; graves o gravísimas, pero coyunturales.

Sin embargo, hay otras que son estructurales y, a la vez, transversales. Se trata de las crisis de fondo, las que atraviesan las casi cuatro décadas pasadas y, que lamentablemente, siguen ahí, indómitas. Estas son las que explican las recurrentes dificultades económicas y sociales. Me refiero a cuatro grandes crisis que se alimentan y retroalimentan, viciosamente: 1) una crisis “ética” o de los valores éticos; 2) una crisis “política” o de las ideas políticas; 3) una crisis “comunitaria” o de las prioridades nacionales; y 4) una crisis “institucional” o de las instituciones representativas y republicanas de la democracia. De la primera derivan la segunda y la tercera, y de estas procede la cuarta.

Las cuatro crisis son, desde mi punto de vista, manifestaciones del vaivén entre gobiernos “neoliberales” que no han sido eficientes y

gobiernos “populistas” que no han sido eficaces. Lastimosamente, a lo largo de estos 37 años, los liberales se hicieron neoliberales para combatir el populismo y, a su vez, los populares se hicieron populistas para combatir el neoliberalismo. Es decir, en lugar de buscar un equilibrio entre dos visiones muy valiosas, la liberal y la popular, los intelectuales y dirigentes que las encarnaron se fueron a los extremos para combatirse entre ellos. ¿Se puede ser liberal y popular al mismo tiempo? ¡Por supuesto, y esa es la salida a las cuatro crisis que atrapan a la democracia argentina!

Ser liberal no es ser antipopular y ser popular no es ser antiliberal. Ser liberal significa defender las libertades políticas y económicas, promoviendo la iniciativa privada en el marco de un mercado capitalista. Ser popular significa gobernar para las grandes mayorías, buscando el bienestar general en el marco de un Estado social. ¿Cuál es la contradicción? ¡Ninguna! Se puede ser liberal y buscar el bienestar general. Se puede ser popular y promover la iniciativa privada. Se puede y se debe. Sin convertirse en elitistas, los liberales deben combatir a los gobiernos autoritarios, no a los populares. Sin convertirse en autoritarios, los populares deben combatir a los gobiernos elitistas, no a los liberales.

“La vida no es un relato”, dice Harari (2019, p. 295) en sus *21 lecciones para el siglo XXI* y tiene razón. El fascismo y el comunismo fueron relatos, derrotados por el relato de la democracia liberal que también fue y sigue siendo un relato, en crisis. Ahora bien, como el mismo Harari reconoce al referirse al ser humano y su evolución histórica: “*Homo sapiens* es un animal que cuenta relatos, que piensa en relatos más que en números o en gráficos, y que cree que su propio universo funciona como un relato, lleno de héroes y villanos, conflictos y resoluciones, momentos culminantes y finales felices”. Los relatos no son la vida, pero son el sentido de la vida, su significado.



Por lo tanto, en contra de la conclusión de Harari, lejos de negar todos los relatos (habidos y por haber) y dedicarnos a observar, debemos poner lo mejor de nosotros en la reconstrucción del relato de la democracia liberal, para enfrentar y superar los desafíos de la infotecnología y la biotecnología a las que se refiere el mismo autor. Desde mi punto de vista, ese nuevo relato es la reunión del pensamiento liberal y el sentimiento popular, agregando más emociones a aquel y más razones a este. Nos hace falta otro relato, tan real como la vida a la que le da significado, un relato de nuevos encuentros, entre lo mejor del credo liberal y lo mejor del credo popular.

GRÁFICO 21. LAS CUATRO CRISIS DE LA DEMOCRACIA ARGENTINA



La primera crisis de la democracia argentina es **una crisis de los valores éticos**. Desde mi punto de vista, esta es el origen de las otras. De la crisis de los valores éticos derivan las crisis de las ideas políticas, de las prioridades nacionales y de las instituciones representativas y republicanas. El neoliberalismo desprecia o menosprecia los valores éticos, es pragmático, mientras que el populismo impone los suyos, es dogmático. Ambos se han equivocado y esa es la explicación de

esta crisis. Para superarla y avanzar de cara a un desarrollo democrático, hay que reivindicar el valor de algunos valores compartidos como base de las decisiones y acciones, políticas y sectoriales.

La segunda gran crisis de la democracia argentina es **una crisis de las ideas políticas** y, más precisamente, de los roles del Estado y de la sociedad. El neoliberalismo promueve un Estado ausente y una sociedad individualista, mientras que el populismo propicia un Estado omnipresente y una sociedad corporativista. Ambos se han equivocado y esa es la explicación de esta crisis. Para superarla y avanzar de cara a un desarrollo democrático, hay que rescatar el rol del Estado como responsable principal del diseño y la gestión de las políticas públicas y, a su vez, hay que recobrar el rol de la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria en dichos procesos, pilares de una economía social de mercado.

La tercera gran crisis de la democracia argentina es **una crisis de las prioridades nacionales**. El neoliberalismo cree en el derrame de los ricos como fórmula de desarrollo y en la eficiencia privada como la solución a todos los problemas, mientras que el populismo confía en el asistencialismo a los pobres y en el designio mesiánico. Ambos se han equivocado, y esa es la explicación de esta crisis. Para superarla y avanzar de cara a un desarrollo democrático, hay que gestionar el desarrollo integral, es decir, físico, económico, humano y social y, para eso, hay que resolver los problemas de la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social.

La cuarta gran crisis de la democracia argentina es **una crisis de las instituciones representativas y republicanas**. El neoliberalismo limita la representación a las formas institucionales, parte del mérito individual y termina aceptando las inequidades sociales, mientras que el populismo restringe la representación a la voluntad caudillista, parte de los deseos colectivos y termina admitiendo la obsecuen-

cia política. Ambos se han equivocado, y esa es la explicación de esta crisis. Para superarla y avanzar de cara a un desarrollo democrático, hay que refundar un mandato con representantes fieles y representados exigentes y, a su vez, hay que lograr una institucionalidad receptiva y legitimada.

## 2. La crisis ética

En su libro *Más ética, más desarrollo*, Bernardo Kliksberg (2008, p. 13) sostiene: “En América Latina, hay una sed de ética”. Ha pasado más de una década de esa afirmación (la primera edición para Argentina es de mayo de 2004) y sigue siendo válida, para Latinoamérica y, en particular, para nuestro país. “Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo”.

La crisis ética es **la crisis de la verdad**. El desarrollo democrático debe fundamentarse en este valor, es decir, en la realidad de los dichos y hechos de los actores políticos y sociales. No puede basarse en la falsedad o la falacia, como lamentablemente nos ha pasado. El primer y principal requisito del respeto a este valor es no mentir, o sea, no ocultar la realidad ni fingirla. Los candidatos no deben estafar a los electores en las propuestas de las campañas electorales. Los gobernantes no deben engañar a los gobernados en el ejercicio de las funciones públicas. Los empresarios no deben embaucar a los consumidores ni explotar a los trabajadores. Los habitantes y ciudadanos no deben mentirse ni dejarse mentir por los medios de comunicación.

La crisis de la verdad son **las mentiras políticas e intersectoriales**. No es fácil sostener la verdad, por supuesto. Pero, sin dudas, más peligroso es sostener la mentira. Se puede ganar una elección sin estafar a los electores. Se puede gobernar una sociedad sin engañar a los gobernados. El lucro empresarial es posible sin embaucamientos comerciales ni explotaciones laborales. La convivencia social requiere relaciones interpersonales basadas en la sinceridad y la sencillez. La hipocresía, la simulación, la deslealtad y el fingimiento son conductas que van en contra de la convivencia social, la desnaturalizan. El neoliberalismo y el populismo han hecho de la mentira una táctica de construcción de poder económico y político.

La crisis ética es **la crisis de la libertad**. El desarrollo democrático debe fundarse en este valor, es decir, en la liberación de las personas de cualquier opresión política o económica y, sobre esa base, en la autonomía de los individuos para ser artífices de su destino. No puede basarse en la dominación de unos ni en la dependencia de otros, como lamentablemente nos ha pasado. La verdad es una condición necesaria de la libertad, pero insuficiente. Obviamente, una sociedad estafada, engañada, embaucada o explotada, sea por los candidatos o los gobernantes, sea por los empresarios o los medios de comunicación, no puede ser una sociedad libre. La verdad es la base para la construcción de una sociedad libre, pero no la garantiza.

La crisis de la libertad son **las opresiones y dependencias fácticas**. La libertad supone dos dimensiones que son complementarias: “estar libre de” y “ser libre para”. La primera es la libertad en sentido negativo o restringido, también denominada “libertad formal”, tan necesaria como insuficiente. La segunda, en cambio, es la libertad en sentido amplio o positivo, llamada también “libertad real”. Esta no va en contra de aquella, por supuesto. Al revés, la primera es la base y el punto de partida de la segunda. No hay dudas al respecto. El formalismo neoliberal no se ha ocupado de las libertades reales,

mientras que el personalismo populista se ha despreocupado de las libertades formales.

La crisis ética es **la crisis de la justicia**. El desarrollo democrático debe fundarse en este valor, es decir, “vivir honestamente, no dañar a los demás y dar a cada uno lo suyo”, como decía Ulpiano. No puede basarse en la iniquidad o la desigualdad, como lamentablemente nos ha pasado. No hablamos de la administración de justicia como un poder del Estado, sino de la justicia social como un valor que debe ser ampliado y profundizado. Así como la verdad es una condición necesaria pero insuficiente para la libertad, esta lo es para la justicia. Las libertades individuales son imprescindibles, pero no aseguran una sociedad justa. No pocas veces el ejercicio irresponsable de dichas libertades empeora la injusticia social.

La crisis de la justicia son **las inequidades y desigualdades flagrantes**. La justicia social supone la redistribución de los ingresos y la riqueza y, particularmente, la igualdad entre los géneros. Sobre esa base, se debe planear el objetivo de la reducción de la población bajo la línea de pobreza, a mediano y largo plazo, y la erradicación de la indigencia, a corto plazo. Al mismo tiempo, debe plantearse la equiparación de los derechos políticos, sociales y económicos de las mujeres. Basta de excusas. Sin avances en estas cuestiones, no hay justicia social. Se equivocan los neoliberales y los populistas al creer que la lucha contra la pobreza y la indigencia es dádiva o limosna o que la igualdad de géneros es una moda. Es justicia social.

La crisis ética es **la crisis de la solidaridad**. El desarrollo democrático debe fundamentarse en este valor, es decir, en tratar a los otros como nos gustaría que nos trataran a nosotros. No puede basarse en la indiferencia o el egoísmo, como lamentablemente nos ha pasado. Así como la libertad es necesaria pero insuficiente para la justicia, esta lo es para la solidaridad. Hace falta dar a cada uno lo suyo,

por supuesto. Pero no basta. Hace falta, además, compartir lo propio. Esta vía ha sido muy malinterpretada, tanto por los neoliberales como por los populistas. Unos y otros, en la práctica, la han desvirtuado a través del clientelismo político y electoral. Nada más lejos de la “caridad”, como el humanismo cristiano llama a este valor.

La crisis de la solidaridad es **el desinterés por los otros y, particularmente, por los que menos tienen**. El derrame que prometen los neoliberales y el asistencialismo que militan los populistas son negaciones o degeneraciones de la preocupación y ocupación por los demás. Las personas con hambre no pueden esperar que crezca la economía, aumente el empleo y esto disminuya la indigencia. Tampoco pueden sobrevivir con una ayuda que eternice ese penoso estado de situación. El hambre explica y justifica la ayuda social directa e inmediata, que, por definición, debe ser específica y transitoria. Cuando no llega, estamos en presencia de una negación. Cuando se vuelve genérica y permanente, estamos en presencia de una degeneración.

CUADRO 1. LA CRISIS DE LOS VALORES ÉTICOS

|                              |   |
|------------------------------|---|
| CRISIS DE LOS VALORES ÉTICOS | CRISIS DE LA VERDAD, MENTIRAS POLÍTICAS E INTERSECTORIALES    |
|                              | CRISIS DE LA LIBERTAD, OPRESIONES Y DEPENDENCIAS FÁCTICAS     |
|                              | CRISIS DE LA JUSTICIA, INEQUIDADES Y DESIGUALDADES FLAGRANTES |
|                              | CRISIS DE LA SOLIDARIDAD, DESINTERÉS POR LOS QUE MENOS TIENEN |

### 3. La crisis política

Más de una década y media atrás, Mark Paine, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (2006), entre otros autores, publicaron un li-

bro llamado “La política importa”. Por aquellos años, las economías de los países latinoamericanos crecían, aunque el impacto social se hacía esperar. Pues bien, la situación económica y social de los países de América Latina ha empeorado y será mucho peor después de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19. Si la política importaba entonces, ahora importa muchísimo más. Porque es la política la que define las prioridades de un modelo de desarrollo integral y las instituciones de un perfil de democracia real.

La crisis política es **la irresponsabilidad del gobierno y la administración del Estado**, por defectos de omisión o por excesos de acción. El desarrollo democrático se debe fundamentar en el Estado como el responsable principal de las políticas públicas. No puede basarse en gobiernos y administraciones que “nada hagan” o que “hagan todo”, como lamentablemente nos ha pasado. Eso no significa que el Estado es el único responsable, exclusiva y excluyentemente, sino que es el más importante y que su rol es insustituible. Sin Estado no puede haber políticas públicas. Pero tampoco puede haberlas con un Estado que decida y accione a solas, sin ver ni considerar a los actores privados y ciudadanos.

La crisis política es **la ingobernabilidad y la “desgobernanza”**. El desarrollo democrático se debe basar en gobiernos representativos y rendidores de cuentas, porque eso genera gobernabilidad. Pero también hace falta que el proceso de gobernar y administrar sea receptivo, satisfaciendo las necesidades sociales, y legitimado, ganando la aceptación ciudadana, porque eso genera gobernanza. Los neoliberales creen que con la gobernabilidad alcanza y sobra. Los populistas creen que puede haber gobernanza sin gobernabilidad. Las elecciones competitivas y los “gobiernos abiertos” son imprescindibles. Pero, sobre esa base, hay que resolver los problemas y satisfacer las necesidades.

La crisis política es **el intervencionismo bobo del Estado**. El desarrollo democrático se debe asentar en Estados nacionales y subnacionales que sean “Estados de derecho” y, sobre esa base, que sepan discernir cuándo y cuánto deben intervenir para contrarrestar las desventajas y aprovechar las ventajas de la globalización. La discusión sobre el Estado “liberal” o el Estado “social” de derecho se mantendrá. Ambos enfoques han alternado fracasos, por los defectos de aquel y por los excesos de este. Unos confiaron demasiado en la iniciativa privada como medio y otros, en cambio, confiaron demasiado en el bienestar general como fin, sin advertir la complementación entre medio y fin. El tema no es si interviene, sino cómo, cuándo y cuánto.

La crisis política es **el aislacionismo y la centralización**. El desarrollo democrático se debe cimentar en Estados nacionales y subnacionales que se integren y, a la vez, que se descentralicen. La respuesta a la globalización de la economía y las finanzas internacionales es un doble proceso de adaptación de los Estados a la realidad global: la integración y la descentralización. Ambos procesos son complementarios. Equivocadamente, el librecambismo neoliberal y el proteccionismo populista han puesto en crisis la integración. Asimismo, la descentralización sin recursos o sin competencias, propias del neoliberalismo y del populismo, respectivamente, han puesto en crisis la descentralización.

La crisis política es **la apatía de la sociedad**. El desarrollo democrático se debe fundamentar en la sociedad como la primera destinataria y la partícipe necesaria de y en los procesos tanto de análisis y diseño como de gestión y evaluación de las políticas públicas. No puede basarse en una sociedad destinataria que no participa ni en una sociedad partícipe que no es destinataria, como lamentablemente nos ha pasado. La respuesta de la sociedad a la realidad global ha sido y sigue siendo el creciente protagonismo de los actores sociales,



privados y ciudadanos, partiendo de la pluralidad de intereses y la disparidad de influencias. Esto nos aleja del individualismo neoliberal y del corporativismo populista.

La crisis política es **la marginalidad de los actores privados y ciudadanos**. El desarrollo democrático se debe basar en el crecimiento del rol protagónico de los actores sociales provenientes de los sectores privados y de los ciudadanos, sin pertenencia sectorial. La mayor injerencia de los actores empresariales, sindicales y de otras organizaciones no gubernamentales implica la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente de los gobernantes de turno en las políticas públicas. Enhorabuena. No se trata del triunfo del mercado ni de la derrota del Estado, como equivocadamente interpretan los neoliberales y los populistas, sino del avance de los actores sociales y ciudadanos.

La crisis política es **la pérdida del sentido público de las políticas**. El desarrollo democrático se debe cimentar en políticas públicas que busquen la satisfacción de las necesidades sociales y la consiguiente aceptación de sus destinatarios y de la sociedad en general. Las necesidades son carencias de los actores privados o ciudadanos, es decir, lo que estos precisan o requieren para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Se pueden definir como “necesidades insatisfechas” o como “necesidades a satisfacer”, lo importante es atenderlas, defendiendo la iniciativa privada y buscando el bienestar general. Ese debe ser el sentido público de las políticas, más o menos neoliberales o populistas.

La crisis política es **la discontinuidad de las políticas**. El desarrollo democrático debe fundarse en la definición de las necesidades insatisfechas o a satisfacer, de acuerdo con el entorno cultural, político y económico de cada sector social. Una necesidad puede estar insatisfecha para unos y satisfecha para otros, puede estar satisfecha hoy, aunque estuvo insatisfecha antes o estará insatisfecha después. De

ahí la importancia de un diagnóstico participativo como insumo de la decisión política y la gestión subsiguiente. Esa satisfacción social y la consiguiente aceptación ciudadana de los resultados deben ser las bases para su continuidad entre sucesivos gobiernos, más allá de su ideología política o económica.

CUADRO 2. LA CRISIS DE LAS IDEAS POLÍTICAS

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <b>CRISIS DE LAS IDEAS POLÍTICAS</b> | IRRESPONSABILIDAD DEL ESTADO, INGOBERNABILIDAD Y DESGOBERNANZA |
|                                      | INTERVENCIONISMO BOBO, AISLAMIENTO Y CENTRALIZACIÓN            |
|                                      | APATÍA SOCIAL, MARGINALIDAD DE ACTORES PRIVADOS Y CIUDADANOS   |
|                                      | PÉRDIDA DEL SENTIDO PÚBLICO DE LAS POLÍTICAS Y DISCONTINUIDAD  |

#### 4. La crisis de las prioridades

Tras tres años de crecimiento económico, Daniel García Delgado (2006, p.17) planteaba el desarrollo en un contexto postneoliberal: “El desarrollo retorna al espacio público y al debate político y académico. Este retorno se produce tras 30 años de implementación de una verdadera revolución conservadora, que destruyó el contrato social bienestarista y subsumió todas las dimensiones de lo social a la lógica de maximización del interés individual”. Pues bien, después de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, vino el gobierno de Mauricio Macri y, entonces, aquel enfoque se actualiza. Pero, a diferencia de entonces, hay que pensar el desarrollo no en un marco de crecimiento sino tras tres años de recesión (2018-2020).

La crisis de prioridades es **el abandono del desarrollo físico**. Un desarrollo democrático se debe fundamentar en la satisfacción de las necesidades de vivienda y, a la par, en la realización de obras de infraestructura para la prestación de servicios de calidad. Sin viviendas, sin obras de infraestructura (sanitarias y educativas, entre las primeras) y sin servicios de calidad (agua y energía, entre los principales) no hay desarrollo del capital físico, y sin este no hay desarrollo económico, social o humano. Para eso, es indispensable la inversión pública, es decir, del sector estatal, pero también hacen falta las inversiones de los sectores privados, nacionales y extranjeros.

La crisis de prioridades es **la desatención del desarrollo económico**. Un desarrollo democrático se debe basar en el crecimiento de la economía nacional y de las economías regionales y locales, al mismo tiempo. El crecimiento del que hablamos requiere el aumento de la producción nacional y, también, el incremento del consumo interno. Sin desconocer la importancia de las exportaciones con valor agregado y, por consiguiente, de una balanza comercial superavitaria, no se trata de vender afuera lo que no se compra dentro del país. Hay que buscar un equilibrio. De acuerdo con uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se trata de “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”.

La crisis de prioridades es **el desprecio del desarrollo humano**. Un desarrollo democrático se debe cimentar en la satisfacción de las necesidades de educación y de salud como los requisitos indiscutibles de la equidad social. Un pueblo ignorante o enfermo es un pueblo esclavo. El desarrollo integral impone más y mejores servicios educativos y sanitarios, particularmente a favor de las personas y familias con menos recursos. Una sociedad equitativa o que, por lo menos, tienda a la equidad, no puede resignarse a servicios privados para ricos que pueden pagarlos y, en el otro extremo, servicios estatales

para pobres que deben sufrirlos. Junto con la educación y la salud, es importante es el cuidado del ambiente.

La crisis de prioridades es **el menosprecio del desarrollo social**. Un desarrollo democrático se debe asentar en más y mejor inclusión de las personas excluidas. La inequidad en la distribución de los ingresos y la riqueza, por una parte, y la exclusión de personas, sectores y territorios de los bienes y servicios básicos, por otra, deshumaniza a las sociedades, las agrieta y las condena al conflicto. Además, la desigualdad de géneros amplía y profundiza todas las inequidades y exclusiones. El desarrollo del capital social implica, también, seguridad ciudadana y justicia independiente. El delito y la violencia deben ser combatidos mediante la prevención, el juicio, el castigo y la reinserción de los delincuentes y violentos.

La crisis de prioridades es **la subsistencia de la ineficiencia económica** y de sus causas: el déficit fiscal, la desinversión y el endeudamiento. Un desarrollo democrático se debe fundamentar en la eficiencia, no importa si el gobierno de turno es de corte neoliberal o populista. Desdichadamente, salvando excepciones, la ineficiencia económica ha sido la regla y poco se ha hecho para remover sus causas. Las consecuencias han sido la insatisfacción social y el rechazo ciudadano, recurrentes y crecientes. Sin eficiencia en la gestión de las finanzas públicas, tanto de los recursos como de los gastos del Estado, el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social, es imposible.

La crisis de prioridades es **la continuidad de la corrupción política** y de sus causas: las deficiencias en los mecanismos de *accountability* legal y política, la impunidad judicial y la indiferencia de la sociedad. Un desarrollo democrático se debe basar en la honestidad, no importa cuán neoliberales o populista sean los gobernantes de turno.

Desafortunadamente, la corrupción política ha sido una “política de Estado”, muchas veces sospechada y denunciada, aunque pocas veces probada y sentenciada. Honestidad y eficiencia van de la mano. Esta sin aquella es el “roban, pero hacen”. Aquella sin esta es el “no roban, pero tampoco hacen”. Con autoridades o funcionarios deshonestos, el desarrollo es inviable.

La crisis de prioridades es **la persistencia de la debilidad institucional** y de sus causas: la descoordinación administrativa y gubernamental, la falta de concertación entre el sector estatal y los sectores privados y la ineficiente gestión de los recursos humanos. Un desarrollo democrático se debe cimentar en el fortalecimiento institucional, no importa si el gobierno de turno es más o menos estatista o privatista. Desgraciadamente, la debilitación de las instituciones ha sido una constante, queriendo o sin querer. Sin instituciones fuertes, tanto públicas (o estatales) como privadas (con y sin fines de lucro), el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social no es posible.

Finalmente, la crisis de prioridades es **la permanencia de la anomia social y de sus causas**: la incapacidad estatal para prevenir o sancionar el incumplimiento de las leyes y la crisis del civismo. El desarrollo democrático se debe asentar en el cumplimiento de las normas jurídicas en vigencia, más allá de los acuerdos o desacuerdos sobre su sentido y alcance e independientemente de otras opciones a favor o en contra del mercado o del Estado. Desgraciadamente, la violación de la legalidad ha sido vista como una “viveza criolla”. Se trata de reivindicar los derechos y las garantías, pero también de cumplir las obligaciones. Sin respeto a las leyes (nacionales, provinciales o municipales), el desarrollo no es viable.

CUADRO 3. LA CRISIS DE LAS PRIORIDADES NACIONALES

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| CRISIS DE LAS PRIORIDADES NACIONALES | ABANDONO DEL DESARROLLO FÍSICO Y DESATENCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO             |
|                                      | DESPRECIO DEL DESARROLLO HUMANO Y MENOSPRECIO DEL DESARROLLO SOCIAL               |
|                                      | SUBSISTENCIA DE LA INEFICIENCIA ECONÓMICA Y CONTINUIDAD DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA |
|                                      | PERSISTENCIA DE LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y PERMANENCIA DE LA ANOMIA SOCIAL      |

## 5. La crisis de las instituciones

Joseph Stiglitz (2013, pp. 33-34) ha analizado el fracaso de los mercados y, también, el fracaso del sistema político. “La democracia real es algo más que el derecho a votar cada dos o cuatro años. (...) Un sistema político que potencia la voz de los ricos ofrece muchas posibilidades para que las leyes y la normativa —y su administración— se diseñen de forma que no solo no protejan a los ciudadanos corrientes frente a los ricos, sino que enriquezcan aún más a los ricos a expensas del resto de la sociedad. (...) la política ha condicionado el mercado, y lo ha condicionado de forma que favorezca a los de arriba a expensas de los demás”. Este fracaso del sistema político es la crisis institucional a la que me refiero.

La crisis institucional es **la infidelidad de los representantes**. El desarrollo democrático se debe fundamentar en representantes que sean fieles. Junto con la rendición de cuentas, la representatividad (Martínez, 2004) es una de las dos condiciones de la gobernabilidad democrática que hacen al “sujeto gobierno” (Aguilar Villanueva, 2010). Básicamente, implica que los representantes sean elegidos

por los representados mediante elecciones competitivas, es decir, libres, sin fraudes ni proscipciones. La representatividad se asienta en los deberes de los representantes como mandatarios de los representados y, más precisamente, en los partidos políticos y en los sistemas electorales.

La crisis institucional es **la desconfianza en los partidos políticos y en los sistemas electorales**. Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), solamente el 14% de los argentinos confía en los partidos políticos y apenas el 22% confía en las instituciones electorales. Las medias en América Latina son del 13% y del 28%, respectivamente. Vale la pena destacar que los representantes son, primero, candidatos de un partido político o de una alianza electoral entre varios partidos políticos y, luego, en función de los sistemas electorales, ganan su representación ejecutiva o legislativa. De ahí la gravedad de esta desconfianza en ambas herramientas de la democracia representativa.

La crisis institucional es **la complacencia de los representados**. El desarrollo democrático se debe basar en representados que sean exigentes. Junto con la representatividad, la rendición de cuentas (Martínez, 2004) es una de las dos condiciones de la gobernabilidad democrática que hacen al “sujeto gobierno” (Aguilar Villanueva, 2010). Básicamente, implica que los representados controlen y evalúen las decisiones y acciones de los representantes mediante mecanismos idóneos. La rendición de cuentas se asienta en los poderes de los representados como mandantes de los representantes (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006) y, más precisamente, en los mecanismos de *accountability* legal y política.

La crisis institucional es **la impotencia de los mecanismos de *accountability***. Esta crisis se advierte al comparar dos cuestiones: por una parte, la casi inexistente cantidad de condenas por corrupción

en comparación con la ya baja cantidad de denuncias y, por la otra, la percepción ciudadana. Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), el 53% de los argentinos opina que “todos o casi todos” los funcionarios del Poder Ejecutivo están involucrados en actos de corrupción. El 46% piensa lo mismo de los parlamentarios y el 43%, de los jueces o magistrados. La media latinoamericana es del 50%, del 51% y del 43%, respectivamente.

La crisis institucional es **la insensibilidad e ineffectividad de los poderes republicanos**. El desarrollo democrático se debe cimentar en poderes republicanos que sean receptivos. Junto con la legitimidad, la receptividad (Martínez, 2004) es una de las dos condiciones de la gobernanza democrática que hace al “proceso de gobernar” (Aguilar Villanueva, 2010). Básicamente, implica instituciones ejecutivas, legislativas y judiciales que administren, legislen y juzguen en defensa de la iniciativa privada y en busca del bienestar general. La receptividad se asienta en la “sensibilidad” (Martínez, 2004) y la “eficacia directiva de los gobiernos” (Aguilar Villanueva, 2010), de los poderes legislativos y judiciales.

La crisis institucional es **el cuestionamiento de sus capacidades institucionales**. Esta crisis se advierte claramente al analizar las respuestas a la pregunta ¿para quién se gobierna, para el pueblo o para grupos poderosos? Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), apenas el 15% de los argentinos percibe que “el país está gobernado para el bien de todo el pueblo”, mientras que el 82% cree que “el país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”. En el promedio latinoamericano, el 17% y del 79%, respectivamente. Llamativamente, este cuestionamiento a la receptividad de los poderes republicanos no varía demasiado en función de los partidos o las ideologías.

La crisis institucional es **la deslegitimación de los poderes republicanos**. El desarrollo democrático se debe asentar en institucio-



nes legítimas. Junto con la receptividad, la legitimidad es una de las dos condiciones de la gobernanza democrática que hace al “proceso de gobernar” (Aguilar Villanueva, 2010). Básicamente, implica el apoyo ciudadano a la organización y al funcionamiento de las instituciones representativas y republicanas de la democracia. La legitimidad se asienta en la “confianza” de los ciudadanos en el Poder Ejecutivo (el gobierno, en sentido restringido), en el Poder Legislativo (Parlamento o Congreso) y en el Poder Judicial (administración de justicia) como columnas de la República.

La crisis institucional es **la pérdida de la confianza ciudadana**. Según las mediciones de Latinobarómetro (2018), el 22% de los argentinos confía en el gobierno como institución, más allá del gobernante de turno. La media latinoamericana es del 22%. El 26% confía en el Congreso y el 24%, en el Poder Judicial. Las medias en América Latina son del 26% del 24%, respectivamente. No importa si los parlamentarios son oficialistas u opositores, el partido político o la alianza electoral de donde provienen, tampoco importa el sistema de designación y remoción de los jueces o magistrados: la ciudadanía desconfía de los órganos que ellos integran. Muy grave.

CUADRO 4. LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y REPUBLICANAS

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| CRISIS DE LAS INSTITUCIONES | REPRESENTANTES INFIELES, DESCONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS SISTEMAS ELECTORALES     |
|                             | REPRESENTADOS COMPLACIENTES, IMPOTENCIA DE LOS MECANISMOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN              |
|                             | INSENSIBILIDAD E INEFECTIVIDAD DE LOS PODERES REPUBLICANOS, CUESTIONAMIENTO DE SUS CAPACIDADES |
|                             | DESLEGITIMACIÓN DE LOS PODERES REPUBLICANOS, PÉRDIDA DE LA CONFIANZA CIUDADANA                 |



## CAPÍTULO 2

# **Los consensos que nos faltan**

“Nuestro pueblo sabe que la única salida es el camino silencioso, pero constante y firme. El de proyectos claros, previsibles, que exigen continuidad y compromiso con todos los actores de la sociedad y con todos los argentinos.”

Jorge M. Bergoglio, sj (2010)



## 1. El futuro es hoy

Al concluir este libro, luego de recorrer decisiones y acciones de las gestiones presidenciales “que supimos conseguir”, desde Raúl Alfonsín a Alberto Fernández, pasando por Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Mauricio Macri, la pregunta no es por nuestro pasado ni por nuestro futuro, sino por nuestro presente. “La única verdad es la realidad” y la realidad es el presente. El pasado y el futuro son construcciones intelectuales y emocionales que pueden servirnos para entender lo que somos y, eventualmente, para proyectar lo que queremos ser como personas y como pueblo.

A continuación, trato de exponer lo que, creo, debemos y podemos hacer en este presente, como una modesta contribución a un gran debate nacional que sigue pendiente. Los argentinos necesitamos un conjunto de consensos: una ética de mínimos, una alianza estratégica Estado y sociedad, un modelo de desarrollo integral y un perfil de democracia real. Desde ya, no es posible que todos estemos de acuerdo con todos, ni en cada uno de los temas ni de una vez y para siempre. Ni siquiera es deseable. La democracia requiere construir consensos, pero también mantener disensos. Las diferencias son tan importantes como las coincidencias. La clave es que estas primen sobre aquellas.

El núcleo de todos y cada uno de los consensos debe ser, sin dudas, el respeto de la dignidad humana y la búsqueda del bien común. Sobre

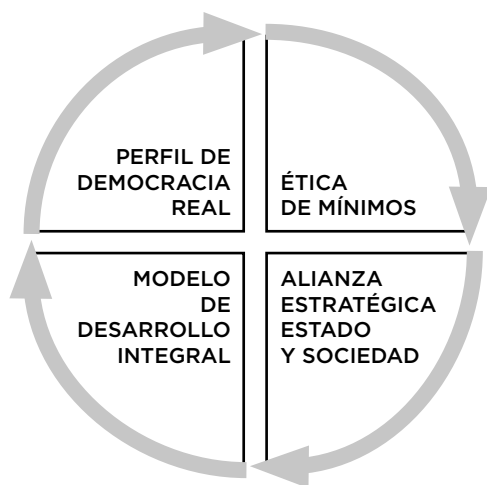
esa base, debemos construir los restantes consensos. Necesitamos entender y aceptar que todas las personas somos igualmente dignas y que de esa dignidad brotan todos los derechos humanos, habidos y por haber. Podemos discrepar sobre el origen de la dignidad humana, pero no sobre sus implicancias. Todos somos igualmente dignos. Por eso, no puede ni debe haber discriminaciones y por eso, todos tenemos el mismo derecho a vivir dignamente, como seres humanos, y, a la vez, la misma obligación de buscar incesantemente el bien común.

El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, reza: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. A continuación, el artículo 2 dice: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Esta es la base y el punto de partida de un humanismo que reconozca lo que nos hace iguales, la dignidad humana, y genere las condiciones para hacerla realidad.

El bien común no es el bien de todos ni el bien de la mayoría. No supone un igualitarismo cándido e ingenuo. No todos pueden tener los mismos ingresos ni la misma riqueza, ni igual educación o salud. Tampoco supone el bien de la mayoría. Al contrario, no pocas veces, significa el bien de una minoría. El bien común del que hablamos es un mínimo de bienestar para todos, material y espiritual. Una línea de base, para que cada uno pueda progresar según sus esfuerzos. Por debajo de esa línea, se vulnera la dignidad; no solamente de una persona, sino de todas las personas que integran la sociedad. Por arriba de esa línea, las diferencias son entendibles y aceptables. El límite es que a unos no les sobre lo que otros les falte.

Como tan bien lo dice el documento conclusivo de la Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe (Aparecida, Brasil, 13-31 de mayo de 2007): “Urge crear estructuras que consoliden un orden social, económico y político en el que no haya inequidad y donde haya posibilidades para todos. Igualmente, se requieren nuevas estructuras que promuevan una auténtica convivencia humana, que impidan la prepotencia de algunos y faciliten el diálogo constructivo para los necesarios consensos sociales” (p. 177). Claramente, frente a necesidades ilimitadas y recursos limitados, la búsqueda del bien común es una opción preferencial (no exclusiva ni excluyente) a favor de las personas que menos tienen.

GRÁFICO 22. LOS CONSENSOS QUE NOS HACEN FALTA



A partir del respeto irrestricto a la dignidad humana y de la búsqueda permanente del bien común, los argentinos necesitamos consensuar una ética de mínimos. Es fundamental la búsqueda de algunas verdades compartidas, a través del diálogo político e intersectorial; el ejercicio consciente de las libertades individuales, en virtud de la responsabilidad empresarial, civil y ciudadana; la práctica equitativa de

la justicia social, gracias a la reparación de las inequidades y desigualdades; y la práctica comprometida de la solidaridad interpersonal, por medio del compromiso con las personas y familias que tienen menos recursos. Sin esta ética de mínimos, el resto de los consensos es especulativo.

Necesitamos consensuar una alianza estratégica que redefina los roles del Estado como responsable principal del diseño y la gestión de políticas públicas y de la sociedad como partícipe necesaria en dichos procesos, como pilares de una economía social de mercado. Es fundamental el cumplimiento de las funciones específicas del gobierno y de la administración pública, la gobernabilidad y la gobernanza, la subsidiariedad del Estado, la integración y la descentralización, el protagonismo de los sectores privados y ciudadanos, la satisfacción de las necesidades y la aceptación de los ciudadanos, el planeamiento y la gestión de políticas públicas que se hagan políticas de Estado. Sin esta alianza estratégica, no hay desarrollo democrático.

Si queremos un desarrollo democrático, necesitamos, además, acordar un conjunto de prioridades nacionales. Es indispensable el desarrollo del capital físico (viviendas, obras de infraestructura y servicios públicos), el desarrollo de la actividad económica (crecimiento, trabajo decente, disminución de la pobreza y erradicación del hambre), el desarrollo del capital humano (educación, salud y cuidado del ambiente), el desarrollo del capital social (redistribución de los ingresos y la riqueza, igualdad de género, seguridad ciudadana y justicia independiente), atacando los problemas centrales: la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social.

Finalmente, si queremos un desarrollo democrático, necesitamos acordar un perfil de democracia real. Es fundamental la fidelidad de los representantes como mandatarios, el fortalecimiento de los parti-



dos políticos y la mejora de los sistemas electorales, la exigencia de los representados como mandantes, la potenciación de los mecanismos de rendición de cuentas, la receptividad, sensibilidad y efectividad de los poderes republicanos, tanto del gobierno (Poder Ejecutivo) y del Congreso (Poder Legislativo) como del Poder Judicial (o administración de justicia), la ejemplaridad de los gobernantes, los legisladores y los jueces, la legitimación de las instituciones democráticas y la recuperación de la confianza ciudadana.

## 2. Consensos para una ética de mínimos

La ética de mínimos se inspira en esa ética común o global que plantea Joan Carrera i Carrera (2003, p. 234): “Nuestro mundo de hoy es plural. En él convivimos personas que pensamos de manera distinta, procedentes de distintas tradiciones culturales, religiosas, ideológicas. (...) Entre todos, podríamos ir buscando, en el seno de este pluralismo, aquello que nos pueda unir en el ámbito de los valores o de los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos. De este modo, podríamos construir una sociedad donde tuviera lugar la cooperación y no una mera coexistencia”. De eso se trata, de respetar las diversidades, de tolerarlas y aceptarlas, buscando y encontrando coincidencias entre las diferencias.

Es fundamental **la búsqueda de algunas verdades compartidas**, renunciando a la mentira, al ocultamiento y a toda forma malintencionada de artificio o ardid. Hace falta que los oficialistas y opositores de turno dialoguen como adversarios circunstanciales y no como enemigos irreconciliables, que las diferencias no entorpezcan las coincidencias. Hace falta que los dirigentes empresariales y sindicales dialoguen, que las ganancias de los empresarios no sean a costa de los derechos de los trabajadores, sino a partir de la producción y prestación de bienes y servicios. Hace falta que los inescrupulo-

esos no se impongan sobre la sencillez de los ciudadanos comunes y silvestres.

Es primordial **el diálogo político e intersectorial**, sorteando prejuicios ideológicos y ventajismos políticos. Hace falta un diálogo entre los actores políticos, es decir, entre los gobernantes, oficialistas y opositores, que ponga el interés general por encima de los beneficios partidarios o los provechos personales. A la par, hace falta un diálogo entre los actores políticos y los actores sociales, directivos de empresas privadas y dirigentes de organizaciones civiles, que ponga el bienestar general por encima de los reclamos sectoriales o las exigencias corporativas. Hacer falta razonar juntos, exponer las ideas propias y escuchar las ideas ajenas, racional y razonablemente.

Es indispensable **el ejercicio consciente de las libertades**, defendiendo los derechos propios y respetando los derechos ajenos. Hace falta que los dirigentes políticos sean responsables, que se preocupen de las libertades formales y se ocupen de las libertades reales, para asegurar o propender a la igualdad ante la ley y, sobre todo, a la igualdad frente a la vida. Hace falta que los empresarios defiendan la libertad de sus empresas, sin restringir la de los consumidores o usuarios, y que los sindicalistas defiendan la libertad de sus sindicatos, sin restringir la de los trabajadores. Hace falta que los irresponsables no se impongan sobre la sensatez de los ciudadanos comunes y silvestres.

Es imprescindible **la responsabilidad empresarial, civil y ciudadana**, sabiendo que el futuro de todos depende del futuro de cada uno y viceversa. Hace falta que libertad y responsabilidad sean anverso y reverso de una misma moneda. Hace falta que el ejercicio responsable de la libertad nos aleje de la meritocracia sin igualdad de oportunidades y del liderazgo sin libertad de divergencias. Hace falta que, en nombre de la libertad, no se expliquen las inequidades sociales

y, a la vez, que, en nombre de la responsabilidad, no se justifiquen las obsecuencias políticas. Hace falta, pues, una libertad responsable que reivindique los propios derechos y, al mismo tiempo, respete los derechos ajenos.

Es indispensable **la práctica equitativa de la justicia**, generando oportunidades para todos y, en particular, para las personas y las familias que tienen menos recursos. Hace falta que los dirigentes políticos sean justos, que no abusen del poder ni se enriquezcan ilícitamente en el ejercicio de sus funciones públicas. Hace falta que los empresarios tengan ganancias lícitas, sin perjudicar los derechos de los consumidores o usuarios de bienes y servicios, y que los sindicalistas defiendan conquistas laborales, sin perjudicar los derechos de terceros. Hace falta que lo que a algunos les sobra no sea lo que a otros les falte, como requisito de una justicia que sea capaz de reparar sin venganzas ni revanchismos.

Es fundamental **la reparación de las inequidades y desigualdades**, enfrentando la injusticia social como la mayor y le peor afrenta del país. Hace falta entender que el derrame neoliberal es falso y que el asistencialismo populista es hipócrita, para nada ayudan a reparar esa injusticia. Hace falta aceptar que, sin equidad e igualdad, la sociedad se desorganiza y se agrieta. Hace falta entender que la justicia social es la gran utopía que debe reunirnos, a partir de una realidad que debe incomodarnos y sublevarnos. Hace falta terminar con todas las discriminaciones existentes, sea por la edad o por el género de las personas, sea por sus capacidades o discapacidades físicas o psíquicas, sea por sus creencias religiosas o sus ideologías políticas, entre tantas otras.

Es primordial **la práctica comprometida de la solidaridad**, dando a los otros lo que les corresponde por lo que son, personas, y no por el mérito de su esfuerzo o el poderío de su líder. Hace falta que los

dirigentes políticos se comprometan, que abandonen, de una vez y para siempre, el asistencialismo social y clientelismo electoral. Hace falta que los empresarios y sindicalistas se comprometan, que aquellos no confundan la solidaridad con alguna donación de una campaña comercial y que estos no la mezclen con algún beneficio de una mutual gremial. Hace falta que el egoísmo de algunos no se imponga sobre la generosidad de otros, como requisito de una solidaridad comprometida.

Es indispensable **el compromiso personal y comunitario**, asumiendo comportamientos fraternales, a diario y en las pequeñas cosas. Hace falta que se multipliquen esas conductas en el marco de una sociedad más activa y atenta. Hace falta que el reclamo por los propios derechos se consolide, pero sin impedir ni obstaculizar la realización de los derechos ajenos. Hace falta que las personas que no son pobres reclamen por la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia, que los que tienen vivienda o empleo reclamen por los que no tienen, que los que acceden a la salud y la educación reclamen por los que no acceden.

#### CUADRO 5. CONSENSOS PARA UNA ÉTICA DE MÍNIMOS

|                  |   |
|------------------|---|
| ÉTICA DE MÍNIMOS | BÚSQUEDA INCESANTE DE ALGUNAS VERDADES COMPARTIDAS, A TRAVÉS DEL DIÁLOGO POLÍTICO E INTERSECTORIAL                  |
|                  | EJERCICIO CONSCIENTE DE LAS LIBERTADES INDIVIDUALES, EN VIRTUD DE LA RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL, CIVIL Y CIUDADANA |
|                  | PRÁCTICA EQUITATIVA DE LA JUSTICIA SOCIAL, GRACIAS A LA REPARACIÓN DE LAS INEQUIDADES Y DESIGUALDADES               |
|                  | PRÁCTICA COMPROMETIDA DE LA SOLIDARIDAD INTERPERSONAL, POR MEDIO DEL COMPROMISO CON LOS QUE MENOS TIENEN            |

### 3. Consensos para una alianza estratégica

La alianza estratégica es lo que Luis F. Aguilar Villanueva (2010, pp. 35-36) llama “gobernanza”, o sea, “el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado (‘coproducen’) un buen número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos, definiendo la división del trabajo que tendrá lugar entre el sector público y el sector privado o social al momento de llevarlo a cabo, la cantidad y el tipo de recursos que habrá de aportar cada uno de los sectores, así como la autoridad y la responsabilidad que cada sector participante tendrá durante el proceso de ejecución”. De eso se trata, del sector público y los sectores privados y ciudadanos trabajando juntos, en equipo.

Es fundamental **el cumplimiento de las funciones específicas del gobierno y de la administración del Estado**, siempre al servicio de la sociedad y no de los gobernantes o administradores de turno. Hace falta que los gobernantes tomen las decisiones y que los administradores públicos implementen las acciones, cada uno en el marco de sus respectivas competencias legales. Hace falta un trabajo en equipo entre gobernantes y administradores, atentos a sus responsabilidades como servidores públicos. Hace falta que unos y otros se consulten, para que las políticas públicas puedan lograr sus objetivos y resultados en términos de satisfacción social de las necesidades y aceptación ciudadana de los resultados.

Es primordial **la gobernabilidad del gobierno y, sobre esa base, la gobernanza en el proceso de gobernar**, sin apriorismos partidarios o sectoriales que sesguen los enfoques al respecto. Hace falta un oficialismo que tome decisiones, que las implemente y rinda cuentas de sus objetivos y resultados, junto con una oposición que vigile, que critique y ofrezca alternativas, para que haya gobernabilidad. Hace falta un proceso de gobernar que sea receptivo, sensible y efectivo, y, por

ende, legitimado, para que haya gobernanza. Hace falta que la gobernabilidad del gobierno sea la base de la gobernanza en el proceso de gobernar y que, por lo tanto, esta sea el punto de partida de aquella.

Es indispensable **la subsidiariedad del Estado**, ejerciendo el necesario y suficiente discernimiento para intervenir cuando deba y abstenerse cuando no deba hacerlo, siempre para fortalecer y nunca para debilitar a la sociedad. Hace falta un gobierno y un proceso de gobernar subsidiarios, irrevocablemente a favor de la participación de los actores privados, empresariales y civiles, y de los ciudadanos. Hace falta un Estado que esté presente, que no se desentienda de las necesidades sociales ni abandone a los ciudadanos en nombre de la iniciativa privada. A la vez, hace falta un Estado que no sea omnipresente, que no se adueñe de las necesidades sociales ni someta a los ciudadanos en nombre del bienestar general.

Es imprescindible **la integración y la descentralización**, en el marco de la subsidiariedad del Estado. Hace falta que el Estado nacional se integre al mundo a través del Mercosur, por encima de los partidos o las ideologías de los gobernantes de turno, para que no nos aislemos de la región del mundo a la que pertenecemos por geografía e historia. A la vez, hace falta que el Estado nacional descentralice sus competencias y recursos, para que los gobiernos y las administraciones públicas decidan y accionen cerca de sus destinatarios. Hace falta que la integración no se detenga frente a los extremos del librecambismo ni del proteccionismo y, también, que la descentralización supere los límites del ajuste y del reparto.

Es fundamental **el protagonismo de los sectores privados y ciudadanos**, reconociendo que la participación de los actores privados y ciudadanos en las políticas públicas no es homogénea ni en intereses ni en influencias. Hace falta que la participación, tanto sectorial como ciudadana, sea capaz de transformar una simple sociedad en

una comunidad organizada. Hace falta que los gobernantes y administradores del Estado faciliten la participación social, que den voz a quienes no la tienen y que la vean como una oportunidad y no como una amenaza. Hace falta que los actores privados y ciudadanos ejerzan su derecho a la participación porque, a la vez, esa es su obligación, que hagan valer sus intereses e influencias.

Es primordial **la satisfacción de las necesidades sociales y la aceptación de los ciudadanos**, conociendo y entendiendo cuáles son las necesidades demandadas y no demandadas de los diversos sectores sociales. Hace falta que un buen gobierno se ocupe de resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades demandadas por los actores privados y ciudadanos. Hace falta que se preocupe de las necesidades no demandadas, elaborando planes y buscando recursos para satisfacerlas. Hace falta que desactive las demandas que no respondan a necesidades, con la firmeza necesaria para no causar crisis fiscales, pero con la prudencia suficiente para no promover crisis políticas.

Es indispensable **el planeamiento y la gestión de políticas públicas**, combinando la necesaria visión política y la suficiente idoneidad técnica. Hace falta que el Estado sea el responsable principal del diseño y la gestión de las políticas públicas, que la sociedad sea la primera destinataria y, sobre todo, la participe necesaria en dichos procesos. Hace falta que el gobierno no decida sin consultar y que la administración pública no accione a solas, que trabajen en equipo y en colaboración con los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos. Hace falta que las políticas públicas busquen el bien común, la satisfacción social de las necesidades sociales y la consiguiente aceptación ciudadana de los resultados.

Es imprescindible **la consolidación de políticas de Estado**, mediante la continuidad de las políticas públicas, independientemente

de los consensos previos, los plazos o las materias de la planificación. Hace falta que los gobiernos continúen las políticas en función de sus resultados en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana. Hace falta que las políticas que han sido capaces de satisfacer necesidades sociales y, por consiguiente, han sido aceptadas por sus destinatarios y por la sociedad en general, sigan implementándose. Hace falta superar la mezquindad partidaria y continuar lo que es bueno para la gente, por encima de los dirigentes que la pusieron en marcha.

CUADRO 6. CONSENSOS PARA UNA ALIANZA ESTRATÉGICA ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <b>ALIANZA<br/>ESTRATÉGICA</b> | GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN RESPONSABLES,<br>GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA   |
|                                | SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO, INTEGRACIÓN<br>LATINOAMERICANA Y DESCENTRALIZACIÓN DE<br>COMPETENCIAS Y RECURSOS              |
|                                | PATICIPACIÓN DE LOS SECTORES PRIVADOS Y<br>CIUDADANOS, SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES Y<br>ACEPTACIÓN DE LOS CIUDADANOS |
|                                | PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS<br>QUE SE HAGAN POLÍTICAS DE ESTADO   |

#### 4. Consensos para un desarrollo integral

El modelo de desarrollo integral es compatible con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas<sup>5</sup>. Esas deben

5 1) Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2) Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. 3) Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. 4) Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de



ser nuestras prioridades nacionales. Obviamente, hay que adaptarlos a la realidad argentina, con metas a corto, mediano y largo plazo, recalculadas a partir de la pandemia y sus secuelas. Podemos agrupar o desagrupar esos objetivos, pero son una plataforma de discusión que no debemos desconocer. Todos los gobiernos, tanto el nacional como los provinciales y municipales, de todos los partidos deberían considerarlos al establecer sus propias agendas para el desarrollo y, además, concertarlos con los sectores privados y ciudadanos. Es necesario y urgente.

Es fundamental **el desarrollo del capital físico**, la satisfacción de las necesidades de vivienda, obras y servicios públicos, no como fines, sino como medios para que mejore la calidad de vida de las personas y de los pueblos. Hace falta construir casas, para que las familias puedan vivir sin hacinamientos ni marginaciones, en ciudades ami-

---

calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. 5) Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. 6) Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos. 7) Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. 8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. 9) Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. 10) Reducir la desigualdad en y entre los países. 11) Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12) Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. 14) Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. 15) Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica. 16) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. 17) Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

gables. Hacen faltan obras de infraestructura y servicios de calidad, para que los derechos a una vida digna no sean una declaración sino una realidad. Hacen falta inversiones, tanto públicas como privadas, para satisfacer las necesidades sociales más urgentes y graves, sin especular con réditos partidistas ni rentabilidades especulativas.

Es primordial **el desarrollo de la actividad económica**, que el crecimiento económico revierta la recesión y pueda sostenerse, que genere más trabajo y menos pobreza. Hace falta que las economías crezcan, tanto las nacionales como las regionales y locales, es decir, que aumente la producción de bienes y mejore la prestación de servicios básicos. Hace falta que ese crecimiento provoque un aumento de los puestos de trabajo y que esos trabajos sean decentes. Hace falta que, en el mediano y largo plazo, ese aumento del trabajo decente provoque la erradicación de la indigencia y una disminución de la pobreza, sin descartar la asistencia directa en el corto plazo para combatir el hambre.

Es indispensable **el desarrollo del capital humano**, la satisfacción de las necesidades sociales de educación, salud y ambiente, para todos y, particularmente, para las personas excluidas. Hace falta garantizar el acceso a los servicios educativos, a las escuelas y universidades, alfabetizar, capacitar en oficios y formar profesionales para el mercado laboral y, sobre todo, para la vida ciudadana. Hace falta asegurar el acceso a los servicios sanitarios, a los dispensarios u hospitales, prevenir y curar las enfermedades. Hace falta asegurar y garantizar un ambiente sano y reunir, en una misma lucha, los combates contra la contaminación ambiental y la exclusión social.

Es imprescindible **el desarrollo del capital social**, la satisfacción de las necesidades sociales de inclusión, seguridad y justicia. Hace falta combatir la discriminación por la edad o el género de las personas, por sus capacidades o discapacidades, por sus orígenes o creencias, generando las condiciones mínimas para que puedan incluirse. Hace falta

que la lucha contra el delito y la violencia no sea a costa de los derechos civiles, que se focalice en las víctimas sin caer en la tentación de deshumanizar a los victimarios. Hace falta que la administración de justicia sea independiente de los poderes políticos y económicos, que los débiles puedan acceder a ella y que los fuertes no puedan escapar de ella.

Es fundamental **resolver el problema de la ineficiencia económica**, removiendo sus causas: el déficit fiscal, la desinversión y el endeudamiento. Hace falta que los recursos y el gasto público se equilibren y se mantengan equilibrados, sin ajustes ineficientes ni repartos ineficaces que provoquen crisis fiscales recurrentes. Hace falta que las inversiones públicas y privadas sirvan para aumentar la producción de bienes y mejorar la prestación de servicios básicos. Hace falta que el endeudamiento sirva para financiar las inversiones y no el déficit crónico y, sobre todo, que sea pagable en virtud del crecimiento de la economía y el superávit de la balanza comercial.

Es primordial **combatir el problema de la corrupción política**, frontalmente y sin medias tintas, día a día, removiendo sus causas principales: la cerrazón de los gobiernos, la impunidad judicial y la indiferencia social. Hace falta que los mecanismos de control sean idóneos y, de esa manera, se minimicen las posibilidades de violar las normas legales o de incumplir las promesas electorales. Hace falta que el Poder Judicial juzgue y castigue a los corruptos, en tiempo y forma, sean gobernantes, legisladores, jueces o magistrados, empresarios o sindicalistas. Hace falta que la honestidad sea premiada por la sociedad y que no se tolere la indecencia moral a cambio de resultados económicos.

Es indispensable **solucionar el problema de la debilidad institucional**, tanto de las instituciones públicas como de las privadas, removiendo sus causas principales: la descoordinación gubernamental, las desinteligencias intersectoriales y la insuficiente capacitación del

personal. Hace falta coordinación al interior del sector estatal, tanto de la administración pública como de los gobiernos y entre los gobiernos. Hace falta concertación entre el sector estatal y los sectores privados, empresariales y civiles, que trabajen juntos, diseñando y gestionando políticas públicas, sin negociados. Hace falta capacitación y formación de los empleados públicos, de las autoridades y los funcionarios, de los dirigentes empresariales y sindicales.

Es imprescindible **atender el problema de la anomia social**, removiéndolo sus causas principales: la incapacidad para prevenir y sancionar la ilegalidad y la crisis del civismo. Hace falta que el Estado nacional, las provincias y las municipalidades prevengan y, en su defecto, sancionen el incumplimiento de las normas jurídicas, de acuerdo con sus competencias, en tiempo y forma. Hace falta que el gobierno y la administración pública aseguren y garanticen la vigencia de la legalidad, el respeto de los derechos y el consecuente cumplimiento de las obligaciones. Hace falta propiciar la convivencia social, mediante la recuperación de las buenas costumbres, como miembros de una sociedad y no habitantes de un territorio.

#### CUADRO 7. CONSENSOS PARA UN DESARROLLO INTEGRAL

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>DESARROLLO INTEGRAL</b> | VIVIENDAS, OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS, CRECIMIENTO ECONÓMICO, TRABAJO DECENTE, DISMINUCIÓN DE LA POBREZA Y ERRADICACIÓN DEL HAMBRE |
|                            | EDUCACIÓN, SALUD Y CUIDADO DEL AMBIENTE, REDISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS Y LA RIQUEZA, SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA INDEPENDIENTE                    |
|                            | SUPERÁVIT FISCAL Y COMERCIAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA Y DESENDEUDAMIENTO, GOBIERNOS ABIERTOS, CONDENAS JUDICIALES Y SOCIALES A LOS CORRUPTOS      |
|                            | COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL, CONCERTACIÓN INTERSECTORIAL Y FORMACIÓN HUMANA, PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA ILEGALIDAD, RECUPERACIÓN DEL CIVISMO           |

## 5. Consensos para una democracia real

El perfil de una democracia “real” y no solamente formal ha sido genialmente sintetizado por Nelson Mandela (1918-2013). El gran líder sudafricano, tras 27 años encarcelado injustamente y después de derrotar al apartheid, elegido presidente de su país mediante elecciones libres y habiendo gobernado entre 1994 y 1999, supo decir: “Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento”. Así es, la democracia es más que votar cada tanto y elegir un presidente, diputados y senadores. Es eso y mucho más.

Es fundamental **la fidelidad de los representantes**, que sean elegidos por los representados mediante elecciones competitivas, libres, sin fraudes ni proscripciones, y, sobre todo, que decidan y accionen defendiendo la iniciativa privada y buscando el bienestar general, como mandatarios que son. Hace falta que los representantes se pongan en el lugar de los representados, que los conozcan y entiendan. Hace falta que quieran, puedan y sepan identificar sus necesidades y problemas, decidir planes, programas o proyectos y gestionarlos a favor de los sectores y territorios menos desarrollados. Hace falta que los representantes respeten y hagan respetar los derechos y las libertades de sus representados, con idoneidad y honestidad.

Es primordial **el fortalecimiento de los partidos políticos y la mejora de los sistemas electorales**, porque de ahí emana el mandato representativo. Hace falta que la organización y la funcionalidad de los partidos legitimen la democracia o, por lo menos, que su desorganización o disfuncionalidad no la deslegitimen. Hace falta que los dirigentes partidarios de todas las ideologías comprendan que los partidos no son de ellos, sino de sus afiliados y, en general, de los

ciudadanos, y que estos los vean y consideren útiles. Hace falta que la ciencia política y la dirigencia partidaria repiensen cómo fortalecerlos o, en su defecto, cómo justificar que son meras maquinarias electorales, sin descartar otras alternativas democráticas de cara al futuro.

Es indispensable **la exigencia de los representados**, que controlen y evalúen las decisiones y acciones de los representantes, como mandantes. Hace falta que los representantes les rindan cuentas de las políticas públicas que diseñan y gestionan y de las leyes que sancionan, en tiempo y forma, como mandantes que son. Hace falta que los representados sean cada vez más exigentes con sus representantes, que los interpielen, juzguen, premien o castiguen de acuerdo con el cumplimiento o incumplimiento de sus promesas electorales. Hace falta que los ciudadanos sean exigentes con ellos mismos, porque la participación, el control y la evaluación son derechos y, también, obligaciones.

Es imprescindible **la potenciación de los mecanismos de rendición de cuentas**, que sean idóneos y sirvan para empoderar a la ciudadanía y no para distraerla mientras los gobernantes hacen lo que quieren. Hacen falta el apoyo político y un marco legal eficaz, porque sin ellos los mecanismos de *accountability* legal y política son pura cháchara. Hacen falta las auditorías internas y externas, los tribunales de cuentas, las defensorías del pueblo y un Poder Judicial que sea independiente. Hace falta una sociedad activa y vigilante, porque, no pocas veces, el punto débil de la rendición de cuentas está en el desinterés de algunos actores que desprecian la calidad institucional cuando la economía va bien.

Es fundamental **la sensibilidad y efectividad de los poderes republicanos**, que gobernantes, legisladores y jueces sean receptivos en los procesos de administrar, legislar y juzgar. Hace falta que los

integrantes de los poderes republicanos sean sensibles a las necesidades de la sociedad, en particular de las personas que menos tienen, que se hagan cargo y se encarguen. Hace falta que sean efectivos, es decir, eficientes y eficaces, al diseñar y gestionar políticas públicas, al sancionar normas jurídicas (leyes u ordenanzas) o al administrar justicia. Hace falta reunir la sensibilidad y la efectividad, porque aquella sin esta no tiene sentido y porque esta sin aquella no tiene alcance.

Es primordial **la ejemplaridad de los gobernantes, los legisladores y los jueces**, que sean probos y no se consideren miembros de una “clase política” o una “casta judicial”. Hace falta que los gobernantes generen políticas que conjuguen la iniciativa privada y el bienestar general. Hacen falta que los legisladores (nacionales, provinciales y municipales) debatan seriamente, que las mayorías escuchen a las minorías, sin imponer el número de los votos a tontas y a locas, y que los opositores vigilen y critiquen, sin obstruir. Hace falta que los jueces (de la justicia federal y de las justicias provinciales) juzguen, condenen o absuelvan, en tiempo y forma, con independencia de los poderes políticos y, también, de los grupos de presión.

Es indispensable **la legitimación de las instituciones republicanas**, porque, de esa manera, se estabilizan y se consolidan. Hace falta que los ciudadanos crean en las elecciones competitivas, los partidos políticos y sistemas electorales y en los mecanismos de *accountability* como instrumentos para poner y para sacar a gobernantes y legisladores oficialistas u opositores. Hace falta que los ciudadanos conozcan y entiendan las políticas públicas y las normas jurídicas en vigencia. Hace falta que los ciudadanos accedan a los servicios de justicia y puedan dirimir sus litigios conforme a derecho, resguardar sus libertades y garantías, sin sospechas ni parcialidades.

Es imprescindible **la recuperación de la confianza ciudadana**, que los ciudadanos confíen en la organización y el funcionamiento de

instituciones republicanas, por convicción o, por lo menos, por conveniencia. Hace falta entender que el partido político (o la alianza electoral) que gana las elecciones tiene derecho a gobernar y el que las pierde tiene derecho a oponerse, siempre dentro de la ley. Hace falta entender que la justicia puede fallar a favor o en contra de las peticiones de unos u otros y eso no la hace mejor ni peor. Hace falta confiar en las instituciones, sin dejar de exigir, pero confiar, más allá de las imperfecciones, mejorando su organización y su funcionamiento.

#### CUADRO 8. CONSENSOS PARA UNA DEMOCRACIA REAL

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>DEMOCRACIA REAL</b> | REPRESENTANTES COMO MANDATARIOS FIELES, FORTALECIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES |
|                        | REPRESENTADOS COMO MANDANTES EXIGENTES, POTENCIACIÓN DE LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS           |
|                        | RECEPTIVIDAD, SENSIBILIDAD Y EFECTIVIDAD DE LOS PODERES REPUBLICANOS, EJEMPLARIDAD DE SUS INTEGRANTES    |
|                        | LEGITIMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y RECUPERACIÓN DE LA CONFIANZA CIUDADANA                  |



# EPÍLOGO

## Liberales y populares

Hace muy poco, el papa Francisco (2020) nos dio la carta encíclica *Fratelli tutti* sobre la fraternidad y la amistad social. Más precisamente, el 3 de octubre, junto a la tumba de San Francisco de Asís. El nombre de la dicha encíclica rememora las palabras que el santo de Asís usaba para dirigirse a los hermanos y las hermanas de su tiempo y de todos los tiempos, de su lugar y de todos los lugares, llamando a la fraternidad. Puede parecerles una exageración, pero creo firmemente que, sin esa fraternidad, el futuro de la democracia es aciago, en Argentina y en el mundo. La pandemia lo ha hecho evidente. Las relaciones fraternales no son para los débiles. Todo lo contrario. Hay que muy fuertes para ser algo fraternales.

En el capítulo quinto, Francisco (2000, p. 111) sostiene: “Para hacer posible el desarrollo de una comunidad mundial, capaz de realizar la fraternidad a partir de pueblos y naciones que vivan la amistad social, hace falta la mejor política puesta al servicio del verdadero bien común. (...) El desprecio de los débiles puede esconderse en formas populistas que los utilizan demagógicamente para sus fines, o en formas liberales al servicio de los intereses económicos de los poderosos. En ambos casos, se advierte para pensar un mundo abierto que tenga lugar para todos, que incorpore a los más débiles y que respete las diversas culturas”. Si queremos una mejor democracia, necesitamos “la mejor política”, ni neoliberal ni populista.

La clave de nuestra democracia es definir qué hacer, aquí y ahora. Entendiendo el pasado sin odios ni rencores y proyectando el futuro con esperanza. El pasado a solas nos sumerge en la añoranza. El futuro a solas nos eyecta al delirio. No nos sirve saber qué hicimos mal o bien si no estamos dispuestos a rectificar o ratificar rumbos. Mucho menos, si apelamos al pasado para enrostrarnos contradicciones que todos hemos tenido. No nos sirve imaginar lo que queremos ser si no estamos dispuestos a poner manos a la obra. Mucho menos, si apelamos al futuro para imaginar sociedades exclusivas y excluyentes, evadiendo los compromisos de una convivencia en la diversidad.

La República Argentina ha tenido dos grandes fuerzas políticas populares: el radicalismo y el justicialismo, uno aparecido a fines del siglo XIX y otro surgido a mediados del siglo XX, con dos grandes líderes: Hipólito Yrigoyen y Juan Domingo Perón. A estas fuerzas debemos los derechos políticos y sociales. Al radicalismo de Yrigoyen le debemos el sufragio secreto y la primera inclusión social, la de los inmigrantes. Al justicialismo de Perón le debemos el sufragio universal y la segunda inclusión, la de los trabajadores. A la hora de los balances, sus conquistas históricas deben enorgullecernos, aunque sus descendientes no siempre han sido ni tan intransigentes ni tan leales.

Yrigoyen fue elegido dos veces presidente, en 1916 y en 1922. La primera vez, pudo completar su mandato y entregar el mando a un correligionario, Marcelo T. de Alvear. La segunda vez, no pudo porque fue derrocado por el golpe de Estado de 1930. Lamentablemente, su legado político no trascendió su muerte, en 1932. En el interior de la Unión Cívica Radical prevalecieron las líneas que la alejaron de su credo popular y la acercaron al elitismo. La incorporación a la Unión Democrática en 1946, la complicidad con los gobiernos militares que impidieron el retorno de Perón y la división entre los seguidores de Frondizi y de Balbín, entre otros, fueron ejemplos del rumbo perdido.

Perón fue elegido tres veces presidente, en 1946, en 1952 y en 1974. La primera vez, pudo completar su mandato y ser reelegido, previa reforma constitucional en 1949. La segunda vez no pudo porque fue derrocado por el golpe de Estado de 1955, la mal llamada “Revolución Libertadora”. A diferencia del caudillo radical, su legado político sí trascendió su muerte, en 1974, después de un exilio político de más de 17 años, a pesar de las facciones internas que, equivocadamente, apelaron a las armas en su nombre, a pesar del fracaso del gobierno de su esposa y sucesora, María Estela Martínez de Perón, cooptada por el siniestro José López Rega, y a pesar de la dictadura que vino después.

A partir de la recuperación de las instituciones democráticas, ambas fuerzas se disputaron el poder mediante elecciones competitivas. Raúl Alfonsín le ganó a Ítalo Luder, en 1983, y quiso retomar el credo popular del yrigoyenismo, pero no pudo y fue víctima de sus excesos populistas. Después, Carlos Menem le ganó a Eduardo Angeloz en 1989 y a Horacio Massaccesi en 1995 (esta vez la UCR fue tercera). Más tarde, Fernando de la Rúa le ganó a Eduardo Duhalde en 1999. Por ese entonces, el futuro parecía luminoso para los radicales, que habían vuelto al gobierno a la cabeza de una alianza y, a la vez, sombrío para los justicialistas, que debían superar los extravíos neoliberales de la década menemista.

Pero no fue así. La llegada del radical Fernando de la Rúa o, más específicamente, su salida del gobierno, fue el fin del radicalismo y el renacimiento del justicialismo. En las siguientes elecciones, en 2003, Leopoldo Moreau obtuvo menos del 3%. En las siguientes, en 2007, ni siquiera tuvo un candidato propio (su candidato fue Roberto Lavagna). En las siguientes, en 2011, Ricardo Alfonsín obtuvo poco más del 11%, la peor elección después de la de Moreau. Desde entonces, no ha tenido candidato a la presidencia. Su incorporación a Cambiemos primero y a Juntos por el Cambio después la

han sumergido en la insignificancia política, agigantando los extravíos neoliberales de la otra alianza.

El justicialismo, en cambio, supo renacer de las cenizas. Después de la década menemista, y tras la crisis monumental del 2001, aparecieron Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Antes, Eduardo Duhalde y un gobierno de transición que, más allá de sus errores, fue una bisagra en la historia de la democracia recuperada. Los excesos populistas del kirchnerismo y del cristinismo fueron la reacción a los extravíos neoliberales de Carlos Menem. Una especie de purga ideológica. Un ejemplo de cómo los populares se vuelven populistas para combatir a los neoliberales. Algo semejante le había sucedido a Raúl Alfonsín con respecto al neoliberalismo de la dictadura.

Más recientemente, el partido PRO de Mauricio Macri y sus aliados de la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica constituyeron una fuerza política liberal, a la que llamaron Cambiemos (2015) y, luego, Juntos por el Cambio (2019). No es la primera fuerza política liberal, pero sí es la primera que llega al gobierno por medio de elecciones competitivas. Sin dudas, una muy buena noticia para la democracia argentina. A pesar de su breve historia, apenas una elección ganada, cuatro años de gestión y una elección perdida, se puede decir que ha tenido los defectos propios del neoliberalismo y, también, extravíos populistas. Basta revisar las decisiones y promesas de Macri entre las PASO y la primera vuelta en 2019.

## **Puntos de encuentro**

Como he dicho antes, las crisis de nuestra democracia se deben al vaivén entre neoliberales y populistas. La salida es doble. Necesitamos que los neoliberales vuelvan a ser más liberales, alejándose del elitismo, que defiendan la iniciativa privada y el mercado capitalista

sin desprestigiar el bienestar general. Necesitamos que los populistas vuelvan a ser más populares, alejándose del autoritarismo, que busquen el bienestar general y el Estado benefactor sin menospreciar la iniciativa privada. La salida es el punto de encuentro entre lo mejor de cada credo, el liberal y el popular, un mercado capitalista que no sea salvaje y un Estado benefactor que sea tonto ni loco, defender las libertades y gobernar para las mayorías.

Como tan bien dice Joseph E. Stiglitz (2012, p. 27): “(...) el poder de los mercados es enorme, pero no poseen un carácter moral intrínseco. Tenemos que decidir cómo hay que gestionarlos. (...) resulta evidente que es necesario domesticar y moderar los mercados, para garantizar que funcionen en beneficio de la mayoría de los ciudadanos. (...) en el seno de una democracia coherente, donde se escucha la voz de los ciudadanos corrientes, no podemos mantener un sistema de mercado abierto y globalizado, por lo menos no en la forma en que lo conocemos, si ese sistema da lugar a que esos ciudadanos sean más pobres cada año. Una de las dos cosas tendrá que ceder: o bien nuestra política, o bien nuestra economía”.

Coincido con Carlos Castillo (2017, p. 76) cuando dice: “Si bien el antagonismo ideológico de la guerra fría cayó junto con el muro de Berlín en 1989, es innegable que, a la luz del auge del populismo en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica surgen nuevos extremos entre los cuales se debaten las democracias actuales: el liberal y el populista. (...) si bien la apuesta populista ha minado la calidad de la democracia, es también claro que el liberalismo ha llegado a un límite en el que sus principios no alcanzan para solucionar los grandes problemas de la humanidad. (...) Entender de manera adecuada el valor de lo popular puede convertirse en el mejor antídoto para el populismo”.

En otros términos, la democracia argentina necesita que liberales y populares se acerquen, más allá de sus partidos políticos o alianzas electorales, que definan puntos de encuentro, coincidencias entre las diferencias. Cada uno desde su propia visión de los valores éticos, de las ideas políticas, de las prioridades nacionales y de las instituciones representativas y republicanas. Nadie debe negar su identidad. Todo lo contrario, se trata de reafirmarla y, en el camino, de lograr puntos de encuentro. Como síntesis, me parece que pueden ser estos cuatro: los principios y valores son una fortaleza, la economía social de mercado es la mejor opción, el desarrollo debe ser integral y la democracia debe ser real.

**Los principios y valores son una fortaleza:** debemos entender y aceptar que el respeto de la dignidad humana y la búsqueda del bien común fortalecen a los actores políticos y sociales. Siguiendo las enseñanzas del humanismo cristiano, la democracia debe asentarse en esos principios y en estos valores: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad. Cada uno de ellos es la base del siguiente: sin verdad no hay libertad, sin libertad no hay justicia y sin justicia no hay solidaridad. La práctica de estos valores implica diálogo político e intersectorial, responsabilidad empresarial, civil y ciudadana, reparación social y compromiso interpersonal. La crisis ética es la ausencia de estas prácticas.

**La economía social de mercado es la mejor opción:** debemos entender y aceptar que la responsabilidad del Estado no implica un alegato a favor ni en contra de la estatización o la privatización de obras o servicios públicos. Un Estado subsidiario interviene cuando los actores privados y ciudadanos no pueden satisfacer sus necesidades y, en cambio, se abstiene cuando pueden hacerlo, siempre para fortalecerlos. A su vez, la participación de la sociedad no implica la eliminación, sino la mejora de la representación política. Una sociedad partícipe debe ser una sociedad organizada, con un Estado sub-

sidiario y una economía social de mercado que equilibre la iniciativa privada y el bienestar general.

**El desarrollo integral debe ser integral:** debemos entender y aceptar que un desarrollo integral supone viviendas, obras de infraestructura y servicios de calidad, una producción que genere más empleo y menos pobreza. Al mismo tiempo, acceso a la educación y la salud, cuidado del ambiente, una redistribución de los ingresos y de la riqueza, una lucha sin cuartel contra el delito y la violencia y una justicia independiente. Todo eso implica equilibrio fiscal, inversiones y desendeudamiento, más y mejores controles y evaluaciones, fin de la impunidad judicial y de la indiferencia social frente a los corruptos. A la vez, coordinación estatal, concertación intersectorial, capacitación, legalidad y civismo.

**La democracia debe ser real:** debemos entender y aceptar que una democracia real presupone un nuevo equilibrio entre los deberes de los representantes y los poderes de los representados, elecciones competitivas, mejorar los partidos políticos, los sistemas electorales y los mecanismos de rendición de cuentas, para que los representados controlen y evalúen a sus representantes. Una democracia real presupone una institucionalidad receptiva y legitimada, un nuevo equilibrio entre la sensibilidad y la efectividad de los integrantes de los poderes republicanos. La sensibilidad sin efectividad es sensible-ría. Esta sin aquella es insostenible. Juntas, pueden recuperar la confianza ciudadana.

Las crisis que nos quedan (de los valores éticos, de las ideas políticas, de las prioridades nacionales y de las instituciones representativas y republicanas) son los consensos que nos faltan. No tengo dudas al respecto. La mera enumeración parece una montaña difícil de subir o un río difícil de cruzar. Es cierto. Pero nadie dice que debemos hacerlo simultáneamente. Eso sería imposible o insostenible. La clave

es ir paso a paso, recuperando confianzas mutuas que se han perdido. Muchos me dicen que, hoy por hoy, consensuar es una utopía. No obstante, volviendo a aquella frase de Bergoglio de hace 15 años, reafirmo que la utopía es uno de los dos polos de la creatividad histórica que nos hace falta. El otro es la realidad.

Parafraseando a Ignacio Ellacuría (1988), los argentinos necesitamos hacernos cargo, encargarnos y cargar la realidad. Hacernos cargo de la realidad significa asumirla tal cual es, con luces y sombras, tan imperfecta y contradictoria como nosotros mismos. Encargarnos de la realidad significa transformarla, ser innovadores, poner nuestros mejores pensamientos y nuestros mejores sentimientos al servicio de un cambio que sea gradual en el tiempo y en la forma, pero estructural en los contenidos. Cargar la realidad significa asumir los riesgos y, a veces, los costos de innovar, porque muchos quieren que todo siga igual. En contra de lo que se puede creer, la pandemia que sufrimos es la mejor oportunidad. Es aquí y es ahora.



# BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Arnoletto, E. J. (2004). *La gestión organizacional en la Administración Pública*. Córdoba: EDUCC.
- Bergoglio, J. M. (2005). *La Nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso*. Buenos Aires: Claretiana.
- Bergoglio, J. M. (2011). *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad*. Buenos Aires: Claretiana.
- Bergoglio, J. M. (2014). *Evangelii gaudium*. Buenos Aires: Santa María.
- Bergoglio, J. M. (2015). *Laudato Si'*. Buenos Aires: San Pablo.
- Bergoglio, J. M. (2020). *Fratelli Tutti*. Buenos Aires: San Pablo.
- Blomeier, H. (2006). "Editorial". *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, 9-10.
- Calderón Sánchez, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernalidad. En *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (págs. 59-77). Bogotá: Ediciones USTA.
- Carrera i Carrera, J. (2003). Mundo global, ética global. En N. G. Specchia, & G. Morello (Edits.), *Crisis, rupturas y tendencias: lecturas críticas de la globalización en la óptica de Cristianismo i Justicia* (págs. 217-257). Córdoba: EDUCCC.
- Carrillo Flórez, F. (2006). Instituciones democráticas de rendición de cuentas. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 129-165). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Castillo, C. (2017). Reinventar lo popular para enfrentar al populismo. *Diálogo Político*, 66-79.
- Conferencia Episcopal Argentina (2005). *La Doctrina Social de la Iglesia. Una luz para reconstruir la Nación*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.

- Consejo Episcopal Latinoamericano (2007). *Documento conclusivo V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe - Aparecida, Brasil, 13-31 de mayo de 2007*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.
- Consejo Justicia y Paz (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2016*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Crespo, I., Garrido, A., Carletta, I., & Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.
- Doistua, R. S. (2000). *Políticas de Ocio: Cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Ellacuría, I. (1988). *La superación del reduccionismo idealista en Zubiri*. El Salvador: ECA.
- Fara, C. & Veggetti, F. (2018). Comunicación de políticas públicas. En *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: manual de marketing y comunicación política* (págs. 115-136). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Germano, C. (2008). Opinión pública y gestión de gobierno. En *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: Manual de marketing y comunicación política* (págs. 45-59). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung / Asociación Civil Estudios Populares.
- Graglia, J. (2019). *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Graglia, J. E. (2017). *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Harari, Y. (2019). *21 lecciones para el siglo XXI*. Buenos Aires: Debate.
- IDD-Lat. (2016). *Índice de Desarrollo democrático de América Latina*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.

- Jarquín, E., & Echebarría, K. (2006). El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1959-2005). En M. J. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 1-19). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Kliksberg, B. (2008). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Martínez, A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 661-710.
- Mateo Díaz, M., Payne, M., & Zovatto, D. (2006). El apoyo de la opinión pública a la democracia en América Latina. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 297-331). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.
- Nazareno, M. (2004). Participación política. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay,... D. Scandizzo, *Índice de desarrollo ocal para la gestión* (págs. 155-173). Córdoba: EDUCC.
- Priess, F. (2002). Comunicación política en tiempos de crisis. En F. Priess (Ed.), *Relación entre política y medios* (págs. 95-116). Buenos Aires: Temas.
- Quaas, F. (2008). Economía Social de Mercado. En R. H. Hasse, H. Schneider, & K. Weigelt (Edits.), *Diccionario de Economía Social de Mercado: política económica de la A a la Z* (págs. 150-154). Buenos Aires: KAS.
- Ressico, M. F. (2010). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Riorda, M. (2004). Transparencia. En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, . . . D. Scandizzo, *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 131-151). Córdoba: EDUCC.
- Rodríguez Alba, J. (2018). Competencias éticas para el gobierno abierto y la administración relacional. En *Gobierno abierto y ética* (págs. 275-307). Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Buenos Aires: Taurus.
- Villoria Mendieta, M. (2018). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En

*Gobierno abierto y ética* (págs. 85-120). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Zovatto, D. (2006). Instituciones de democracia directa en América Latina. En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (págs. 241-263). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.

Zovatto, D. (2006). Regulación de los partidos políticos en América Latina. *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, 11-39.

Esta obra de José Emilio Graglia son dos libros en uno: por un lado, el del análisis y las recetas para que la Argentina no repita su karma; por el otro, el de las reflexiones más filosóficas sobre de dónde venimos y dónde estamos. Ambos coexisten en todos los capítulos y son consideraciones indivisibles, como un organismo integrado por cuerpo y alma, por razón y sentimiento, por órganos y psiquis.

José Emilio no se la hace fácil a los lectores, porque desde el vamos no acepta las antinomias fáciles de la zona de confort de cada uno. No se engancha con “es el... (peronismo, radicalismo, liberalismo, populismo) estúpido”, sino que rescata la esencia convocante de dos grandes corrientes: la popular y la liberal. No se acomoda tontamente en el planteo maniqueo, sino que ataca los excesos de ambas, sus malformaciones y las pone en el centro de la cuestión.

Así lista un esquema base de cuatro grandes consensos y los desarrolla con detalle, como si fuese un documento de unidad nacional más que un programa de gobierno. Si se me permite el exceso, José Emilio sienta unas nuevas “Bases”, cual Alberdi para el siglo XIX. Sin que se ofendan los alberdianos, lo cierto es que Argentina necesita sí o sí rediscutir cómo se organiza para aprovechar todo su potencial y encarar un camino de desarrollo con inclusión desechando antinomias contraproducentes. El modelo de 1853 se extinguió hace mucho, igual que el de 1946. Desde los 70 navegamos de crisis en crisis.

*Carlos Fara*

