





**¿SOMOS
TODOS
PERONISTAS?**

A



**Sergio
Berensztein**

**¿SOMOS
TODOS
PERONISTAS?**

Del idealismo al pragmatismo

Berensztein, Sergio

¿Somos todos peronistas? : del idealismo al pragmatismo / Sergio Berensztein.

- 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : El Ateneo, 2019.

160 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-950-02-1009-6

1. Ensayo Político. 2. Ensayo Argentino. I. Título.

CDD 320.82

¿Somos todos peronistas? Del idealismo al pragmatismo

© Sergio Berensztein, 2019

Derechos exclusivos de edición en castellano para todo el mundo

© Grupo ILHSA S.A. para su sello Editorial El Ateneo, 2019

Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina

Tel.: (54 11) 4983 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199

editorial@elateneo.com - www.editorialelateneo.com.ar

ISBN 978-950-02-1009-6

1ª edición: agosto de 2019

Impreso en Printing Books,

Mario Bravo 835, Avellaneda,

provincia de Buenos Aires,

en agosto de 2019.

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Libro de edición argentina.

Índice

Introducción	9
El porqué del título	10
El porqué de este libro.....	11
De partidos a coaliciones.....	12
Salir de la grieta.....	17
1. La democracia al rescate: voto popular, legitimidad, capital político, esperanza	19
Las elecciones sirven para construir y distribuir poder.....	22
Legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio	28
Capital político, balance de poder, acuerdos y gobernabilidad	31
La sociedad renueva su esperanza en las urnas	35
2. Los principales dilemas del proceso electoral	37
Un gobierno debilitado, una oposición fragmentada y sin ideas	40
Sistema de votación, financiamiento, regulación de las campanas: reglas del juego inalteradas.....	45
Una sociedad desconfiada y con altos umbrales de “desafección” política.....	48
Partidos débiles, liderazgos contingentes, escasa renovación en la oferta de candidatos.....	50
3. Crisis económica, ajuste, austeridad: un gobierno con un margen de acción muy acotado	55
La dinámica de la crisis limita las ventajas del “incumbente” ... ¿o las revierte?	57
¿Puede la oposición capitalizar el malestar económico?	62
Ciudadanos abrumados: hábitos de consumo, presión tributaria y tipo de cambio	66
La importancia de la economía en la decisión del voto: ¿votamos con el corazón, la razón o el bolsillo?.....	71
4. Las tensiones internas de Cambiemos	77
Una coalición electoral exitosa, una coalición de gobierno inexistente.....	77

“Yo no rompo”: Macri y Carrió, un vínculo volátil pero indestructible.....	81
La UCR, un aliado tan indispensable como conflictivo	86
El estilo hiperpresidencial de Macri y las peleas dentro del núcleo duro del PRO	93
5. El peronismo en su laberinto:	
problemas de coordinación de la oposición.....	99
El recorrido de CFK.....	100
El ocaso de la “tercera vía”: Lavagna, Alternativa Federal y sus candidatos fallidos	103
El pragmatismo de los gobernadores	107
Los sindicatos como actores políticos	110
6. Una elección sin “Bolsonaros”	113
¿Por qué en la Argentina no puede haber “Bolsonaros”?.....	115
¿O ya tuvimos nuestros propios “Bolsonaros” y no fueron exitosos?.....	122
Auge y caída de Alfredo Olmedo.....	125
Sistema político disfuncional, pero resiliente.....	127
7. Fortalezas y debilidades de los principales candidatos.....	129
¿Macri-Pichetto? Ganar a pesar de la crisis económica	130
¿Fernández-Fernández? Los desafíos de la moderación	133
¿Consenso Federal? Superar la grieta, evitar la polarización	137
Izquierda y derecha: la importancia de los sectores “de nicho”	139
8. Escenarios poselectorales.....	141
Gana Macri I	142
Gana Macri II	143
Gana Fernández I.....	144
Gana Fernández II	145
Agenda de corto, mediano y largo plazo	146
9. ¿Puede la Argentina revertir su decadencia?	
Por más y mejor democracia	149
Los problemas de la democracia se resuelven con más y mejor democracia	151
El debate electoral debe reflejar las prioridades de la sociedad.....	154
A 25 años de la reforma de la Constitución Nacional	155
Consensos estratégicos sobre políticas de Estado	156

Introducción

A esta altura del desarrollo político argentino, las grandes coaliciones plurales que se fueron conformando y que hoy compiten –por lo menos, en los primeros tres lugares– para llegar a la presidencia de la Nación, tienen algún tipo de componente del peronismo. Estas alianzas también contienen elementos del pensamiento socialdemócrata y del liberalismo, de manera cruzada, y con comunes denominadores. Tales componentes le dan a este proceso electoral argentino características muy singulares.

Si bien es cierto que en un segmento de la opinión pública argentina predomina el convencimiento de que “la grieta” está más fuerte que nunca, que hay riesgo de una vuelta al populismo autoritario y que las posturas moderadas del kirchnerismo son simplemente propaganda electoral, lo cierto es que cuando se analizan las dinámicas de esas construcciones políticas y los cambios en el entorno doméstico e internacional, los denominadores comunes son más importantes que las diferencias.

Por supuesto que hay diferencias; son necesarias y le dan diversidad y atractivo al proceso electoral. Al observar las nomenclaturas elegidas –Frente de Todos, Juntos por el Cambio, Consenso Federal, Unite– notamos que todas hacen referencia directa o indirecta a la idea de consenso, a un destino común. En su discurso, todos reconocen, por ejemplo, la importancia de tener equilibrio fiscal, de generar em-

pleo, de defender los derechos humanos. Incluso el Mercosur es considerado una política de Estado, más allá del debate generado en torno al Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea; hay un proceso de modernización a mediano y largo plazo que la Argentina no puede desconocer y que genera una enorme oportunidad y desafío.

El porqué del título

¿Somos todos peronistas? No. Pero hay líderes con pasado en el peronismo, o que se reconocen como peronistas, en casi toda la oferta electoral.

Pero muchos de los problemas políticos principales e institucionales de la Argentina que son previos al peronismo, e incluso al radicalismo y al socialismo. Uno de ellos, el principal *default* que tuvo el país, en 1890, previo a la aparición de esas tres grandes expresiones políticas nacionales. La Argentina tuvo golpes de Estado mucho antes de 1930; hubo dificultades políticas e institucionales —y enormes grietas— antes de la aparición del peronismo en la escena nacional, y mucho antes de que surgiera el kirchnerismo. Por eso, estas interpretaciones ahistóricas del presente de algún modo inhiben un análisis más objetivo y desapasionado e impiden ponderar en su real magnitud problemas estructurales que constituyen los verdaderos desafíos estratégicos que tenemos como sociedad, como el estancamiento secular que nos afecta y el flagelo de la inflación. Curiosamente, alimentamos la dinámica de la pelea: *nos sentimos más cómodos en la diferencia que en el consenso*. Y este es un dato muy importante de la realidad política argentina.

En el actual proceso electoral, parecen surgir dos coaliciones bastantes parejas en términos electorales, que pueden llegar a alternarse una con otra, y que deberían acordar políticas de Estado.

Las diferencias políticas entre ambas deben existir para alimentar el debate, no para anularlo. Ese es el gran desafío. Y el hecho de que detrás del actual proceso haya figuras como Alberto Fernández, Roberto Lavagna, Juan Manuel Urtubey, Miguel Ángel Pichetto, entre otras, podría contribuir a generar un entorno de diálogo, cooperación y acuerdos fundamentales. El hecho de poseer una identidad política común, que impregnó la cultura política argentina en su conjunto, facilita el uso de un lenguaje común: el debate debe ser sobre todo sobre políticas de Estado y objetivos estratégicos, aunque siempre son inevitables y hasta necesarios los intercambios en términos de ideas, valores e identidades.

El porqué de este libro

¿Por qué este libro? La hipótesis principal es que la Argentina está atravesando una coyuntura crítica, y que de estas elecciones puede surgir una nueva matriz política. El país viene de un atraso muy grande en materia de crecimiento, de una década de estancamiento y de setenta años —o más— de decadencia. A eso se le suma una sociedad que se percibe dividida, una clase política que tiene una marcada incapacidad para resolver problemas sustanciales, y así, fracasan todos los gobiernos. Entonces, en este nuevo proceso electoral, ¿seguiremos repitiendo los errores del pasado o generaremos una manera diferente de encarar los viejos y nuevos problemas de esta frustrada nación?

Este libro pretende identificar los rastros iniciales de este potencial cambio que efectivamente se estaría gestando en el seno del sistema político y que puede mejorar la calidad de nuestra alicaída democracia gracias a la relativa paridad entre las principales fuerzas políticas y los consecuentes incentivos para establecer acuerdos perdurables. Es decir,

se estaría empezando a articular un sistema con dos fuerzas preponderantes, amplias y diversas, que permitiría encarar mejor las reformas necesarias para desarrollarnos de manera equitativa y sustentable.

De partidos a coaliciones

En el comienzo de este ciclo democrático, el sistema político contaba con dos partidos que tenían un fuerte despliegue territorial: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). Ambos alternaron el manejo del poder durante dos décadas. En ese contexto, otras fuerzas mediaron sin éxito, aunque participaron de manera decisiva en las coaliciones de gobierno, como fue la UCeDe aliada a Carlos Menem en la gestión de su gobierno, en los noventa, y más tarde, Domingo Cavallo en la administración de la Alianza que lideró Fernando de la Rúa, conformada por la UCR y el Frente País Solidario (FrePaSo). El fin de la convertibilidad y la crisis de 2001 dieron por terminado ese bipartidismo imperfecto.

De 2003 a 2015, el kirchnerismo capitalizó ese vacío, aunque no logró consolidar un sistema hegemónico por los límites que le impusieron parte de la sociedad y algunos sectores del viejo orden partidario residual. Finalmente, en 2015, Cambiemos (ahora, Juntos por el Cambio) fue una coalición que llegó al poder con un acuerdo entre “lo viejo” del sistema político –la UCR–, más la Coalición Cívica (CC) de Elisa Carrió, y “lo nuevo”, el PRO, que había adquirido experiencia de gestión en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, como veremos en este libro, Cambiemos nunca se conformó como una coalición de gobierno, a pesar de los éxitos electorales obtenidos.

En este contexto, el escenario actual se caracteriza por estar dominado no por partidos, sino por coaliciones amplias y diversas.

La referencia que tenemos al respecto es Chile, en los últimos treinta años. Esto es, dos grandes coaliciones, una de centroderecha y otra de centroizquierda, que dominan la competencia por el poder. Así, las viejas identidades partidarias –peronismo y radicalismo– se unen a otras fuerzas políticas para lograr las mayorías necesarias. Otro ejemplo de esta dinámica es España, donde el PSOE y el PP conforman gobiernos construyendo poder con otras fuerzas, porque ya no se valen por sí solos para hacerlo.

Precisamente, acuerdo y consenso fueron dos términos que surgieron en el inicio del actual proceso electoral y que se fueron diluyendo en la misma dinámica de la política local. El gobierno había lanzado un decálogo de puntos básicos para llegar a un consenso con la oposición. Fue a comienzos de abril de 2019, cuando muchos en el mercado financiero suponían que era inevitable otra severa crisis financiera y estaba muy volátil el mercado cambiario. A su vez, parte de la oposición –Sergio Massa y Roberto Lavagna– presentaron sus propios puntos de acuerdo con un sesgo más “productivista” y menos “fiscalista”. Todos querían tener las tablas de los diez mandamientos para salir de la crisis en la que se había sumergido el país, y que todavía persiste. Como era de esperar, la dinámica electoral se impuso y terminó desplazando la idea del diálogo y los consensos: se trataba de la mejor iniciativa, pero el peor *timing*. El escenario se polarizó aún más con el lanzamiento de la fórmula Alberto Fernández-Cristina Fernández –con la novedad del segundo lugar que se reservó Cristina para sí–, y más tarde con Mauricio Macri-Miguel Ángel Pichetto (senador del PJ), una jugada pragmática, que implicó un intento de ampliación de la coalición oficialista. Pichetto, además, es un candidato que conforma al denominado “círculo rojo”.

La candidatura presidencial de Alberto Fernández también implica un giro pragmático por parte del peronismo, en acuerdo con el kirchnerismo. En este sentido, están dadas las condiciones para que se logren luego de las elecciones acuerdos relevantes.

Como suele ocurrir, la democracia y la competencia política impulsan en la sociedad nuevas esperanzas, generan un aire fresco más allá de que los candidatos sean nombres que no se renovaron. Pero, detrás de las luchas por el poder, los egoísmos y las vanidades de la política, existe la posibilidad de que surja algo distinto. La posibilidad está. Una vez más.

Este libro busca indagar en esa nueva posibilidad. Por eso, está lleno de matices, con idas y vueltas, con más preguntas que respuestas, y más hipótesis que definiciones concluyentes. Pero lo importante es que el sistema democrático, a pesar de todas sus falencias, permite alentar nuevos horizontes. Tiene y puede mejorar significativamente, pero su contribución a renovar la legitimidad de origen de nuestros gobernantes es sin duda crucial. De hecho, Macri es el primer presidente no peronista que terminará su mandato (aunque varios presidentes peronistas también tuvieron problemas de gobernabilidad, como Isabel Perón, Adolfo Rodríguez Saá y el propio Eduardo Duhalde).

En el Capítulo 1 se valora el sistema y las renovadas esperanzas que cada elección genera en la ciudadanía, a pesar de que la política muchas veces parece dilapidar el capital político que le otorga el electorado. De hecho, el sistema democrático demostró tener la capacidad suficiente para solucionar, al menos, parte de los problemas más importantes.

El Capítulo 2 describe la actualidad nacional de cara a las elecciones presidenciales: un gobierno debilitado, la oposición fragmentada, una sociedad con altos índices de desafección política y una escasa oferta de candidatos nuevos.

En el Capítulo 3 se define la dinámica de la crisis en función de las elecciones, los cambios de hábitos en el consumo, la presión tributaria y cuánto influye la economía en la decisión del voto de los ciudadanos. ¿Votamos con el bolsillo? Sin duda, pero nunca solamente con eso.

En el Capítulo 4 se analiza la coalición electoral que es exitosa, pero que nunca llegó a funcionar como una coalición de gobierno. Se revisan el papel de Elisa Carrió y la importancia de su alianza con Macri, aun cuando se trate de un vínculo volátil; el papel de la UCR como un aliado conflictivo, pero crucial en términos territoriales; el estilo hiperpresidencialista, y las peleas dentro del núcleo duro del PRO.

El Capítulo 5 repasa el rol de Cristina Fernández de Kirchner en el actual proceso electoral, cómo tomó la decisión de “bajarse” de la carrera a la presidencia, aunque garantiza seguir teniendo influencia política pública. También examina a los candidatos fallidos de Alternativa Federal, el pragmatismo de los gobernadores para adaptarse a un entorno cambiante e incierto, además de los sindicatos, que, aunque divididos y debilitados, siguen siendo actores fundamentales, y la vuelta de muchos al PJ. Por último, el fenómeno de Roberto Lavagna, víctima del giro pragmático de las dos fórmulas dominantes y también de sí mismo.

El Capítulo 6 es un análisis acerca de por qué en Argentina no hay cabida para un Bolsonaro. En efecto, responde a esa pregunta y a otra más inquietante: ¿o ya tuvimos nuestros propios “Bolsonaros” de baja intensidad y no exitosos? Se examinan personajes que aparecen por fuera del sistema político tradicional, que llegan como reformistas, sin poder llegar a serlo del todo, en un sistema político que es disfuncional, pero resiliente. Esto es: los problemas que aparecieron fueron resueltos institucionalmente —pensemos en la crisis

de 2001– y también fue el mismo sistema el que marcó límites a posibles aventuras de radicalización, como ocurrió en el segundo mandato de Cristina Fernández.

El Capítulo 7 abarca las fortalezas y debilidades de los principales candidatos de este proceso electoral. Lo que se puso en valor en las numerosas elecciones provinciales previas a las PASO fue el votante moderado, que eligió a los oficialismos, salvo en el caso de Santa Fe y Tierra del Fuego, donde ganaron candidatos con gestión comprobada. Es decir, los votantes se mostraron pragmáticos, premiando gestión y solución de los problemas. También se observan las fortalezas y debilidades de Juntos por el Cambio y del Frente de Todos, junto con sus ventajas relativas; qué gana y qué pierde el presidente Macri al peronizarse; el potencial de la figura de Pichetto; el conflicto entre los pañuelos verdes y los celestes impactando en las elecciones; la movida de Cristina en el tablero político, a la que siguió la de Macri; cuáles serán las dudas en la real influencia de La Cámpora en un eventual gobierno de Fernández-Fernández, y qué pasaría si los mercados reaccionan negativamente en función del resultado de las PASO.

Luego especulamos los escenarios poselectorales, en el Capítulo 8. Es decir, lo que se puede prever que sucedería tanto si ganara Macri como si lo hiciera Fernández, en el mercado financiero y los márgenes de maniobra posibles que tendrían uno y otro para responder a los compromisos con el Fondo Monetario Internacional. ¿Se radicalizará Fernández o dará un giro “a la Menem”? ¿Lo incorporaría a Lavagna a su gabinete? ¿Cuánta paciencia tendrá el mercado financiero a Macri? ¿Qué esperar de un segundo mandato de Macri?

Finalmente, el Capítulo 9 plantea desafíos esenciales para el futuro del país. Si bien algunos problemas de la democracia se re-

solvieron dentro del sistema, es imperioso mejorar la calidad de las instituciones. Para ello, entre otras cosas, debería haber consensos estratégicos sobre las políticas urgentes de Estado, respaldados por las principales fuerzas políticas y sociales.

Salir de la grieta

Lo relevante de un proceso electoral, y de este en particular, no es (tanto) quién gane las elecciones, sino cómo funcionará el sistema político, particularmente cómo gobernará el presidente electo. ¿Seguirá manteniendo el *statu quo* para que nada cambie profundamente? ¿O quien lidere el próximo gobierno finalmente hará los acuerdos necesarios para que haya políticas de Estado a largo plazo?

La Argentina necesita un plan de estabilización para salir de la actual crisis económica —que es muy profunda—: debemos controlar la inflación y, paralelamente, lanzar un programa ambicioso y bien calibrado de reformas estructurales. Quien asuma el 10 de diciembre la próxima presidencia se va a encontrar con un contexto complejísimo en el plano económico y financiero. Al mismo tiempo, deberá lidiar con una deuda interna enorme en materia de pobreza y marginalidad.

Para esto, será imprescindible que los principales líderes convoquen a un diálogo entre las distintas fuerzas políticas con el fin no solo de salir de la grieta que divide a la sociedad —y que no contribuye en nada a que podamos salir de la decadencia y de la desintegración del entramado social—, sino para que, de una vez por todas, haya políticas de Estado.

Los deseos de consenso y diálogo son bienvenidos, pero deben dejar de ser palabras para convertirse en hechos reales. Es impres-

cindible fijar objetivos de mediano y largo plazo con instrumentos adecuados para que mejore el funcionamiento del sistema democrático argentino.

De esto dependerá, entre otras cosas, que en lo que queda de este siglo el país no siga hundido en la decadencia que arrastra desde hace mucho tiempo. Debemos aprovechar esta coyuntura histórica para consensuar una nueva matriz de funcionamiento de la política que nos permita aprovechar el enorme potencial de desarrollo que sin duda tiene el país.



1

La democracia al rescate: voto popular, legitimidad, capital político, esperanza

En este capítulo analizaremos algo bastante singular en los regímenes democráticos: el mero hecho de votar, de concurrir a las urnas, produce un efecto muy particular en los ciudadanos que es renovar la esperanza y construir legitimidad de origen.

Al reproducirse el momento crítico de la democracia, que es la selección del liderazgo mediante el voto popular, crece en los representados la sensación de que sus demandas van a ser escuchadas. Esta idea constituye un principio básico y se sostiene en la confianza de que aquellos a los que se les delegan los recursos van a entender más claramente cuáles son las prioridades y van a utilizar sus capacidades, instrumentos e ideas para responder a ellas.

En general, todo eso no sucede. Sin embargo, a pesar de la experiencia empírica, la democracia conserva esa magia, ese efecto casi único, de mantener la ilusión. Y así, sin importar cuántas veces uno se haya decepcionado, espera concurrir nuevamente a las urnas con la esperanza de que en esta ocasión será escuchado.

Las elecciones de este 2019 ofrecen de nuevo esa oportunidad: que la democracia salga al rescate de la Argentina. Y de esta forma, mediante el voto popular, ungrir a un nuevo gobierno con plena legitimidad.

Aquí es necesario referirse a dos conceptos: la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio. La primera es la condición a

la que acceden ciertas personas por el solo hecho de haber sido elegidas de acuerdo con un conjunto de reglas. Se llega a través del proceso electoral por el cual el pueblo, que es el soberano, elige a sus representantes y les delega su poder. Ese poder es intangible y le otorga al representante un stock de capital político que se expresa en la confianza y la influencia que el gobernante ostentará durante su mandato.

Para algunos, este capital es estático. Es decir, no merma, ni aumenta a lo largo de la gestión. En cambio, hay quienes lo consideran dinámico, es decir, que puede reproducirse o perderse según el contexto y de acuerdo con cómo sea invertido. Lo que determinará esa variación es la capacidad de los representantes para satisfacer, al menos parcialmente, las demandas de la sociedad.

Cuando esto ocurre, es decir, cuando un gobierno utiliza su capital político y los recursos públicos para responder a las exigencias de la ciudadanía, se da lugar a otro intangible: la legitimidad de ejercicio. Es otra fuerza vital e invisible de la democracia que tiene el efecto de regenerar el capital surgido del voto popular.

Existen, de todas formas, regímenes con legitimidad de ejercicio, pero que carecen de legitimidad de origen. Esto sucede cuando el mandato no es delegado por el resultado de una elección. Sin embargo, la legitimidad de ejercicio, que surge de la capacidad de dar respuestas a los reclamos de la ciudadanía, les permite mantenerse en el poder.

En un país como la Argentina, que arrastra una larga historia de inestabilidad, esta facultad del sistema democrático para generar esperanza y reproducir la sensación de que las demandas serán escuchadas es fundamental.

Pasadas más de tres décadas desde el retorno a la democracia, muchos han sido los logros; por ejemplo, la estabilidad institucio-

nal, el establecimiento de los derechos humanos como principio fundamental del orden democrático, la superación de conflictos limítrofes en el marco de la integración regional y la implementación de nuevos programas sociales focalizados en aliviar la extrema pobreza. Sin embargo, las asignaturas pendientes son enormes, pues la política es casi siempre parte del problema y casi nunca parte de la solución.

En efecto, hemos acumulado fracasos muy significativos, materializados en síntomas de problemas profundos y estructurales del sistema político local: dos hiperinflaciones, un megadefault, expropiaciones masivas y controversiales, fragmentación del sistema político, fuerte polarización social, un nivel de desigualdad incompatible con una sociedad moderna y democrática, y una insólita pasividad ante el avance de la amenaza de gobernabilidad más grave que enfrenta la Argentina en muchísimo tiempo: el fenómeno del narcotráfico.

A pesar de este balance negativo, de ninguna forma el país está condenado a la decadencia, aunque su éxito requerirá múltiples esfuerzos. Los destinos de los pueblos no están predeterminados, sino que son consecuencia de decisiones estratégicas tomadas en el contexto de coyunturas críticas.

Hasta ahora ningún gobierno ha logrado sacar al país de su largo declive, pero quizá por el pasado doloroso de los regímenes *de facto*, así como por la ausencia de actores autoritarios, la democracia sigue representando ese único camino de salvación. Aquel que genera, a través del voto popular, una nueva ola de esperanza.

En este capítulo vamos a trabajar cuatro puntos que nos permitirán entender el modo en que el sistema democrático se estructura para conservar esa capacidad de renovar periódicamente esta

ilusión. El primero intentará responder para qué sirven las elecciones; en segundo lugar, analizaremos las condiciones necesarias para construir legitimidad de origen y de qué modo puede transformarse en legitimidad de ejercicio; luego, profundizaremos el concepto de capital político y la importancia de los acuerdos para la gobernabilidad; finalmente, veremos cómo opera la esperanza de la ciudadanía dentro del proceso democrático.

Las elecciones sirven para construir y distribuir poder

Los procesos electorales sirven para elegir autoridades dentro de un sistema democrático. Sin embargo, esa no es su única función. Mediante el voto popular la sociedad también tiene la posibilidad de expresar sus matices. De esta forma, se plasman las diferencias que la ciudadanía personifica en los distintos actores políticos.

Esto es así porque no existen sociedades con unidad absoluta de criterios. La política implica siempre arbitrar intereses contrapuestos. Esto se expresa más y mejor en los sistemas democráticos, mientras que en las dictaduras las disidencias suelen reprimirse al imperar los criterios y premisas de una clase, facción o actor predominante que no permiten a los demás actores expresar sus preferencias de manera orgánica y libre.

A través de las elecciones, entonces, no solo se construye la autoridad, sino que también se distribuye el poder en consonancia con esas diferencias. Así es como, por medio del voto popular, se decide quién gobierna, quién controla al que gobierna y, sobre todo, cuántos serán los que controlen.

En las urnas, la sociedad informa a la clase política sobre el peso relativo de la confianza que le otorga a cada una de las partes que

participan en la contienda. Es un mensaje que no es consciente, pero es un mapa de preferencias, un balance de poder, que debe ser leído con mucha atención por quienes gobiernan y también por quienes votan. La noche de la elección da como resultado una postal acerca de cómo somos los argentinos, que si bien no es una imagen exhaustiva, permite al menos conocer cómo nos expresamos frente a determinada oferta electoral. Allí quedan plasmadas las principales demandas de los votantes.

Que una persona resulte ganadora, sin embargo, no implica que los votantes estén plenamente de acuerdo con sus propuestas. Muchas veces sucede que la oferta de candidatos no alcanza a satisfacer las demandas de la ciudadanía y cuando esto ocurre se dice que los votantes eligen “el mal menor”. Este escenario incluso está contemplado en la estrategia electoral de los postulantes. Por esta razón, es importante que tanto ganadores como perdedores realicen una lectura correcta del mensaje que están dando los votantes en las urnas, dado que allí se concentra una cantidad muy distinta de motivaciones y la interpretación de ese voto deberá ser cuidadosa para respetar al ciudadano en su decisión, que es efectivamente soberana. Una lectura errónea puede derivar en problemas importantes y en fallas a la hora de distribuir el poder.

En la Argentina ha ocurrido muchas veces que quienes resultaron ganadores de una elección minimizaron el peso relativo de ese mensaje y asumieron su mandato con la vocación de ejercer el poder de manera unilateral, como si se tratara de un nombramiento divino. Esto se debe a que la Constitución argentina otorga a nuestra institución presidencial una enorme cantidad de poder y recursos. El Poder Ejecutivo es el epicentro de la política argentina y tiene además de iniciativa parlamentaria, el poder de veto, por ejemplo.

Pero la propia naturaleza del poder hiperpresidencial puede poner en riesgo la gobernabilidad al concentrar demasiadas facultades en el presidente, en detrimento de los otros poderes. Esto hace que el Ejecutivo sea débil y fuerte al mismo tiempo, ya que lo expone demasiado y hace que su figura se deteriore frente a la presión de diferentes actores políticos, en particular gobernadores —y sobre todo de provincias sobrerrepresentadas—, y por todos los actores sociales que ejercen su capacidad de veto ante cualquier reforma, en especial aquellos que están mejor organizados, como los sindicatos.

El politólogo Guillermo O'Donnell definió este fenómeno con el concepto de “democracia delegativa”: cuando los líderes se creen con el derecho y hasta la obligación de decidir qué es bueno para el destino del país, sin aprovechar los mecanismos de deliberación ni la formación de consensos. Se mezclan la solución o la mejora de algún aspecto específico con los resultados de las elecciones: el que gana tiene razón. Esto sesga las prioridades de política pública hacia el objetivo de salir victorioso en las urnas. Durante su gestión, Mauricio Macri llevó esto al extremo al sintetizar en una persona, Marcos Peña, los roles de jefe de Gabinete de ministros y de la campaña electoral. Por eso, poco importa el “calendario” *stricto sensu*, pues las decisiones de los gobiernos las determina, directa o indirectamente, el objetivo de maximizar la cantidad de votos.

Se trata de un juego perverso, en el que la sociedad ingresa en un proceso de inercia delegativa sobre el presidente: solo exige, nunca propone. El mandatario absorbe, jerarquiza y trata de responder a las demandas según algún tipo de criterio, pero siempre con soluciones momentáneas. Como consecuencia, la ciudadanía queda insatisfecha, ya que ni una cantidad mínima de todas esas cuestiones puede ser canalizada en la práctica. Así, el presidente, que asumió convencido de que era un agente de transformación,

termina convertido en un simple obstáculo, perdido en el laberinto de una agenda a corto plazo, trabada, que influye marginalmente en el desarrollo de país.

En conclusión, la ilusión de manejar casi la suma del poder público deviene en una decepción cuando se advierte que no sirve para resolver los problemas más urgentes, ni para desarrollar transformaciones sistémicas. No depende de las personas, se trata de una cuestión de diseño institucional distorsionada en la práctica por valores, ideas, hábitos y costumbres muy arraigados.

Pero nada de eso está en el sistema democrático, que es simplemente un método para seleccionar dirigentes políticos dentro de un conjunto. Por eso es necesario resaltar que su peso es relativo, ya que implica la existencia de un balance de poder que deberá distribuirse de acuerdo con los matices expresados por la ciudadanía en su voto. Nadie gana todo aunque triunfe, ni nadie pierde todo, aunque pierda.

La experiencia histórica sugiere que, al margen del diseño institucional específico que finalmente tome un sistema determinado —por ejemplo, presidencialismo o parlamentarismo, federalismo o centralización, elección de diputados por representación proporcional o por distritos uni- o binominales—, la democracia requiere un acuerdo previo entre las principales elites de una sociedad en el que se comprometan a respetar las reglas a partir de las cuales se genera y distribuye el poder por un tiempo determinado. Dichos arreglos básicos, prepolíticos —pues son requisitos para que luego puedan dirimirse las diferencias y los conflictos—, deben quedar fuera del debate político. Están diseñados para encauzarlo, organizarlo, jerarquizarlo, canalizarlo. Para eso, por ejemplo, deberían servir los partidos y otras organizaciones representativas de intereses: sindicatos, cámaras empresariales, asociaciones de consumidores, etc.

En resumen, ¿para qué sirven las elecciones? Para construir y distribuir el poder, para informar respecto de las preferencias de los ciudadanos, para generar un balance de poder y para que una vez más quede plasmado que ninguna sociedad, mucho menos la argentina, es uniforme, ni homogénea. Por el contrario, es una sociedad con múltiples matices y divisiones que no llegan a ser expresados totalmente a través del voto. Por esta razón, hacen falta otros mecanismos de participación complementarios que fomenten el debate de modo que esas diferencias puedan ser efectivamente expresadas, con el fin de enriquecer la política pública.

Si el pueblo “no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”, ¿cuál es entonces el lugar de los mecanismos de democracia directa, como los referéndums, los plebiscitos o las consultas populares? Hemos aprendido que, en muchas circunstancias críticas, la expresión de la ciudadanía sobre un tema específico puede contribuir no solo al fortalecimiento de las instituciones democráticas, sino incluso a evitar situaciones muy conflictivas, hasta violentas. Por ejemplo, en 1984 votamos por amplia mayoría ratificar el acuerdo por el canal de Beagle, que impulsó la transición a la democracia tanto en la Argentina como en Chile, al remover el principal motivo de conflicto bilateral y acotar de ese modo el papel y la influencia de las respectivas fuerzas armadas. Poco tiempo después, en 1988, Chile votó NO a la continuidad del régimen *de facto* de Augusto Pinochet, impulsando el retorno a un régimen democrático, que se convertiría en el caso más exitoso tanto política como económicamente de toda la región, aunque, obviamente, esté colmado de problemas.

Vale aclarar, de todas formas, que los mecanismos de democracia directa pueden también precipitar agudas crisis regionales o locales, como en los casos del Brexit, cuando en junio de 2016 los británicos decidieron abandonar la Unión Europea después de cuatro décadas,

y el freno al proceso de paz en Colombia, que ese mismo año demostró el rechazo de la sociedad colombiana a los acuerdos firmados por el entonces presidente Juan Manuel Santos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En ambos casos, pues, quedó de manifiesto un profundo desacuerdo en las respectivas sociedades precisamente gracias a estas formas de democracia directa.

Esto nos lleva a otra pregunta: ¿por qué es tan importante esta elección? Porque la sociedad argentina tiene la oportunidad de construir y distribuir, una vez más, poder entre quienes decidieron competir, y enviar un mensaje a la clase política. Tendría incluso la posibilidad *in extremis* de no votar o, como sucedió en las elecciones de octubre de 2001, de emitir un “voto bronca” –que representó entre el 26% y el 40% de sufragios en blanco, en varias provincias–, como forma de expresar su insatisfacción respecto de los candidatos. Cuando un número significativo de conciudadanos toma esta decisión, el mensaje implícito debe ser escuchado: aquella reacción popular fue el antecedente más importante del “que se vayan todos”. Aun antes del corralito y del colapso final de la convertibilidad, el comportamiento electoral permitió advertir la gravedad de la crisis. Fracásó luego la política en responder con decisiones efectivas al mensaje de las urnas.

Pero si entre la oferta existente alguien gana y alguien pierde, quiere decir que la sociedad, incluso sin haber estado cien por ciento satisfecha, eligió alguna de las opciones.

Por fortuna, en nuestro país siguen predominando los que apuestan por la democracia como la forma de interactuar política y culturalmente. Bienvenida, entonces, esta nueva oportunidad de ir a las urnas para construir una vez más legitimidad de origen con nuestra decisión.

Legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio

Un gobernante tiene legitimidad de origen cuando su mandato surge como resultado de una elección. Esa legitimidad es fundamental y sin ella el sistema no funciona. Quien ejerce autoridad lo hace gracias a ese voto mediante el cual los representados le delegamos la capacidad de representarnos.

Esa legitimidad de origen, entonces, surge de un hecho fundamental en el que todos somos iguales. Las elecciones son el momento de mayor igualdad de una sociedad, porque no importa quiénes son nuestros padres, dónde trabajamos, dónde estudiamos, dónde vivimos, cómo hablamos, de qué color es nuestra piel, ni cuál es nuestra religión; todos los votos valen uno. Aun en sociedades tan desiguales como la argentina, las elecciones brindan la oportunidad de que cada uno exprese libremente sus preferencias. Y eso le da a la legitimidad de origen una fuerza inigualable, ya que surge de una instancia absolutamente igualitaria en el proceso político.

Pero, como ya mencionamos, con la legitimidad de origen no alcanza. El capital político que surge de ese día se puede licuar de forma rápida y hay muchos riesgos de que eso ocurra, sobre todo en un país con problemas históricos de gobernabilidad.

En este sentido, se puede decir que a menudo la gobernabilidad depende más de la legitimidad de ejercicio que de la legitimidad de origen. Cuando un gobierno, a través de su gestión y de sus políticas públicas, consigue satisfacer al menos una parte de las peticiones de sus representados, logrará ese intangible necesario para gobernar que es la legitimidad de ejercicio.

No es llamativo que gobernantes no legítimos en su origen se vean expuestos a crisis de gobernabilidad, pero los que fueron elegidos por el voto popular también están sujetos al mismo riesgo. La

historia argentina está repleta de casos de mandatarios que entran en dinámicas autodestructivas, que terminan erosionando su capacidad de acción y afectando su legitimidad de ejercicio.

Abundan los ejemplos de gobiernos débiles en nuestra historia, como los de Arturo Frondizi y Arturo Illia, cuya llegada al poder estuvo determinada principalmente por el hecho de que el peronismo se encontraba proscripto, más que por sus atributos como candidatos, lo que derivó en presidencias que carecieron tanto de legitimidad de origen, como de legitimidad de ejercicio.

Frondizi llegó a la presidencia en mayo de 1958 tras los comicios convocados por el mandatario *de facto* Pedro Eugenio Aramburu. Su triunfo fue posible gracias a un pacto secreto con el exiliado líder del Partido Justicialista que, a pesar de estar proscripto, conservaba un gran poder electoral. Presionado por los militares y con un contexto internacional volátil, su mandato estuvo signado por la inestabilidad política. Fue derrocado por un nuevo golpe cívico-militar en marzo de 1962.

Una suerte similar corrió Arturo Illia, que fue elegido presidente un año después, en 1963, en elecciones organizadas por el gobierno *de facto* de José María Guido, que mantenía la prohibición sobre el peronismo y a Frondizi detenido en la isla Martín García. Como resultado, el voto en blanco alcanzó el 19% en esa oportunidad. Tres años después, en junio de 1966, otro golpe de Estado lo sacó del poder.

El gobierno de Fernando de la Rúa, por su parte, es el ejemplo de una gestión que llegó al poder con legitimidad de origen, pero no logró legitimarse en su ejercicio. Tras ganar las elecciones de 1999, la Alianza conformada por la UCR y el FrePaSo (Frente País Solidario) comenzó a mostrar las primeras señales de descalabro durante el primer año de mandato con la renuncia de su vicepresi-

dente, Carlos “Chacho” Álvarez. Ese hecho sumergió al gobierno en una crisis política que, sumada a la crisis económica, erosionó su poder y derivó en la renuncia de De la Rúa y posterior escape en helicóptero en diciembre de 2001, en medio de huelgas, saqueos y un clima de inestabilidad generalizado.

El caso de Néstor Kirchner, en tanto, sirve para graficar lo contrario. Si bien su legitimidad de ejercicio fue ganando efectivamente peso específico, comenzó con una legitimidad de origen débil, ya que perdió en primera vuelta con el 22% de los votos en las elecciones de 2003, y llegó a la presidencia sin poder competir en el balotaje, al bajarse Carlos Menem.

Tuvimos, también, gobiernos que llegaron fuertes, pero que se debilitaron gradualmente, como el de Raúl Alfonsín, que tuvo mucho poder al comienzo de la transición democrática, pero que, a raíz de los problemas económicos, las sublevaciones militares y los trece paros generales de la CGT, terminó con hiperinflación, situación que lo empujó, como a De la Rúa, a su retiro anticipado.

“No pude, no supe, no quise”, es quizá la frase que más sigue impactando de todas las que pronunció Alfonsín, porque expresa con sencillez la frustración de alguien que estaba convencido de que con la democracia bastaba para resolver los principales problemas de la sociedad. Su compleja y turbulenta presidencia, que dio fin a más de cinco décadas de oscilaciones entre gobiernos democráticos y militares, nos enseñó que, además de contar con legitimidad de origen, es igual de importante –o más– tener legitimidad de ejercicio.

Nos demostró que el mero hecho de votar no produce automáticamente el capital político necesario para brindar los bienes públicos esenciales –educación, salud, justicia, seguridad, infraestructura básica y cuidado del medio ambiente–, sino que gobernar implica, en la práctica, una enorme capacidad por parte del Estado,

tanto nacional como provincial e incluso municipal, para gestionar y crear los acuerdos necesarios para dar respuestas reales a las demandas de la ciudadanía.

Capital político, balance de poder, acuerdos y gobernabilidad

La democracia permite darles poder a los gobernantes a través del voto. No es ni más ni menos que el capital político que viene de la mano de la legitimidad que otorgan las elecciones. Está representado, por un lado, a través de la masa de recursos que son delegados al ganador de la contienda para que pueda gobernar e intentar responder a las demandas de la sociedad. Pero también ese stock de capital político dependerá de la capacidad de los representantes para hacer política, es decir, para construir acuerdos y alianzas con el objetivo de garantizar la gobernabilidad. El desafío es invertirlo con inteligencia.

Si eso no sucede, los gobiernos corren el riesgo de reducir su poder o, incluso, desperdiciarlo. ¿Por qué hay presidentes que llegan débiles, sin aire, a la mitad de sus mandatos? Porque no logran generar los acuerdos que les permitan trabajar para satisfacer las demandas de la sociedad. Cuando esto ocurre, las elecciones de mitad de término funcionan como termómetro. Cuando la ciudadanía le quita su voto al oficialismo de turno, es probable que surjan problemas de gobernabilidad.

En cambio, si ese stock de capital político se invierte con inteligencia y se hace buena política, no solo se mantendrá en el tiempo, sino que también podrá incrementarse. Esto ocurrirá en función de los resultados obtenidos en la gestión, pero también dependerá de los acuerdos, coaliciones o mecanismos de cooperación

con actores domésticos o internacionales que se generen en pos de garantizar la gobernabilidad.

Esto, a su vez, requerirá una organización racional del aparato del Estado, con recursos humanos, tecnología de la información e infraestructura adecuada.

De esto último carecía la Argentina cuando gobernó Alfonsín y, lo que es aún muchísimo peor, llegamos hasta nuestros días sin haber construido ese requisito básico para lograr un mínimo umbral de gobernabilidad democrática. Por eso en la Argentina fracasan todos los gobiernos. Peor aún, muchos creen que con un salvador (un “Riquelme” o un “Caballo”), las cosas se podrían arreglar casi mágicamente. O suponen que hacen falta más aguante, sacrificios personales, sufrir una larga travesía en el desierto para alguna vez, no se sabe bien por qué, estar mejor. De lo que se trata es de hacer Política con mayúsculas. De pensar y actuar estratégicamente. De armar en serio —en vez de declamar— equipos profesionales, plurales y competentes de política y de gestión.

En la Argentina fracasan todos los gobiernos en parte porque los presidentes, al margen de su identificación partidaria o inclinación ideológica, creen casi siempre que no tienen que compartir el poder con nadie, que tienen que “cargarse el país al hombro” y terminan aislados y debilitados, imaginando conspiraciones —que a veces existen— y mascullando bronca y frustración.

Es habitual la referencia a la necesidad de tener políticas de Estado, acuerdos de gobernabilidad, comunes denominadores que permitan evitar los clásicos movimientos pendulares que nos caracterizan como sociedad. Pero por diferentes motivos seguimos postergando ese debate: nunca es “el momento apropiado”, no hay “con quién pactar”, “todo el mundo pide, pero no está dispuesto a ceder nada”.

Sin embargo, no está claro qué se debe pactar, ni quiénes deben estar involucrados. Para no ir hacia un nuevo fracaso, es im-

prescindible que comprendamos qué es un pacto, sus alcances y beneficios.

Desde el Pacto Roca-Runciman hasta el Pacto de Olivos, pasando por el memorándum de entendimiento con Irán, el término “pacto” es, para los argentinos, sinónimo de contubernio, una suerte de mala palabra.

Esta peculiar concepción contradice la moderna teoría democrática y hasta la aplicación de modelos matemáticos a los estudios estratégicos. En particular, desde comienzos de la década de 1960, proliferaron una enorme cantidad de investigaciones que demostraron que los acuerdos entre elites para solucionar conflictos políticos, económicos, sociales y culturales pueden ser exitosos, sustentables en el tiempo y hasta capaces de modificar conductas confrontativas.

La clave de estos acuerdos es el horizonte temporal de los actores involucrados. Pactar significa ceder algo de forma inmediata para obtener un beneficio mucho mayor a mediano y largo plazo. La gran duda consiste en si las reglas del juego, que son la base de cualquier acuerdo, habrán de mantenerse. Por lo general, los argentinos priorizamos, tanto individual como colectivamente, el aquí y el ahora, al margen del impacto futuro de esos comportamientos tan cortoplacistas.

Un desafío que nuestro país tiene por delante en este terreno es el de la construcción de confianza, de *affectio societatis*, de sentido de pertenencia al sistema político y de respeto por el otro. El acuerdo puede ser una maravilla técnica y estar escrito de la mejor manera posible, pero si no existe una vocación explícita de cumplirlo por parte de los involucrados, no sirve para nada. Este es otro de nuestros grandes conflictos: estamos acostumbrados a que, tras la firma del acuerdo, la misma persona que lo rubricó comience a violarlo. Eso ocurrió, por ejemplo, con Menem y sus intentos de re-reelección.

La barrera más importante a romper, no obstante, es la de entender que uno pacta con lo que hay, no con lo que quiere. El acuerdo se hace con el diferente, con “el otro”, a quien hay que reconocerle legitimidad y representatividad. Ese sí es un obstáculo muy serio, pues en la Argentina tanto los partidos como las corporaciones, y en general la sociedad, están fragmentados. Esto dificulta no solo la negociación, sino la capacidad de hacer cumplir el contenido de lo acordado por parte de los miembros de un determinado grupo.

En consecuencia, administrar la “cosa pública” conlleva, por supuesto, hacer política. Sin embargo, algunos siguen defendiendo la tesis que supone que “aislarse de la política” o hacer las cosas como en el “sector privado” es mejor que meterse en el “fango”. Esto implica, ciertamente, desconocer la naturaleza de lo público y conspira, además, contra la posibilidad de aumentar el stock de capital político.

Lo público por definición es político. Esto no quiere decir que no existan instrumentos o prácticas del mundo privado que alimenten lo público y viceversa. Pero de ninguna manera se puede gestionar en el Estado de la misma forma que en el sector privado, porque son ámbitos absolutamente distintos.

Por esta razón, la política argentina debe hacer el esfuerzo por comprender que es necesario ceder para lograr por fin salir de la decadencia secular en la que estamos metidos y acordar reglas que nos permitan funcionar mejor. Se trata, nada menos, de buscar construir consenso, no de imponer la voluntad de unos pocos, ni ciertas lógicas a la gestión pública.

Puede o no salir bien, pero es una dinámica política en la cual uno tiene que resignar y pragmáticamente buscar puntos en común, comunes denominadores. Si seguimos en la postura actual de polarizar con el otro, lamentablemente la inercia política va a seguir generando

gobiernos débiles. Y la agenda de desarrollo, la agenda más estratégica que este país continúa sin discutir, va a seguir siendo postergada.

La sociedad renueva su esperanza en las urnas

Como vimos, la esperanza es esa fuerza intangible que cada año electoral renueva la promesa de que las cosas pueden mejorar. Es una especie de energía renovada que le permite a la sociedad volver a tener expectativas, sentir que quizás esta vez será distinto.

Al margen de quiénes festejen en la noche de una elección, la sociedad espera ese momento con la ilusión de que algo va a cambiar. No importa si será con globos en Parque Norte o con bombos en el Obelisco: ese día importa la magia que impulsa a la ciudadanía a las urnas para ejercer libremente su derecho a elegir.

En este sentido, es preciso resaltar el bajo costo presupuestario que conlleva el proceso electoral si se tiene en cuenta el valor real y simbólico que se desprende de su resultado. Evidentemente, no es gratis, hay procesos administrativos previos y posteriores que tienen un costo, y lo deseable sería que el sistema fuera lo más austero posible. Sin embargo, por la importancia que tiene una elección para un país y la capacidad para otorgar legitimidad a los gobernantes, el sistema democrático no resulta para nada costoso y es, ante todo, efectivo. Se resume en un día: uno va, vota y listo.

Todo eso es posible gracias al sistema democrático, que todavía conserva esa facultad, a pesar de sus fallas y sus costos. Pero aquí podemos preguntarnos: ¿cuánto vale esa esperanza? ¿Cuáles serían las consecuencias de una sociedad despojada de la expectativa de que en una fecha, gracias a su voto, las cosas mejorarán? Aunque sea una parte. Eso es lo que creen muchos de los que van a votar y que a

pesar de tantas desilusiones vuelven a confiar, una vez más, en la democracia.

En suma, este primer capítulo se concentró en un aspecto fundamental de la sociedad argentina: a pesar de la incapacidad de los distintos gobiernos para responder a sus demandas, la ciudadanía conserva una enorme confianza en el sistema.

No existe en el país ningún actor relevante que cuestione la lógica de la democracia, ni se vislumbra una rebelión o rechazo antielites como las que existen en otros países, aun con regímenes más maduros y, al menos hasta hace poco, formalmente más sólidos.

Y si bien no puede suponerse que esta situación vaya a durar eternamente, mirando lo que ocurre en la región y en el mundo, y considerando nuestra traumática historia de golpes militares y amagues autoritarios de izquierda y de derecha, vale la pena señalar la inexistencia de amenazas efectivas al orden democrático, y eso no es algo menor.

La democracia distribuye y construye poder, les da legitimidad de origen a los representantes del pueblo, construye recursos de capital político y renueva la confianza en la capacidad que tiene el sistema político de solucionar, al menos en parte, los problemas de la sociedad.

Y a pesar de todos sus defectos, el día que vamos a votar ratificamos nuestra decisión de vivir en un Estado de derecho, porque, como dijo el ex primer ministro británico Winston Churchill, “la democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás”.