

El final del péndulo en Argentina

Alfonsín y el proceso de destitución autoritaria

End of the pendulum in Argentina

Alfonsín and the authoritarian destitution process

Juan Russo | ORCID: orcid.org/0000-0001-5294-7472

juan_russo@hotmail.com

Universidad de Guanajuato

México

Recibido: 10/01/2018

Aceptado: 27/08/2018

Resumen

El presente trabajo analiza el rol de los procesos de deslegitimación del orden autoritario que precedió a la democratización. Tal proceso constituye la destitución autoritaria como el reverso de la instauración democrática y es un concepto útil para casos como el de Argentina, en el que la democratización consistió en quebrar rutinas que implicaban el círculo vicioso de un eterna rotación entre regímenes políticos in consolidables y de corta duración. La destitución política (simbólica y legal) de los órdenes autoritarios fue una condición histórica necesaria para quebrar el péndulo que rigió la vida política argentina durante 50 años. En el trabajo también se analiza el rol de los liderazgos en estos procesos, en particular se presta atención el caso de Raul Alfonsín en el período de instauración democrática.

Palabras clave: Destitución autoritaria, Instauración democrática, Democratización, Liderazgo, Deslegitimación.

Abstract

This paper analyzes the role of the delegitimation processes of the authoritarian order that preceded democratization. This process constitutes the authoritarian dismissal as the reverse of the democratic establishment and it is a useful concept for cases such as the one in Argentina; in which the democratization consisted in breaking routines that implied the vicious circle of an eternal rotation between unconsolidable and short duration political regimes. The political (symbolic and legal) destitution of the authoritarian orders was the condition to break the pendulum that governed the Argentine political life for 50 years. The role of leadership in these processes is also analyzed, in particular the Raul Alfonsín case is analyzed in the period of democratic establishment.

Keywords: Authoritarian Dismissal, Establishment democratic, Democratization, Leadership, Delegitimation.

Introducción

El proceso de **destitución autoritaria** es analíticamente importante en aquellos casos que, como Argentina, se han caracterizado por la frecuente alternancia de regímenes políticos diversos. Esta situación supone que los actores relevantes se han *habituado* a participar o a cooperar con distintos regímenes, y que sus lealtades son *fácilmente* condicionadas por ciertos incentivos. Es decir, se trata de actores políticos con una cultura de deslealtad. El campo de opciones y de oportunidades es muy laxo para los actores, pues en ocasiones les resulta más económico formar parte de o apoyar una alianza anti régimen en vez que esforzarse en negociaciones difíciles con un gobierno dado fiel a un régimen dado. La posibilidad (conciente para los actores) de cambiar conjuntamente gobierno y reglas de juego, se traduce en una permanente amenaza para el régimen político; y los actores adquieren la capacidad de *extorsión* convirtiendo al orden político más en una condicionada fuente de recursos que en un sistema de reglas con costos y beneficios predistribuidos.

A fin de precisar la aplicación del concepto que nos ocupa, debe distinguirse entre dos procesos simultáneos pero de significados radicalmente distintos. Me refiero a la **instauración democrática** y lo que denomino **proceso de destitución autoritaria**. El análisis de la herencia autoritaria en las nuevas democracias ha sido sin dudas instructivo y ha permitido enfocar, tanto la instauración democrática como el proceso de consolidación, desde una óptica más integral¹. En lo que sigue se identificará conceptualmente este proceso, y luego se ilustrará con el caso argentino, en particular en relación al rol central de Alfonsín. La destitución autoritaria resulta insoslayable para explicar cómo se superó el círculo vicioso de cincuenta años de deterioro que hizo inviable la democracia en Argentina: el llamado *péndulo cívico militar*. Como se expondrá, esta ruptura implicada en el proceso de destitución autoritaria dio sentido y permite dar cuenta de la centralidad de Alfonsín en el proceso de democratización.

El gobierno, y los actores institucionales, encuentran, desde los primeros momentos de vida democrática, dos problemas vinculados con la construcción del nuevo régimen político: por una parte deben diseñar las nuevas instituciones y poner en práctica un determinado marco jurídico,

por otra parte deben decidir si conservan o por el contrario eliminan estructuras heredadas del régimen autoritario. En este sentido, la instauración democrática y la destitución autoritaria constituyen el anverso y el reverso de un proceso político simultáneo.

Entiendo por **destitución autoritaria** el proceso caracterizado por

- ◇ la derogación de las estructuras que caracterizan el régimen autoritario precedente
- ◇ la deslegitimación de estas estructuras y actores o funciones desempeñadas en el régimen precedente.

En el proceso de destitución autoritaria pueden identificarse tres dimensiones:

- ◇ una **dimensión de orden simbólico**, que se refiere al proceso de deslegitimación, en la cual tanto los intelectuales como los líderes de opinión, y los movimientos políticos (como las organizaciones defensoras de los derechos humanos en Argentina) desempeñan un importante rol;
- ◇ una **dimensión de orden normativo**, que se refiere al proceso de derogación de normas jurídicas existentes en el régimen autoritario (por ejemplo la ley de amnistía de los militares argentinos) y a aquellas prerrogativas jurídicas que los militares preparan en los últimos momentos de gobierno autoritario; y
- ◇ una **dimensión referida al rechazo de los actores con el régimen político anterior**, que tiene que ver con el compromiso, por parte de los actores pro régimen, de no aliarse con actores anti régimen que fueron relevantes en el precedente régimen autoritario. Esta última dimensión se refiere a la lealtad-deslealtad de los actores políticos.

Si bien es cierto que la instauración democrática implica un proceso de destitución autoritaria, no lo es menos que este último puede variar en su profundidad. Así, cuando se cumplen las tres dimensiones entonces el *proceso de destitución autoritaria* es *fuerte*. Mientras que, si se cumple la tercera dimensión, y en menor medida, las primeras dos, entonces se trata de un *proceso de destitución autoritaria débil*. El tipo de destitución fuerte corresponde generalmente a los procesos de transición democrática discontinua, mientras que el proceso de destitución débil a aquellas transiciones, relativamente más continuas.

¹ Me refiero especialmente a los trabajos de Leonardo Morlino (1988), Ralf Dahrendorf (1988) y Karl Remmer (1985).

El proceso de destitución autoritaria resulta de relevancia porque, si es exitoso, aumenta enormemente los costos de ciertas alianzas antisistema. Pero además, la diferencia entre instauración y destitución resulta de relevancia si se considera el problema de la legitimidad del régimen político. Como se ha señalado (Przeworski 1986), la legitimidad no es una condición necesaria para la persistencia de un

régimen político. Para que un régimen persista se requiere más bien la ausencia de alternativas a ese régimen². El caso de Argentina parecería ser paradigmático. En apariencia correspondería a un régimen político que “sobrevive” sólo por que no se han producido alternativas anti régimen.

² Véase Adam Przeworski (1986) cap. 2 de *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Legitimación democrática- deslegitimación autoritaria

¿La democracia argentina sólo sobrevivió o por el contrario se consolidó como orden político? Evidentemente una respuesta afirmativa a la hipótesis de la sobrevivencia no hace más que trasladar el problema principal, es decir no resuelve la cuestión de por qué no se han formado alianzas fuertes que propongan el reemplazo del régimen democrático. A mi juicio parte de la respuesta se encuentra no en el análisis del proceso de instauración democrática sino en la particularidad del proceso de destitución autoritaria. Difícilmente pueda atribuirse la persistencia de la democracia argentina sólo a la legitimidad de sus principales instituciones (al menos en sus primeros momentos). En cambio la deslegitimación autoritaria ha sido bastante profunda y ha jugado un rol importante en la consolidación. En este país la instauración democrática no fue novedosa, a lo que contribuyó la ausencia de un debate constituyente. La novedad en cambio radicó en el proceso de destitución autoritaria.

A modo de hipótesis se puede establecer que hay una relación entre proceso de destitución autoritaria y el carácter cooperativo o conflictual de la consolidación democrática. Existe una relación entre consolidaciones consensuales y procesos de destitución autoritaria débil. Esto sucede en los casos de transiciones democráticas de relativa continuidad. La explicación de este hecho se basa en, por lo menos, dos razones: la primera es que los actores de la oposición democrática que aceptan realizar acuerdos con los actores del régimen autoritario muestran una mayor disposición al acuerdo que aquellos que no lo hacen, y se puede esperar de ellos al menos una actitud similar respecto de los miembros de otros partidos pro régimen. En

segundo lugar, si los partidos están dispuestos a conducir negociaciones con los grupos del régimen autoritario, es por que estos últimos poseen recursos suficientes para condicionar el proceso político sucesivo. Se trata entonces de una situación que los partidos perciben como amenazante y que les orienta hacia una mayor cohesión y disposición a pactar entre sí. Ejemplo de ello es España entre 1977 y 1979. Pero además, la destitución autoritaria puede influir en modo decisivo sobre la centralidad del liderazgo político. Ello resulta de la relación entre destitución autoritaria y costos políticos.

Prestaré ahora atención al aporte de Alfonsín al reforzamiento de la democracia argentina, y en segundo lugar a precisar los factores que influyeron sobre la mayor o menor centralidad de Alfonsín sobre el proceso democrático argentino. Ambas problemáticas, si bien claramente diferenciables, están estrechamente vinculadas entre sí, en razón de que una mayor centralidad política aumenta tanto los beneficios como los costos de decisiones adoptadas. Al respecto afirmo en primer lugar que la distribución de costos y de beneficios sobre un líder, partido o gobierno, guarda relación con la *dimensión del proceso de cambio* que un gobierno privilegia en su acción política. Las siguientes dos afirmaciones (hipótesis) guardan relación con la conjetura precedente y en cierto modo pueden considerarse dos casos particulares de esta. En la Hipótesis 1 sostengo que

H1. Si el esfuerzo mayor del gobierno o de los actores relevantes se dirige hacia la instauración-consolidación democrática, entonces los costos serán más bajos para este.

Por el contrario en la Hipótesis 2 se afirma que

H.2. Si el esfuerzo del gobierno se orienta, en modo privilegiado, hacia el proceso de destitución autoritaria-consolidación democrática entonces los costos serán muy altos.

La diferencia central entre ambas actividades gubernativas es que en el primer caso se contribuye a *legitimar* el nuevo orden político, mientras que en el segundo caso las energías son empleadas fundamentalmente en *deslegitimar* el viejo régimen autoritario. Antes de seguir, dos aclaraciones:

- ◇ la hipótesis primera debe ser entendida en el contexto del proceso de consolidación democrática; y
- ◇ considero como dimensiones del proceso de cambio democrático la instauración democrática y la destitución autoritaria.

Por **instauración democrática** entiendo el proceso de puesta en funcionamiento de las instituciones que caracterizan un régimen democrático (elecciones libres, funcionamiento del Parlamento, admisión de las instituciones de la oposición), y otras características de las poliarquías (Dahl 1971). El proceso de **destitución autoritaria** sucede en un momento contemporáneo a la instauración democrática, aunque puede prolongarse hasta la consolidación democrática, y consiste en el proceso de derogación de estructuras heredadas del régimen autoritario. Mientras la instauración democrática ha sido tratada por diferentes autores (Baloyra 1982, 1987; Morlino, 1987a, 1987b, 2003; Delich 1988, Zielonka 2001, Dobri 2000, Mazzei 2011); la destitución autoritaria ha recibido en cambio una atención menos sistemática por parte de los estudiosos del cambio de régimen político, y por ello resulta útil precisar este concepto.

Creo que un caso confirmatorio de la segunda hipótesis es la Italia post fascista de los años cincuenta, en la que el proceso político está orientado fundamentalmente a construir la democracia, si bien de modo extremadamente conflictual (Spriano 1986). Por su parte la tercera hipótesis sería confirmada por el caso argentino. El liderazgo de Alfonsín debe ser analizado en el contexto de la consolidación democrática conflictual³. Se trata de situaciones políticas críticas en las que predomina un intenso conflicto entre adversarios políticamente relevantes. Los procesos de consolidación conflictual se caracterizan por

- ◇ la recurrente tensión e incompatibilidad entre actores de oposición y gobierno, refe-

³ Sobre el rol del conflicto en los procesos de cambio de régimen ver A. Przeworski (1986); y sobre el conflicto en la democracia argentina ver J.C. Portantiero (1986).

ridas a objetivos y estrategias;

- ◇ la deslegitimación recíproca entre oposición y gobierno sobre cursos de acción y decisiones adoptados y
- ◇ la adopción de “no decisiones” sobre cuestiones claves (Lukes 1974).

Se trata entonces de un tipo de liderazgo que se construye *en oposición a o en confrontación con* otros actores. Si bien toda construcción de identidad política implica la proximidad y la diferencia con otros (lo que amo y lo que odio me identifica), en los procesos de consolidación conflictual el acento está puesto en las diferencias. Por el contrario, en casos de consolidación basados en el acuerdo o la negociación (España, Brasil) *lo que une* a los actores relevantes es la disposición consensual como fundamental de las identidades.

La anterior referencia a Italia y Argentina trae a colación un aspecto de interés⁴. Y es que no obstante que en ambos casos se trata de procesos de consolidación democrática conflictual⁵, los resultados en términos de costos para el gobierno son muy diferentes. Ello se debe a que mientras la consolidación democrática italiana es excluyente, en cuanto la oposición comunista quedó excluida del gobierno, y que el proceso de consolidación democrática, incluso puede identificarse con la consolidación de la cláusula *ad-excludendum*; el proceso de consolidación democrática argentina es incluyente respecto de la oposición peronista, la cual, al legitimarse como alternativa, tendrá una efectiva capacidad para aumentar la erosión del gobierno.

Naturalmente la importancia de un líder es relativa a contextos determinados. En este sentido es necesario clarificar que cuando pregunto sobre la relevancia del gobierno hago implícita referencia a los efectos de su gestión sobre la consolidación de la democracia argentina. ¿Por qué? Pues, porque uno de los mayores problemas del sistema político de este país ha consistido, durante este siglo, en cómo consolidar un régimen político con participación ampliada y tolerancia de la oposición⁶. Al respecto los

⁴ Casos que pueden ser considerados siguiendo una estrategia de casos most different (Przeworski y Teune 1970).

⁵ Una caracterización detallada de los modelos de consolidación democrática conflictual y consensual se encuentran en Juan Russo (1992, 1995, 2018).

⁶ Si analizáramos la evolución de la democracia argentina siguiendo las coordenadas del clásico esquema de Robert Dahl (1971) se observa que Argentina no tuvo dificultades en pasar desde la hegemonía cerrada a la oligarquía competitiva, mientras que el pasaje desde esta última a la poliarquía ha sido problemática y una constante frustración desde 1930, fecha del primer golpe de estado. Se ha mencionado como una posible causa de las dificultades para consolidar la democracia en Argentina, la celeridad con que se accedió a la democracia de masas (1912-1916) en comparación con casos en los que este proceso llevó siglos (naturalmente el caso ejemplar es Gran Bretaña), la razón sería que los grupos económicos y sociales dominantes se vieron sobrepasados por el acceso de las masas a la representación política y ello

diferentes diseños institucionales que se han

habría generado una respuesta autoritaria por parte de ellas. Según mi opinión este tipo de análisis resulta insuficiente a la hora de precisar las relaciones entre clases dominantes y fuerzas armadas, así como la homogeneidad de estas clases y en consecuencia la unidireccionalidad de su respuesta política, y por último no hay por parte de gobiernos radicales ni de los peronistas, evidencias relativas a una ruptura con las relaciones económicas dominantes. Sobre el rol de los militares en las crisis de las democracias ver Robert Potash (1981). También para el análisis de la década de los años sesenta ver Eugenio Kvaternik (1987) y Catalina Smulovitz (1988). Una serie de trabajos importantes sobre la quiebra de la democracia argentina y la relación de las clases sociales es la obra de Guillermo O'Donnell (1976, 1981, 1982)

La relevancia de Alfonsín

Si se compara la realidad política argentina antes del gobierno de Alfonsín con la que existe luego de su mandato, es decir el lapso 1983-1989, es claro que su influencia ha sido enorme. Basta pensar que durante ese periodo, por primera vez en la historia argentina, se juzgó y condenó a las juntas militares por violaciones a los derechos humanos, se aumentaron como jamás los costos políticos de cualquier intento anti régimen, se evitaron las intervenciones del gobierno nacional a las administraciones provinciales, y se propusieron desde el gobierno reformas estructurales que implicaban una profunda transformación del estado. La centralidad de Alfonsín también puede medirse a través del éxito de lo que constituyó su principal objetivo político: lograr que el presidente que le sucediera resultara de las urnas y no de un golpe de estado.

De este modo, la influencia global de Alfonsín fue de una enorme magnitud y especialmente respecto del régimen político, hecho que suele quedar oscurecido por el desenlace de su gobierno. Un final caracterizado por la impopularidad del gobierno, los asaltos a los supermercados, la hiperinflación, las crisis militares y la derrota electoral. En suma, un final caracterizado por la ingobernabilidad política de los actores sociales y económicos. El último tramo de ejercicio gubernamental resultó el exacto reverso de la primera fase (caracterizada por las altas expectativas y un gran apoyo de la sociedad). Las contrastantes imágenes del inicio y del fin del gobierno de Alfonsín resultan un indicador insustituible de los altos costos que este debió pagar. ¿En que momento se sitúa el punto de inflexión de su centralidad? Ese momento puede ubicarse en las elecciones para legisladores y para renovación de gobernadores, que se llevaron a cabo en 1987. En estas elecciones el partido de

utilizado propusieron formas políticas que fueron desde regímenes ampliados con déficit de tolerancia, a órdenes políticos con exclusión de los partidos mayoritarios. Sin embargo, ninguno de estos intentos de "ingeniería política" pudo consolidarse y entonces el problema consistió no solo en construir la democracia, sino más ampliamente, en implantar instituciones que pudieran consolidarse. Ello conduce al problema relativo al sentido en que un líder político puede contribuir a la consolidación democrática. Pero antes de considerar esta cuestión despejemos la pregunta más elemental ¿Fue relevante Alfonsín para la política argentina?

gobierno es derrotado, pierde la mayoría de los escaños en Diputados y casi todos los gobiernos provinciales. De este modo, el periodo 1983-1986 puede definirse como una etapa de alta centralidad para Alfonsín, mientras que el lapso 1987-1989 se corresponde con su declive.

Como afirmamos, el contexto político en el que actúa Alfonsín es estructuralmente conflictual, y además se corresponde con un tipo acción basada en una lógica de suma cero⁷. Es decir que el aumento de la fuerza del gobierno está en relación directa con la debilidad de los otros actores políticos: mayor centralidad del gobierno, menor centralidad de la oposición. En esta dirección el liderazgo de Raúl Alfonsín debe ser analizado en el contexto de la consolidación democrática conflictual. Pero volvamos ahora sobre un problema pendiente: ¿En qué sentido puede un líder político contribuir a la consolidación democrática?

Si atendemos a la noción teórica de **consolidación democrática** (Morlino 1986a y b, Schmitter 1988)⁸ encontramos que las dos dimensiones claves de este proceso son la expansión de la legitimación sobre las estructuras del régimen político y el congelamiento de los regímenes parciales (sistema electoral, administración pública, etc.). ¿Sobre qué dimensión el gobierno de Alfonsín pudo desempeñar un rol de importancia?

⁷ Es decir, que el aumento de la fuerza de Alfonsín está en relación directa con la debilidad de los otros actores políticos: mayor centralidad de Alfonsín, menor centralidad de la oposición.

⁸ Estoy considerando fundamentalmente las posiciones que prestan mayor atención a las estructuras del régimen político sin incluir aquellas que enfatizan el proceso de legitimación como elemento central de la consolidación. Sobre esta última ver por ejemplo Giuseppe Di Palma (1988)

El congelamiento de las estructuras

Si prestamos atención a la estabilización de las estructuras de la democracia argentina resulta más que dudosa la influencia de Alfonsín sobre ella. Por el contrario el periodo 1983-1989 se caracteriza por la fluidez política. No hay estabilización en las relaciones entre actores políticos y sociales, tampoco se alcanzan acuerdos marco sobre las relaciones entre gobierno y sindicatos o empresarios. Si prestamos atención al nivel organizativo, por ejemplo de los partidos políticos, es verdad que el partido de gobierno no sufre modificaciones particulares, pero el principal partido de oposición actúa impulsado por la desestructuración interna (proliferación de fracciones, polarización interna, no reconocimiento de liderazgos ni acatamiento a las normas partidarias), hecho que posee consecuencias directas sobre la estabilización de las estructuras democráticas, en primer lugar por que se trata de un partido con fuerte implantación social en todo el país, por la privilegiada relación-identificación con la Central de Trabajadores (CGT) por su representación en los gobiernos de los estados provinciales y en el Congreso. Sin dudas, la desestructuración de los peronistas es uno de los factores que condicionan fuertemente la *fluidez* política a la que hice referencia: las dificultades para el alcance de acuerdos entre

oposición y gobierno, el no acatamiento de la CGT a los pactos llevados a cabo por la clase política, y el desencapsulamiento de actores institucionales.

Por otra parte, difícilmente puede corresponder a la acción de un líder la fijación o congelamiento de estructuras. Por el contrario esta resulta más bien de la interacción compleja de factores, de consecuencias políticas no previstas, así como de la mayor o menor fluidez de las estructuras, o relaciones entre estructuras, del régimen político. Es útil también observar el impacto de la gestión de Alfonsín sobre factores que contribuyen a la consolidación democrática. Me refiero a elementos del tipo mayor-menor encapsulamiento de los conflictos o mayor-menor lealtad de los actores políticos⁹. Esto es especialmente importante cuando se considera que en Argentina el conflicto constituye la modalidad más recurrente de relación política.

Antes de pasar a considerar el factor **legitimación democrática** (y deslegitimación autoritaria) haré una breve referencia a dos distinciones que permitirán entender con mayor precisión la relevancia de Alfonsín.

⁹ Sobre el concepto de encapsulamiento ver Amitai Etzioni (1964, 1980) y sobre lealtad política Albert Hirschman (1971, 1981) también Juan Linz (1978)

Consolidaciones por legitimidad - consolidaciones por congelamiento

Analíticamente es conveniente discernir si la consolidación democrática se fundamenta centralmente sobre la legitimidad (o deslegitimación autoritaria) o si en cambio lo hace sobre el congelamiento de las estructuras políticas. Las consolidaciones basadas en el congelamiento de las estructuras políticas se corresponden con casos como el de Italia, en el que hay fuertes condicionantes para el encapsulamiento de los conflictos. Pensemos en el escaso margen de acción que poseían los principales partidos políticos de Italia durante la guerra fría; así como en la configuración de un contexto de bloqueo político interno (Di Palma, 1978; Sartori, 1976, 1982). Se trata de consolidaciones débiles en las que la democracia es asegurada a la vez que posee

altos costos de legitimidad. Congelamiento amplio con déficit de legitimidad es la fórmula de las consolidaciones por congelación, mientras que en el caso de la consolidación por expansión de la legitimidad sucede que el déficit se encuentra en el congelamiento de las estructuras del régimen político. Se corresponde con casos como los de América Latina, y en particular Argentina, en los que no obstante que la democracia ha ganado apoyo (y fundamentalmente el régimen autoritario ha perdido apoyo) no ha sucedido lo mismo con la fijación de ciertas estructuras. Por el contrario se menciona la necesidad de reformas constitucionales, o en general del estado. El problema de las consolidaciones basadas centralmente en la legitimidad es que la

democracia es demasiado vulnerable al nivel de competitividad (rígida o flexible) entre los actores políticos. En este contexto el desempeño de los líderes políticos es de gran importancia, pues en buena medida depende de ellos el apoyo de la población a las normas del régimen político. También ellos pueden contribuir de modo decisivo a evitar la formación de actores anti régimen. Y este aspecto nos conduce a la segunda distinción.

Hipótesis alternativas

El factor institucionalización

Una respuesta que podría intentarse consiste en subsumir el caso de Alfonsín en una explicación teórica general del tipo que proponen los estudiosos de la institucionalización política. En este sentido puede suponerse una relación inversamente proporcional entre institucionalización política y centralización del liderazgo político, de tal modo que si los liderazgos fuertes se corresponden con órdenes políticos poco institucionalizados, se infiere que la alta centralidad de Alfonsín se deriva de la baja institucionalización.

Ahora bien, ¿Es pertinente en el caso argentino relacionar institucionalización política y centralidad del liderazgo de Alfonsín? Si se desea responder positivamente a este problema entonces resulta particularmente difícil determinar su valor de verdad. Ello debido a varias razones. En primer lugar es difícil no incurrir en la tautología cuando se habla de baja institucionalización en un estadio de transición política (Russo 2017). En segundo lugar el concepto de institucionalización, tal como ha sido analizado en la literatura¹⁰ denota transformaciones políticas profundas que ocurren en largos periodos de tiempo y que afectan al conjunto del sistema político. En este sentido hay consenso en considerar que un país como Argentina es institucionalmente débil, hecho que es corroborado por la inestabilidad política durante el último medio siglo. Si esto es así entonces la centralidad de un líder político de los años ochenta no puede ser explicada por esta variable. Otra alternativa metodológica es observar el *nivel de apoyo* que han recibido las estructuras del régimen político. Al respecto la participación electoral fue muy elevada (cerca del 90%) y más del 80% de la ciudadanía votó a los tradicionales partidos (UCR y PJ). La democracia argentina de los años 80 nació con una fuerte

A la hora de evaluar las causas de las fluctuaciones en la centralidad de Alfonsín esta relación es crucial. Volvamos ahora a la pregunta ¿Cuáles fueron los factores que condicionaron la centralidad de Alfonsín? Antes de retornar sobre la relación rol de Alfonsín- causa de su centralidad “descartaré” una hipótesis que suele utilizarse frecuentemente a la hora de explicar la emergencia y mantenimiento de liderazgos.

legitimidad. Sin embargo, estos altos índices de participación y apoyo a los partidos son normales en periodos de transición democrática, y poco tienen que ver con la fuerza de las instituciones. Prueba de ello es que en la Argentina de los años 70, es decir durante las elecciones de Cámpora y de Perón, la distribución de votos favorecía en sustancia a ambos partidos, y a la vez la participación electoral era alta. No obstante ello el gobierno fue derrocado, sin mayores resistencias en marzo de 1976, es decir a solo tres años de haber sido instaurado.

Para que el apoyo ciudadano pueda ser analizado adecuadamente es necesario precisar su significado contextual. Así, el apoyo obtenido por Perón durante 1973 simbolizaba para algunos sectores la posibilidad de una Argentina socialista, para otros la única forma de evitar esa posibilidad. En cambio el apoyo a Alfonsín durante 1983 se traducía en la necesidad de construir y consolidar un régimen democrático. El apoyo a Perón simbolizaba la posibilidad de alcanzar algunos objetivos sustanciales (la justicia social), mientras que el apoyo a Alfonsín simbolizaba la garantía de funcionamiento de las reglas de juego de la democracia. Por ello, mientras el apoyo a Perón no implicaba necesariamente un apoyo al régimen político, el apoyo a Alfonsín era a su vez un apoyo institucional. El reforzamiento de los partidos políticos y del bipartidismo, así como el sostén, expresado en manifestaciones de élite y de masa, a la nascente democracia no es acompañada con un debilitamiento de las instituciones. Sin embargo, si se presta atención al reforzamiento del parlamento entonces el resultado es diferente. La debilidad del Congreso queda de manifiesto durante la presidencia de Alfonsín. Como se ha señalado (De Riz 1991), el Parlamento se limita a cumplir la función de *caja de resonancia* de la sociedad. En la Cámara de Diputados la mayoría radical se limita a acatar la decisión presidencial y por ende el Parlamento no es una arena de negociaciones políticas. Ahora bien, tampoco resulta pertinente asociar la debilidad del Parlamento con la centralidad de

¹⁰ Ver el capítulo 1 del trabajo clásico de Samuel Huntington (1968) *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London.

Alfonsín, en cuanto el Congreso no aumenta su protagonismo cuando Alfonsín se debilita políticamente. Es decir, que mientras la debilidad del parlamento es estructural, la centralidad de Alfonsín tiene notables altibajos durante su gestión.

Se ha considerado que en las fases iniciales de la transición, la centralidad del liderazgo es mayor debido a que las instituciones y procedimientos aún no se han consolidado. Ello se refleja muy claramente si se considera que la etapa de mayor centralidad de Alfonsín se corresponde con la primera fase de su gobierno (1983-1986). El problema es que el *dato complementario* que se necesita para corroborar esta relación no es favorable. Es decir que los momentos de franco declive de la centralidad de Alfonsín, por ejemplo durante el período enero-julio de 1991, no se corresponden precisamente con un aumento de la fuerza de las instituciones democráticas. Por el contrario, se trata de un período caracterizado por una intensificación del conflicto político, creciente déficit de gobernabilidad y por la amenaza de desencapsulamiento militar, por actitudes de semilealtad de actores políticos, por el contexto económico de hiperinflación y por protestas sociales de alta intensidad. En resumen, el período señalado se caracteriza por la amenaza efectiva de la interrupción constitucional. Este último ejemplo nos conduce a considerar la segunda dimensión de la institucionalización que se ha considerado: la estabilidad. Es decir, la estabilidad aparece asociada inversamente con la centralidad del liderazgo. Al respecto, si se presta atención a momentos de inestabilidad como el mencionado durante los primeros meses de 1991, la relación no se cumple, mientras que durante otros períodos de amenaza al régimen democrático, como el de la rebelión militar durante Semana Santa del 87, sí se asocia a una mayor, aunque breve, centralidad de Alfonsín. Este último episodio político no puede interpretarse unívocamente como confirmando tal relación,

más bien el destacado rol de Alfonsín debe ser atribuido a la respuesta específica respecto de la amenaza de golpe de estado.

El desempeño democrático

¿Hasta qué punto la centralidad del liderazgo y la mayor o menor *performance* de tipo democrático están relacionados entre sí en el caso argentino? Para responder a este interrogante es necesario distinguir entre la democraticidad del líder en el contexto de la toma de decisiones, y la democraticidad del líder respecto del régimen autoritario.

En el contexto de las consolidaciones democráticas conflictivas es relativamente complejo determinar el grado de democraticidad de un gobernante. Ello obedece en gran medida a que el conflicto conduce a situaciones de suma cero, por lo que los actores políticos asocian negociar con perder. El acuerdo se traduce así en derrota para alguna de las partes. Cada vez que Alfonsín invita a la oposición al diálogo o incluso a compartir responsabilidades en el gobierno, esta sospecha que tal actitud obedece, de modo privilegiado, a la búsqueda de rédito político, y en tal sentido implica una velada intención de perjuicio a la oposición. Es en este contexto que la búsqueda de consenso resulta una modalidad de la situación de conflicto. Porque generalmente quien propone el acuerdo persigue no solo beneficiarse sino también perjudicar al adversario. El gobierno convoca a la oposición cuando se ve contrito a compartir decisiones muy costosas, mientras que la excluye cuando tiene éxito político. La oposición por su parte apuesta por el fracaso de las políticas implementadas. En tal sentido, la unilateralidad en la toma de decisiones por parte del presidente y la exclusión de las principales decisiones políticas de la oposición peronista, no fueron indicadores claros del carácter más o menos democrático del presidente.

La destitución autoritaria: rol y factor del liderazgo

La relación entre *performance* democrática y centralidad de Alfonsín en todo caso puede ser analizada desde la perspectiva de la defensa que el presidente hace de las instituciones democráticas. La centralidad de Alfonsín guarda relación con los momentos en que las instituciones del régimen democrático son percibidas como frágiles. Así, las situaciones en que el gobierno declara el estado de sitio para solucionar el problema de la violencia armada de derecha, las movilizaciones en apoyo al orden constitucional, las denuncias del presidente en la plaza sobre los intentos militares golpistas, coinciden con momentos de alta centralidad política. Prueba de ello es el apoyo, explícito o no, que la oposición otorga a Alfonsín en decisiones legislativas, como la de punto final o de obediencia debida, que se justifican en la situación de riesgo efectivo de quiebra democrática. Más allá de las declaraciones públicas de desacuerdo y de sospecha que naturalmente impone la permanente competencia entre radicales y peronistas, más allá de la desarticulación del peronismo, lo cierto es que los peronistas en la práctica, favorecerán la sanción de dichas leyes. Este aspecto de la democracia efectiva y percibida de Alfonsín se vincula con las razones de su génesis como líder. Su fervorosa defensa del respeto de la Constitución y de la consolidación de la democracia durante la campaña electoral hizo que su triunfo significara como con ningún otro presidente argentino, la plena conquista de las libertades políticas. La centralidad de Alfonsín se corresponde con crisis vinculadas a la suerte del régimen democrático. Pero este elemento tampoco resulta suficientemente explicativo a menos que agreguemos que su centralidad aumentará en los momentos de amenaza a la democracia, siempre y cuando haya ausencia de una oposición que sea percibida claramente como pro régimen. Por ello, cuando los peronistas renovadores logran legitimarse como oposición pro régimen, la centralidad de Alfonsín disminuye. Si bien la legitimidad de los peronistas como oposición responsable tiene relación con su propia actuación de apoyo al gobierno durante los hechos de Semana Santa, se debe considerar como factor importante, el prestigio creciente de la corriente renovadora y su actuación en el proceso de destitución autoritaria. Baste mencionar que el PJ apoya la derogación de la legislación militar, en particular la llamada ley de auto amnistía y también apoya el proyecto de defensa de la democracia que

establece severas penalidades para aquellos que intenten violar el orden constitucional y para los funcionarios que colaboren con ellos. También apoyó la derogación de quince leyes del régimen militar, entre estas la relativa a la pena de muerte y la ley 20.840, de seguridad del estado.

Factores presentes durante la transición y la primera parte de la instauración democrática tales como la debilidad de las Fuerzas Armadas, o la desestructuración interna del principal partido de oposición, potenciaron significativamente los recursos políticos que Alfonsín obtuvo mediante el plebiscitario triunfo electoral (50% de los votos emitidos) de 1983. En cambio el descenso de su centralidad se relaciona con déficit de eficacia económica, con las dificultades de consolidar una coalición dominante y con la existencia de problemas que se hacen insolubles y que ocasionan múltiples y crecientes costos.

Si la centralidad de Alfonsín guarda relación con la percepción de su capacidad fundamental de salvaguardar la democracia, entonces la centralidad no solamente está en función de la existencia de alternativas políticas que puedan satisfacer esa condición, sino también de los costos que el presidente debió pagar durante su gobierno. Y ello guarda relación con los costos del proceso de destitución autoritaria que llevó a cabo Alfonsín. Desde el punto de vista de la consolidación democrática el proceso fue exitoso, mientras que si atendemos a los efectos de este proceso sobre la centralidad de su *leadership*, estos fueron de alto costo. En efecto, la ausencia de alternativas autoritarias de relieve en la Argentina de hoy se corresponde con un profundo proceso de destitución autoritaria. Este proceso de deslegitimación ha comprometido a los actores de tal modo que las distintas rebeliones militares han encontrado el rechazo de los sectores políticos y sociales más relevantes. Hoy, casi tres décadas después de finalizado su gobierno, la continuidad del orden democrático no es cuestionada por ningún actor y la competencia de la oposición se basa en contestar políticas específicas¹¹. Es decir, el hecho de que no existan alternativas a la democracia no tiene que ver solo con la incapacidad de los grupos autoritarios de adquirir poder suficiente como para derribar un régimen democrático. Esto también se relaciona con la capacidad de los actores democráticos, como de condiciones que permitan a los actores relevantes obtener

¹¹ Sobre las políticas públicas de Alfonsín y el comportamiento de la oposición ver Golbert, L.(1992)

beneficios en un contexto democrático. Como se ha señalado, *aunque la eficacia probablemente es juzgada por los resultados, a veces el neutralizar enemigos potenciales del régimen es igualmente, o más, importante que la inmediata satisfacción de aquellos que han concedido legitimidad al nuevo régimen basándose en sus expectativas* (Linz 1978:48). Pero sin dudas el régimen político argentino afrontó el peso de algunos problemas insolubles, algunos derivados del contexto de crisis económica y de consiguiente insatisfacción por parte de la comunidad política. Y la *insolubilidad* de los problemas deriva del modo en que el gobierno afrontó ciertos problemas y también del modo en que los actores institucionales y la oposición respondieron a esas políticas. El caso ejemplar en este sentido fue el enjuiciamiento de los militares.

El proceso de destitución autoritaria fue exitoso a costa del desgaste político de Alfonsín pues ocupó una parte demasiado importante de sus energías y de su agenda política, comprometiendo su eficacia decisional respecto de otros problemas. Pero además los costos se distribuyeron

tanto para los actores peronistas conservadores, que vieron en la política de Alfonsín una política de divisiones y de conflicto, como para los sectores más claramente democráticos que criticaron su falta de transparencia en el tratamiento de la cuestión militar. Sus objetivos de democratizar la CGT y de juzgar a los militares implicaron para el gobierno la cristalización del conflicto con dos actores que podían provocar serios problemas. Por otro lado las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida dieron a la oposición fuertes argumentos para mostrar a Alfonsín básicamente como un líder pragmático que estaba dispuesto a realizar concesiones aún sobre los aspectos que le resultaban más apreciados. Por ello, las dudas que desde la rebelión de Semana Santa pesaron sobre la innegociabilidad del presidente contribuyeron a la pérdida de su imagen como único garante de la nueva democracia. Si a esto agregamos la legitimación del peronismo renovador como alternativa, entonces contamos con las condiciones suficientes para la pérdida de la centralidad de Alfonsín.

Conclusión

La utilidad del concepto de **destitución autoritaria** consiste fundamentalmente en aportar una perspectiva no solo centrada en la legitimidad de un orden político, sino en la deslegitimación de las alternativas, en particular del orden autoritario del que se ha salido. Esto es conveniente en casos de consolidación democrática centradas en el conflicto. Como se ha analizado en este trabajo, el proceso de destitución autoritaria fue en Argentina una forma eficaz y necesaria para detener el péndulo cívico militar

de cincuenta años, y consolidar la democracia. En este proceso el liderazgo de Raul Alfonsín fue fundamental. A medida que la democracia se consolidaba y se convertía en un orden político incuestionable y con una oposición legitimada, su liderazgo disminuía y pasaba a depender de la eficacia de sus políticas públicas. El análisis anterior ha permitido mostrar el modo en que consolidaciones democráticas conflictuales no dependen tanto de la legitimidad inicial, sino del acuerdo en el no retorno al pasado autoritario.

Bibliografía

- Baloyra, E. (1982). "La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina: problemas teóricos y bases de comparación". En Santamaría, J. (ed.) *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Vol. 49, pp.287-346. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- (1987). "Democratic transitions in comparative perspective". En Baloyra, E. (comp.) *Comparing new democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*. Boulder Co., Wetview Press.
- Catterberg, E. (1989). *La consolidación de la democracia en la Argentina y el sistema de partidos políticos 1983-1989*, paper presentado al XV Congreso Internacional de LASA.
- Cavarozzi, M. (1986). "Political cycles in Argentina since 1955". En O'Donnell, G., Schmitter, Ph. y Whitehead, L. (comp.) **COMPLETAR**
- (2002). *Autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dahl, R. (1971) *Poliarchy. Participation and Opposition*. Yale University.
- De Ipola, E. (1986). "La difícil apuesta del peronismo democrático". En Portantiero, J. C., *La consolidación de la democracia en la Argentina*. Buenos Aires: CLADE.
- Delich, F. (1988). "La democracia como orden posible, en Los problemas objetivos y subjetivos de la consolidación democrática". *Crítica y Utopía*, N° 16, Buenos Aires.
- Di Palma, G. (1978). *Sopravvivere senza governare*. Bologna: Il Mulino.
- (1988). "La consolidación democrática: una visión minimalista". *Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 42, abril-junio.
- Dobry, M. (2000). *Democratic and Capitalist Transition in eastern Europe: Lessons for the Social Sciences*. Dordrecht-Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Etzioni, A. (1964). "On self-encapsulating conflicts". *Conflict Resolution*, Vol. II.
- (1980). *La sociedad activa*. Madrid: Aguilar.
- Golbert, L. (1992). *El arte de lo posible: las políticas sociales y la transición democrática*, manuscrito, Buenos Aires.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- (1981). *De la economía a la política y más allá*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- (1994). *La tercera ola. La democratización a finales de siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.
- Kvaternik, E. (1987). *Crisis sin salvataje*. Buenos Aires: IDES.
- Linz, J. y Stepan, A. (1978). *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lukes, S. (1974), *Power: A radical view*. Londres y New York: MacMillan.
- Mazzei, D. (2011). "Reflexiones sobre la transición democrática argentina". *Pol His*, vol. 4, N° 7, pp. 8-15.
- Morlino, L. (1986). "Consolidamento democratico: alcune ipotesi esplicative". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 16, pp. 439-459.
- (1987a). "Crisis autoritaria y cambio de régimen en el Sur de Europa". En Huneeus, C. (comp.) *Para vivir la democracia*. Chile: Andante.
- (1987b). "Democratic establishments: a dimensional analysis". En Baloyra, E. (comp.) *Comparing new democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*. Boulder Co., Wetview Press.
- (1988). *Democratic consolidation and non democratic legacy in Italy*. Paper presentado a ECPR. Rimini.
- (2000). "Consolidación democrática: la teoría del anclaje". *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 4, pp. 9-34.
- (2003). *Democrazie e democratizzazioni*. Bologna: Il Mulino.
- Nohlen, D. (1987). "Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos políticos en América Latina". En AAVV (1987) *Elecciones y democracia en América Latina*: Costa Rica: CAPEL.
- O'Donnell, G. (1976). "Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976". CEDES, *Documento de trabajo N° 5*.
- (1981). "Las fuerzas armadas y el estado autoritario del Cono Sur de América Latina, incluido". En Lechner, N. (comp.) *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- (1982). *El estado burocrático-autoritario: 1963-1973*. Buenos Aires: Belgrano.
- Portantiero, J. C. (1986a). *La consolidación de la democracia en la Argentina*. Buenos Aires: CLADE.
- (1986b) La consolidación de las democracias conflictivas, in Rama, G. Los escenarios...
- Potash, R. (1981). *Ejército y política en la Argentina 1945-1962*. Buenos Aires, Sudamericana.

- Przeworski, A. (1986a). "Some problems in the study of the transitions to democracy". En O'Donnell, G., Schmitter, Ph. y Whitehead, L. (ed.) *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press.
- (1986b). "La democracia como resultado contingente de los conflictos". *Zona Abierta*, N° 39-40.
- Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The logic of comparative inquiry*. New York: Wiley.
- Rama, G. (comp.) (1986). *Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*. Buenos Aires: CEPAL-UBA.
- Remmer, K. L. (1985). "Redemocratization and the impact of authoritarian rule in Latin America". *Comparative Politics*, vol. 17, N° 2, pp. 253-275.
- Russo, J. (1995a). *Conflicto y consenso en la consolidación democrática* (paper). Madrid.
- (1995b). "Consolidación democrática y oposición política. Argentina desde una perspectiva comparada". *Revista Ágora*, N° 5, Buenos Aires
- (2017). "On Transition in Social Science". *Al-Mukhatabat*, N° 24, París.
- (2018). *Las alternativas de la historia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Santamaría, J. (ed.) (1982). *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina* (Vol. 49). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- (1982), *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milán: SugarCo Edizioni.
- Schmitter, P. (1988) *The consolidation of political democracy in southern Europe*, Standford University e Instituto Universitario Europeo.
- Smulovitz, C. (1988). "Crónica de un final anunciado: las elecciones de marzo de 1962". *Desarrollo Económico*, N° 109, vol. 88, abril-junio, Buenos Aires.
- Spriano, P. (1986) *Le passioni di un decennio 1946-1956*. Milán: Garzanti, Tempi Moderni.