

Soberanía ciudadana y presidentes en busca de hegemonía

Isidoro Cheresky

(prometeo)
libros

SOBERANÍA CIUDADANA Y PRESIDENTES
EN BUSCA DE HEGEMONÍA

Isidoro Cheresky

Soberanía ciudadana
y presidentes en busca
de hegemonía

(prometeo)
libros

Cheresky, Isidoro

Soberanía ciudadana y presidentes en busca de hegemonía / Isidoro Cheresky. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-8451-99-2

1. Análisis Político. 2. Ciencia Política. I. Título.
CDD 323.01

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección de galeras: Elda Morales y Liliana Stengele

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

Índice

Introducción	9
--------------------	---

PRIMERA PARTE

1.	
Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación	29
Los resultados de las elecciones de diputados y senadores de 2001 en una perspectiva comparativa.....	59
2.	
De la crisis de representación al liderazgo personalista. Alcances y límites de la salida electoral de 2003.....	71
3.	
Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político	107
Las elecciones legislativas de 2005 y el panorama institucional y político que habilitaron	124
4.	
Foco conceptual. La ciudadanía y la democracia inmediata	149
5.	
¿El fin de un ciclo político?.....	183
Las elecciones presidenciales de 2007	188
El conflicto agropecuario.....	206

SEGUNDA PARTE

6.	
Foco conceptual II. Mutación democrática: otra ciudadanía, otras representaciones.....	229

7.	Derrota electoral del kirchnerismo en las elecciones de 2009 y su ulterior recomposición	253
8.	La segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Las elecciones de 2011 y la evolución del giro “cristinista”	285
9.	Ciudadanía y gobierno cristinista. Actores, instituciones y espacio público.....	303
	El espacio público y la comunicación política.....	308
	El poder judicial atravesado por la rivalidad política, pero con eficiencia en contrarrestar el hegemonismo presidencial.....	316
	Sujetos socio-políticos. Sindicalismo, piqueteros y caceroleros.....	331
10.	La disputa por el poder: sucesión o alternancia	357
	Del kirchnerismo al cristinismo.....	372
	La nueva escena política hacia la mitad del mandato presidencial.....	378
	Oferta y resultados electorales de 2013.....	381
	Las elecciones 2015. La conformación de las fuerzas políticas rivales y de los candidatos presidenciales	388
	Bibliografía	423

Introducción

Este libro aborda el curso de la política durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner a través del estudio de las campañas electorales y sus resultados, así como de las decisiones de gobierno, y la presencia y gravitación ciudadana y popular en la vida pública y en su relación con el gobierno.

A la vez, tiene la ambición de identificar la mutación de la democracia que se viene experimentando en Argentina y en Occidente en las últimas décadas.

Cuando la presidencia de Néstor Kirchner se consolidó, en consonancia con el movimiento bolivariano impulsado por Hugo Chávez, invocó una pretensión “refundacional”, un nuevo comienzo para la Nación, cuyo logro inicial en el caso apuntó a la recuperación del crecimiento económico con la premisa de un gobierno ordenado (superávits gemelos: fiscal primario y del comercio internacional) y a promover una política redistributiva en favor de los trabajadores y los excluidos sociales (en salarios de convenio, en reducción de la informalidad, en planes sociales de “economía popular” y en subsidios de asistencia).

En la dimensión institucional los mayores logros fueron la reanudación de los juicios a los imputados por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura militar de los setenta y cuya tramitación había sido iniciada y luego cancelada y dada por concluida en los años ochenta, y por la abrogación del decreto del ex Presidente Carlos Menem del indulto y excarcelación otorgada a los miembros de las juntas militares. Asimismo, el gobierno impulsó una renovación con procedimientos de transparencia de la cuestionada Corte Suprema.

Por cierto, el contexto internacional favoreció el considerable incremento de las exportaciones agropecuarias que redituaban un ingreso regular de dólares a la economía y al fisco por el pago de una tasa; pero

fue decisivo el desendeudamiento resultado de una reestructuración audaz, e inusual por su alcance, de la deuda pública. La reducción en más de dos tercios del valor nominal de los títulos alivió considerablemente la situación fiscal argentina y sus consecuencias negativas para su equilibrio.

De modo que Kirchner, habiendo llegado al poder en circunstancias inusuales –pues fue proclamado presidente con el 22.24% de los votos cuando su rival Carlos Menem desistió de competir en el balotaje–, alcanzó gran popularidad a poco de iniciar su gestión por decisiones que por la amplitud de su eco positivo condujeron a una escena de poder unipolar, dejando poco espacio para los actores políticos opositores, algunos de los cuales incluso apoyaron puntualmente las principales decisiones.

Pero la concentración de poder y la arbitrariedad –la transferencia recurrente de capacidades legislativas al Ejecutivo, o la intervención al INDEC que dejaría al país sin estadísticas confiables, entre otras decisiones– tuvieron poca visibilidad crítica y en cambio amplia tolerancia ante el argumento del Presidente Kirchner, quien sostenía que el país se hallaba en el “infierno” desde la debacle del 2001 ponderando el decisionismo de su accionar como necesario para recuperar lo retrocedido y avanzar con una agenda pendiente.

Sin embargo, por ese entonces las propias aspiraciones de gobierno concentrado eran matizadas con frecuencia por el curso institucional en otros emprendimientos de este primer gobierno kirchnerista. Desconfiado de lo que entonces denominaba “pejotismo”, buscó aliados con una “transversalidad” que ofrecía un puente de ingreso al movimiento oficialista a los que habían militado en el izquierdista Frepaso, para ulteriormente hacia el final de su mandato promover la Concertación Plural. Ésta asoció a su movimiento a la mayoría de los gobernadores radicales sellando para las elecciones presidenciales de 2007 una fórmula “bipartidista” del Frente para la Victoria con Cristina Kirchner y el radical Julio Cobos.

La recuperación de bienestar en ese periodo incluyó una considerable reducción de la pobreza, aunque el núcleo duro de la misma se mantuvo. La informalidad de los asalariados disminuyó, aunque nunca fue menor a un tercio de ellos. Pero lo más notable ha sido el contraste entre la proclamada vocación nacional y popular y la colusión que se te-

jió, impulsada desde la cúspide del poder político, con los empresarios de la obra pública, pero también de las redes de energía, el transporte y algunas importaciones efectuadas por el Estado nacional con suministros para el servicio público. Los emprendimientos cartelizados no podrían ser simplemente calificados como corrupción. La tradicional “patria contratista” del pasado habría tenido comparativamente un alcance poco significativo.

La coalición de negocios comandada desde la cúspide del poder había asignado doble faz a áreas del Estado, de modo tal que los mismos funcionarios designados para atribuir licitaciones y controlar la ejecución de los contratos eran los encargados de la apropiación de fondos públicos que se guiaban por pautas informales pero constantes; a los precios de mercado se adicionaban los sobrepagos para las empresas cartelizadas que acordaban alternarse en la obtención de contratos, y la cuota del gobierno que era recibida por la empresa y entregada a los funcionarios como “retorno”. Esta era una red que transgredía por cierto la ley, pero se “institucionalizaba” guiada por lo acordado entre los involucrados. Esa “institucionalidad” en las sombras extendía esa práctica de despojo y disciplinaba, pues cada empresario se avenía a la lealtad corporativa del cartel: los funcionarios obedecían órdenes normativizadas de modo tal que esos actores podían pretender ser simplemente eslabones.

La descripción tomada de lo informado en la causa judicial en curso “Asociación ilícita”, da cuenta de lo indisoluble de las prácticas del Estado y de las del mercado e incluso de la primacía que tienen los poderes ejecutivos concentrados. Es el Estado quien regula al mercado con la salvedad de que la globalización ha complicado el funcionamiento de las economías dada la primacía del capital financiero internacionalizado.

Sin embargo, en cuanto al régimen político es posible diferenciar en el kirchnerismo dos períodos. La elección de Cristina Kirchner en 2007 con el caudal electoral justo para evitar el balotaje y ante una oposición dividida confirmaba ya que una mayoría del electorado no le era afín. El desenlace del conflicto con el agro que se prolongó por tres meses concluyendo con el rechazo parlamentario a la resolución 125 indujo un drástico cambio de rumbo en el gobierno. La pareja presidencial Kirchner y su reducido entorno acusaron el impacto, al punto de dudar sobre su continuidad en el gobierno y por entonces emergió la presun-

ción que era el fin de ese movimiento estructurado desde el poder. La denuncia de los intelectuales y militantes kirchneristas considerando que el conflicto agropecuario había sido el inicio y parte de un proyecto destituyente daba cuenta de una evolución conceptual. No se denunciaba una conspiración de hecho inexistente, sino el amplio cuestionamiento ciudadano que según los denunciantes desconocía la legitimidad de las decisiones de un gobierno surgido de las urnas. Por cierto, la derogación de la resolución 125 siguió un camino institucional y fue el Congreso el que no convirtió en ley una decisión administrativa. Pero también es cierto que ello sucedió porque los ruralistas y los amplios sectores urbanos que se sumaron procuraban vetar esa decisión y lo lograron. Según la interpretación que calificó ese proceso de “destituyente”, las movilizaciones ciudadanas y populares no podrían poner en cuestión las decisiones gubernamentales.

Y desde ese entonces el gobierno y el movimiento oficialista se embarcaron en un nuevo rumbo. Decisiones nacionales y populares impulsadas desde el gobierno, antagonismo ante las demandas o protestas originadas desde los movimientos ciudadanos y populares.

Pero la reconquista de la popularidad sería posible según el nuevo rumbo si se debilitaba o eliminaba a un enemigo que recién entonces pasó a ser tal pues hasta entonces había sido favorecido por decisiones en la atribución de distribuidoras de cable TV. Se emprendió una confrontación con el multimedia Clarín designado como el responsable de la derrota oficialista en el conflicto agropecuario por el rol de su diario y emisoras en el transcurso del mismo. Ese enemigo fue objeto de una prédica cotidiana que se incrementó cuando la nueva ley de medios fue sancionada en el Parlamento con el voto favorable de una parte de la oposición.

Desde entonces, la actuación explícita o implícita del gobierno delimitaba un “nosotros” y un “ellos”. El cuestionamiento de la concentración de los medios de comunicación era por cierto fundado, pero no eran esos los principales capitales concentrados, con los cuales el trato como se ha indicado era de otra naturaleza. Y aún luego del fracaso de la versión del oficialismo para las retenciones a las exportaciones, no hubo iniciativas que obstaculizaran a los fondos de inversión y otros productores en el sector agropecuario. Ello evidenciaba que el propó-

sito de la nueva Ley de Medios era un recurso para el dominio de la comunicación política.

De una gestión de gobierno aunque no muy institucional, que en los primeros años buscaba afirmarse en consensos y cooptaciones, se viró a una exaltación del autoritarismo presidencial que aún siendo por entonces electoralmente una primera minoría no admitía sufrir traspiés o derrotas. Sin embargo, en lo inmediato el electorado mantuvo mayoritariamente su afinidad con la gran movilización del conflicto agropecuario al que se habían sumado diversos sectores opositores. Las elecciones de 2009 pese al acento plebiscitario en apoyo al gobierno que se le insufló, dado que Néstor Kirchner encabezó seguido por Daniel Scioli la lista de candidatos a legisladores bonaerenses, concluyeron con un triunfo electoral de los adversarios al kirchnerismo, consignado este en los resultados nacionales como una minoría inferior a un tercio de los electores y sin mayoría en el Congreso.

En esas condiciones, el gobierno emprendió una ofensiva legiferante, destinada a acreditar su perfil nacional y popular y fortalecerse. Logró aprobar varias leyes con el voto aportado por una parte de la oposición que apoyó las iniciativas progresistas, aunque ulteriormente debiera sumarse a las críticas sobre su implementación. La más innovadora y abarcativa fue la Asignación Universal por Hijo. Pero también lo fueron reformas muy importantes por distintas razones, tal la ley de medios audiovisuales y la supresión de las AFJP rehabilitando la jubilación pública.

Si se cuestionaba el *status quo* del capitalismo, es decir la relación capital/trabajo, era para normalizarlo y también introducir algunas reformas: que no hubiese asalariados informales, aliviar la pobreza y que el desarrollo económico que se mencionaba, pero no se impulsó apropiadamente, absorbiera a los desocupados.

La ola bolivariana o el movimiento nacional y popular, como se lo llama en Argentina, estaba atado al pasado y por ello confiaba en un ejercicio autoritario del poder si era acompañado por políticas que favorecieran a los sectores populares. El vínculo amigo/enemigo puede instalarse en ciertas circunstancias extremas, pero no tuvo curso tan amplio en la medida en que si bien podía generar una confrontación entre los extremos no involucraba durablemente al conjunto de la sociedad.

Las consecuencias del conflicto del “campo” ilustraron la fluidez de los alineamientos. La movilización ruralista y ciudadana alentó la deserción en el oficialismo, en algunos casos momentánea, de diputados, senadores y del propio vicepresidente. Pero toda la estructura de poder estuvo conmocionada incluyendo a gobernadores, intendentes, sindicalistas y movimientos sociales. El gobierno experimentó una prolongada caída en la confianza pública, pero sin embargo logró recuperar la iniciativa y por cierto la fragmentación e impericia de los dos años en que las oposiciones tuvieron mayoría parlamentaria facilitó el reagrupamiento del kirchnerismo y el atractivo de Cristina Kirchner para las elecciones presidenciales 2011, que aparejaron la recuperación de la Presidencia y de la mayoría parlamentaria.

La segunda presidencia de Cristina Kirchner estuvo signada por la caída y estancamiento de la actividad económica; mantener el consumo popular como motor de la economía no era ya sustentable; se había ignorado el fomento a la inversión productiva aun en los años en que el país gozaba de solvencia. La retórica oficial no pudo mitigar las consecuencias de la caída de los ingresos salariales –los salarios reales a nivel nacional de los trabajadores registrados en el sector privado experimentaron entre 2006 y 2011 un crecimiento promedio del 3.8% anual, un total de 25.6% en esos seis años; entre 2012 y 2015 el crecimiento de ese mismo sector de asalariados había caído hasta el 0.1% (Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe)-; ni evitar la disminución en los fondos para subsidios y la ayuda social que así como la alta inflación afectó en mayor medida a amplios sectores sociales formales e informales.

A poco andar se activó la movilización sindical con paros generales –los primeros desde el acceso de los Kirchner al gobierno– y participación en la protesta callejera de las organizaciones sociales; a la vez, se sucedieron cacerolazos antigubernamentales multitudinarios, diferentes a los actos efectuados durante el conflicto del campo que habían sido desencadenados y convocados por un reclamo sectorial. Estos cacerolazos estaban signados por la negatividad que podía albergar descontentos variados, pero eran la reaparición del no sujeto ciudadano. Estas expresiones populares y ciudadanas daban cuenta de que el voto presidencial en 2011 no había sido un sólido reagrupamiento, por el contrario, el cristinismo promotor de movilizaciones menores y

el activismo de la propia Presidenta se desarrolló desde entonces en un contexto de aislamiento del gobierno.

Hubo moderados intentos de reversión de la política económica apuntando a disminuir la sobrevaluación de la moneda nacional y la inflación, pero esos amagues fueron congelados pues ya a mediados de 2014 se colocó en el centro de la prédica oficial la lucha contra los “fondos buitres”. La inversión de capitales productivos imaginada que no se producía fue dejada de lado y el consumo sostenido con la capacidad productiva instalada sin posibilidades de expansión por las restricciones a las importaciones, aparejaba entonces mayor déficit fiscal e inflación.

La emergencia de Sergio Massa como un nuevo actor líder de popularidad prefiguró una posible alternativa postkirchnerista. La lista de diputados del Frente Renovador con la que triunfó en las elecciones legislativas de 2013 en el distrito bonaerense logró la participación o el apoyo de intendentes kirchneristas que querían abandonar el barco, junto a dirigentes de otra filiación y notables, pero fue su ruptura con la Presidenta y sus ambiciones reeleccionistas el factor principal de su popularidad —en ese entonces— obteniendo una amplia mayoría electoral bonaerense, que incluyó 20 de los 24 distritos del conurbano, la que no podría ser explicada por la intervención de ningún aparato militante.

El descontento por las consecuencias del estancamiento no era tan solo por la inflación, el impuesto a las ganancias, los salarios estancados y la ayuda social en riesgo. El descontento se producía estando el gobierno empeñado en su confrontación con Clarín que no tenía gran eco popular y con la justicia detestada por Cristina Kirchner por aceptar medidas cautelares que retrasaban el desmembramiento del multimedios. Asimismo la Corte Suprema declaró inconstitucional un paquete de leyes de “democratización de la justicia” que de ejecutarse hubiesen posibilitado una ampliación de la hegemonía del gobierno de Cristina Kirchner o de cualquier otro. La tensión llegó al máximo con la acusación formulada ya a inicios de 2015 por el fiscal Alberto Nisman, con pedido de inicio de una causa judicial a la Presidenta, por haber promovido un Memorándum de entendimiento con Irán. Se la acusaba de complotar para eximir a los acusados iraníes de su responsabilidad en el atentado terrorista contra la mutual judía Amia y sacar la causa del ámbito judicial argentino.

La diversidad de conflictos institucionales y sociales, incluyendo la fractura del movimiento oficialista en los tiempos cristinistas, activó un espacio público diverso en el que los argumentos parciales de los candidatos presidenciales tardaron en llegar y eran menos audibles que la confrontación de negatividades: uno (Mauricio Macri) proponiendo que se desbaratara el continuismo del gobierno saliente y su movimiento porque su política había llevado al estancamiento y a la inestabilidad económicas, y el otro (Daniel Scioli) blandiendo la bandera de la salida al *impasse* económico, que ambos contendientes reconocían, pero sin dejarla en manos de los acusados de neoliberalismo, pues ello aparejaría la pérdida de las conquistas de los trabajadores y el incremento de la considerable pobreza existente.

En 2015 la disputa fue entre candidatos débiles en términos de popularidad y en una elección que concluyó en un resultado con escaso margen a favor de Mauricio Macri.

El actuar y votar de los electores deparó varias sorpresas, entre ellas la reversión en la primera vuelta de las expectativas inicialmente depositadas en Scioli a favor de Macri y la coalición Cambiemos y ello en buena medida por la consagración de una indudable líder de popularidad, María Eugenia Vidal, como gobernadora bonaerense. Esa primera vuelta evidenció el estancamiento del voto a Scioli, quien retrocedió ligeramente en relación a las PASO. Si bien Massa no ingresó al balotaje, retuvo su electorado de las PASO y anticipó el fraccionamiento de fuerzas en el futuro Congreso, pues daba cuenta de una tercera fuerza con peso.

Si tomamos en consideración los resultados de las PASO podemos percibir que un 40% del electorado no había votado por ninguno de los candidatos que llegaron al balotaje, y que en las coaliciones que apoyaban a uno u otro las reticencias eran explícitas y públicas. Es esa diversidad en el electorado la que favoreció la radicalización en la campaña del balotaje dando tanto predominio a los enunciados de descalificación al adversario.

El ciclo de los gobiernos kirchneristas ha sido generalmente considerado como una respuesta a la debacle del 2001, es decir, elecciones adelantadas con varios rivales de poco arraigo compitiendo y la consagración accidental de uno de ellos, Néstor Kirchner, que adquiriría popularidad desde el gobierno con iniciativas audaces que aparejaron

normalización, crecimiento y políticas distributivas. Desde el inicio el gobierno contaba con la desarticulación de los partidos preexistentes incluso del peronismo del que provenía. La agenda gubernamental abordaba lo esperado y lo inesperado, pero su éxito gobernando en solitario le proveyó una alta popularidad y ese fue su sostén para liberarlo de restricciones en el qué y cómo decidir.

Pero la ciudadanía emergió en variantes diversas y no forzosamente coincidentes, como un límite y un desafío, en lugar de las fuerzas políticas tradicionales.

Aun contando con el crédito de los primeros años, el gobierno debía revalidar sus títulos a partir de 2006 con actos y pronunciamientos en los que participaban los diferentes componentes del movimiento oficialista, pero resistiendo los requisitos mínimos de una estructura partidaria, la que hubiese limitado el alcance del verticalismo.

El Presidente y luego la Presidenta generaron un entorno de leales, contaron con el aval organizado del sindicalismo al menos hasta la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y de los movimientos sociales oficialistas. Pero el dispositivo organizacional permanente era provisto por el propio aparato de Estado, los gobernadores, los intendentes, heredados de lo que había sido el peronismo, y solo experimentó una cierta renovación en los años finales del ciclo. Este sector periférico del movimiento de administradores provinciales y locales lo integraban en su mayoría gestores de perfil ideológico desteñido que guardaban una lealtad variable y no eran afines a las desestabilizaciones que provocaba el rumbo nacional y popular que formulaba la cúspide gubernamental, pero eran leales a los recursos provistos en los años de prosperidad y al enraizamiento electoral del movimiento, mientras este perduró. La gestión, fuese buena o mala, se guiaba por un principio pragmático de permanecer en el poder, que en las intendencias del conurbano bonaerense era una tradición.

De modo que el movimiento oficialista Frente para la Victoria carecía de una estructura partidaria en sentido estricto, eran las posiciones en el Estado y los recursos que proveía lo que oficiaba como organización política gobernante.

El cristinismo contó con redes propias, de las cuales la más significativa era La Cámpora. El funcionamiento del gobierno y de las instancias dependientes que administran el cobro de impuestos, la recaudación y

pagos de jubilaciones y pensiones, la línea aérea de bandera así como los diferentes ministerios fueron organismos de permanente creación y renovación de empleos y contratos. La formación de agrupaciones políticas oficialistas –de arriba hacia abajo– se hacía posible porque la militancia puede ser la contrapartida requerida para la obtención de un empleo o de un contrato, lo que no excluye la militancia por convicción, pero que está también estimulada por la inserción en funciones públicas.

Sin embargo, el régimen democrático tradicional no podía ser capturado por un ejercicio del poder concentrado y vertical, porque la relación de los ciudadanos con el poder había cambiado, y aunque no prevaleciera una disposición participativa, el disciplinamiento hacia los gobernantes que habían sido electos se había disipado.

Cabe abordar anticipando los argumentos que se desarrollan en este volumen, los trazos de la nueva ciudadanía y la redefinición que apareja para la democracia.

Los Kirchner, como otros gobiernos bolivarianos, expresaron en sus inicios el descontento ciudadano y popular con el *status quo* y con la clase política que se sucedía, con variantes, en el poder. Pero en Argentina esa ciudadanía nueva, que dio legitimidad a un gobierno que nació electoralmente débil, ya había exhibido su autorreferencialidad en la debacle y el estallido del 2001. “Que se vayan todos” era la exteriorización del rechazo a los gobernantes y sus privilegios y a la ineptitud para prevenir una crisis de magnitud. Se evidenció también una latencia de la democracia directa o de la auto representación que tenía ya algunas raíces a nivel microsociales. Pero aun cuando proliferaron el asambleísmo y la deliberación barrial en Buenos Aires y algunas grandes ciudades, la sociedad no se movilizaba por una sociedad alternativa, aunque el rechazo a la representación y a la clase política eran el eje aglutinante. La movilización ciudadana, prolongada por varios meses, decayó, en tanto un gobierno transitorio concluyó con la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales.

Las elecciones de 2003 para parlamentarios ilustraron también la fragmentación política y el escaso entusiasmo por un candidato en particular, pero quien resultó electo se fortaleció en el gobierno sostenido por el veredicto favorable de la opinión.

De modo que el precedente de los gobiernos Kirchner estuvo signado por la ciudadanía en el centro de la escena y por ello debe entenderse que ella es el sustento efectivo de la legitimidad, por las urnas o por su expresión en el transcurso del periodo presidencial.

Los líderes de popularidad emergen porque pueden disputar un liderazgo en la arena ciudadana estableciendo una relación directa con los electores, y el personalismo es de por sí un crédito para quien compete. La dificultad que afrontan es instituir un sentido diferente al de sus rivales, lo que frecuentemente tiene como principal recurso la negatividad que es convocante porque el o los destinatarios del descontento – una situación social o económica, el rechazo *per se* a quienes gobiernan o a algún rival en particular– parecen más específicos que las promesas.

De modo que esta nueva ciudadanía nutrida por la hipervisibilidad y la hiperpresencia –provistas por los medios de comunicación tradicionales y nuevos– es libre y diversa y en consecuencia no se atiene al respeto de las autoridades tradicionales –no solo a las partidarias– y puede elegir y aún promover. Los *outsiders* emergentes son líderes que responden –dan sentido y forma– a un gran malestar o descontento que no es apropiadamente, o de un modo verosímil, abordado por la representación tradicional. Pero la dinámica de una campaña electoral puede revelar el descontento de sectores sociales desesperados por la situación que atraviesan o por el modo en que se la representan –*in crescendo* a lo largo de la campaña– e impulsar un *outsider* “extremista” que propone terminar con el estado de cosas denunciados y en primer lugar con los propios principios y recursos democráticos. Incluso en ciertas circunstancias promover acciones de violencia estatal y/o denunciar minorías étnicas o religiosas como parte de su acción de gobierno. El tipo de movimiento de negatividad es tal, pues lo que designa no es solo a una clase política que al representar adquiere un rango de privilegio sobre los semejantes, sino a una variedad de situaciones con frecuencia disimuladas o banalizadas por el sistema representativo (la inseguridad, la corrupción en gran escala), por lo que ciudadanos de tradición democrática y liberal pueden despolitizarse, retraerse sobre la preservación de sus existencias, ante peligros reales en algunos casos y en otros imaginarios, estableciendo un vínculo pulsional de soluciones drásticas a problemas complejos bajo la inspiración de ese tipo de líderes. Son los que mejor expresan su ira. La ciudadanía que está en el centro de

la escena puede también ante los desafíos contemporáneos buscar una cohesión de rechazo y negatividad en su seno procurando restablecer una ciudadanía auténtica, discriminando entre los propios y los ajenos según si se acreditan raíces nacionales antiguas, las creencias religiosas, la etnicidad, y buscar la preservación de una comunidad “comunitarista” cerrada en torno a sus pretendidos valores originarios y excluyente de toda hibridación.

Los ciudadanos de a pie, ni los más pobres ni los más solventes, son los depositarios acreditados de las virtudes cívicas o humanas. Aunque, por cierto, quienes están socialmente excluidos pueden virar de la pasividad a una movilización en vistas a un cambio pro igualitario pues son los perjudicados por el *status quo*.

De modo que el término ciudadanía, que es apropiado, recubre las diferencias socioculturales que contiene. Con frecuencia se emplean términos como “ciudadanía” o bien “movilización popular”, ambos términos se refieren a ciudadanos pero las modalidades de existencia y acción a veces se superponen y a veces difieren. Según Hannah Arendt es la acción la que une en la diversidad, comunica y da poder a las mujeres y hombres y en ese ir más allá de la mera reproducción de la existencia prevalece un sentido no privatista de la vida en común. Pero ella también sostiene que la fuerza, aunque no puede crear poder en el sentido mencionado, sí puede destruirlo.

Por cierto, se vive en un mundo en el que existen corrientes de opinión que sedimentaron con la experiencia de la vida en común y ellas siguen siendo, aun difusas, una referencia presente. Pero difícilmente la referencia a la justicia social, o bien a la civilidad y los derechos sean *per se* un parteaguas, pues son ya un patrimonio común de la gran mayoría o más bien son objeto de disputa por quienes dicen promoverlos. Por caso, los principios democráticos pueden tener una derivación antiuniversalista, que puede inducir a cuestionar quiénes son aquellos que tienen derecho a tener derechos. De modo que el consenso democrático puede ser desplazado por una reformulación antiliberal y antigalitaria de valores y principios en su universalidad, reinterpretándolos, lo que requeriría cambios de una radicalidad propia de una situación de excepción.

De modo que aunque lo notorio, lo que suele aparecer como más visible, son los liderazgos de popularidad de diferente vocación, en ver-

dad lo que se viene expandiendo, ante todo en detrimento del sistema de partidos y de la representación tradicional, es una nueva ciudadanía. Ciudadanía que a diferencia de lo que se designaba como pueblo no es un sujeto sino una arena de individuos y de grupos que son objeto de disputa entre los aspirantes a liderar y a gobernar.

El desapego de las pertenencias continuas en las actividades productivas y creativas, y la fluidez en sus alineamientos cuando participan de acciones políticas, es lo que hace de los ciudadanos individuales, junto a actores institucionales emergentes el centro de la escena pública. Por ello es posible que emerjan líderes de popularidad no solo imprevistos sino impensados, pues no se derivan de círculos de poder que retengan una autoridad tradicional eficaz propia de “los de arriba”, aun con los recursos que estos preservan.

Este es un dilema decisivo de nuestro tiempo, si esa libertad en que el modo de vivir juntos depende más que nunca de la vocación y las decisiones de los contemporáneos será soportable y llevará a la existencia de democracias con comunidad política, o si como ya lo advertía Tocqueville retraerá los individuos a la sola preocupación por la seguridad y la reproducción de la vida en sentido biológico, confiando el gobierno a un amo providencial y desechando toda participación en el sentido y el rumbo de nuestras sociedades, en el quienes somos, no identitario y excluyente, que es el que nutre la deliberación sobre la libertad, la igualdad, la solidaridad. Los humanos creadores y no tan solo reproductores biológicos, ¿serán característicos de nuestro futuro?

La relación de los ciudadanos con el poder es oscilante. La autonomía mencionada proviene de la distancia actual que considera a los representantes no solo como agentes funcionales y necesarios para la administración de la sociedad sino como una elite, una clase política con amplios privilegios inherentes a su posición y que puede ser arbitraria en sus decisiones pues ellas emanan de la voluntad del propio líder eventualmente acompañado por un círculo restringido.

En resumen, los electores designan gobernantes legales y los reconocen, pero no transfieren plenamente la soberanía en el acto electoral, esto es lo que sucede aunque no lo digan las leyes y contradiga las Constituciones; la condición ciudadana, pese a la diversidad de pertenencias particularistas que la subyacen, es de alerta y eventualmente de desconfianza persistente, lo que con frecuencia habilita el cuestiona-

miento de la legitimidad de los actos de gobierno que son sometidos al escrutinio público o incluso su pertinencia y por ello mismo la democracia deviene continua. Las principales decisiones de gobierno pueden ser desafiadas en su legitimidad y una movilización generalizada puede traducirse en veto. En ese contexto de movilización ciudadana pueden desagregarse representaciones de niveles inferiores, e incluso las instancias judiciales activarse e inhibir o vetar la ley o decisión promovida por el gobierno o el parlamento.

Esta dispersión del poder amplía potencialmente la libertad y el poder en el ámbito de las actividades públicas, pero también la incertidumbre. Muchos contemporáneos aun siendo críticos de la representación se retraen ante la eventualidad de adentrarse en los vericuetos de las decisiones políticas nacionales. La negatividad en parte descalifica la representación política, pero en parte también la requiere.

La ciudadanía en el centro de la escena conlleva la libertad de las personas en sus actos y en particular en su voto y da cuenta del grado en que la fuente de legitimidad (el pueblo en la tradición de las revoluciones democráticas) recupera una presencia activa. Ello constituye una expansión de la democracia tanto más significativa si el sustraerse a la obediencia o a la dependencia se extiende a sectores de la sociedad que se han encuadrado en una pertenencia partidista como requisito implícito o explícito para asegurar lo necesario para la sobrevivencia.

La referencia a la ciudadanía pone de relieve la pertenencia a una comunidad política, que tiene en común de ser iguales en derechos y de reconocerse entre sí como semejantes, pero alude a realidades diversas diferenciadas en la condición sociocultural. La fisonomía de la comunidad política en Argentina revela la variedad de estratos ciudadanos diferenciables en términos de la intensidad política e incluso del alcance de su autonomía. Por una parte, aquellos que participan regularmente en la comunicación política informándose y eventualmente opinando y están insertos en alguna instancia relevante de la vida pública, son los cotidianamente activos, y coexisten en esta franja de los “politizados” quienes son autónomos/independientes y quienes están encuadrados en redes partidarias o son altos funcionarios gubernamentales; en nuestra sociedad en conjunto son una franja minoritaria variable no mayor al 10% (alrededor de 3.000.000), pero que capilarmente permea al resto.

La mayoría de los ciudadanos puede ser reconocida como audiencia y abarca a los que son generalmente partícipes asistemáticos de la comunicación política, pero abandonan la pasividad, se involucran y se movilizan cuando se sienten concernidos por un conflicto o una decisión pública relevante. Su acceso a la información y con frecuencia la pertenencia a redes digitales, de afinidad ideológica o no, ha incrementado la gravitación de esta franja. De hecho cuando ella se moviliza hay cacerolazos, y ella genera también sujetos sociopolíticos por fuera de los tradicionalmente existentes.

Los sectores más carenciados de bienes básicos están abocados cotidianamente a asegurarse la sobrevivencia; pueden depender al menos parcialmente de las organizaciones sociales o de los punteros por reconocimiento o necesidad, y pese a ello su subordinación puede ser sobrellevada y adquirir cierta autonomía. Participan de esta sociabilidad que en parte se ha constituido como “economía popular”, pero son también audiencia de los medios públicos de comunicación, es decir que pueden sustraerse a un mensaje único.

El nuevo modo de representación por el que acceden al gobierno líderes personalistas se sustenta en la credibilidad de la renovación y ruptura con el *status quo* que prometen y esa desconfianza tiene sustento. Los partidos políticos remanentes y otras organizaciones son partícipes en grados variables del *status quo* y las críticas reformistas abundan en matices y no pueden ni cuentan generalmente con los recursos humanos para trazar otro rumbo. Custodian tradiciones que han perdido vigencia. El líder de popularidad es flexible pero puede ser contundente, puede definir un enemigo sobre todo en los inicios de su proyección a la escena nacional, pero su relación instituyente con la ciudadanía suele reconfigurarlo por disposición personal o por cálculo. Algunos de esos liderazgos han evolucionado especialmente en América Latina y quizás con émulos en Europa del Este hacia la expansión de un poder hegemónico y con la aspiración de permanecer en el poder de por vida.

Pero otros líderes de popularidad han dado vuelta el sistema representativo con vocación a reconstituirlo en un equilibrio con instancias públicas ciudadanas.

Esos nuevos representantes personalistas –los líderes de popularidad de vocación democrática– deben cogobernar con una ciudadanía que mantiene su distancia generando de hecho ámbitos de sociabilidad y

deliberación propios. Surgen líderes que concentran un enorme poder e introducen reformas que aspiran a mejorar la sociedad, a modernizarla, lo que parece implicar en nuestro tiempo abandonar o limitar el corporativismo conservador y fortalecer la comunidad política de modo que ella sea la fuente de seguridad y solidaridad, pues las corporaciones de toda naturaleza son defensivas o conservadoras. Sin embargo, muchos trabajadores experimentan la modernización e incluso cambios culturales como un desamparo, y aun la pérdida de un lugar en el mundo sin lograr una reformulación de sus proyectos de vida.

Los líderes emergentes aun depositarios de un crédito de popularidad personal pueden pertenecer o crear un colectivo político o si se quiere un partido de nuevo cuño, lo que contribuiría a una democracia continua con deliberación estratégica y a la vez moderaría el personalismo. No una nueva organización autorreferida sino un ámbito en que el programa renovador o modernizador, y el líder que lo representa en términos personalistas, conviva con pares con los que se elaboran políticas públicas, y esa evolución sería un trazo de una democracia continua en que el personalismo persiste, pero acotado y en que la identificación del rumbo político es explícita, mas sujeta a la relación de equilibrio con los poderes autónomos de la sociedad. Por cierto, la estabilización de una democracia en la que el poder está dividido, lo que implica que los ciudadanos no participan simplemente sino que cogobiernan, requiere más reflexión y observación de lo que sucede en las democracias occidentales en mutación.

La expansión de la ciudadanía podría evolucionar hacia una división del poder en nuevos términos, en la que la representación tradicional aggiornada coexista con un poder ciudadano con instituciones identificables que lo habiliten para el cogobierno, sin capacidades ejecutivas.

La organización de la comunidad política requiere de ámbitos institucionales firmes que habiliten y contengan la diversidad, y aseguren la gestión de los recursos para la vida y para la preservación de los derechos. Los gobiernos representativos y el Congreso, y las instancias superiores del sistema judicial a nivel nacional, albergan siempre más allá de la calidad moral de las personas que lo integran, privilegios y beneficios, pero son componentes ineludibles de la vida en común que los cambios hacia una democracia continua pueden acotar en su arbitrio.

¿Cómo contrarrestar el elitismo y limitar sus privilegios? La emergencia de observatorios ciudadanos y de comités de monitoreo extragubernamental de las políticas públicas con existencia autónoma inmersos en la ciudadanía, con dispositivos de consulta amplia, pueden acotar los referidos privilegios e inhibir un ejercicio arbitrario del poder. Este diseño proveería canales al descontento, y mecanismos de elaboración de decisiones; permitiría una participación activa a quienes se quieren involucrar en la deliberación y programación política y una instancia de acceso a quienes se interesan esporádicamente.

En síntesis, se trata de concebir un equilibrio entre el poder surgido de las urnas y el que emerge de la actividad ciudadana corriente. La animación de la vida y la comunicación política serían más sustantivas y la resolución de los conflictos podría resultar en acuerdos postdeliberativos, en plebiscitos o eventualmente en la disolución de las Cámaras y la convocatoria a nuevas elecciones si la talla de los desacuerdos lo merece.

La conflictividad es propia de la democracia y en períodos en que se está en busca de otra relación entre ciudadanos y elites, ella adquiere mayor relieve. La aspiración a la estabilidad, con cambios y reformas pero que den esperanzas de previsibilidad para las vidas individuales y grupales, es un componente de la normalidad política. Ni la desconfianza ni el estallido ciudadano serán desalojados pues se enraizan en las diferencias que atraviesan a la ciudadanía, pero el aparecer ciudadano o popular no debería generar relaciones amigo/enemigo ni inspirar acciones coercitivas. El punto es en qué medida la mutación en curso puede conducir a habilitar todos los canales de una ciudadanía que al menos en parte espera coparticipar del poder, en tanto que otra parte aspira tan solo según los casos a ser escuchada o satisfecha. La coparticipación gobernante incluye lo que venga de las redes sociales digitales y de los observatorios de la gestión (políticas públicas sectoriales) y de la política (leyes, poderes del Estado, iniciativas ciudadanas políticas).

Reconocimientos

El autor de este libro es Director, tributario del grupo de investigación “Las nuevas formas políticas” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos

Aires), e investigador principal del CONICET. Mi reconocimiento a los colegas que forman o formaron parte del equipo de investigación, a los becarios y a los asistentes; con todos ellos he participado en investigaciones que han estimulado mi propias indagaciones. A la par de esa labor en común, la creación y actividad de un Grupo de Trabajo CLACSO en coparticipación con muy destacados colegas de Latinoamérica acentuó una perspectiva comparativa, de la cual me he inspirado. Aunque este libro expone mis interpretaciones y conclusiones, no hubiese sido posible sin esos contextos de reflexión común. Con ellos hemos elaborado libros colectivos y Seminarios nacionales e internacionales, resultados de múltiples convenios de cooperación con instituciones de varios países. Debo mencionar asimismo la Cátedra de Teoría Política Contemporánea en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, a mi cargo durante años desde 1992, que requirió de una enseñanza concebida como el ejercicio del pensar la política y lo político, y que se hizo posible mediante la actividad no rutinaria de la cátedra contando con la participación de estudiantes cooperativos y replicantes que fueron otra fuente de estímulo para mí mismo.

He contado junto a mis asociados y becarios con el apoyo de instituciones que proveyeron recursos y control de su empleo, que hicieron posible nuestro trabajo de campo, la participación en los eventos mencionados y la publicación de una decena de libros colectivos y numerosos artículos. Los principales apoyos financieros para los proyectos argentinos provinieron de la propia Universidad de Buenos Aires y de la Facultad de Ciencias Sociales, del CONICET, de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, *Le réseau de coopération et d'action culturelle français*, la *Organisation Internationale de la Francophonie*, y del servicio cultural de la Embajada de Italia en Argentina. A todos ellos mi reconocimiento por haber seleccionado nuestros proyectos e iniciativas en contextos competitivos.

Finalmente, mi agradecimiento por la labor y la paciencia de quienes tanto contribuyeron en la relectura del manuscrito proponiendo correcciones, enmendando errores y sugiriendo cambios, Magdalena Garmendia y Marcos Falcone.

PRIMERA PARTE

1.

Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación¹

Las elecciones nacionales de 1999 y 2001 tuvieron una gran significación política e institucional, aunque la magnitud de la renovación de cargos en cada una de ellas haya sido diferente². Ambas fueron pletóricas en novedad política y provocaron directa o indirectamente un cambio en el poder. De modo que su análisis permite comprender la evolución de la vida política, de las instituciones representativas, de los partidos políticos y de la ciudadanía capturados por la crisis de representación.

Ambas elecciones ofrecen un contraste marcado entre sí más allá del poder institucional que estuvo en juego en cada caso. En tanto que la renovación presidencial hacia el final del siglo XX se hizo en un clima de esperanza y moderado optimismo que consagraba una alternancia en la que por primera vez un presidente peronista entregaba el poder a un opositor, las elecciones 2001 expresaron la frustración con el cambio político iniciado dos años antes, una frustración que también apuntaba

¹ Una versión de este texto apareció previamente en Cheresky, I. y Blanquer, J. M. (editores) (2003), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*, Homo Sapiens, Rosario.

² En 1999 se realizaron elecciones nacionales para la renovación de los cargos nacionales (Presidente y la mitad de la Cámara de Diputados, pero no de Senadores), gobernadores y legisladores provinciales, intendentes y representantes locales. En verdad, se trata de un ciclo electoral que se inició con las elecciones provinciales de Córdoba en diciembre de 1998 y concluyó en mayo de 2000 con la elección del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Pero el epicentro fue el 14 de octubre de 2001, fecha en que se llevaron a cabo elecciones nacionales para la renovación parcial de la Cámara de Diputados y para la renovación completa del Senado Nacional, que por primera vez se elegiría por voto directo de acuerdo a las modificaciones introducidas en la Constitución con la reforma de 1994.

a los dirigentes políticos en general y en particular a los candidatos de los partidos tradicionales.

En 1999 la pugna política giraba en torno a la experiencia de la década de los 90. Los gobiernos sucesivos de Carlos Menem habían cambiado la Argentina produciendo estabilidad monetaria y desarrollo económico en los primeros años, pero al precio de una integración dependiente en el mundo que finalmente había aparejado estancamiento y recesión y cuya cristalización era una deuda pública muy incrementada y un déficit fiscal considerable. En esos años las amenazas corporativas a la democracia se habían debilitado o esfumado, pero las prácticas institucionales eran deficientes, habiéndose extendido el decisionismo presidencial alentado por la diluida división de poderes.

El poder concentrado había posibilitado un arbitrio de los funcionarios que los llevó, en algunos casos, a dar cuenta de sus actos en los tribunales y acreditó en la ciudadanía la sospecha de una corrupción generalizada en las dependencias administrativas y políticas del Estado.

El Pacto de Olivos³, que facilitó la reforma de la Constitución en 1994, quedó como un símbolo de la capacidad presidencial de manipular y arrinconar a la oposición con el principal propósito de posibilitar su permanencia en el poder, lo que apareció reiterado y frustrado unos años después cuando el presidente Carlos Menem intentó reeditar su pretensión reeleccionista a espaldas de la Constitución que él mismo había reformado.

Después de la primera reelección de Carlos Menem, el descontento social se había incrementado alentando un reagrupamiento de la oposición, lo que se tradujo en la conformación de una coalición entre el Frente País Solidario (Frepa), naciente fuerza política de centroizquierda que había ocupado el segundo lugar en las elecciones presidenciales de 1995, y el centenario partido Unión Cívica Radical (UCR). Este conglomerado ganó por amplio margen las elecciones nacionales de renovación parlamentaria de 1997, pero ya entonces era perceptible que en él convergía un electorado heterogéneo constituido, por

³ Es el nombre que se le asignó al acuerdo establecido entre Carlos Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín que implicaba un compromiso bipartidista sobre el alcance de la reforma constitucional, según los términos acordados por ambos líderes y cuya precisión se lograría posteriormente por el trabajo de comisiones técnicas integradas por expertos de ambos bandos.