

**EL LUGAR DE LA DEMOCRACIA  
REPUBLICANA EN LA ARGENTINA DEL  
SIGLO XX Y XXI**

*Comunicación del académico de número Luis Alberto Romero,  
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias  
Morales y Políticas, el 22 de abril de 2020*

*Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de dicha publicación, ni la de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.*

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas  
Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049 (1014)  
Buenos Aires - República Argentina  
[www.ancmyp.org.ar](http://www.ancmyp.org.ar)  
[ancmyp@ancmyp.org.ar](mailto:ancmyp@ancmyp.org.ar)

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS  
MORALES Y POLÍTICAS  
JUNTA DIRECTIVA 2019 / 2020**

*Presidente*..... Académica Lic. Marita CARBALLO  
*Vicepresidente* .. Académico Dr. Horacio JAUNARENA  
*Secretario* . . . . . Académico Dr. Santiago KOVADLOFF  
*Tesorero* . . . . . Académico Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI  
*Prosecretario* ... Académico Ing. Manuel A. SOLANET  
*Protesorero*.... Académico Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY

**ACADÉMICOS DE NÚMERO**

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA.....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA.....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO.....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría

Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET.....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO.....	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ.....	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF.....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT.....	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE.....	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. Marita CARBALLO.....	26-10-11	Roque Sáenz
Peña Dr. Héctor A. MAIRAL .....	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI .....	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO .....	12-12-12	José de San Martín
Monseñor Héctor AGUER.....	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO .....	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Dr. Marcos AGUINIS .....	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY .....	24-08-16	Miguel de Andrea
Dr. Norberto PADILLA.....	24-08-18	José Manuel de Estrada
Dr. Carlos ROSENKRANTZ.....	09-10-19	Manuel Belgrano
Lic. María SAÉNZ QUESADA.....	09-10-19	Justo José de Urquiza
Dr. Julián A. DE DIEGO.....	09-10-19	José María Paz

# **EL LUGAR DE LA DEMOCRACIA REPUBLICANA EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XX Y XXI**

Por el académico LUIS ALBERTO ROMERO

Este trabajo se refiere a un régimen político, la democracia republicana, y a su lugar en el campo más amplio de la política democrática. Quiero explicar su especificidad dentro del amplio campo de la democracia política contemporánea, cuyos orígenes los historiadores habitualmente remontan a la experiencia inglesa del siglo XVII, la estadounidense de fines del XVIII y sobre todo a la de la revolución francesa.

Desde esos orígenes, la democracia, entendida como un conjunto de ideas, imaginarios y prácticas sociales y políticas, se ha desarrollado por múltiples cursos. Sobre esta cuestión se ha usado la imagen del “aire de familia”, que encuentra los vínculos entre experiencias muy diversas pero que comparten alguna experiencia fundadora. Es una buena herramienta heurística, apta para estudiar, a partir de ella, las diferencias entre las sucesivas generaciones democráticas y sus diferentes cursos. Siguiendo con esta imagen, en la familia democrática hay primos y primos segundos, y más allá del aire de familia común, las diferencias entre ellos pueden ser fuertes y hasta antagónicas.

Semejanzas y diferencias son los dos elementos que no hay que perder de vista: un origen común (al menos hasta cierto punto), tensiones importantes pero también zonas intermedias, de límites fluctuantes, entre lo diferente y lo parecido. Por eso, para hablar de democracia creo que se necesita, mínimamente, adosar por lo menos un segundo apellido. La democracia republicana convive con la democracia directa, la democracia de elites, la democracia plebiscitaria y de líder, y otras muchas que razonablemente pueden remitirse al nudo originario común.

Muchas discusiones resultan poco conducentes porque remiten a sentidos distintos de la democracia. No es un problema que pueda resolver alguna academia de la lengua precisando una definición. Porque “democracia” es un concepto controvertido porque es valioso, y al que nadie quiere renunciar. Y para eso cada uno necesita imponer su versión, su segundo apellido, como el único legítimo. Pero así no hay debate académico posible.

En lo que sigue, en la primera parte trato de ubicar la democracia republicana en el campo general de la democracia moderna. Luego presento una versión, fuertemente estilizada, de lo que fue la política democrática en la Argentina desde 1912. Distingo dos grandes ciclos, separados por un interludio donde la democracia fue poco relevante en la política, y señalo el lugar secundario de la democracia republicana, con una excepción notable, y el predominio de formas más o menos próximas a la familia de lo que Weber llamó “liderazgos carismáticos de masas”. En la segunda parte esbozo un balance de las condiciones presentes de la democracia y de los límites y desafíos de la opción democrática republicana. Agregó una sección *Perspectivas* que sale del centro del campo académico -los académicos somos también ciudadanos y hombres políticos- y me pregunto qué podemos hacer hoy en favor de la democracia republicana, que es la forma democrática que prefiero.

Se advertirá que sigo aquí un camino recortado analíticamente, y aludo sin mayor detalle a cuestiones concurrentes, importantes y complejas, como el Estado y la sociedad. No las desarrollo, pero me ofrezco a hacerlo eventualmente, y

fundamentarlo con las correspondientes referencias bibliográficas, en los casos en que estas referencias susciten dudas.

## **I. Dos variedades de democracia**

El primer problema que presenta la democracia tiene que ver con su definición, pues bajo la denominación genérica existen cosas muy diferentes. Dejo deliberadamente de lado las referencias a la democracia griega y la república romana, que nos llevarían demasiado lejos. Parto del mínimo común denominador de la democracia moderna: desde fines del siglo XVII cualquier variante de democracia se refiere a un principio de legitimidad de la autoridad, fundado en la voluntad popular: un gobierno es legítimo si puede aducir convincentemente que expresa la voluntad popular.

Con esto se dice mucho y poco a la vez. “Pueblo” y “voluntad” tienen tal grado de abstracción que pueden interpretarse de diferentes maneras. Existe el pueblo de nuestra Constitución, el pueblo de Tolstoi y los populistas rusos, el pueblo de Guizot y muchísimos otros. Algo similar ocurre con la “voluntad”, que puede oscilar entre la razón hecha evidente por el filósofo iluminado o el partido iluminado, la soberanía instantánea y absoluta del pueblo reunido en asamblea o las variadas formas de representación del pueblo, que remiten a diferentes formas de definirlo. Así ha ocurrido en los tres siglos largos de experiencia democrática, y por eso hay tantas variedades democráticas.

Voy a referirme a la experiencia democrática en la historia argentina contemporánea, a partir de 1912. Vale aclarar que en los últimos 30 años los historiadores han trabajado mucho sobre la política del siglo XIX, la democracia y la república, de modo que voy a dejar de lado quizá la mitad de la historia, y más de media biblioteca, simplemente porque considero, de forma quizás arbitraria, que la ley de 1912 introduce un cambio fundamental, que precisaré enseguida.

Desde entonces, conocimos dos variedades principales. Una de ellas deriva de la Constitución, el régimen republicano, la representación y la división de poderes, y también de la definición de libertades y garantías individuales. Así, llamaré *democracia republicana* a la que se asocia con esos principios, y garantiza la libertad política, el respeto recíproco de los tres poderes del Estado y el gobierno representativo, surgido de elecciones no objetables. Su relación con la experiencia política del siglo XIX, en el mundo occidental y en nuestro país, es evidente.

La segunda forma arraiga en experiencias que en el mundo comienzan a desarrollarse en las últimas décadas del siglo XIX y se expanden muchísimo luego de la primera Guerra Mundial. De ellas habló Weber en 1920, cuando acuñó el concepto mencionado. Esta forma tiene claras raíces en el romanticismo y nacionalismo decimonónico. Parte de la idea de la unidad espiritual del pueblo nacional -más importante que otras diferencias, como las sociales-, y de su expresión directa a través de un líder, que encarna su espíritu y sus aspiraciones y las ejecuta.

La *democracia plebiscitaria de líder* cuestiona la idea constitucional de representación, pues el pueblo la delega en su líder, a través de elecciones -entendidas como plebiscitos ratificatorios- pero también de otras maneras, como las manifestaciones masivas o la exhibición de símbolos. Investido con esa autoridad, el líder no necesita someterse a la Constitución y a las leyes, que puede modificar si así expresa el sentir del pueblo, ni tampoco respetar las libertades políticas de los disidentes, que por definición no pertenecen al pueblo y, en consecuencia, solo pueden ser ubicados en el lugar de los enemigos del pueblo.

En nuestro país, a partir de la sanción de la Constitución de 1853 y la creación del Estado nacional, la principal tarea política fue su organización institucional, que incluyó las instituciones republicanas de gobierno. Hasta 1912, la república funcionó regularmente, con un sistema electoral que, de acuerdo con la Constitución, se basaba en el sufragio universal masculino. Todos los varones adultos, nativos o nacionalizados -debe recordarse que el número de inmigrantes era grande y que pocos de ellos se



nacionalizaba- podían votar. Pero eran pocos los que lo hacían, debido a que la intervención de los llamados *gobiernos electores* manipulaba los resultados de los comicios. Pero a la vez funcionaron otros canales de expresión política, como una opinión pública muy activa, a la que frecuentemente se apelaba como criterio de legitimidad de ejercicio.

En 1912, la ley Sáenz Peña estableció tres novedades: el carácter obligatorio del sufragio universal masculino existente, que pasó a ser a la vez un derecho y un deber; su carácter secreto y el uso del padrón militar, que limitaron mucho las posibilidades de manipulación, y la división de la representación entre la mayoría y la primera minoría, que debía estimular la aparición de nuevas fuerzas políticas. Los cambios se notaron casi de inmediato: enorme afluencia de votantes, creación de partidos políticos orgánicos y aparición de una nueva camada de dirigentes. Así entró la Argentina en la era de la democracia de masas.

### ***El primer ciclo democrático, 1916-1945***

El primer ciclo de la política democrática de masas transcurrió entre la asunción de H. Yrigoyen en 1916 y el derrocamiento de J.D. Perón en 1955. Durante esos años la Argentina creció, aunque menos intensamente que en las décadas anteriores, y el Estado conservó su potencia, que se tradujo en la profunda transformación de los modos de intervenir en la economía y en el desarrollo de las políticas sociales. La Argentina siguió recibiendo inmigrantes y la sociedad mantuvo y amplió su capacidad para integrarlos, y ciudadanizar a sus hijos. Movilidad social e incorporación al disfrute de los beneficios materiales y culturales fueron las formas de la sostenida democratización de una sociedad por entonces singular en América Latina.

Las dos figuras emblemáticas de este período -Yrigoyen y Perón- tienen muchas diferencias entre sí, pero a la vez algunos rasgos comunes, que justifican la caracterización de este primer ciclo democrático. El padrón electoral aumentó permanentemente, por

mayor concurrencia a los comicios y por la extensión de los derechos políticos a las mujeres y a los habitantes de los territorios nacionales, convertidos en provincia (dos medidas adoptadas durante la presidencia de Perón).

Las credenciales democráticas mínimas de ambos personajes -aducir convincentemente que expresan la voluntad popular- me parecen inobjetables, sobre todo si se las compara con el interludio de la década de 1930, donde rigieron las libertades políticas pero fue habitual el fraude electoral. Ambos ganaron sus elecciones con claridad y amplitud, en comicios no objetados. Fuera del gobierno conservaron esa capacidad representativa.

A la vez, sus gobiernos fueron escasamente republicanos, particularmente en lo referido a la división de poderes. Yrigoyen, convencido de que el pueblo había delegado en él una misión regeneradora, se desentendió del Congreso -donde existía una fuerte oposición-, y usó ampliamente la facultad presidencial de decretar intervenciones provinciales en los recesos parlamentarios. Perón, igualmente convencido de poseer un mandato popular, avanzó sobre las instituciones: la Corte Suprema, las autonomías provinciales e inclusive la Constitución.

En un aspecto las diferencias fueron grandes: en Yrigoyen pesó la tradición liberal y respetó absolutamente las libertades políticas. Perón, que descartó toda vinculación con el liberalismo, suprimió la posibilidad de expresión de las voces opositoras, y su gobierno, inicialmente autoritario, fue derivando hacia la dictadura.

Lo más significativo es que ambos compartieron la idea de que su movimiento político se identificaba con el pueblo y con la Nación. Yrigoyen decía frecuentemente que la “causa radical” era la “causa nacional”, a la que oponía “el Régimen falaz y descreído”. Perón convirtió las “Veinte verdades peronistas” en Doctrina Nacional, de rango constitucional, y descalificó a sus opositores como “la oligarquía”. En ambos casos, la identidad entre movimiento político y nación o pueblo excluía de la vida política a los opositores, relegándolos al lugar de enemigos de la nación. No había lugar lícito para las minorías, aun cuando fuera un tercio del

electorado. La consecuencia de esta concepción unanimista, enunciada por Yrigoyen, e impuesta por Perón mediante el uso masivo de los recursos estatales, fue una vida política facciosa e inestable, que dio pie a las dictaduras militares.

En suma, en una sociedad con enormes potenciales democráticos, por la fuerte igualdad y la intensa participación, no se constituyó un régimen democrático estable ni, mucho menos, republicano y liberal.

### *El segundo ciclo democrático, 1983-2015*

Entre 1955 y 1983 la democracia no fue un tema relevante en la política. La proscripción del peronismo puso en cuestión la legitimidad de los gobiernos de Frondizi e Illia e introdujo en la política a los militares, como tutores pretorianos y luego como agentes de dictaduras cada vez más duras. La lucha política se hizo cada vez más facciosa, la democracia perdió prestigio y la política transcurrió en otros escenarios: el de las negociaciones corporativas, para la creciente puja de intereses por la distribución, y el de las movilizaciones callejeras y la violencia armada para los conflictos políticos. Ambos escenarios -y no el parlamentario- fueron los decisivos entre 1973 y 1976, con gobiernos constitucionalmente elegidos, incapaces de canalizarlos, que abrieron el camino a la última y feroz dictadura militar.

Los horrores de la dictadura y la inyección ética surgida del movimiento de defensa de los derechos humanos alimentaron en 1983 una poderosa ilusión democrática, que fue -a diferencia de la anterior experiencia- republicana y liberal. Tras ella se movilizó una ciudadanía activa y comprometida, que inundó y revitalizó los partidos políticos.

Su contenido quedó sintetizado en el discurso de campaña de Raúl Alfonsín, que unía el Preámbulo de la Constitución con la aseveración de que con la democracia se comía, se curaba y se educaba. Con el Preámbulo se afirmaba la condición fundacional y

absoluta del Estado de derecho, del gobierno republicano, de las libertades personales y del pluralismo. Estas afirmaciones representaron un giro profundo respecto de las formas de la primera experiencia democrática. A la vez, expresaban una confianza enorme en las capacidades del Estado para solucionar los problemas profundos de la economía y la sociedad.

La presidencia de Alfonsín, guiada por estos principios, satisfizo parcialmente las enormes expectativas generadas. La investigación de la CONADEP y el juicio a las Juntas militares demostraron las capacidades del Estado de derecho. La intensa vida política y pública -en el Congreso y en las plazas- demostró la potencialidad del sistema representativo y de las libertades públicas. La convocatoria a los opositores ejemplificó la vigencia y los méritos del pluralismo.

Pero a la vez, dificultades objetivas y errores políticos pusieron en evidencia los límites de un gobierno que estaba lejos de poseer la panacea. Corporaciones fuertes -los sindicatos, la Iglesia, los militares- bloquearon importantes políticas del gobierno, mientras que un Estado con capacidades reducidas no pudo controlar la inflación y las crisis, que comenzaron a revelar las realidades de una Argentina nueva. La ilusión -sin duda desmedida, pero por eso mismo potente- cambió de signo y se tornó en desilusión, pérdida de convicciones y de militancia y repliegue a la vida privada. Sin ese sostén de la civilidad, la democracia inició su retorno a las fuentes.

Durante los diez años de gobierno de Carlos Menem la experiencia democrática comenzó a recorrer ese camino regresivo. La crisis de hiperinflación de 1989 permitió al presidente obtener del Congreso un conjunto de facultades extraordinarias, fortaleciendo el peso del Ejecutivo en la delicada tríada republicana. Los poderes fueron usados para una tarea: la reforma del Estado. Era necesaria y urgente, y el anterior gobierno no la tuvo entre sus prioridades. Sus objetivos eran razonables, pero su ejecución fue descuidada -la reducción del Estado lanzó a la desocupación a muchos trabajadores, sin redes de contención- y a la vez interesada: la privatización de empresas estatales se gestionó -al menos inicialmente- para

favorecer a un sector de empresarios habituados a vivir a costa del Estado.

Concentración económica y corrupción formaron parte del nuevo rumbo democrático, en el que las instituciones republicanas comenzaron a desnaturalizarse, particularmente por la conformación de una “mayoría automática” en la Corte Suprema, la gradual pérdida de importancia del Congreso, y, finalmente, la habilitación de la reelección presidencial, mediante una reforma constitucional. Por otra parte, visto en perspectiva, el impulso fundador de 1983 se mantenía: el gobierno peronista mantuvo las libertades políticas y civiles, así como el pluralismo, manifiesto en la voluntad de reconciliarse con sus antiguos enemigos. Todo el trámite de la reforma constitucional 1994 constituyó un ejemplar ejercicio republicano.

La crisis que estalló en diciembre de 2001, y motivó la renuncia del presidente De la Rúa, sacó a la luz todos los problemas de la economía, el Estado, la sociedad y la política, que venían desarrollándose desde mediados de la década de 1970. La democracia de 1983, a diferencia de la de la primera mitad del siglo XX, se había construido sobre bases endebles: una sociedad crecientemente empobrecida, y cada vez más polarizada y segmentada. La crisis dio visibilidad a la miseria y sacó a las calles a los sectores medios. Las consecuencias políticas inmediatas fueron la pérdida de legitimidad de la representación política -“que se vayan todos”- y una destrucción de los partidos políticos: se perdía así otro de los elementos centrales de la segunda experiencia democrática.

El retorno a las fuentes populistas de la primera experiencia democrática se completó durante los doce años de gobierno de Néstor y Cristina Kirchner. Más allá de la retórica fundacional y la execración del “neoliberalismo”, en lo que a este planteo respecta no se trató de un giro sino de una continuidad y una radicalización en los caminos ya iniciados por Menem.

Un punto importante se refiere al Estado, cuya reducción - iniciada durante la dictadura militar- se profundizó en los años 90 y se continuó en los doce años kirchneristas, quizá disimulada por un

aumento importante de las facultades del gobierno y el manejo discrecional del Estado. Se dismantelaron agencias estatales especializadas, con saberes difíciles de recuperar, como el INDEC, y se desmontaron mecanismos republicanos de control y rendición de cuentas, como la Sindicatura General de la Nación. Por ese camino, el gobierno avanzó hacia el autoritarismo decisionista, ajeno a la tradición republicana.

Esos poderes acumulados fueron empleados en la producción desde el gobierno de los sufragios necesarios para ganar las elecciones, poniendo cabeza abajo el principio básico de la democracia: la soberanía de la voluntad popular. En muchas provincias bastó con asegurarse la fidelidad de los gobernadores mediante el uso arbitrario de los recursos fiscales. En el decisivo conurbano bonaerense, los cuantiosos subsidios a los grupos pobres sirvieron para cosechar votos para la administración.

Finalmente, el fundamento ético, insuflado en 1983 y ya desnaturalizado en los años de Menem, desapareció cuando el gobierno de los Kirchner transformó la vieja corrupción -el cobro de un funcionario por una gestión- en una maquinaria organizada por los gobernantes para saquear al Estado y, a través de él, a la sociedad toda. El sistema cleptocrático fue un aporte novedoso de estos años. ¿Que quedó del pluralismo de 1983? Una politización facciosa y persecutoria y una escisión -la grieta- impulsada por el gobierno y alimentada por el “relato”.

En suma, durante estos doce años funcionó un régimen que se encuadra en el modelo de democracia plebiscitaria de líder propio de la primera etapa democrática y que presionó sobre los límites mínimos la idea de democracia. Construido sobre algunos datos profundos de la realidad -la masa disponible de pobres del conurbano, el poder de diferentes corporaciones y mafias entrelazadas con los funcionarios estatales-, y alimentado por un “relato” diestramente construido, resistió eficazmente los tibios intentos de reformarlo de la administración de Macri.

## II. Balance y perspectivas

¿Qué balance hacer de la democracia que tenemos, la realmente existente? Sin duda, es complejo. Treinta y siete años de continuidad democrática, nueve presidencias y cinco cambios de signo político le dan a esta segunda experiencia un saldo ampliamente favorable respecto de la primera. La vulnerabilidad se ha reducido. Ya no hay golpes militares ni es previsible que vuelva a haberlos. Hubo crisis institucionales, pero la salida se ha producido sin apartarse del marco legal, lo cual es alentador respecto de las instituciones y de la conciencia social de su importancia. Saldo positivo, dirá sin dudas el juicio de la historia. Para quienes la estamos viviendo, hay un *caveat* sugerido, por las crisis: no descuidarse.

Respecto de las calidades republicanas de esta democracia, el balance es negativo: luego del momento fundador de 1983, hemos marchado hacia una democracia decisionista, con frecuentes violaciones del espíritu constitucional y una amenaza latente de dar forma legal a esas prácticas cambiando el texto constitucional.

En cuanto a las calidades estrictamente democráticas, el problema de fondo es la baja intensidad de la ciudadanía existente o, dicho de otro modo, la escasez de ciudadanos. En buena medida, esto se relaciona con la formación de un mundo de la pobreza que no existía en 1975 y que hoy incluye al menos a un tercio de los habitantes. Su aparición tiene razones económicas -que no planteo aquí- pero también institucionales, vinculadas con la retirada del Estado y el sesgo decisionista tomado por los gobiernos. Los problemas derivados de este retiro son muchos y muy variados. Mencionemos la existencia de vastos territorios que viven en la zona gris de la ley, y las enormes dificultades del Estado para restablecerse en ese territorio cuyos pobladores aprendieron a vivir sin sus servicios y su ley.

La existencia del mundo de la pobreza tiene muchas repercusiones. Una no menor es la cantidad de gente que vive y lucra con ella o la utiliza para sus discursos, pues hay muchas cosas que se pueden justificar en nombre de los pobres, incluso la delincuencia.

De todos los problemas, mencionemos uno, directamente atinente a la democracia: la acción del *articulador político*, el personaje que opera como eslabón de una red que une a la administración del Estado, en sus distintos niveles, con los referentes sociales barriales, y utiliza su posición intermediaria para canalizar subsidios, transformarlos en votos o en muchedumbres manifestantes. Los lucros políticos y económicos que se obtienen con este sistema son grandes, pero es más importante la desnaturalización del principio democrático: no hay ciudadanos, pero hay votantes, cuyo voto se puede organizar y hacer productivo desde el gobierno.

Esta masa de votantes poco ciudadanizados minimiza la importancia de la opinión y el debate. Pero además, el debate que existe ha quedado marcado por la presencia de un llamado “relato”, hegemónico e intolerante. Su construcción remite a viejos orígenes - el nacionalismo populista-, reorientaciones no tan lejanas -el setentismo- y sobre todo, al empalme que los Kirchner lograron realizar con una corriente del ámbito más amplio de la defensa de los derechos humanos. El “relato” clausura el debate, organiza las resistencias a las reformas y bloquea el desarrollo de las capacidades del país. Y en lo que hace a la democracia, imposibilita la convivencia en la diversidad y genera un clima faccioso que conduce a diversas formas de violencia.

Finalmente están los problemas relativos al Estado y sus instituciones. En primer lugar, la escasa relevancia del Estado de derecho y la relatividad del principio del gobierno de la ley. No me parece una cuestión atávica -del tipo “los argentinos somos así”- sino una consecuencia de los largos períodos de violación de esos principios, durante las dictaduras militares y las democracias autoritarias, que desacreditaron la ley. Entre los ciudadanos, el conocimiento de la ley es impreciso y se lo juzga innecesario. Si la conocen, eso no implica un sentimiento de obligación; más bien hay una elección casuística, en la que cada uno evalúa si su cumplimiento es conveniente y cuáles son los costos de eludirlo. Esto último es frecuente, dada la incapacidad del Estado para poner realmente en vigencia un conjunto de leyes, por otra parte frondoso y contradictorio.



El contrato ciudadano, que articula derechos y obligaciones, está afectado desde la base, y más aún desde que se considera que cualquier intento de hacer efectiva la autoridad estatal es una manifestación de autoritarismo, contra el cuál se enarbolan sacrosantos derechos y libertades personales. Esta confusión es alimentada, del lado de quienes administran la ley, con la idea de que su letra debe ser interpretada y adaptada a cada circunstancia, y que -según una doctrina en boga- cualquier sanción es en principio negativa.

La incapacidad del Estado para el *enforcement* es parte de un deterioro general de su maquinaria burocrática. Las capacidades perdidas por sus agentes y agencias y el hundimiento de la ética del funcionariado se deben a muchas décadas de intrusión de los gobernantes, de descarte de los criterios meritocráticos, de acción arbitraria, de consentimiento o aliento a la formación de mafias semi públicas. Todo lo que inutiliza al Estado para la gestión lo han ganado los gobiernos en libertad para tomar decisiones. De manera esquemática, diría que hoy tenemos mucho gobierno y poco Estado, y que dado su lamentable estado, solo puede ser gobernado, imperfectamente, a golpes de decisionismo.

Por otra parte, el Estado fue perdiendo -a pasos al principio, y aceleradamente desde hace cuarenta años- su capacidad para arbitrar entre los intereses, para regularlos, controlarlos y hacerlos útiles al interés general. Por el contrario, los intereses han ido colonizando el Estado, determinando sus decisiones y utilizándolo como botín. El caso reciente del Ministerio de Bienestar Social es ejemplar.

En lo chico, en cada rincón remoto, un interés particular se vincula con un segmento de la burocracia constituyendo una mafia (como la de *Caballo* Suárez). En lo grande, desde los años setenta las sucesivas “patrias” han crecido expoliando al Estado. La penúltima en llegar es la formada sobre la base de las organizaciones de desocupados, no muy diferente de otras y con una llamativa capacidad de chantaje material y moral. La última, verdaderamente novedosa, surgió de la clase política y del propio gobierno, que en

los años del kirchnerismo construyó una maquinaria cleptocrática que parece haber sobrevivido.

### *Perspectivas*

Hoy el republicanismo está en un punto bajo. El *establishment* realmente existente está formado por los intereses que, de un modo u otro, viven del Estado. Más allá de su competencia por el botín, en las últimas elecciones todos han optado por apoyar la fórmula justicialista, y ha quedado lejos en el recuerdo el intento reformista del gobierno de Cambiemos, más prometido que realizado. El nuevo gobierno, que recibió una crisis económica hoy empequeñecida por la pandemia, tiene problemas para disciplinar su frente interno, y su destino es incierto. Si logra salir adelante, probablemente lo hará fortaleciendo el decisionismo, tradicional en el justicialismo, a costa de la dimensión republicana de la democracia. La oposición, que debería defender ese bastión, no reencuentra el lugar desde donde ubicarse en este momento crítico.

Suele decirse que toda crisis encierra una oportunidad. ¿De qué? Hay alternativas preocupantes, pero hay una posibilidad -no digo una probabilidad- para que la democracia republicana gane predicamento y fortaleza. Esto porque, a diferencia del decisionismo populista, tiene una propuesta diferente para el Estado y para mejorar su capacidad de gestión y de planeamiento, que es el punto débil del régimen actual. Esta es una idea contra intuitiva -fuera de ámbitos como el de esta Academia- pues habitualmente se cree que la crisis solo puede enfrentarse con un comando único.

Tanto en la crisis como en la normalidad, el Estado debe recuperar su capacidad de gestión, cuyo principal problema no reside solo en su déficit como organización, sino en su semi parálisis por la acción de los grupos de interés y pequeñas mafias enquistadas en los extremos de sus órganos de decisión. La república, que precisamente se define por ser la cosa pública y no la privada, es el principio institucional que debe esgrimirse para una transformación muy difícil.

Pero además de gestión, el Estado necesita ideas que apunten al desarrollo sostenido y estén socialmente legitimadas. ¿De dónde salen? ¿De un grupo de técnicos?; quizá sean buenas, pero difícilmente sean legítimas. Me parece útil la línea de pensamiento que abrió a principios del siglo XX Émile Durkheim, quien sostuvo que el Estado es, esencialmente, el lugar en el que la sociedad reflexiona sobre sí misma. Pensaba en un proceso de elaboración colectiva de las políticas estatales que, iniciado desde el Estado, recorría los distintos ámbitos de reflexión y debate de la sociedad, se refinaba y decantaba y construía su legitimidad para volver al punto de origen donde los funcionarios -los representantes y los administradores- lo traducirían en acciones. Esta idea de un proceso de maduración y condensación de la conciencia social, en el que se elaboran las políticas de Estado, está en las antípodas de los gobiernos decisionistas, que obran por impulsos espasmódicos, quizá recogiendo el ánimo público inmediato. Solo es posible en una democracia republicana.

A diferencia de su contemporáneo Weber, Durkheim era escéptico respecto de los resultados del sufragio universal, que solo expresaba la conciencia social en estado difuso; pero no desconocía que, a la vez, estaba en el corazón de la legitimidad republicana. Nosotros somos conscientes de lo difícil que es concitar apoyo electoral para una propuesta democrática republicana. Siempre lo ha sido.