Globethics Repository



Poder hegemónico y alternativas políticas en Argentina [Hegemonic power and political alternatives in Argentina]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Cheresky, Isidoro
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-09 08:42:19
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219530

Nueva Sociedad Nro. 145 Septiembre-Octubre 1996, pp. 21-32

Poder hegemónico y alternativas políticas en Argentina

Isidoro Cheresky

Isidoro Cheresky: sociólogo argentino, profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Palabras clave: sistema político, reforma constitucional, presidencialismo, Argentina.

Resumen:
El cuadro político argentino ha sufrido grandes cambios en los últimos años. El bipartidismo tradicional se ha debilitado, quizá hasta su disolución definitiva, configurándose un sistema con partido hegemónico y una oposición que, en el actual contexto, no alcanza a articular una estrategia positiva de acumulación política. Este carácter reactivo de la oposición ha permitido controlar las tendencias más autoritarias del gobierno, pero constituye un enigma la forma como el radicalismo (la oposición cooperativa) o el Frepaso (una oposición más confrontativa) lograrán construir frente al peronismo una alternativa real de gobierno tanto para los sectores reconvertidos como para los excluidos del sistema.

En Argentina, la democracia es un régimen de reciente instalación. Y como tal, sus formas y costumbres políticas permanentes están en proceso de formación. Recién en 1983 comenzó un período de relativa estabilidad en el que se fue alejando la amenaza de la intervención militar mientras las principales fuerzas políticas se reconocían como adversarios legítimos en la lucha por el poder. Quizá lo más parecido a las grandes revoluciones que en otras latitudes indujeron la fundación de un orden político democrático, haya sido la hazaña de los derechos humanos. Por cierto, se trata de una fundación que no innova completamente, dado que desde el siglo XIX se contaba con una constitución republicana y con ciertas tradiciones conservadoras y liberales, conflictivas las unas con las otras.

La experiencia suscitada por la invocación de los derechos humanos fue un revulsivo surgido en plena dictadura militar (1976-1983), que cuestionó la naturaleza de un poder adueñado del gobierno y también de la vida de los ciudadanos, sin que la sociedad –incluida la mayoría de los dirigentes políticos– hubiese sido capaz de reaccionar en proporción a lo que

sucedía. El movimiento de los derechos humanos se desplegó entonces a espaldas de las fuerzas políticas y sociales sobrevivientes, y logró instalar en la visibilidad pública la desaparición de personas como un hecho inaceptable e ineludible, generando una reformulación de los principios que guían la vida pública.

La revalorización del orden político, y su arquitectura, pueden ser consideradas como una derivación de aquella ola inicial. La experiencia de afirmación de los derechos suministró un piso para la construcción de un encuadramiento político; sin embargo, en el proceso donde éste debía ser edificado intervendrían viejas creencias y nuevos desafíos. Precisamente, quizá el mayor problema haya radicado en que el advenimiento de una democracia plena se produjo cuando las formas tradicionales de la democracia entraban en decadencia. Antes que los movimientos políticos caudillistas terminaran de transformarse en partidos orgánicos y que se consolidaran instituciones que asegurasen la dispersión del poder, la sociedad entró en un ciclo de debilitamiento de las formas tradicionales de la democracia representativa.

Esta transformación produce una gran desmovilización política, cuando la participación en los asuntos públicos no parece que vaya a restablecerse en las motivaciones de la gente dentro del corto plazo. Pero, por otra parte, sobre la ruina de los lazos corporativos antes dominantes, se desarrolla una ciudadanía más informada y electiva. Se expande un nuevo personalismo massmediático, pero sometido al pronunciamiento de electorados que si bien no cuentan más con la relativa consistencia de las promesas, elaboran libremente sus preferencias teniendo en cuenta lo hecho por los gobernantes. Con todo, en sociedades como la argentina, de democracia reciente, los problemas que plantea la actual evolución de las formas políticas son diferentes a los de las democracias de larga data.

Un factor es la ya señalada debilidad de la tradición republicana. Sobre ese antecedente, cuya contracara fue el predominio populista, se ha apoyado la experiencia más reciente de gobierno, con procedimientos de excepción como recurso justificado por el apremio de la crisis económica. Es en esas circunstancias, una vez iniciado en 1989 el segundo período de gobierno del nuevo ciclo democrático con la presidencia de Carlos Menem, que comenzó a gestarse la posibilidad de que se estableciera un poder hegemónico. Un poder concentrado, poco propenso a rendir cuenta de sus actos y a argumentarlos públicamente, que para dar libre curso a su vocación decisionista no tropieza con otros poderes que lo limiten, logrando que las instituciones que podrían contrarrestarlo, como el parlamento y la justicia, pierdan atribuciones o se le sometan.

Esta evolución no se produce sin embargo en el contexto de una violación de los derechos políticos: se vota regularmente y no hay restricciones significativas a las libertades públicas. Esta concentración del poder se

sostiene en un reconocimiento mayoritario al ejercicio de un poder excepcional que se prolonga. No obstante, esta legitimidad es problemática. Las tensiones con el liderazgo gobernante no provienen solamente de la oposición, sino en buena parte de los propios partidarios del oficialismo, temerosos de que se desvanezcan los logros de la política económica y a la vez reacios frente al estilo decisionista de gobierno.

El poder hegemónico se ha podido afirmar ayudado también por la dificultad opositora para desafiarlo, que no ha sido capaz de aparecer como alternativa verosímil de gobierno asegurando la continuidad de los logros en la estabilidad económica y proponiendo alternativas políticas que capitalicen el descontento existente. Sin embargo, la incipiente crisis del bipartidismo parece abrir nuevo curso a la competencia política.

Excepción y decisionismo

La situación de excepción se reconoce por la suspensión de las leyes y normas que rigen la relación entre las instituciones, y las de éstas con la gente. La excepción derivada de la emergencia económica provocada por la crisis hiperinflacionaria de 1989, consistió en la cesión de capacidades legislativas al Ejecutivo, contando con el reconocimiento de la población. La excepción, sin embargo, se prolongó mas allá de la urgencia provocada por el desequilibrio monetario y de las reformas del Estado y de la economía que le sucedieron.

La situación de excepción se expresa en el aplanamiento de las relaciones sociales, cuya vida normal aparece también suspendida: se retraen los intereses y se acallan los conflictos sociales. El poder puede decidir con pocos condicionamientos y sin resistencias. Esta resignación de las identidades conflictivas, constitutivas de la sociedad, se produce en provecho de una lógica de supervivencia que refuerza los lazos de pertenencia por sobre los principios de división. El orden a establecer aparece como el interés común que relega el posicionamiento de cada sector. Este debilitamiento de los intereses inmediatos facilita el emprendimiento de transformaciones que en situaciones ordinarias son de difícil o imposible trámite. De este modo el estado de excepción genera una experiencia que asocia la producción de un orden y la eficacia en la gestión, a la suspensión de la deliberación y al desplazamiento de la representación en favor de la delegación.

Esta delegación es compleja. La situación de excepción implica confiar en quien está en el poder, haciendo de la capacidad de gobernar un valor independiente del rumbo político y aun de otros aspectos del estilo político. Pero en la situación de excepción creada en 1989-91 no sólo se suspende la deliberación institucional y social en favor de un poder concentrado, sino que éste emplea su capacidad de decisión para confiar en un saber. La tentación de considerar la buena política como una

techné es permanente, pero en la situación de excepción puede concretarse. Además, el técnico puede prevalerse de cierta neutralidad, en la medida en que su acción estaría fundada en el saber y no en la voluntad, lo que refuerza la legitimidad de excepción. Pero, en verdad, los técnicos permanecen como auxiliares de los gobernantes depositarios de la legitimidad. Ello es así porque la política como *techné* no ha prevalecido completamente. Todavía la representación deriva de la capacidad de configurar una imagen en la cual los ciudadanos se reconozcan, es algo construido y no la mera prueba de capacidades para administrar. Aun cuando están cada vez más en juego las relaciones de confianza basadas en las imágenes personales, éstas sintetizan representaciones más vastas que las contenidas en el reconocimiento de capacidades técnicas. Y ello sigue siendo cierto en la situación de excepción.

Puede sin embargo reconocerse una doble delegación, aunque el poder técnico aparece como derivado de una intermediación política ineludible. Las formas políticas desarrolladas en la situación de excepción tienden a devenir permanentes porque desde el punto de vista de la eficacia, la lógica dominante, parecen superiores. También puede percibirse un reordenamiento de los intereses. Las transformaciones crean una base de apoyo al nuevo orden. Los sectores sociales reconvertidos, aunque no hayan mejorado sus ingresos, son proclives a adherir a la experiencia de la que forman parte. Ello ha sucedido con la ampliación de la lógica de mercado, creando nuevos esquemas laborales, empresariales y de consumo. En cambio, para los sectores anterior o recientemente excluidos, si el nuevo ordenamiento se revela eficaz, permanecen relegados y buscan ser incluidos en redes de protección, es decir tienden a considerar su condición social como permanente y no traducible en demandas políticas[1].

Pero Menem ha logrado suscitar un sentimiento de confiabilidad que supera las consecuencias de las medidas adoptadas en la emergencia y que no reduce su alcance a la sumatoria de los favorecidos directos. Existe un amplio espectro de beneficiarios indirectos que simplemente consideran un bien el haber establecido un orden. El gobierno que piloteó la crisis ha transmitido precisamente la sensación de gobernar y satisfizo el requerimiento de autoridad[2].

---

[1] Vicente Palermo y Marcos Novaro: «Política y poder en los años de Menem», 1995, mimeo; al referirse a los pobres en el contexto contemporáneo lo hacen en estos términos: «Pobres que en lugar de demandar por poder y la atención de intereses específicos agregados sectorialmente, hallándose al borde de la marginación, demandaban protección y seguridad».

[2] Como señala Torre, «Vista desde esta perspectiva –como la superación de un impasse de raíz hobbesiana– se comprende que la salida de la crisis hiperinflacionaria sea buscada por medio de un recentramiento de la autonomía del Estado. Esto es, por una intervención que descansa en la aplicación de poderes de excepción (como los decretos

El sistema personalista tiene otros límites, puestos por cierto nivel de resistencia institucional. Aunque la concentración de poder ha sido grande y se ha incrementado a lo largo del tiempo sin que la reforma de la constitución haya atenuado esta circunstancia, las instituciones y en particular el Parlamento no pueden considerarse como completamente regimentados.

En cuanto a la ciudadanía, su apoyo mayoritario al poder que procura perpetuarse prolongando la situación de excepción no ha estado desprovisto de ambigüedad; su posibilidad de perdurar ha dependido en buena medida de las limitadas capacidades de sectores de la oposición para cuestionarlo[3]. El consenso tiene un componente negativo revelador de su vulnerabilidad. Se trata de una población aliviada por la estabilidad económica, aunque las condiciones de vida solo hayan mejorado para algunos, y sensible al argumento de la 'emergencia' o 'excepcionalidad' porque teme que cualquier cambio retrotraiga la situación al período hiperinflacionario. Pero, al mismo tiempo, tanto en los sectores más populares como en los urbanos independientes que apoyaron la política económica en vigor, se vislumbra una tensión con la figura presidencial.

La situación de excepción no cesa necesariamente al aventarse la emergencia que inspiró su declaración. El liderazgo sobre nuevas bases que construyó desde el poder el presidente Menem aspira a prolongarse. Su legitimidad del poder se basa en el éxito ante el desafío de la emergencia, gracias al cual ha podido sobrellevar el incumplimiento de las promesas iniciales. Este decisionismo, prisionero de la forma democrática, requiere de la manifestación de la voluntad popular para poder continuar. Pero la legitimidad construida sobre estas bases tiende a enfatizar el aspecto ratificatorio en la expresión de la voluntad popular, al punto de atribuirle a ésta una función plebiscitaria.

Esa relación simple se fue reafirmando en los años sucesivos a la declaración de la excepción suprimiéndose mediaciones y controles que «trabaran» o «retardaran» la ejecución de las decisiones políticas[4]. El obstáculo más difícil de sobrellevar para consolidar el poder hegemónico era el límite de permanencia en el gobierno establecido por la

---

de urgencia, las medidas provisorias), en el esfuerzo por despolitizar las decisiones y los conflictos invocando la racionalidad económica, en fin, en un mandato en el cual el ejecutivo presidencial se inviste y se nutre de esa demanda de gobierno a la que ya aludimos y que genera la propia crisis», en J. C. Torre: «América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles», Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 5/1991.

[3] V. al respecto mi artículo «¿Hay todavía lugar para la voluntad política?», Coloquio del Isen, 17-19/7/1995.

[4] Lo más significativo fue el cambio de composición de la Corte Suprema de Justicia aumentando su número de miembros. Pero también se sustituyó al Procurador General de la Nación, al Tribunal de Cuentas, a la Procuración del Tesoro, a la Inspección General de Justicia y a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

Constitución. Y en torno a la pretensión presidencial de obtener la reforma de la cláusula inhibitoria se tensaron lógicas opuestas de legitimidad política.

El argumento con el que el Ejecutivo impulsó la necesidad de reforma iba a lo esencial, sosteniendo que si el presidente en ejercicio no podía presentarse a la reelección se hallaba proscrito. De modo que la constitución debía adecuarse al pretendido reclamo democrático de igual comparecencia ante la voluntad popular. Aunque lo que se pretendía era la posibilidad de un segundo mandato, el principio invocado no daba base firme a ningún límite de permanencia en el poder supremo.

Reformar el artículo no reeleccionista requería previamente afrontar otra restricción, puesto que la necesidad de la reforma solo podía emprenderse legalmente con el voto afirmativo de los dos tercios de los diputados y senadores[5]. Esta disposición constitucional está impregnada del espíritu según el cual la Constitución es el objeto de un acuerdo amplio y cualquier reforma debía ser emprendida sobre la misma base; es decir que excluía la simple expresión de la voluntad popular mayoritaria. Sin embargo, la dinámica que llevó a la reforma de la Constitución se desplegó hasta amenazar con el recurso al voto popular, y el principal partido de oposición fue incapaz de resistir a la misma[6].

El pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín en nombre de justicialistas y radicales, fue forzado por la amenaza de avanzar en la reforma invocando la voluntad popular en detrimento de las formas institucionales. Al firmar ese pacto, el jefe del radicalismo produjo un giro completo en su posición que, hasta ese entonces, había sido de acérrima crítica al autoritarismo del gobierno[7]. Este pacto inició un encadenamiento de actos que reforzaron el personalismo político y continuaron la invocación de la voluntad popular o su representación contra los procedimientos institucionales establecidos.

---

[5] Uno de los temas de polémica cuando el proyecto de reforma llegó al Parlamento fue el de interpretar si se trataba de los dos tercios de los legisladores presentes en el recinto o de los legisladores totales.

[6] De hecho, después que el justicialismo triunfara en las elecciones del 3 de octubre de 1993, el gobierno había convocado para el 21 de noviembre a una consulta popular referida a la reforma de la Constitución.

[7] El radicalismo conducido por Alfonsín encaró desde 1989 la oposición a Menem con el esquema de los años 80, identificando su propia fuerza política como la mejor encarnación de los ideales democráticos y cuestionando al nuevo poder por su presunta propensión autoritaria. Este diagnóstico le impidió comprender los requerimientos de orden provenientes de la sociedad y el aval con que contaba el estilo decisionista. Por cierto, era sumamente difícil para la oposición encontrar su lugar en una situación en que los actos de gobierno ordenadores concitaban un gran consenso. La oposición radical desconoció los éxitos de la política económica pareciendo así retacear su acuerdo a lo que era percibido como un logro colectivo.

El acuerdo fue sellado por un arreglo entre jefes, que luego llevaron su decisión a las instancias partidarias. Esto fue particularmente notorio en el caso del radicalismo, colocado repentinamente ante una rectificación de rumbo. Pero, aún más, el pacto tuvo como rasgo definitorio el establecerse sobre bases indefinidas, puesto que invocando el precedente del acuerdo entre Alfonsín y Cafiero de 1988, libraba la reforma a lo que elaboraran los expertos designados por los jefes. La convención partidaria debió avalar el compromiso de Alfonsín, que dejaba al partido con una capacidad de maniobra muy restringida y que derivaba la sustancia del acuerdo a lo que surgiera de negociaciones pendientes[8].

De este modo, las reformas no fueron discutidas ampliamente por los partidos políticos. Tampoco el Congreso discutió las principales, al adoptar literalmente el texto acordado por los expertos e incluirlo en el articulado de la ley de necesidad de reforma. Esta ley obligaba a votar por si o por no, sin posibilidad de tratamiento desagregado, un conjunto de artículos que incluían el que habilitaba la reelección y una serie de reformas supuestamente destinadas a atenuar el presidencialismo, asegurar la autonomía de la justicia y obtener ciertas gratificaciones para la oposición, que el radicalismo había propuesto a cambio.

Aunque la Asamblea Constituyente deliberó sobre los puntos no incluidos en la cláusula cerrojo, la adopción de la reforma fue una experiencia que involucró a la oposición radical en un acuerdo para transformar en meramente formales los diferentes momentos institucionales, reduciendo la deliberación al mínimo.

El efecto principal de esta experiencia parece haber sido el debilitamiento de la oposición, habiéndose integrado una parte del radicalismo al estilo político del partido dominante, y otro sector apartándose en disidencia. Este último y una nueva fuerza política emergente que canalizó en parte el descontento de los sectores opositores de la ciudadanía, no fueron suficientes de todos modos para frenar los progresos de la estrategia hegemónica.

La reforma de la Constitución

La reforma constitucional fue provocada por el deseo presidencial de prolongar su mandato, pero la posibilidad estaba planteada desde el momento en que, en los años 80, algunos dictámenes del Consejo de Consolidación de la Democracia propiciaban la introducción de un sistema «mixto» de gobierno. Esta propuesta estaba en contradicción con la

[8] La resolución que aprobó la convención radical establecía en su punto primero «Instruir a los legisladores nacionales de la UCR para que voten positivamente el proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma de la Constitución sobre la base de las tratativas ya iniciadas y los acuerdos a los que finalmente se arribe»; el texto completo de esta resolución en Raúl Alfonsín: *Democracia y consenso*, Corregidor, Buenos Aires, 1996.

postura de los justicialistas, entonces favorables a la continuidad de un presidencialismo puro.

El interés de Menem era modificar el artículo referido a la reelección, y para ello estaba dispuesto a conceder ciertos reclamos del radicalismo salvando la intangibilidad del poder presidencial. Diferentes razones llevaron a ambas partes a la mesa de negociaciones, el justicialismo obtuvo lo esencial de lo que buscaba. En cuanto al radicalismo, cuya proclamada pretensión era un presidencialismo atenuado que desconcentrara el poder e hiciera menos frágil el régimen político, no parece haber alcanzado sus objetivos –al menos inmediatamente. Obtuvo, en cambio, cierto rol institucional en tanto oposición a través de la creación del tercer senador (por la minoría de los distritos) y la Presidencia de la Auditoría General de la Nación.

En cuanto a los efectos de la reforma en el régimen político, hay algunos aspectos que pueden evaluarse mientras otros dependen de ser completados por leyes parlamentarias.

El presidencialismo vigente no parece haber sufrido cambios significativos. La figura del jefe de Gabinete carece de suficiente entidad como para que se vea afectado el carácter unipersonal del Ejecutivo. La firma de decretos de necesidad y urgencia y la delegación legislativa como capacidades del Ejecutivo abren las puertas al poder discrecional del presidente amparado en la imprecisa justificación de «circunstancias excepcionales». No está bien definido el control parlamentario en esta área; los decretos de necesidad serán sometidos a una Comisión Bicameral en el plazo de diez días posteriores a haber sido emitidos, pero el alcance y las consecuencias de esta intervención no está aún estipulada y se establecerá por ley.

Finalmente, la intención de asegurar la independencia del poder judicial a través de un procedimiento innovador para la designación de jueces ha desembocado en un dispositivo de tres momentos que puede favorecer la ingerencia partidaria en las designaciones, tanto más cuanto que la selección inicial, presuntamente más profesional, efectuada por el Consejo de la Magistratura se vería desnaturalizada al fijarse su composición por ley[9].

En lo inmediato, el conjunto de estos cambios no afectan la estrategia hegemónica presidencial, sino antes bien parecen institucionalizarla. Esta interpretación se refuerza por la forma definitiva que adoptó el artículo 90 referido a la reelección presidencial: «El presidente y el vicepresidente

[9] El procedimiento constitucional establece que el Consejo de la Magistratura somete una terna al Presidente, de donde éste seleccionará al nominado. Finalmente, el Senado debe dar su acuerdo.

duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelectos o sucederse recíprocamente por un sólo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no podrán ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período». En la redacción de esta última frase, el justicialismo logró alterar el enunciado explícito del pacto de Olivos y lo estipulado en la ley de necesidad de la reforma[10].

Así, por una modificación subrepticia de lo pactado, alguien podrá hacerse elegir dos veces consecutivas alcanzando ocho años continuos y luego de un intervalo de cuatro podría reanudar el ejercicio de la función presidencial, y así sucesivamente. Es decir, podría controlar de por vida el poder político si lograra mantenerse en la dirección de una fuerza hegemónica en los intervalos entre los mandatos de ejercicio de la presidencia. El conjunto de la reforma efectuada, al menos en cuanto a sus consecuencias inmediatas, parece inspirada por el espíritu que se deriva de esta cláusula.

La limitación de los mandatos es un principio generalizado en los regímenes políticos, particularmente en los presidencialistas, como modo de preservar cierta igualdad política[11]. El control prolongado del poder asegura un acceso privilegiado a recursos políticos y forma un bloque de beneficiarios e interesados en la continuidad de los gobernantes, e incluso traba la competencia política en el seno del partido dominante. En estas circunstancias, el poder tiende a encarnarse más aún en una persona y la democracia deviene en consecuencia cada vez más restringida, en la medida en que la renovación en el poder ejecutivo cada vez es menos posible. El límite temporal al ejercicio del poder es una protección contra la cristalización de una desigualdad política, que a su vez crea propensión a la arbitrariedad del poder. Ciertamente, aun en plena democracia la igualdad política es relativa, puesto que existen desigualdades constitutivas como las hay en la economía o la cultura; pero aun siendo relativa, la igualdad política es esencial para la democracia.

Sin embargo, no todas las reformas efectuadas pueden ser subsumidas en un mismo juicio crítico. La significación de algunas de ellas debe ser apreciada en la perspectiva de los cambios que se están produciendo en las sociedades democráticas. La concentración del poder, que es el rasgo mas discutible del sistema institucional argentino tal como se perfila, no puede ser explicado simplemente por la vocación hegemonista del poder

---

[10] En estos documentos se indicaba tan solo «Reducción del mandato presidencial a cuatro años con reelección inmediata por un solo período, considerando al actual mandato presidencial como un primer período».

[11] De los países latinoamericanos sólo Nicaragua, Paraguay, Perú y Argentina contemplan la reelección inmediata; la mitad de los restantes la prohíben en absoluto; v. G. Sartori: *Comparative Constitutional Engineering*, New York University Press, Nueva York, 1994.

actual, aunque éste le da una inflexión particular. La ampliación de las potestades del ejecutivo responde a una tendencia que se verifica en otras sociedades democráticas y que ha sido justificado en nuestro país[12].

El problema que plantea la reforma efectuada, considerado desde esta perspectiva, es más bien el de la indefinición en las atribuciones excepcionales del Ejecutivo y en su control. Ello podría acarrear, al ser emitidas las leyes complementarias, un rol marginal para el Congreso favoreciendo un uso inmoderado de esas prerrogativas por parte del Ejecutivo. Desde el punto de vista institucional, lo que parece más inquietante aún es la incerteza sobre la evolución del poder judicial. La existencia de un cuerpo independiente abocado a la custodia de la Constitución y a la aplicación de la ley es problemático en todas las sociedades democráticas, puesto que este cuerpo se integra a partir de decisiones de otros poderes. Lo que parece afirmar mejor su existencia es la primacía, en su integración y reproducción, de criterios corporativos, es decir, la autorreproducción de los jueces. Esta alternativa encierra peligros de autonomización aristocrática, pero parece la más conveniente en el caso de países poco propensos al respeto de las formas en razón de sus tradiciones.

La otra salvaguarda ante la concentración del poder es la expansión del espacio público deliberativo. El rol de los medios de comunicación ha sido decisivo en ampliar la información y en llevar a la luz pública lugares presuntamente públicos pero anteriormente protegidos por el secreto o la intimidad[13]. Algunas de las nuevas disposiciones constitucionales alientan la deliberación al obligar o incitar a los funcionarios a la producción de informes y a la realización de controles[14].

Vista en conjunto, la reforma de la Constitución evidencia también la huella de los intereses circunstanciales que estaban en juego. Muchas de las soluciones institucionales tienen la hibridez característica de materias

---

[12] Así, Jorge Vanossi sostiene que el sistema parlamentarista «sería el gran aliado para el mantenimiento del *statu quo*, cuando un país esta necesitado de cambio y de transformación, lo cual significa fuerza de iniciativa para alcanzar la aprobación de los programas y las normas que implementan los programas», a la vez que considera a los decretos de necesidad y urgencia como un dato del derecho constitucional contemporáneo; cit. por A. M. García Lema: *La reforma por dentro*, Planeta, Buenos Aires, 1994. Por su parte, Palermo y Novaro sostienen que «La gestión gubernamental en contextos críticos exige a veces medidas cuya efectividad depende de una resolución repentina y no prevista por parte de los sectores afectados. Los decretos de necesidad y urgencia satisfacen este requisito, que desde luego no podría ser cubierto por un tratamiento parlamentario. En ese sentido el gobierno de Menem no innovó...», ob. cit.

[13] Este rol de los medios ha sido por otra parte abundantemente criticado por otras consecuencias negativas para la vida política; cf. G. Sartori, ob. cit.

[14] Por ejemplo, la obligación del jefe de Gabinete de concurrir mensualmente al Congreso.

en las que ha habido concesiones mutuas aunque no equivalentes. El caso mas característico es el del jefe del gabinete de ministros.

Pero también es visible en el peculiar sistema de ballotage adoptado para las elecciones presidenciales, que fija un umbral del 45% de los votos válidos y en algunas circunstancias un porcentaje inferior para consagrar desde la primera vuelta un ganador[15]. Idealmente, la característica central del sistema de doble vuelta es que el elector vota dos veces, cada vez con información e intenciones diferentes. Ello supone que en la primera vuelta se fomenta la diversidad de candidaturas porque hay una disponibilidad del electorado para emitir un voto 'libre' de restricciones de cálculo. La segunda vuelta comporta un voto con conocimiento, puesto que ya se han expuesto las posibilidades de cada uno de los candidatos. En este segundo sufragio interviene tanto una elección positiva como una negativa[16]. Pero, tal como el procedimiento ha sido concebido, en la Argentina no se posibilita una plena libertad en la primera vuelta. El sistema adoptado es un híbrido difícil de descifrar, que resulta de una tensión entre un partido hegemónico –cuyo anhelo es ganar en solitario, y en consecuencia deben crearse las mejores condiciones para lograrlo en la primera vuelta–, y un partido minoritario que tiene la esperanza de provocar una segunda vuelta en la que sea expresión de una coalición implícita con posibilidades de éxito. Es difícil identificar en el sistema establecido un principio objetivo desligado de los intereses de coyuntura[17].

Sin embargo, la Constitución no está concluida; en la convención constituyente se inició un proceso de reformas que debe ser continuado con las leyes a sancionar por el Congreso para complementar varios artículos. Esta participación parlamentaria en su elaboración le da a la Constitución un carácter al menos parcialmente flexible y crea la posibilidad de un proceso de reforma permanente[18]. Este proceso se

---

[15] Cuando un candidato hubiese obtenido al menos el 40% de los votos y más de 10 puntos de distancia de su inmediato rival, será también considerado ganador y no habrá segunda vuelta.

[16] V. al respecto G. Sartori: «With one shot the voter shoots very much in the dark; with two shoots he or she shoots, the second time, in full daylight» (ob. cit.). Para D. Sabsay y J. M. Onainda el empleo de este sistema en el contexto de un régimen presidencialista produce resultados negativos, «El 'ballotage' incorporado a esta mecánica no puede sino exacerbar tanto la concentración del poder en manos presidenciales, como las dificultades para el logro de acuerdos interpartidarios» en *La constitución de los argentinos*, Errepar, Buenos Aires, 1994.

[17] No puede ignorarse los antecedentes del «ballotage» en Argentina, que están asociados a la esperanza de una gran coalición que derrotara al peronismo. Con ese sentido fue incorporado en la reforma constitucional de facto de 1972, pero esa finalidad se vio desbaratada en las elecciones de 1973.

[18] Toda nueva mayoría estará tentada de modificar las disposiciones constitucionales que la perjudiquen. Las leyes complementarias que promulgue el Congreso podrían ser ulteriormente derogadas o reformuladas. V. G. Bidart Campos: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1995.

inscribe en un espíritu diferente que el contemplado inicialmente en la Constitución, no solo porque de hecho le otorga al Congreso capacidad constituyente, sino porque la mayoría requerida para tales leyes es absoluta y no de dos tercios como para la reforma ordinaria[19].

El radicalismo, al dejar inconclusas las cláusulas en las que no pudo llegar a un acuerdo con el justicialismo, confiaba en continuar las negociaciones en el Congreso, subestimando la posibilidad de que el oficialismo contara con mayoría propia como en verdad sucede desde la renovación de las Cámaras producida en 1995[20]. Como este pronóstico fue erróneo, las leyes complementarias están ahora libradas al arbitrio de la mayoría justicialista. De modo que el giro que tome la continuación de la reforma dependerá de la evolución de eventuales planes reeleccionistas del actual mandatario o de su relación con su eventual sucesor y de la medida en que los legisladores oficialistas hagan prevalecer sus intereses de cuerpo u opiniones, o se plieguen a una estrategia hegemónica comandada desde el ejecutivo. En todo caso, la flexibilización constitucional favorece las posibilidades de consolidación de un poder hegemónico y crea una base inestable para la vida política[21].

Se ha especulado sobre la posibilidad que en el largo plazo las instituciones consagradas por la Constitución reformada contribuyan a la profundización de la democracia y a su estabilidad. Por supuesto, hay aspectos de la reforma que aquí no se han considerado y que revisten un progreso, como las convenciones internacionales de derechos humanos, el defensor del pueblo, la consulta popular y muchas otras innovaciones. Pero el futuro del régimen político está cifrado en la organización de los

---

[19] Por cierto, los convencionales constituyentes deciden las reformas a introducir por mayoría absoluta, pero han sido específicamente habilitados para ello por una ley del Congreso que requirió los dos tercios de cada una de las Cámaras. Los convencionales sesionan y aprueban un texto que es inmodificable hasta una nueva reforma según el procedimiento especial establecido. En cambio, las leyes complementarias que votarán los legisladores tendrán rango constitucional pero podrán ser derogadas o reformadas indefinidamente por mayoría absoluta.

[20] Refiriéndose a las leyes que deben completar la reforma, uno de los principales negociadores del radicalismo las consideraba del modo siguiente: «La exigencia de una votación afirmativa como la indicada (la mayoría absoluta sobre la totalidad de los miembros de cada Cámara), difícilmente pueda ser cumplida por una sola fuerza política. Esto es, precisamente, el objetivo constitucional: obligar a que ciertas decisiones –con permanencia temporal– sean resultantes de un consenso entre varias fuerzas políticas, de modo que ponga a los institutos incluidos en esa clase en una franja de rigidez 'intermedia' porque, con ser una exigencia muy inferior a la necesaria para reformar la Constitución, se ha previsto para la sanción y el cambio de ciertas leyes una rigidez mayor a la ordinaria», en Horacio D. Rosatti et al.: *La reforma de la Constitución*, Rubinzal - Culzoni Editores, Buenos Aires, 1994.

[21] Para Catalina Smulovitz, la mencionada flexibilidad crea la posibilidad de reformas autoritarias; v. «Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones» en Carlos Acuña (comp.): *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Argentina, 1995.

poderes principales, y en particular del gobierno. Aun en este ámbito hay innovaciones positivas como la autonomización de la ciudad de Buenos Aires, cuyas autoridades no son ya designadas por el presidente. Es posible que en el futuro también ciertas formas de control sobre los actos administrativos se mejoren. Pero la idea de que se ha atenuado el presidencialismo, y en particular que el jefe de gabinete podría ser una pieza de negociación en caso de que el presidente no contara con mayoría propia, es infundada puesto que las limitadas atribuciones del nuevo cargo parecen excluir la figura de una cohabitación a la francesa[22].

El futuro de la democracia estará sin duda condicionado por la experiencia de la reforma y por el contenido de la misma, pero hay otro aspecto de la vida pública, la escena de las fuerzas políticas, que pesará también y con cierta independencia de las formas constitucionales, en la configuración de ese futuro.

¿Crisis del bipartidismo?

En las elecciones convencionales constituyentes de 1994 y más nítidamente en la elecciones generales de 1995 con el segundo lugar ocupado por el Frepaso, se esbozó una fractura del tradicional bipartidismo argentino. Por el momento, el pluripartidismo es más un dato electoral que una realidad institucional, puesto que la tercera fuerza emergente cuenta con una representación parlamentaria relativamente reducida y no tiene un control significativo de poderes locales[23]. Sin embargo, esta novedad parece provocar cambios significativos en la escena política y particularmente en el campo de la oposición. La fuerza emergente, surgida en el espacio público y conformada en torno a un liderazgo personalista (el del diputado ex-peronista Carlos «Chacho» Alvarez), sin soporte en un movimiento social como fue el caso de las otras fuerzas políticas principales en sus orígenes, se formó y expandió a partir de la crítica al gobierno en cuanto a su concentración de poder, el estilo presidencial y la corrupción[24]. Por sus orígenes, se aparta del antagonismo clásico entre peronismo y antiperonismo, lo que le permite aspirar a una redefinición de los alineamientos electorales, compitiendo en ambas direcciones. Por una parte, pretende constituir una oposición más intransigente, ajena a las prácticas cooperativas en las que se

[22] Es la hipótesis que evoca Smulovitz, quien cita también a G. Molinelli. El propio Alfonsín en su reciente *Democracia y consenso* considera esa posibilidad.

[23] Aun como dato electoral existe un desfasaje entre el arrastre que tuvo su candidatura presidencial respecto al resultado de sus listas de diputados, diferencia que se acentúa respecto a las candidaturas locales. El radicalismo, que fue relegado al tercer puesto en la competencia presidencial, conquistó sin embargo el gobierno de 464 pueblos y ciudades y cinco gobernaciones. La excepción la constituyen la Capital Federal donde en varias elecciones consecutivas triunfó el Frepaso, y la ciudad de Rosario.

[24] El personalismo se resumía casi exclusivamente en la figura de Chacho Alvarez como encarnación de la nueva fuerza. Esta situación fue variando, pero dentro de un esquema de emergencia de personalidades que se disputaban la representación del Frepaso.

involucró el radicalismo desde el pacto de Olivos. Pero, por otra parte, se considera apta para absorber desprendimientos de ambos partidos tradicionales.

El radicalismo, en crisis desde el pacto de Olivos, se encontró todavía más cuestionado al ser relegado a un tercer puesto en las elecciones nacionales de 1995. Sin embargo, continúa atravesado por el dilema entre una oposición cooperativa –que toma al pacto de Olivos como el inicio de una asociación subordinada con el poder, con aspiraciones a ocupar ciertos lugares institucionales e incidir en la perspectiva de un cambio de política económica– y una oposición confrontativa.

El cambio de la escena política afectó también a un justicialismo que, favorecido por la débil oposición tradicional, ha tendido a ocupar toda la escena política con sus conflictos internos. La puja entre los dos referentes principales del gobierno (el presidente Menem y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde), a lo que se suma las tensiones con otros precandidatos que se perfilan para las presidenciales del 99, configuran un panorama donde parecen estar contenidas eventuales rotaciones en el poder. Ante este cuadro, hasta hace poco los afectados por tales enfrentamientos difícilmente podían concebir un futuro político fuera del justicialismo. Ahora, la emergencia de una tercera fuerza que aspira a un mayor compromiso con los postulados de justicia social, aunque sea mas crítica del poder parece más apta para fomentar alianzas o cooptaciones[25].

De este modo, cada una de las identidades políticas se halla afectada por esta evolución de la escena política. La mayor interrelación que existe entre ellas se debe al debilitamiento de las identidades, más cerradas en el pasado. Sin embargo, podía suponerse que la evolución de los movimientos políticos tradicionales (siendo el más característico el peronismo, aunque también el radicalismo poseía rasgos movimientistas) a partidos les daría una identidad más precisa en torno a una definición programática. Pero no ha sido así, los partidos son menos autocentrados, menos caracterizados por un espíritu ‘interno' y más dependientes de la sociedad a la que procuran expresar. Sin embargo, como la sociedad ya no está estructurada en clases o corporaciones consolidadas, sino cada vez más atravesada por movimientos de opinión poco articulados, la determinación social es débil y en ese sentido las fuerzas políticas son más libres, están menos sujetas a un mandato de la sociedad, o al menos a categorías o grupos a los que pretendían expresar en el pasado. En este sentido los partidos son potencialmente más libres al formular sus

[25] La expresión más característica de una estrategia de alianzas con sectores menemistas del justicialismo la expresaba José Octavio Bordón, ex-gobernador de Mendoza y ex-senador, ahora alejado del Frepaso.

propuestas políticas, aunque sometidos permanentemente a probar su conexión con la sociedad.

Esta nueva tendencia en la representación ha modificado la naturaleza de la lucha política. En el pasado la política expresó conflictos políticos pero que parecían derivados de la lucha social. El clivaje peronismo-antiperonismo tenía sin duda componentes propiamente políticos, relativos a los derechos políticos y a la organización de la vida pública, pero el primero de los términos, que fue durante años el elemento activo de la polarización, se afirmaba como la expresión de los trabajadores e impregnaba fuertemente el antagonismo de una significación social.

Actualmente, la constitución de dos campos enfrentados se deriva directamente de la distinción entre quienes controlan el poder y quienes pretenden sucederles y formulan sus propuestas a partir de la crítica inmediata del poder. Ello es así porque la lucha política no solo ya no expresa realidades sociales fuertes sino que no se plantea como alternativa entre órdenes políticos distintos; por cierto, las diferencias en las concepciones de la democracia son considerables, pero remiten más a prácticas silenciosas y a la invocación de situaciones de excepción que a doctrinas contrapuestas. Los antagonismos políticos son difíciles de constituir porque existe un «consenso blando» que traba la formulación de alternativas nítidas. Es decir, que las fuerzas políticas tienden a extender sus acuerdos, generalmente implícitos, a los grandes problemas y en especial a la política económica como si las decisiones dependieran más de criterios técnicos acertados que de la inspiración de la voluntad política. Un consenso demasiado amplio, pero que curiosamente se revela poco consistente en lo que debería ser su terreno propio: la observancia de la ley y la preservación de las instituciones.

De modo que la oposición política propone, si logra constituirse, una alternativa de reformas. Su dilema es cómo lograr un equilibrio entre la afirmación de una diferencia que justifique la aventura política de un cambio en el poder, y el reconocimiento básico del consenso post-hiperinflacionario sin lo cual se colocaría fuera del umbral mínimo de identificación con los valores sociales compartidos, lo que le haría perder toda credibilidad.

La posibilidad de que el justicialismo conserve un poder hegemónico durable se sitúa en este contexto. Allí se conjuga la legitimación derivada de haber afrontado exitosamente la emergencia económica y la preservación de una base social heredada del pasado.

El poder tiene a su favor el expresar un orden y, a menos que una crisis lo cuestione, toda oposición se halla ante el desafío de mostrar capacidades mayores de gobierno. A la vez, la oposición será cuestionada precisamente como tal, por carecer de experiencia válida en la gestión de

los asuntos públicos. La minusvalía de la oposición se retroalimenta en la medida en que se prolonga una legitimidad 'economicista'. ¿Quiénes sino los que sacaron al país de la hiperinflación para prevenir una eventual recaída, cuya posibilidad aparece afirmada por cimbronazos recurrentes? Sin que hoy sea posible, como lo fue en el período 1989-91, declarar una situación de excepción, el frágil equilibrio alcanzado puede justificar por largo tiempo la invocación de una legitimidad economicista.

Por supuesto, la gestión bajo excepción crea descontento y abre la posibilidad de concebir y prometer otro modo de gobernar, pero ello supone la ruptura con algunos de los enunciados del consenso blando. Pero, si ello no sucede, la oposición puede quedar reducida a ser una Casandra que anuncia y espera que una crisis de la economía le devuelva las esperanzas de un recambio en el poder. Los recursos del poder van más allá de la credibilidad provista por el éxito en la emergencia. En una época en que –como se ha visto los partidos políticos están en crisis, el oficialismo dispone de un dispositivo estatal superpuesto a la red partidaria. Esta materialidad del poder político se prolonga con el consenso del *establishment* económico nacional e internacional, que brinda un plus legitimador al sostener la noción de que los asuntos públicos tienen su alma en el mundo de los negocios y que sólo la política económica actual y sus dirigentes son viables.

De modo que en un mundo donde se diluye el vínculo que pareció existir en el pasado entre relaciones socioeconómicas y vida política, el justicialismo cuenta aún con bases sociales consistentes. Las relacionadas con el *establishment* acreditan su capacidad de gobernar y asocian un eventual cambio de gobierno con horizontes catastrofistas. Otro polo de consistencia proviene de la identificación de los sectores populares, y de buena parte de los excluidos, con el peronismo. Esta adhesión al oficialismo ha soportado los avatares de la política económica, de los cuales en verdad no parece depender. La cautividad electoral de este sector parece responder a una verdadera ajenidad a la comunicación política y constituye otro pilar social en la prospectiva de un poder hegemónico durable.

Tal cuadro es ilustrativo de la debilidad del poder político ante el poder económico y social. O dicho en otros términos, la debilidad de la política ante las diferentes coagulaciones: la de los intereses económicos dominantes asociados a esta orientación económica y a estos gobernantes, la de una parte de la ciudadanía pasiva y aferrada a un orden que considera amenazado, la de sectores populares encapsulados en la sigla que en el pasado les brindara bienestar.

Pero el poder que emerge de la política, de la capacidad de criticar un orden y concebir otro, es el único recurso del que dispone la oposición. Es un recurso genuino, puesto que regularmente el poder político está en

juego en elecciones libres y están vigentes las libertades públicas. La búsqueda de la adhesión ciudadana a través de su prédica es el principal recurso de construcción de poder político para la oposición, en la medida en que hoy carece de una gran capacidad para movilizar fuerzas sociales y de suficiente poder de bloqueo o presión institucional.

El dilema de la oposición es encontrar las bases para una alternativa política capaz de contrarrestar esta debilidad de recursos. Una opción política opositora tiene un gran componente de negatividad, puesto que justamente su mordiente es la crítica derivada del ejercicio del poder existente. Esa crítica tiene que ser lo suficientemente radicalizada como para permitir vislumbrar su diferencia, pero no puede llevar a una polarización extrema y confundirse con la controversia peronismo-antiperonismo, donde lo que estaba en juego no eran alternativas dentro de un sistema común sino propuestas políticas antagónicas. La evolución hacia un poder hegemónico prolongado no puede hacer olvidar el hecho de que se mantienen no obstante las premisas esenciales que caracterizan a una sociedad democrática liberal. Su funcionamiento no es pleno, por cierto, pero no puede considerarse que se esté ante un cambio de régimen político en tanto persista el recurso al pronunciamiento popular para instituir al poder representativo y exista un grado razonable de libertades públicas.

La dificultad de la oposición es precisamente la de constituir su diferencia sin romper el contacto con la experiencia de quienes se adhieren al oficialismo. Su chance reside justamente en comprender a éstos y saber encontrar allí las tensiones que puedan hacerlos virar en sus preferencias políticas. El poder que pueda organizarse políticamente debe competir con la inercia de las tendencias orgánicas que favorecen el *statu quo*. El poder político al que pueden aspirar las actuales oposiciones es, como hemos visto, un poder ciudadano, distante de las identidades sociales y hasta cierto punto de los intereses. Es difícil de constituirlo en condiciones de desmovilización ciudadana y de desinterés por los asuntos públicos; pero la experiencia reciente y la propia emergencia ciudadana de una nueva oposición indican que no es imposible. Ese poder puede adquirir consistencia en las áreas de nuestra sociedad involucradas con la información y circulación políticas, pero puede operar también como una locomotora que arrastra los sectores más orgánicos del conglomerado social[26].

[26] Las experiencias contemporáneas indican que ello es posible. Alfonsín al conquistar la posición de paladín de un nuevo orden democrático involucró en primer lugar a los sectores más politizados de la sociedad pero también conquistó por un momento, como consecuencia de ello, a sectores populares más alejados de la circulación política, que fueron tocados por la ola de renovación que vivía el país. Menem por su parte, ganó la confianza del *establishment* a partir de una posición inicial desfavorable, pero en la primera etapa estos sectores permanecieron a la expectativa. En la medida que prosperaron sus planes de estabilización y modernización conquistó su apoyo. Estos

mismos sectores fueron reacios al proyecto de reelección hasta que la efectividad política de la iniciativa los llevó a adherir.