

NATALIO R. BOTANA

LA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA

Cuarenta años de luces y sombras
Argentina 1983-2023

Prólogo de Julio María Sanguinetti



A Mónica, siempre.

Índice

Prólogo.....	11
Introducción	21

Capítulo I

Una democracia con voluntad de durar

Legitimación política y legitimación social	36
Democracia electoral y democracia institucional.....	41
Una transición histórica.....	44

Capítulo II

El Estado y la república en la democracia

Un Estado a medio hacer.....	54
Una democracia con déficit republicano	63
Las variantes del populismo	70

Capítulo III

Los valores en disputa y la revancha del pasado

Entre el nihilismo y las autocracias	81
Las nuevas condiciones del desarrollo	87
El poder que corrompe.....	95
El centro del régimen político en una política descentrada.....	100

Capítulo IV

La representación política antes de 1983

Un repaso histórico en dos etapas	110
Las primeras etapas en Argentina.....	113
Las herencias	128

Capítulo V

La representación política entre 1983 y 2007

La democracia de partidos	133
El transformismo peronista.....	143
La segunda crisis.....	152
Tercera transformación	161

Capítulo VI

Entre mutaciones y restauraciones

La malformación del federalismo.....	176
El cambio de época.....	182
El kirchnerismo y la restauración populista.....	190
El Bicentenario y después	199

Capítulo VII

La declinación

Una interpretación histórica que llega hasta nuestros días	217
El segundo intervalo	226
La presidencia bicéfala.....	238

Capítulo VIII

El año 2023

Libertad e iracundia en el outsider	249
Liberalismos	257

Agradecimientos.....	277
Orientación bibliográfica.....	279

Prólogo

Pese a todo, siempre esperanza

Argentina nunca deja de ser una perplejidad. Difícil entender que un país dotado de los recursos materiales que posee y la calidad de su gente, con figuras brillantes en todas las disciplinas del quehacer humano, nunca llegue a ese horizonte para el que parece predestinada. Las carencias en la política y la institucionalidad surgen como la respuesta a los misterios de que hablaba Samuelson, allá por los años ochenta, cuando decía que había países desarrollados, países subdesarrollados, la Argentina, que no se podía comprender como no era un país desarrollado así como Japón, a la inversa, con su tradicionalismo, era difícil explicar que lo fuera. El tema adquiere otro sesgo cuando se advierte que por esos mismos recursos humanos y materiales que la caracterizan, nunca termina de caer a donde se derrumbaría cualquier otro país en medio de ese agonismo crítico constante, que la mantiene psicológicamente al borde del precipicio. Por eso, genera engañosos espejismos, con catástrofes que parecían imposibles de recuperar y euforias redentoras a las que impensadamente se las lleva el viento.

Entender, analizarla, ponerla en contexto, advertir cuánto hay de propio y cuánto del mundo en cada tiempo histórico, qué ideas o influencias se van sustituyendo en el camino, es un ejercicio complejo aun para quienes, desde la cercanía, convivimos con Argentina. Tampoco lo es para sus propios ciudadanos, envueltos en esa peripecia cargada del dramatismo de un sube y baja angustiante. Sin embargo, de pronto nos encontramos con un Natalio Botana, maestro de maestros, que nos ofrece el milagro de sumergirse en los últimos cuarenta años y ofrecernos una tomografía computada, histórica y politológica. Él le llama “actualidad histórica” al

análisis de estas cuatro décadas en que, desde la restauración democrática de 1983, ha pasado de todo, pero las instituciones, aun a trancas y barrancas, han logrado preservarse. La obra es más que su preciso relato histórico. Resulta un luminoso manual de orientación para ahondar en los conceptos que, expresa o subliminalmente, están en el debate diario: liberalismo, populismo, legitimidad republicana, crisis de valores, calidad de la educación pública, equilibrio económico y, por supuesto, la llevada y traída “decadencia” argentina.

* * *

La democracia electoral ha funcionado, la institucional ha adolecido. El primer presidente de la democracia restaurada, un demócrata de la estatura moral de Raúl Alfonsín, hubo de entregar anticipadamente el poder en 1989, devorado por la inestabilidad económica. Más tarde, otro presidente radical, también un demócrata honorable, cayó derrumbado -en la mitad de su gobierno- por otra crisis económica que dio paso a una turbulenta insurrección popular. No obstante esas circunstancias, aun con rebeliones militares y populismos autoritarios de pretensión hegemónica, al final de cuentas las elecciones han impuesto salvadoras alternancias. Se reconoce que Argentina no ha vivido en paz una democracia plena, pero pese a algunas grietas y deterioros en su fachada, el edificio sigue en pie desde 1983.

Recorre, sin embargo, el imaginario popular una nostalgia histórica. La sensación de paraíso perdido está siempre presente. Los liberales soñando con el final del siglo XIX y la paz roquista, como consolidación del proyecto nacional de Alberdi, Mitre y Sarmiento. Los radicales con su apogeo regeneracionista de los años 20, reverdecido en el esperanzado 1983. Los peronistas con la revolución social de 1943, su impulso social y un nacionalismo hegemónico de vaga inspiración rosista en el último kirchnerismo. La nostalgia montonera parecería, felizmente, ya tan envejecida como los viejos trastos del desván, pero tampoco faltó a la cita cuando el kirchnerismo celebró el Bicentenario de la Revolución de Mayo y ofreció una versión sesgada de la historia, que amputaba el período de mayor crecimiento poblacional y económico del país, con Roca como “el malvado” de una película de cowboys.

Esa nostalgia está en el trasfondo de la repetida idea de declinación que Botana analiza en profundidad, con admirable objetividad, a partir de fenómenos tan traumáticos como tres crisis económicas que con altibajos generaron indicadores de pobreza escandalosos para un país de exuberante riqueza alimentaria. Allí desemboca en uno de los temas que con más énfasis ha planteado en los últimos años: la débil “ciudadanía fiscal” y los excesos de un “deudor compulsivo”, que ha destruido su moneda, a fuerza de pedir para sustentar los déficits de un Estado que se soñó el reaseguro para todos los riesgos sociales. “O bien la nación destruye el crédito público o bien el crédito público destruye la nación”, decía David Hume, el gran filósofo de la Ilustración Escocesa, al advertir que acumular deuda “es ruinoso a más no poder”. No es otra cosa que la necesidad de los equilibrios económicos que Botana llama la “constitución económica”, sustento imprescindible de la democracia republicana. No obstante, como decimos al principio de estas notas, una y otra vez, de esas crisis siempre se ha salido, con una capacidad de recuperación que suele confundir las coyunturas con los procesos de largo plazo: en los últimos veinte años no hay duda que se observa una Argentina retrasada, aun en nuestra pequeña comarca. La línea promedio del “producto per cápita” nos da la medida de esa declinación económica.

Más allá de esa visión material, es constante la presencia del fenómeno de la corrupción y el rol de la justicia. La política está judicializada y un poder que existe para dirimir conflictos entre los particulares o entre éstos y el Estado, termina siendo el gran árbitro político. Por cierto, no es un fenómeno argentino. Basta ver lo que ha ocurrido y ocurre en Brasil o los Estados Unidos, emparejados hoy en la imagen de grotescas invasiones a sus Parlamentos por turbas azuzadas por los populismos en presencia. El hecho es que la judicialización política conduce necesariamente a la politización judicial y en ese rol, ese poder, al que Montesquieu no atribuía tanta relevancia, ha pasado a un protagonismo desmesurado, nimbado de polémicas, con el consiguiente debilitamiento en la opinión pública. Como si fuera poco, se añade la presencia del narcotráfico y el crimen internacionalmente organizado que desnuda falencias estatales y revela angustias existenciales que envenenan juventudes con invasoras adicciones.

La atenta lectura del análisis de Botana, nos lleva de la mano a un gran tema que recorre todas las interpretaciones sobre el desarrollo y que es el factor confianza. Es “el espíritu de asociación” de Tocqueville. O la *Société de Confiance* de Alain Peyrefitte, cuando daba vuelta en torno a los factores inmateriales señalados por Max Weber. O el propio Fukuyama, en “Trust”, desde su óptica hegeliana.

Está en el alma de la democracia, en su cimiento, la confianza en las instituciones, en el valor de las leyes, y el pilar de la economía de mercado. Ésta supone la creencia de que los contratos se cumplirán, que la inflación no será un caballo desbocado desmontando la moneda y que el Estado siempre responderá a sus compromisos, sin invadir los negocios privados que vivifican la competencia.

Tanto el gobierno que presidió Macri como el que hoy lidera Milei, asumieron que dada su posición económica liberal, reverdecería una confianza liderada por rápidos procesos de inversión. Personalmente pensamos que el tema no está tanto en las ideas de los gobernantes como en la estabilidad general, acreditada en un lapso suficiente para mostrar vocación de permanencia. No es sencillo que todo venga enseguida luego de tantos defaults, corralitos y planes económicos inicialmente exitosos, derrumbados luego por su rigidez (Convertibilidad) o por un clima de protesta colectiva (Austral). La inversión, sea nacional o extranjera, grande o pequeña, de una multinacional como de un almacén de barrio, es un matrimonio con el país todo y nadie se zambulle mientras no ve clara el agua en la pileta. “Sin duración no hay legitimidad”, nos recuerda Benjamín Constant. Agregamos que sin duración tampoco hay una estabilidad posible en ninguna de las dimensiones colectivas. Pedir tiempo y paciencia luce tan poco heroico, tan poco lucido, que suena a envejecida ingenuidad. Aunque sea lo contrario.

Esta búsqueda de la confianza transcurre, además, en un período histórico en que la incertidumbre mundial es lo único cierto. Los cambios tecnológicos se van sucediendo a velocidad de vértigo, decretando rápidas obsolescencias, mientras la geopolítica ha vuelto en fuerza y puesto en pausa la promisoría globalización del cambio de siglo con la reaparición de pestes impensadas y guerras que han dejado de ser locales para amenazar ya la paz universal. Hay una suerte de “revancha del pasado” dice Botana: y un ciudadano perplejo que ya no tiene el horizonte de un empleo para toda

la vida, mientras la sociedad de consumo le crea una constante renovación de necesidades.

En ese contexto, hay una tierra fértil para la explotación de las insatisfacciones. Se va prescindiendo del Parlamento y de los partidos, titulares históricos de la “representación”, para mirar hacia un Estado que reparte dádivas, instala subsidios y hace del Estado una vasta organización clientelista que coopta trabajadores y empresarios.

En la esencia de ese populismo está la entronización cuasi religiosa de un Jefe que, partiendo normalmente de una elección (legitimidad de origen) termina abusando de las competencias y poderes que le da la situación (ilegitimidad de ejercicio). Para que se comprenda mejor la raíz de estos procesos, Botana rastrea los orígenes del populismo, en Rusia y en los EE.UU., con una fuerte carga de romanticismo agrario, para llegar a este tiempo en que está presente aun en las grandes democracias. Allí se produce un mimetismo que le disfraza de izquierda o derecha con una generalizada amoralidad política. De ahí el parentesco extraño de Trump y Bolsonaro, con Maduro y el Kirchnerismo. Los identifica un constante desprecio a la libertad de prensa y a las formalidades consustanciales a la institucionalidad. Por eso Bolsonaro no le entregó a Lula los símbolos del Estado, ni Trump a Biden ni la Dra. Kirchner al presidente Mauricio Macri.

La confrontación política, la polarización de la opinión, va deteriorando las estructuras partidarias clásicas, que en el caso argentino serían el radicalismo y el justicialismo. Éste, sin embargo, con su conexión con las corporaciones sindicales, ha preservado una fuerza mayor, que reconfiguró el kirchnerismo con su uso abusivo de los recursos públicos. Por eso los derechos sociales -tal cual observa el autor- han tenido más permanencia que los derechos políticos. El problema es que, como nos recordaba Sartori, estos últimos son gratuitos mientras que los otros son onerosos. Y de allí, una vez más, el fantasma recurrente de los desequilibrios económicos que, en la profunda crisis aún en curso, han llevado a la presidencia a un *outsider*. Proclama un liberalismo ilimitado, libertario, montado en un discurso radicalmente despectivo de la política y todos sus actores, esa ominosa y despreciable “casta” ... una nueva versión del “que se vayan todos” de aquel trágico fin de año de 2001.

Ya no se trata de “partidos de creación interna”, desde el poder, como el roquismo o el peronismo; o de “creación externa”, como el radicalis-

mo, forjado en la rebelión a las estructuras dominantes. Se ha entrado en otra dimensión de la legitimidad política, asentada en el rechazo más que en la adhesión y en la fuerza de porcentajes de apoyo, confrontados diariamente a ese escrutinio de las encuestas, sustento en ocasiones de irresponsables descalificaciones. De la “democracia de partidos” que, con todas sus carencias, es un factor de anclaje de la opinión pública, canalizando aspiraciones tantas veces contradictoras, se ha entrado en una “democracia de candidatos” donde todo depende de la peripecia individual del líder.

* * *

Desde Alberdi, es difícil interpretar la estructura política de la República Argentina sin “el poder de Buenos Aires”. Dos siglos lo acreditan. Los uruguayos somos hijos dilectos de esa tensión, desde que el proyecto de “confederación” artiguista, basada en la “soberanía de los pueblos”, cedió a una estructura “federal”, en que la soberanía “nacional” quedó particularmente sesgada en favor de esa hegemonía de la metrópoli-puerto.

El federalismo es, por lo tanto, una estructura jurídica constantemente desafiada por la realidad. Si el conurbano bonaerense concentra el 29% de la población del país con los mayores indicadores de pobreza y allí ha asentado su poder el justicialismo, es difícil desatar “el nudo” del que habla Carlos Pagni en su libro homónimo. No se ha legislado cabalmente la llamada “coparticipación federal” y el resultado es una constante pulseada del gobierno con las provincias, que no logra tener un marco objetivo de resolución.

Entra allí Botana en unos de sus territorios de análisis que más ha transitado todos esos años: las “megalópolis”, ese fenómeno de la sociedad postindustrial que asociado a la cultura digital, con los nuevos modos de interconexión humana, produce una real transformación civilizatoria. Hasta la representación queda en cuestión. Las redes protagonizan un empoderamiento individual, que rápidamente se transforma en tribus y que hoy comienza a generar nuevas modalidades de manipulación populista. Con lo que la idea clásica de “representación” queda en cuestión y si no hay partidos políticos con cierta estabilidad, todo queda a merced de volátiles estados de opinión.

El propio kirchnerismo, afincado en sus sólidas estructuras clientelistas, alcanzaba en 2007 su tercera victoria. Sin embargo, hubo de enfrentar una rebelión agropecuaria que expresaba, más allá de partidos, novedosas modalidades de protesta. En este caso eran fuerzas de la producción, en otros los disolventes “piquetes”, que prácticamente se incorporaron al paisaje urbano como un testimonio de desorden, de desosiego, de transgresión por la transgresión misma.

En ese contexto, el sistema electoral ha jugado un rol relevante. Las elecciones de medio término mantienen al país en clima de elecciones y ello puede ser fatal. Recordamos lo que sufrió Alfonsín en septiembre de 1987, cuando hicimos una visita de Estado a Argentina y acababa de recibir el gobierno un tremendo varapalo, que nos aguó la fiesta. O lo que le ocurrió a Macri, que con el fantasma de plebiscitarse en solo dos años postergó aquellas medidas económicas más riesgosas, que luego hubo de enfrentar en condiciones adversas. Hay otras opiniones, pero en tiempos de tantas acechanzas a la gobernabilidad, nos ratificamos en la idea de que concentrar los actos electorales en un solo año, sin duda contribuye a la estabilidad.

* * *

El liberalismo está en el núcleo de los debates sobre el rumbo de la sociedad. Liberalismo de “contorno”, o sea el clásico de Hume y Adam Smith, que proclama la autonomía de la sociedad sobre la base de una concepción individualista; o liberalismo “programático”, que asentándose en la libertad política asume que hay bienes públicos, la educación, por ejemplo, que son responsabilidad del Estado.

Los conceptos luchan en el caso con las palabras. ¿Fue liberal el régimen de Pinochet, con una política económica privatista, pero restricción política? ¿Dejó de ser liberal la señora Thatcher porque, más allá de las privatizaciones, mantuvo las bases del Estado de Bienestar, o sea la salud, la educación y la seguridad social? En Estados Unidos un liberal es alguien de izquierda, por lo menos progresista; en Argentina es, en la vulgata al uso, un conservador, identificable en el antiperonismo aún antes de saber lo que realmente piensa y si, a lo sumo, se entronca con la mejor tradición nacional, la de Alberdi, Mitre y Sarmiento. Esta confusión ha

llevado a una dialéctica de extremos, que también se dio en el peronismo cuando Menem lanzó su revolucionario programa de privatizaciones. Nos visitó, entonces, en la residencia presidencial de Montevideo, en carácter de presidente electo. Cuando narró su programa, recuerdo haberle dicho “pero Carlos, te votaron por peronista... te van a matar”. Y con su gracia habitual me respondió: “no te preocupes, es lo que hoy haría el General...”

Un capítulo profundo y esclarecedor ahonda en el tema. Documenta los espejismos simplistas en que se ha caído en la Argentina. El péndulo tensado por el populismo derrochador del gobierno anterior, se va ahora al otro extremo. Si a mitad de camino, por lo menos, logra desarmar las arbitrariedades de ese Estado prebendario que esclerosa la sociedad argentina, habrá cumplido una jornada histórica.

En Argentina no hay nada más revolucionario que la normalidad. La simple fórmula de Bad Godesberg de la socialdemocracia alemana: “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea imprescindible”.

* * *

Como Raymond Aron, Botana se declara un “espectador comprometido”. Al terminar la lectura de estas páginas podemos ratificarlo con énfasis en su doble dirección, la de quien observa con precisión de cirujano pero desde el lente de una convicción democrática inalterable, concebida como un destino de vida. Lo que hace no solo a quienes, aún sin quererlo, hacemos historia desde los hechos políticos sino también a quienes, desde el mundo del pensamiento y las ideas, la orientan con la luz que alumbrá realidades no siempre claras.

A través de su docencia y sus libros, una enorme contribución ha hecho Natalio narrando la historia, interpretándola y dándole sentido al espíritu de libertad de la República. O sea, la necesaria brújula para orientar el camino. Es lo que hace en esta obra, enfocada en apariencia al límite de estos últimos 40 años, elevada sin embargo al nivel de un admirable ejercicio de interpretación de la historia argentina y una lección magistral de las ideas y conflictos de nuestro tiempo histórico. Expresado, además, en una prosa que aúna precisión con elegancia, erudición con claridad.

El poeta T.S. Elliot ha preguntado ¿qué es ese conocimiento que solo se basa en la información? Y donde está una sabiduría que se sustenta solo en el conocimiento... La aparente brevedad de este trabajo da paso, justamente, a un decantado producto de sabiduría. Sí, de sabiduría. Que siempre es esperanza.

Julio María Sanguinetti
Ex presidente de la República Oriental del Uruguay